



**แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ
รัฐสภา คณะรัฐมนตรี
และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ**



จัดทำโดย



แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

Digital Object
National Assembly Library

เรื่อง

รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



Digital Object
National Assembly Library

แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ
เรื่อง รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ คณะที่ ๓
ใน คณะกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

พิมพ์ครั้งที่ ๑ จำนวนพิมพ์ ๑,๐๐๐ เล่ม พฤศจิกายน ๒๕๔๕

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

คณะกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

**แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เรื่อง รัฐสภา คณะรัฐมนตรี
และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ**

กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๔๕

๑๒๘ หน้า

๑. รัฐสภา ๒. คณะรัฐมนตรี ๓. ไทย – กฎหมายรัฐธรรมนูญ – การแก้ไข.

I สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. II ชื่อเรื่อง.

๓๔๒.๕๕๓๐๕

ISBN 974-94623-7-8

(๑)

คำนำ



รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้รับการยอมรับว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนที่มีการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพมากที่สุดฉบับหนึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการประกาศบังคับใช้รัฐธรรมนูญแล้ว ได้เกิดปรากฏการณ์ทางการเมืองหลายประการที่มีได้อยู่ในกรอบแห่งประชาธิปไตย โดยที่บทบัญญัติต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นั้น ไม่สามารถแก้ไขปัญหาเหล่านี้ให้ลุล่วงได้ ทำให้เกิดกระแสการวิพากษ์วิจารณ์จากบุคคลหลายฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นนักการเมือง นักวิชาการ รวมไปถึงประชาชนทั่วไป ตลอดจนมีการเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อปฏิรูปทางการเมืองอีกครั้งหนึ่ง

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเล็งเห็นและตระหนักถึงความสำคัญของสภาพปัญหาดังกล่าว จึงแต่งตั้ง “คณะกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ” ขึ้น เพื่อศึกษาประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยแบ่งการศึกษาออกเป็น ๒ ช่วง คือ ช่วงที่ ๑ เป็นการรวบรวมประเด็นต่างๆ ที่ได้มีผู้เสนอความเห็นให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และช่วงที่ ๒ เป็นขั้นตอนการคัดกรองประเด็นปัญหาต่าง ๆ และนำมาศึกษาวิจัยในเชิงลึก โดยคณะกรรมการฯ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จำนวนทั้งสิ้น ๘ คณะ เพื่อให้การศึกษาปัญหาต่าง ๆ สามารถกระทำได้อย่างเหมาะสม

“แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เรื่อง รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ” เป็นผลจากการศึกษาวิจัยในช่วงที่ ๒ โดยศึกษาวิจัยเกี่ยวกับแนวคิด ทฤษฎี และวิเคราะห์เปรียบเทียบ เรื่อง รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพื่อหาข้อสรุปและจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขเพื่อเป็นฐานข้อมูลสำคัญในการพิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญต่อไป

ระหว่างการค้าเนินการศึกษาวิจัยอยู่นั้น ได้เกิดเหตุการณ์การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง โดยมีการยึดอำนาจการปกครองประเทศของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งคณะปฏิรูปฯ ได้ออก

ประกาศฯ ฉบับที่ ๓ กำหนดให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ สิ้นสุดลง แต่เหตุการณดังกล่าวไม่ได้ทำให้การศึกษาวิจัยสิ้นสุดลงแต่อย่างใด เนื่องจาก คณะอนุกรรมการฯ ที่ทำการศึกษาวิจัยแต่ละคณะมุ่งศึกษาถึงเนื้อหาสาระและเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญยิ่งกว่าการศึกษาเฉพาะลายลักษณ์อักษรที่ปรากฏตามบทบัญญัติ ซึ่งผลของการศึกษาสามารถใช้เป็นข้อมูลประกอบการร่างรัฐธรรมนูญได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะส่งผลต่อการปฏิรูปทางการเมืองอย่างแท้จริงได้

สุดท้ายนี้ คณะกรรมการฯ และคณะอนุกรรมการฯ หวังเป็นอย่างยิ่งว่า เอกสารการวิจัยฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อบุคคลที่สนใจศึกษาค้นคว้า และเป็นฐานข้อมูลสำคัญในการพิจารณากร่างรัฐธรรมนูญต่อไป อนึ่ง เอกสารการวิจัยนี้ได้จัดทำขึ้นภายในเวลาอันจำกัด ดังนั้น หากเอกสารการวิจัยมีข้อบกพร่องประการใด ขออภัยมา ณ ที่นี้ด้วย

คณะผู้ศึกษาวิจัย

นางสาวดวงรัตน์ เลาหัตถพงษ์ภุรี	นายนิพัทธ์ สระฉันทพงษ์
นางสาวนวรรตน์ นพคุณ	นายชงกชาญ สุวรรณมณี
นางสาววัชรภรณ์ จุ้ยลำเพ็ญ	นายยอดชาย วิถีพานิช
นายยุทธพงศ์ ปิ่นอนงค์	นายโชคสุข กรกิตติชัย
นางสาวอรณิช เมธีวิบูลวุฒิ	นายอริย์รัช แก้วเกาะสะบ้า
นางสาวศรัณยา สี่มา	นายแดนชัย ไชวิเศษ

(๓)

บทสรุปการศึกษาวิจัย



โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้ใช้บังคับมา เป็นระยะเวลาพอสมควรแล้ว ทำให้พบว่ามติดบัญญัติหลายประการที่มีความ ไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ของบ้านเมืองที่เปลี่ยนไป รวมทั้งยังไม่ สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการที่จะปฏิรูปการเมืองของประเทศ ประกอบ กับปัจจุบันที่มีความพยายามจากหลายฝ่าย ทั้งจากนักการเมือง นักวิชาการด้านการเมืองการ ปกครองและกฎหมายมหาชน องค์กรเอกชน หรือองค์กรอิสระ ภาคประชาชนต่าง ๆ เรียกร้องให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในบางประเด็น ซึ่งเห็นว่าการแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อน และจำเป็นต้องใช้ความรอบคอบมากในการพิจารณา แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีความรอบคอบมากในการพิจารณา มิใช่เป็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อประโยชน์แก่คนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ หากแต่ ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์โดยส่วนรวมของประชาชนทั้งประเทศ ดังนั้นจากเหตุผลต่าง ๆ ข้างต้น จึงนำมาสู่วัตถุประสงค์ของการวิจัยในครั้งนี้ คือ เพื่อศึกษาประเด็นที่มีผู้เสนอให้มี การแก้ไขเพิ่มเติมใน หมวด ๖ รัฐสภา หมวด ๗ คณะรัฐมนตรี และหมวด ๑๒ การแก้ไข เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในประเด็นที่มีการ เสนอขอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งศึกษาความคิดเห็นของนักวิชาการและบุคคลที่ เกี่ยวข้อง โดยในการศึกษามีทั้งหมด ๕ ประเด็น คือ

๑. การกำหนดจำนวนคะแนนเสียงขั้นต่ำของการคำนวณ เพื่อหาสัดส่วน จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อไว้ร้อยละ ๕ ของจำนวนคะแนนเสียง รวมทั้งประเทศตามมาตรา ๑๐๐

จากการศึกษาพบว่า การกำหนดจำนวนคะแนนเสียงขั้นต่ำดังกล่าว ทำให้ พรรคการเมืองขนาดใหญ่ได้เปรียบในการเลือกตั้ง เพราะพรรคการเมืองขนาดใหญ่ สามารถระดมปัจจัยต่าง ๆ เช่น สมาชิกของพรรคที่มีอยู่ทั่วไป สนับสนุนการหาเสียงได้ ทั่วทั้งประเทศ ทำให้ผู้มีความรู้ความสามารถที่ไม่สามารถหาเสียงเลือกตั้งได้ มี โอกาสได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากขึ้นกว่าเดิม อีกทั้งยังช่วยลดและ

(๔)

ขจัดการซื้อเสียงด้วย เป็นมาตรการหนึ่งในการเพิ่มความเข้มแข็งให้กับพรรคการเมือง ในขณะที่เดิวก่อนก็ทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กไม่มีผู้แทนจากบัญชีรายชื่อแม้ว่าจะมีคะแนนเสียงทั่วทั้งประเทศจำนวนหมื่นหรือแสนคะแนน แต่ถ้าไม่ถึงร้อยละ ๕ ของคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ พรรคนั้น ๆ ก็ไม่สามารถแสดงตนเป็นตัวแทนของคนไทยส่วนหนึ่งในประเทศได้ จึงควรมีการปรับปรุงสัดส่วนในการกำหนดคะแนนเสียงขั้นต่ำให้เหมาะสมเพื่อให้พรรคการเมืองขนาดเล็กมีโอกาสได้รับเลือกตั้ง โดยให้ลดสัดส่วนจากร้อยละ ๕ เป็นร้อยละ ๓ หรือร้อยละ ๒

๒. การกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวต้องจบการศึกษาระดับปริญญาตรี ตามมาตรา ๑๐๗ (๓)

จากการศึกษาพบว่า การกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งดังกล่าว ทำให้ได้ตัวแทนของประชาชนที่มีทั้ง “คุณวุฒิและคุณภาพ” สามารถปฏิบัติหน้าที่ในสภาแทนประชาชนได้อย่างแท้จริง ขณะเดิวก่อนก็เป็นการกีดกันประชาชนส่วนใหญ่ที่มีได้จบการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไปซึ่งมีเป็นจำนวนมากในประเทศไทย มิให้เข้ามาเป็นตัวแทนของประชาชน ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วผู้ที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน ควรประกอบด้วยบุคคลที่มีประสบการณ์และมาจากหลากหลายสาขาอาชีพ โดยไม่จำเป็นต้องจบการศึกษาระดับปริญญาตรี ดังนั้นจึงไม่ควรกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องจบการศึกษาระดับปริญญาตรี ส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาควรกำหนดให้จบการศึกษาระดับปริญญาตรี เพื่อให้เหมาะสมกับการเป็นสภาที่เลี้ยงที่ควรมีทั้งวิบุลย์และคุณวุฒิ

๓. การกำหนดคุณสมบัติให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๕๐ วันนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง ตามมาตรา ๑๐๗ (๔)

จากการศึกษาพบว่า การกำหนดคุณสมบัติให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง ๕๐ วันนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง ทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งได้โดยอิสระเหมือนเมื่อก่อน ส่งผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่

(๕)

สามารถแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างจากมติของพรรคที่ตนสังกัดได้ เป็นเหตุให้ขาดอิสระทางความคิดและการตัดสินใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเอง อีกทั้งยังทำให้การย้ายพรรคของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะไปสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคการเมืองอื่นเป็นไปได้ยากขึ้น ขณะเดียวกันจะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีเวลาศึกษาทำความเข้าใจในนโยบายของพรรคและเกิดความผูกพันกับพรรคการเมืองมากขึ้นกว่าแต่ก่อน จึงควรลดระยะเวลาในการกำหนดให้ต้องสังกัดพรรคการเมืองจาก ๕๐ วัน นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็น ๓๐ วัน เพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถย้ายไปสังกัดพรรคการเมืองอื่นได้ไม่ว่าจะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรหรือสภามีอายุครบ ๔ ปี ขณะเดียวกันก็มีระยะเวลา ๓๐ วันให้สมาชิกพรรคศึกษานโยบายของพรรคใหม่ที่ตนจะย้ายไปสังกัดด้วย

๔. การขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ กรณีไปอุปสมบทเป็นพระภิกษุภายหลังวันสมัครรับเลือกตั้ง ตามมาตรา ๑๐๕ (๓)

จากการศึกษาพบว่า ในกรณีดังกล่าวเมื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อหรือแบบแบ่งเขตเลือกตั้งไปบวชเป็นพระภิกษุ ถือว่าผู้สมัครมีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา ๑๐๕ (๓) ในทางปฏิบัติ ผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งจะดำเนินการสืบสวนสอบสวนและยื่นเรื่องต่อศาลฎีกา เพื่อพิจารณาวินิจฉัยให้เพิกถอนการสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๔/๑ ในกรณีที่เกิดกับผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ จะส่งผลให้จำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อมีไม่ครบ ๑๐๐ คน จะต้องเปิดรับสมัครเลือกตั้งใหม่ เพื่อให้พรรคการเมืองจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครใหม่ ทั้ง ๑๐๐ คนหรือเฉพาะจำนวนที่ขาดหรือไม่ อย่างไร และถ้าไม่ดำเนินการเปิดรับสมัครใหม่จะเป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น กรณีนี้อาจกลายเป็นปัญหาที่ต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย จึงสมควรมีการบัญญัติในรัฐธรรมนูญ กรณีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๑๐๕ ที่ส่งผลให้จำนวนผู้สมัครรับ

(๖)

เลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อมีไม่ครบ ๑๐๐ คนว่าควรจะดำเนินการอย่างไรเพื่อไม่ให้เกิด
ปัญหาต้องส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย



๕. การกำหนดให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ตามมาตรา

๑๒๒

Digital Object

จากการศึกษาพบว่า การกำหนดให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นการกำหนดเขตเลือกตั้งที่ใหญ่มาก ทำให้ได้คนที่มีความสามารถและเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางในจังหวัดนั้น ๆ เข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภา และยังป้องกันการซื้อเสียงได้ เพราะหากต้องการซื้อเสียงจะต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมากในการซื้อเสียงทั้งจังหวัด อีกทั้งยังส่งผลให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการแนะนำตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ทำให้ไม่สามารถแนะนำตัวต่อประชาชนในจังหวัดได้อย่างทั่วถึง และอาจทำให้การปฏิบัติงานของวุฒิสภาถูกรวบงำจากฝ่ายการเมืองได้ จึงควรแก้ไขเป็นการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง ยกเว้นกรุงเทพมหานครให้แบ่งเป็นสามเขตเลือกตั้ง เพื่อให้คะแนนเสียงไม่ไปกระจุกตัวอยู่กับผู้สมัครที่ได้รับเลือกตั้งบางคน จนทำให้คะแนนเสียงแตกต่างจากของผู้สมัครที่ได้รับเลือกตั้งอื่นมากเกินไป

๖. การแนะนำตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ตามมาตรา ๑๒๘

จากการศึกษาพบว่า การให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาห้ามหาเสียงแต่ให้ใช้การแนะนำตัวแทน ทำให้คนที่มีความรู้ความสามารถ แต่ไม่มีค่าใช้จ่ายในการหาเสียงได้มีโอกาสเข้ามาทำหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องในการบริหารของรัฐบาลหรือกลั่นกรองการทำงานด้านนิติบัญญัติ แต่การแนะนำตัวมีข้อจำกัดของกฎหมายให้ทำได้เพียงบอกประวัติส่วนตัว ประวัติการศึกษา ประวัติการทำงานเท่านั้น อาจไม่เพียงพอต่อการทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งนำมาใช้พิจารณาตัดสินใจเลือกผู้สมัครได้ ส่งผลให้ตัดสินใจผิดพลาดได้ จึงควรแก้ไขให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาสามารถแนะนำตัวเองและหาเสียงเลือกตั้งได้เอง แต่จะทำให้แค่นั้นต้องเป็นตามกรอบที่กำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ

สมาชิกวุฒิสภาเท่านั้น เพื่อให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ไม่เป็นที่รู้จักได้มีโอกาสแสดงตนให้ประชาชนรู้จัก



๗. การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตาม มาตรา ๑๘๕

จากการศึกษาพบว่า การขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีจะกระทำได้อต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายดังกล่าวไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่าที่มีอยู่ โดยต้องมีการเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปมาด้วยและหากเป็นการยื่นถอดถอนนายกรัฐมนตรีกรณีมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกตีสื่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ต้องยื่นถอดถอนต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติด้วย เงื่อนไขเหล่านี้ทำให้การขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีทำได้ยาก ขณะเดียวกันการเปิดอภิปรายดังกล่าวจะดำเนินไปอย่างสร้างสรรค์ คือมีเป้าหมายที่แน่ชัด ไม่ใช่การอภิปรายเพื่อเป้าหมายเพียงการสั่นคลอนรัฐบาลเหมือนในอดีตที่ผ่านมา แต่การที่กำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ ๒ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่าที่มีอยู่ในทางปฏิบัตินั้นไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริงตราบใดที่ผู้นำฝ่ายบริหารยังมีข้อได้เปรียบในทางการเมือง ด้วยเหตุนี้การกำหนดเงื่อนไขให้การขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีทำได้ยากขึ้นนั้นนับว่ามีความเหมาะสมดีแล้ว แม้จะทำให้ฝ่ายค้านตรวจสอบการทำงานของนายกรัฐมนตรีได้ยาก แต่ฝ่ายค้านก็สามารถยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีได้ ซึ่งก็ส่งผลกระทบต่อถึงนายกรัฐมนตรีในฐานะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารที่ต้องรับผิดชอบโดยตรงอยู่แล้ว นอกจากนี้ยังมีมาตรการตรวจสอบนายกรัฐมนตรีอย่างอื่นอีก ไม่ว่าจะเป็นการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และการเข้าชื่อถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยวุฒิสภา อีกทั้งยังมีองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารอยู่ด้วย

Digital Object

National Assembly Library

๘. การห้ามรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกันตามมาตรา ๒๐๔

จากการศึกษาพบว่า การห้ามรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกันเป็นการแบ่งแยกหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติกับหน้าที่ของฝ่ายบริหารออกจากกัน ซึ่งโดยหลักแล้วสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่หลักในทางนิติบัญญัติ ส่วนรัฐมนตรีมีหน้าที่ในทางบริหารราชการแผ่นดิน แต่การแบ่งแยกหน้าที่ดังกล่าว ทำให้รัฐมนตรีไม่ให้ความสำคัญที่จะเข้าร่วมประชุมสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับรัฐมนตรีจึงขาดการประสานงานในการรับรู้ความเดือดร้อนของประชาชน และอาจนำไปสู่การเกิดระบบเผด็จการเสียงข้างมากในรัฐสภา ดังนั้นแม้ทบัญญัติดังกล่าวจะขัดกับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา แต่ก็ช่วยให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ มีเวลาแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนและประเทศชาติ ส่วนการไม่ให้ความสำคัญกับสภานั้นเป็นเรื่องที่นายกรัฐมนตรีจะต้องเน้นย้ำกับรัฐมนตรี และออกมาตรการให้รัฐมนตรียังคงให้ความสำคัญกับงานของสภา

๘. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๓๑๓

จากการศึกษาพบว่า การกำหนดรูปแบบและวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าว ทำให้สามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ง่ายกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อน แต่การที่กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้จะต้องให้พรรคการเมืองที่ตนสังกัดมีมติให้เสนอนั้น ถือเป็นการจำกัดสิทธิของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมิให้เสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วยจิตสำนึกของตนเอง แต่กลับให้อยู่ในอำนาจของพรรคการเมือง การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็จะสำเร็จยากจนอาจนำไปสู่วิกฤตการณ์ทางการเมืองได้ อีกทั้งรูปแบบและวิธีการของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็มีอยู่รูปแบบเดียวใช้ทั้งการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบางประเด็นและการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ซึ่งมีได้ให้ประชาชนมีส่วนร่วม สมควรให้มีการกำหนดรูปแบบและวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้มีความแตกต่างกัน ถ้าเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมในบางประเด็นก็ใช้รูปแบบเดิม แต่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในวิธีใดวิธีหนึ่ง นอกจากนี้ควรมีการกำหนดรูปแบบและวิธีการจัดทำหรือแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ

(๘)

ไว้ด้วย เพื่อเปิดโอกาสให้มีการเปลี่ยนแปลงได้ตามวิถิต่างของกฎหมาย ในกรณีที่เป็น
การจัดทำหรือแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับควรให้องค์กรพิเศษที่ไม่ใช่รัฐสภา
ดำเนินการจะเหมาะสมและสอดคล้องกับปรัชญาและแนวคิดของนักการเมืองและพรรค
การเมืองไทย เมื่อเสร็จแล้วค่อยนำมาเสนอรัฐสภาเพื่ออนุมัติเท่านั้น หากรัฐสภาไม่อนุมัติ
ให้นำไปให้ประชาชนออกเสียงประชามติ และถ้าประชาชนเห็นด้วยก็ให้นำไป
ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญต่อไป

Digital Object
National Assembly Library

จากผลการวิจัยและข้อเสนอแนะที่กล่าวไว้ข้างต้น เป็นการศึกษาวิเคราะห์
ข้อมูลเอกสารที่ผู้วิจัยทำการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับแนวคิด ทฤษฎีต่าง ๆ ซึ่งได้มาจาก
หนังสือ และบทความต่าง ๆ จากห้องสมุดรัฐสภา มหาวิทยาลัยและหน่วยงานราชการ
อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง



Digital Object
National Assembly Library

บทที่

๑. บทนำ

- ๑.๑ ความสำคัญของปัญหา
- ๑.๒ วัตถุประสงค์ของการวิจัย
- ๑.๓ ขอบเขตของการวิจัย
- ๑.๔ วิธีดำเนินการวิจัย
- ๑.๕ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑

๔

๘

๙

๑๑

๒. แนวความคิดและทฤษฎี

๒.๑ การกำหนดจำนวนคะแนนเสียงขั้นต่ำของการคำนวณเพื่อหา
สัดส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อไว้
ร้อยละ ๕ ของจำนวนคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ ตาม
มาตรา ๑๐๐

๑๒

๑๖

๒.๑.๑ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

๑๗

๒.๑.๒ การเลือกตั้งของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

๑๘

๒.๒ การกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
และสมาชิกวุฒิสภา ต้องจบการศึกษาระดับปริญญาตรี ตาม
มาตรา ๑๐๗ (๓) มาตรา ๑๒๕ (๓)

๑๙

๒.๒.๑ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

๒๐

๒.๒.๒ การกำหนดวุฒิการศึกษาของผู้สมัครรับเลือกตั้ง
เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในต่างประเทศ

๒๑



๒.๓ การกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องสังกัดพรรคการเมืองไม่น้อยกว่า ๕๐ วัน นับถึงวันสมัครรับ เลือกตั้ง ตามมาตรา ๑๐๗ (๔)	๑๗
๒.๓.๑ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ	
๒.๔ การขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบบัญชีรายชื่อ กรณีไปอุปสมบทเป็นพระภิกษุภายหลังวันสมัคร รับเลือกตั้ง ตามมาตรา ๑๐๘ (๓)	๑๕
๒.๔.๑ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ	๒๐
๒.๔.๒ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ	๒๒
๒.๔.๓ ย่อคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด	๒๘
๒.๕ การกำหนดให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ตามมาตรา ๑๒๒	๓๑
๒.๕.๑ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ	๓๑
๒.๖ การแนะนำตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ตามมาตรา ๑๒๕	๓๒
๒.๖.๑ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ	๓๓
๒.๗ การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา ๑๘๕	๓๔
๒.๗.๑ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ	๓๕
๒.๗.๒ การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีของต่างประเทศ	๓๕



๒.๘ การห้ามรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา	๔๐
ในขณะที่เดียวกัน ตามมาตรา ๒๐๔	
๒.๘.๑ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ	๔๐
๒.๙ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๓๑๓	๔๕
๒.๙.๑ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ	๔๖
๒.๙.๒ การแก้ไขรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ	๕๐
๓. ความคิดเห็นของนักวิชาการและบุคคลที่เกี่ยวข้อง	๕๓
๓.๑ การกำหนดจำนวนคะแนนเสียงขั้นต่ำของการคำนวณ	๕๓
เพื่อหาสัดส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบ	
บัญชีรายชื่อไว้ร้อยละ ๕ ของจำนวนคะแนนเสียง	
รวมทั้งประเทศ ตามมาตรา ๑๐๐	
๓.๒ การกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	๕๕
และสมาชิกวุฒิสภาต้องจบการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไป	
ตามมาตรา ๑๐๗ (๓) มาตรา ๑๒๕ (๓)	
๓.๓ การกำหนดคุณสมบัติให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิก	๕๖
สภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองเป็นเวลา	
ไม่น้อยกว่า ๕๐ วันนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง ตาม	
มาตรา ๑๐๗ (๔)	
๓.๔ การขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็น	๕๘
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ กรณีไปอุปสมบทเป็น	
พระภิกษุภายหลังวันสมัครรับเลือกตั้ง ตามมาตรา ๑๐๘ (๓)	



๓.๕ การกำหนดให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา ๑๒๒)	๖๒
๓.๖ การแนะนำตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ตามมาตรา ๑๒๕	๖๓
๓.๗ การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรี ตามมาตรา ๑๒๕	๖๖
๓.๘ การห้ามรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกัน ตามมาตรา ๒๐๔	๖๗
๓.๙ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๓๑๓	๗๔
๔. บทวิเคราะห์	๗๗
๔.๑ การกำหนดจำนวนคะแนนเสียงขั้นต่ำของการคำนวณเพื่อหาสัดส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อไว้ร้อยละ ๕ ของจำนวนคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ ตามมาตรา ๑๐๐	๗๗
๔.๑.๑ ผลดีของการกำหนดจำนวนคะแนนเสียงขั้นต่ำร้อยละ ๕	๗๘
๔.๑.๒ ผลเสียของการกำหนดจำนวนคะแนนเสียงขั้นต่ำร้อยละ ๕	๗๙
๔.๒ การกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องจบการศึกษาระดับปริญญาตรี ตามมาตรา ๑๐๓ (๓)	๘๐



๔.๒.๑	ผลดีของการกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องจบการศึกษาระดับปริญญาตรี	๘๐
๔.๒.๒	ผลเสียของการกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องจบการศึกษาระดับปริญญาตรี	๘๑
๔.๓	การกำหนดคุณสมบัติให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๕๐ วันนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง ตามมาตรา ๑๐๗ (๔)	๘๑
๔.๓.๑	ผลดีของการกำหนดระยะเวลาให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง ๕๐ วัน	๘๒
๔.๓.๒	ผลเสียของการกำหนดระยะเวลาให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง ๕๐ วัน	๘๕
๔.๔	การขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ กรณีไปอุปสมบทเป็นพระภิกษุภายหลังวันสมัครรับเลือกตั้ง ตามมาตรา ๑๐๘ (๓)	๘๖
๔.๕	การกำหนดให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ตามมาตรา ๑๒๒	๘๘
๔.๕.๑	ผลดีของการกำหนดให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา	๘๘
๔.๕.๒	ผลเสียของการกำหนดให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา	๘๙



๔.๖ การแนะนำตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา	๕๐
ตามมาตรา ๑๒๕	
๔.๖.๑ ผลดีของการให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา	๕๐
แนะนำตัว	
๔.๖.๒ ผลเสียของการให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา	๕๑
แนะนำตัว	
๔.๗ การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี	๕๒
ตามมาตรา ๑๘๕	
๔.๗.๑ ผลดีของการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ	๕๓
นายกรัฐมนตรี ตามมาตรา ๑๘๕	
๔.๗.๒ ผลเสียของการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ	๕๓
นายกรัฐมนตรี ตามมาตรา ๑๘๕	
๔.๘ การห้ามรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา	๕๔
ในขณะเดียวกัน ตามมาตรา ๒๐๔	
๔.๘.๑ ผลดีของการห้ามรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	๕๕
หรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกัน	
๔.๘.๒ ผลเสียของการห้ามรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	๕๖
หรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกัน	
๔.๙ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๓๑๓	๕๗
๔.๙.๑ ผลดีของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๓๑๓	๕๗
๔.๙.๒ ผลเสียของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๓๑๓	๕๘



๕. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

- ๕.๑ การกำหนดจำนวนคะแนนเสียงขั้นต่ำของการคำนวณเพื่อหาสัดส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อไว้ร้อยละ ๕ ของจำนวนคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ ตามมาตรา ๑๐๐
- ๕.๒ การกำหนดคุณสมบัติให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องจบการศึกษาปริญญาตรีขึ้นไป ตามมาตรา ๑๐๗ (๓) มาตรา ๑๒๕ (๓) ๑๐๑
- ๕.๓ การกำหนดคุณสมบัติให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๕๐ วันนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง ตามมาตรา ๑๐๗ (๔) ๑๐๑
- ๕.๔ การขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อกรณีไปอุปสมบทเป็นพระภิกษุภายหลังวันสมัครรับเลือกตั้ง ตามมาตรา ๑๐๕ (๓) ๑๐๓
- ๕.๕ การกำหนดให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ตามมาตรา ๑๒๒ ๑๐๔
- ๕.๖ การแนะนำตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ตามมาตรา ๑๒๕ ๑๐๕
- ๕.๗ การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา ๑๘๕ ๑๐๗



๑. ความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับการยกย่องว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยมากที่สุดฉบับหนึ่งของประเทศไทย จนได้รับการขนานนามว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ซึ่งแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน คือ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้ความสำคัญกับประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมมากที่สุด กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญเป็นการปฏิรูปการเมืองการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริงที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการเมืองไทยอย่างชัดเจน นอกจากนี้สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญยังคำนึงถึงการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ

แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้จะมีจุดเด่นหลายประการก็ตาม แต่หลังจากการใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวไประยะหนึ่งก็พบปัญหาและข้อขัดแย้งหลายประการ มีปัญหาสับสนเกี่ยวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาก มีปัญหาที่ต้องตีความโดยศาลรัฐธรรมนูญ มีปัญหาถกเถียงกันระหว่างสมาชิกร่างรัฐธรรมนูญและผู้ที่เกี่ยวข้องว่าบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมีความหมายอย่างไร มีปัญหาว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตีความถูกต้องด้วยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่

ที่ผ่านมามีความจำเป็นต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มาตรา ๒๕๗ ในกรณีที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้พิพากษาว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งเก้าคนมีความผิดในข้อหาร่วมกันออกกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ โดยไม่มีอำนาจตามกฎหมายอันเป็นเหตุให้

ป.ป.ช. ทั้งคณะว่างลง การสรรหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้เนื่องจาก
บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๗

ปัญหาข้อขัดแย้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยังมี
อีกมาก ซึ่งมีความเห็นจากหลายฝ่ายทั้งจากนักการเมือง และนักวิชาการ ที่เรียกร้องให้มีการ
การแก้ไขรัฐธรรมนูญในบางประเด็นในหมวดรัฐสภา หมวดคณะรัฐมนตรีและหมวด
การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ได้มีประเด็นที่ขอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ได้แก่

- การกำหนดสัดส่วนการคำนวณคะแนนเสียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชี
รายชื่อไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕ ของจำนวนคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ เป็นการกำหนด
จำนวนสูงเกินไป ทำให้พรรคการเมืองขนาดกลางและขนาดเล็กไม่มีโอกาสได้รับเลือกตั้ง
- การกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา
ต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีเป็นการกีดกันประชาชนซึ่งส่วนใหญ่ไม่ได้จบ
ปริญญาตรีไม่ให้มีโอกาเสนอตัวให้ประชาชนเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย
- การกำหนดให้ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองอย่างน้อย
๕๐ วันนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย้ายพรรคได้ยากขึ้น และ
ขาดอิสระในการแสดงความคิดเห็นที่ขัดต่อมติพรรค
- การที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ไปอุปสมบท
เป็นพระภิกษุภายหลังวันสมัครรับเลือกตั้ง ก็ถือว่าขาดคุณสมบัติเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็น
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ซึ่งจะส่งผลให้จำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อมีไม่
ครบ ๑๐๐ คน อาจเกิดปัญหาต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย
- การกำหนดให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นการกำหนดเขต
เลือกตั้งที่ใหญ่เกินไป ทำให้ไม่สะท้อนความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง
- การห้ามผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาหาเสียงแต่ให้ใช้การแนะนำ
ตัวแทน ทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ไม่มีชื่อเสียงเปรียบและประชาชนขาดข้อมูลในการ
ตัดสินใจ

รัฐมนตรี การต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนใหม่มาด้วย หรือถ้าเป็นเรื่องร้ายผิดปกติกต้องยื่นเรื่องถอดถอนก่อน ทำให้การขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีทำได้ยาก

- การกำหนดให้รัฐมนตรีต้องพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้ขาดความเชื่อมโยงระหว่างรัฐมนตรีกับรัฐสภาขัดกับหลักการปกครองระบบรัฐสภา

- การกำหนดวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้นและต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ทำให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญทำได้ยากในประเด็นที่มีผลกระทบต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา โดยที่ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมด้วย

ประเด็นที่มีการเสนอขอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้ ส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นใหม่ไม่เคยมีในรัฐธรรมนูญฉบับใดมาก่อนเพื่อต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง นำไปสู่การปฏิรูปการเมืองซึ่งการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายสูงสุดใช้ในการปกครองประเทศเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อน ที่สำคัญรัฐธรรมนูญฉบับนี้จัดทำโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญและผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชนทั่วประเทศ ในขณะที่การแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้นรัฐสภาเป็นผู้แก้ไข ดังนั้น การที่จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญประเด็นใดต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและความต้องการของประชาชนด้วย ไม่ใช่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของบุคคล กลุ่ม หรือพรรคการเมืองใด เพราะเมื่อมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญประเด็นใดย่อมส่งผลกระทบต่อกระบวนการทำงานของรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและประชาชนได้ จึงควรที่จะได้มีการศึกษาในหมวดรัฐสภา หมวดคณะรัฐมนตรีและหมวดการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญว่ามีประเด็นใดบ้างที่มีการเรียกร้องให้จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขและจะแก้ไขอย่างไรเพื่อให้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เดิมหมดไปไม่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปการเมือง



๒. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๒.๑ เพื่อศึกษาประเด็นที่มีผู้เสนอให้มีการแก้ไข ดังต่อไปนี้

๒.๑ หมวด ๖ รัฐสภา

๒.๒ หมวด ๗ คณะรัฐมนตรี

๒.๓ หมวด ๑๒ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

๒.๒ เพื่อศึกษาแนวความคิด ทฤษฎี เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในประเด็นที่มีการเสนอขอให้มีการแก้ไข

๒.๓ เพื่อศึกษาความคิดเห็นของนักวิชาการและบุคคลที่เกี่ยวข้อง

๓. ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ จะทำการศึกษาวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เฉพาะประเด็น ดังต่อไปนี้

หมวด ๖ รัฐสภา

๓.๑ การกำหนดจำนวนคะแนนเสียงขั้นต่ำของการคำนวณ เพื่อหาสัดส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบบัญชีรายชื่อไว้ร้อยละ ๕ (มาตรา ๑๐๐)

๓.๒ การกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาต้องจบการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไป (มาตรา ๑๐๗ (๓), มาตรา ๑๒๕ (๓))

๓.๓ การกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า ๕๐ วันนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา ๑๐๗ (๔)

๓.๔ การขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อกรณีไปอุปสมบทเป็นพระภิกษุภายหลังวันสมัครรับเลือกตั้ง (มาตรา ๑๐๕ (๓))

๓.๕ การกำหนดให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา ๑๒๒)

๓.๖ การแนะนำตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา ๑๒๕)

หมวด ๗ คณะรัฐมนตรี

๓.๗ การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี (มาตรา ๑๘๕)

๓.๘ การห้ามรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกัน (มาตรา ๒๐๔)

หมวด ๑๒ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๓๑๓)

การเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้กระทำได้เฉพาะคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาและต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

๔. วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการวิจัยเอกสาร โดยมีวิธีการดำเนินการศึกษาดังนี้

๔.๑ รวบรวมข้อมูลจากเอกสาร บทความ บทวิเคราะห์ รัฐธรรมนูญของประเทศ ไทย รัฐธรรมนูญของต่างประเทศ รายงานการประชุมของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ รายงานการประชุมของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ เอกสารการสัมมนา ตลอดจนงานวิจัยและวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง

๔.๒ ศึกษาวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ในประเด็นที่มีการเสนอให้มีการแก้ไข ข้อดี ข้อเสีย และความเป็นไปได้ในการแก้ไขที่จะไม่ก่อให้เกิดปัญหาอีก



๔.๓ วิเคราะห์ข้อมูลที่ค้นพบจากการวิจัยเอกสารนำมาสรุปและให้ข้อเสนอแนะ
แนวทางในการแก้ไข

๕. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๕.๑ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีข้อมูลประกอบการพิจารณาแก้ไข
เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สำหรับให้บริการแก่สมาชิก
รัฐสภา

๕.๒ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีรายงานการวิจัยแก้ไขเพิ่มเติม
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เพื่อเผยแพร่ความรู้ให้แก่ประชาชน
และบุคคลในวงงานรัฐสภา

บทที่ ๒
แนวความคิด และทฤษฎี



นับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้พบประเด็นปัญหาในหมวดรัฐสภา หมวด คณะรัฐมนตรี และหมวดการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ อยู่หลายประเด็น ซึ่งก่อให้เกิด ปัญหาในการปฏิบัติ การที่จะแก้ไขในประเด็นใดจำเป็นต้องมีการศึกษาถึงเจตนารมณ์ใน การยกร่างรัฐธรรมนูญในประเด็นนั้นประกอบกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น จึงขอแยกเป็น ประเด็นดังต่อไปนี้

๑. การกำหนดจำนวนคะแนนเสียงขั้นต่ำของการคำนวณเพื่อหาสัดส่วนจำนวน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อไว้ร้อยละ ๕ ของจำนวนคะแนนเสียงรวมทั้ง ประเทศตามมาตรา ๑๐๐

มาตรา ๑๐๐ บัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองใดได้คะแนนเสียงน้อยกว่า ร้อยละห้าของจำนวนคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ ให้ถือว่าไม่มีผู้ใดในบัญชีนั้นได้รับ เลือกตั้ง และมีให้นำคะแนนเสียงดังกล่าวมารวมคำนวณเพื่อหาสัดส่วนจำนวนสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรตามวรรคสอง

วิธีคำนวณสัดส่วนคะแนนเสียงที่บัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองแต่ละพรรค ได้รับ อันจะถือว่าบุคคลซึ่งมีรายชื่ออยู่ในบัญชีของพรรคการเมืองนั้น ได้รับเลือกตั้งตาม สัดส่วนที่คำนวณได้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

ให้ถือว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งมีรายชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรค การเมืองได้รับเลือกตั้งเรียงตามลำดับจากหมายเลขต้นบัญชีลงไปตามจำนวนสัดส่วน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่คำนวณได้สำหรับบัญชีรายชื่อนั้น



เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

เจตนารมณ์ในการยกร่างรัฐธรรมนูญประเด็นนี้ได้มีการอภิปรายอย่างกว้างขวาง โดยกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญได้อภิปรายสนับสนุนให้กำหนดจำนวนคะแนนเสียงขั้นต่ำของการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อไว้ร้อยละ ๕ ของจำนวนคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ ไว้ดังนี้

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ “...ประเทศที่คิดระบบสัดส่วนขึ้นในสมัยใหม่โดยเฉพาะเยอรมัน หลังปี ๑๙๔๕ เขาู้ข้อเสียข้อนี้ว่าถ้าขึ้นใช้ระบบสัดส่วนแบบเต็มที่เขาจะได้รัฐสภาที่มีพรรคเล็กพรรคน้อยเต็มไปหมด ... ที่จำเป็นที่จะต้องกำหนด ๕ เปอร์เซ็นต์เหมือนในเยอรมัน แล้วไม่มี ๓ ที่นั่งในเขตเดียวคนเดียวทั้ง ๆ ที่เยอรมันก็เพื่อต้องการให้เกิดเสถียรภาพให้พรรคการเมืองที่ได้รับการยอมรับเท่านั้นได้ประโยชน์ ระบบบัญชีรายชื่อจะมีประโยชน์ในการคงเสถียรภาพของรัฐบาลถึงคนตีเข้ามาสู่ระบบการเมือง และแก้ปัญหาการซื้อเสียงได้ก็ต่อเมื่อเป็นระบบบัญชีรายชื่อระดับประเทศเท่านั้น”^๑

“...ถ้าหากว่าไม่มีจุดขั้นต่ำที่จะกำหนดให้บัญชีรายนั่นได้รับคะแนนเสียงอย่างน้อยร้อยละ ๕ แล้วละก็ปัญหาที่จะเกิดขึ้นก็คือความไร้เสถียรภาพในขณะที่ระบบบัญชีที่เราต้องการนำเข้ามาแล้วจำกัดว่าบัญชีรายชื่อใดได้คะแนนเสียงจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่มาใช้สิทธิต่ำกว่าร้อยละ ๕ ก็ไม่มีสิทธิได้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กระผมจึงคิดว่าการคงไว้ที่ ๕ เปอร์เซ็นต์ ตามที่บางประเทศปฏิบัติกันอยู่ เช่น เยอรมัน น่าจะเป็นการเหมาะสมกว่า เพราะนอกจากจะทำให้การใช้เงินลดลงหรือมีบทบาทลดลงแล้วยังทำให้เราได้พรรคยังทำให้เราได้คนที่มีความสามารถและไม่ทำลายเสถียรภาพของรัฐบาลด้วย....”^๒

พงศ์เทพ เทพกาญจนา “เหตุที่มีการกำหนดจำนวนร้อยละขั้นต่ำไว้ก็เพื่อที่จะกันปัญหาที่มีพรรคเล็กพรรคน้อยมากเกินไปอันนี้เป็นประสบการณ์ที่เคยพบมาใน

^๑ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๔/๒๕๔๐,” ๑๒ มิถุนายน ๒๕๔๐.

^๒ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๕/๒๕๔๐,” ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๐.

ต่างประเทศ.... การที่กำหนดไว้ร้อยละ ๕ แต่เดิมซึ่งคำนวณจากจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในระบบบัญชีรายชื่อ ๑๕๐ คน ร้อยละ ๕ ก็ต้องได้ประมาณ ๗ คนขึ้นไปก่อน หลังจากนั้นจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จาก ๑๕๐ คนเหลือ ๑๐๐ คน ถามว่า ร้อยละ ๓ หรือร้อยละ ๕ ถ้าเป็นร้อยละ ๕ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๕ คน ผมคิดว่า พรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๓ ถึง ๔ ก็ยังพอคุ้มครองงานทางการเมือง ได้พอสมควรแล้วมีโอกาสที่จะพัฒนาต่อไป...”^๑

นอกจากนี้ยังมีกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญได้อภิปรายคัดค้านการกำหนดคะแนนเสียงขั้นต่ำของการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อไว้ร้อยละ ๕ ของจำนวนคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศไว้ ดังนี้

วิสุทธิ โปธิแทน “...วิธีการที่ประเทศที่เขาใช้ระบบคล้าย ๆ ที่เราเสนอ ๓ - ๔ ประเทศ เขามีวิธีการอย่างเช่นประเทศต้นแบบคือประเทศเยอรมัน เขากำหนด ๕ เปอร์เซ็นต์... ในญี่ปุ่น กำหนด ๓ เปอร์เซ็นต์ ในอิตาลีกำหนดไว้ ๔ เปอร์เซ็นต์ ทั้งนี้ก็เพื่อเหตุผลว่าจะได้ให้พรรคที่มีขนาดเล็กหรือขนาดกลางที่มีศักยภาพที่มีนโยบายดี มีคุณสมบัติที่กำลังจะได้พัฒนาได้มีโอกาสมากขึ้นในการที่จะพัฒนาตัวเองและมีโอกาสเข้ามาฝึกฝนการทำงานทางการเมืองในรัฐสภาได้...”^๒

เดโช สวานานนท์ “...การกำหนดว่าจำนวนเท่าไรนั้นต้องคำนึงถึงประชากรทั้งประเทศเป็นเกณฑ์ การอ้างว่าประเทศโน้นใช้ ๑ เปอร์เซ็นต์ ประเทศนี้ใช้ ๓ เปอร์เซ็นต์นั้นไม่เพียงพอสำหรับตัวเลขที่จะมาเทียบเคียงกันเพราะว่าจำนวนประชากรแต่ละประเทศไม่เท่าเทียมกันของเรานั้นถ้ากำหนดร้อยละ ๕ แต่จำนวนประชากรเราทั้งหมด ๖๐ ล้านคน ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั้งหมดประมาณ ๓๘ ล้านคน ๕ เปอร์เซ็นต์ของ ๓๘ ล้านคน คือ ๒ ล้านคน เราจะปฏิเสธได้อย่างไร ถ้าพรรคการเมืองหนึ่งมีคนทั้ง

^๑ พงศ์เทพ เทพกาญจนา, “รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๔/๒๕๔๐,” ๑๒ มิถุนายน ๒๕๔๐.

^๒ วิสุทธิ โปธิแทน, “รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๔/๒๕๔๐,” ๑๒ มิถุนายน ๒๕๔๐.

ประเทศถึง ๒ ล้านคน สนับสนุนเขาและไปตัดเขาทิ้งมันเป็นไปไม่ได้เลย มันขัดกับหลักการอย่างที่เราพึงประสงค์จะเอาเสียงข้างน้อยเพื่อเข้าไปแทน...^๑



การเลือกตั้งของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี^๒

ในที่นี้จะขอกล่าวถึงระบบการเลือกตั้งของประเทศเยอรมนีที่ประเทศไทยนำมาใช้เป็นต้นแบบในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

๑. คะแนนเสียงเลือกตั้ง

ตามกฎหมายเลือกตั้งมาตรา ๔ ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งแต่ละคนมีคะแนนเสียง ๒ คะแนนเสียง แบ่งออกเป็น

(ก) คะแนนเสียงที่ ๑ เป็นคะแนนเสียงที่ใช้ลงให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งเพียงคนเดียวในเขตเลือกตั้งของตน เนื่องจากแต่ละเขตมีตัวแทนในสภาได้ ๑ คน

(ข) คะแนนเสียงที่ ๒ เป็นคะแนนเสียงที่ใช้ลงให้แก่บัญชีเลือกตั้งบัญชีใดบัญชีหนึ่งซึ่งจะมีการกล่าวถึงเรื่องบัญชีเลือกตั้งในลำดับต่อไป

อย่างไรก็ตาม แม้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจะมีคนละ ๒ คะแนนเสียง แต่เมื่อพิจารณาถึงผลลัพธ์แล้ว ก็เท่ากับว่ามีเพียงคะแนนเสียงเดียว ทั้งนี้เพราะในท้ายที่สุดแล้วตัวกำหนดจริง ๆ คือคะแนนเสียงที่สองซึ่งทำหน้าที่ชดเชยให้พรรคต่าง ๆ มีที่นั่งตามสัดส่วนคะแนนเสียงที่ตนได้รับจริง ๆ

๒. บัญชีเลือกตั้ง

พรรคการเมืองต่าง ๆ ที่เข้าร่วมการเลือกตั้ง มีสิทธิเสนอบัญชีรายชื่อผู้สมัครในนามของพรรคได้ในระดับรัฐเท่านั้น (ไม่มีบัญชีรายชื่อระดับสหพันธ์) แต่ในการคิด

^๑ เดโซ สวานานนท์, “รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๔/๒๕๕๐,” ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๐.

^๒ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, การเลือกตั้งและพรรคการเมือง บทเรียนจากเยอรมัน ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพมหานคร : สุขุมและบุตร, ๒๕๕๒), หน้า ๓๘ - ๓๙.



คะแนนเพื่อแบ่งสรรที่นั่งจะต้องเอาคะแนนที่พรรคได้รับจากทั้งประเทศมารวมกันทั้งหมด การให้เสนอบัญชีรายชื่อระดับรัฐนี้มีข้อดี คือ ทำให้การกระจายอำนาจการบริหารพรรคไปสู่ท้องถิ่น แต่ถ้าหากมีการใช้บัญชีระดับประเทศแล้ว จะทำให้กรรมการกลางของพรรคจะมีอำนาจมากเกินไป

๓. การคิดคะแนนเสียงที่ ๑

การคิดคะแนนเสียงที่ ๑ ที่เลือกผู้แทนเขตเลือกตั้งนั้น ใช้หลักคะแนนเสียงข้างมากรอบเดียว กล่าวคือ ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุด เป็นผู้ได้รับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น หากมีคะแนนเสียงเท่ากัน ก็ให้ใช้วิธีจับสลาก (กฎหมายเลือกตั้งมาตรา ๕ ของเยอรมนี)

๔. การคิดคะแนนเสียงที่ ๒

ระบบการเลือกตั้งของเยอรมนีนั้นแท้จริงแล้วก็คือระบบการเลือกตั้งตามสัดส่วนนั่นเอง เพราะคะแนนเสียงที่สองเท่านั้นที่จะเป็นตัวกำหนดว่า พรรคใดจะได้ที่นั่งในสภาเป็นจำนวนเท่าใด ในการคิดคะแนนจึงต้องคำนึงถึงข้อนี้เป็นหลัก

คะแนนที่จะนำมาคิด

ก่อนที่จะมีการคิดคะแนนเพื่อแบ่งสรรที่นั่ง จะต้องพิจารณาก่อนว่าคะแนนแต่ละคะแนนเข้าเกณฑ์ที่จะนำมาคิดเพื่อแบ่งสรรที่นั่งหรือไม่ เกณฑ์ดังกล่าวนี้มี ๒ ประการคือ

(ก) เพื่อให้สอดคล้องกับหลักที่ว่า ให้คะแนนเสียงที่สองเป็นตัวกำหนดในการแบ่งสรรที่นั่ง กฎหมายเลือกตั้งเยอรมันจึงกำหนดว่าคะแนนเสียงต่อไปนี้จะถูกตัดออกจากการคิดสัดส่วนคือ ๑) คะแนนเสียงที่สองของผู้เลือกตั้งที่ลงคะแนนเสียงที่หนึ่งให้กับผู้สมัครอิสระ และผลปรากฏว่าผู้สมัครอิสระนี้เป็นผู้ได้รับเลือก และ ๒) คะแนนเสียงที่สองของผู้เลือกตั้งที่ลงคะแนนที่หนึ่งให้กับพรรคการเมืองที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ยื่นบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคระดับรัฐ (กฎหมายเลือกตั้ง มาตรา ๖ วรรคหนึ่งของเยอรมนี)

กฎหมายต้องกำหนดไว้เช่นนี้ เพราะมิฉะนั้นแล้ว ผู้ลงคะแนนเสียงดังกล่าวจะได้ผล ๒ ชั้น คือ เลือกผู้แทนเขต ๑ คน แล้วยังเลือกผู้แทนตามบัญชีได้อีก ๑ คนด้วย ซึ่งเป็นการผิดวัตถุประสงค์ที่จะให้เสียงที่สองทำหน้าที่ชดเชยเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันของคะแนนเสียงทุก ๆ คะแนนเสียง

นอกจากนี้แล้ว การกลั่นกรองดังกล่าวยังเป็นการตัดปัญหากรณีที่พรรคหนึ่งส่งผู้สมัครของตนให้สมัครแบบอิสระ ครั้นเมื่อได้รับเลือกตั้งแล้วจึงค่อยเข้าร่วมกับพรรค ซึ่งจะทำให้พรรคนั้นแข็งแกร่งกว่าสัดส่วนที่พรรคได้รับจากการเลือกตั้งหรือกรณีที่พรรคการเมือง ๒ พรรคตกลงกันว่าพรรคหนึ่งจะส่งเฉพาะผู้สมัครเขต ขณะที่อีกพรรคหนึ่งส่งเฉพาะผู้สมัครตามบัญชี ซึ่งกรณีนี้จะทำให้มีการรวมคะแนนเสียงที่สองของผู้เลือกตั้งทั้ง ๒ พรรคไว้กับพรรคเดียว

(ข) เพื่อเป็นการกีดกันพรรคเล็กพรรคน้อยระดับหนึ่ง กฎหมายเลือกตั้งจึงกำหนดไว้ในกฎหมายเลือกตั้งมาตรา ๖ วรรค ๖ ว่า พรรคใดได้รับคะแนนเสียงจากทั้งประเทศรวมกันแล้วไม่ถึง ๕% ของคะแนนเสียงที่ลงทั้งหมด หรือมีผู้แทนเขตไม่ถึง ๓ เขต (๓ คน) จะไม่ได้รับพิจารณาในการจัดสรรที่นั่งตามสัดส่วน คะแนนดังกล่าวจึงสูญเปล่าใช้ไม่ได้

ในข้อนี้จึงมีปัญหว่า ในกรณีที่พรรคการเมืองสองพรรคตกลงกันในเนื้อหาว่า พรรคที่ใหญ่กว่าจะละเว้นเขตเลือกตั้ง ๓ เขตที่ตนมั่นใจ โดยไม่ส่งผู้สมัครเข้าแข่งขันกับพรรคเล็ก เพื่อให้พรรคเล็กได้รับเลือกโดยตรงใน ๓ เขตนี้ ซึ่งทำให้พรรคเล็กนี้มีสิทธิเข้าร่วมรับแบ่งสรรที่นั่งตามสัดส่วนของคะแนนเสียงที่ ๒ ข้อตกลงเช่นนี้ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ นักวิชาการกฎหมายเยอรมันส่วนใหญ่เห็นว่า ข้อตกลงดังกล่าวไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด และในทางปฏิบัติก็เคยมีการตกลงกันแล้วระหว่างพรรค CDU กับพรรค DP ในการเลือกตั้งปี ๑๙๕๗

สำหรับเกณฑ์ ๕% ซึ่งขัดกับหลักความเสมอภาคในการเลือกตั้งนั้น ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้ตัดสินวางบรรทัดฐานมาแต่ต้นว่า เกณฑ์นี้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เพราะในการเลือกตั้งนั้นมีได้มีวัตถุประสงค์เพียงแต่จะเลือกรัฐสภาที่สะท้อนแนวความคิดของกลุ่มประชาชนที่อยู่ในสังคมตามสัดส่วนที่ถูกต้องเท่านั้น หากแต่ยังจะต้องมีหลักประกันระดับหนึ่งว่า สถานีจะสามารถทำหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถเลือกรัฐบาลที่มีเสถียรภาพเข้ามาบริหารประเทศได้ด้วย



๒. การกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ต้องจบการศึกษาระดับปริญญาตรี ตามมาตรา ๑๐๗(๓) มาตรา ๑๒๕ (๓)

มาตรา ๑๐๗ บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้ที่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร...

...(๓) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า^๑ หนึ่งแต่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา...

มาตรา ๑๒๕ บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้ที่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

...(๓) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า...

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญ

เจตนารมณ์ในการยกร่างรัฐธรรมนูญประเด็นนี้ กระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้อภิปรายสนับสนุนการกำหนดคุณสมบัติให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ต้องจบการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไปไว้ดังนี้

บุญเลิศ ทรายทองเดช “...ก็เพื่อต้องการคนที่มีความรู้ ความสามารถ มีประสบการณ์เข้ามาบริหารประเทศประกอบกับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เป็นไปเพื่อการปฏิรูปการเมือง ดังนั้น จึงควรกำหนดคุณสมบัติไว้เพื่อความเหมาะสม...”^๑

ถาวร จันทรทัต “...กำหนดให้มีวุฒิปริญญาตรี การที่บุคคลที่จะมาเป็นผู้บริหารประเทศไม่ว่าตำแหน่งใด ๆ ก็ตามนั้น ควรจะมีวุฒิภาวะพอสมควรในอดีตที่ผ่านมา นั้น เคยมีวุฒิภาวะของผู้ที่จะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นอายุ ๒๕ ปี มาตลอดเวลาดังแต่มีกฎหมายเลือกตั้ง ตั้งแต่มีรัฐธรรมนูญ บัดนี้ สังคมมันเจริญขึ้นแล้ว แล้วก็คนมีความรู้มากขึ้น วุฒิภาวะไม่ว่าจะเป็นด้านอายุ การศึกษา ก็ควรจะเพิ่มขึ้น วุฒิกการศึกษานั้นมันเป็นสิ่งที่จะบอกให้เห็นข้อเท็จจริงอยู่ประการหนึ่งคือ คนเรานี้เมื่อมีการศึกษาระดับ

^๑ บุญเลิศ ทรายทองเดช, “รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๕/๒๕๔๐,” ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๐.



ปริญญาตรีขึ้นไปนั้น จะต้องมีการได้เรียนรู้ในแง่ปรัชญาต่าง ๆ ในแง่วิชาการต่าง ๆ ปัญหาต่างของสังคมของมนุษย์ ส่วนคนที่จบ ป. ๔ หรือว่าการศึกษาระดับมัธยมจริงอยู่ เขาก็เรียนรู้มาเหมือนกันแต่เรียนมาเพียงเพื่อให้รู้ในบางสิ่งบางอย่างไม่สามารถที่จะเข้าใจ ปัญหาที่ลึกซึ้งในระดับที่จะมาบริหารประเทศชาติได้ สังคมขณะนี้คนเรียนจบปริญญาตรี มากมายมหาศาลไม่เหมือนสมัยก่อน สมัยก่อนนั้นถ้ามากำหนดคปริญญาดูอย่างนี้ก็น่าจะ ไม่เหมาะสม เพราะคนเรียนปริญญาตรีน้อยแต่ในสมัยนี้มีคนเรียนปริญญาตรีมาก แล้วยัง เราไปกำหนดการศึกษาภาคบังคับให้มีการเรียน ๑๒ ปี อีก แสดงว่าคนต่อไปนั้นจะต้องมีการศึกษาสูงขึ้นเรื่อย ๆ นี่คือเหตุผลที่สำคัญที่สุด...”^๑

เหลื่อม พันธุ์ฤกษ์ “...ประเด็นในเรื่องคุณสมบัติต้องมีความรู้ไม่ต่ำกว่า ปริญญาตรี คุณสมบัติอันนี้ผมมีความเห็นว่าเป็นหลักการที่ถูกต้องแล้วเพราะว่าในการ คัดเลือกคนดีเพื่อบริหารธุรกิจให้ดีขึ้น มันเป็นหลักการที่ถูกต้อง มาตั้งแต่ผมเด็ก ๆ ได้ เรียนประวัติศาสตร์ มาตั้งแต่รัชกาลที่ ๔ พระองค์เห็นว่าการที่จะทำให้ประเทศไทยมั่นคง เจริญ ปลอดภัยได้บุคคลที่จะเป็นผู้บริหารประเทศหรือรับใช้ประเทศนี้ต้องมีความรู้ มีความสามารถเป็นอย่างดี เพราะฉะนั้นนโยบายของตั้งแต่รัชกาลที่ ๔ มาถึงรัชกาลที่ ๕ รัชกาลที่ ๖ ผมพยายามเจริญรอยตามนโยบายอันนี้เป็นที่สูงสุดเลยว่าเป็นนโยบายที่ ถูกต้อง...”^๒

^๑ ท้าว จันทร์สม, “รายงานการประชุมสภาว่ารัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๕/๒๕๔๐,” ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๐.

^๒ เหลื่อม พันธุ์ฤกษ์, “รายงานการประชุมสภาว่ารัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๕/๒๕๔๐,” ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๐.

การกำหนดวุฒิการศึกษาของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในต่างประเทศ^๑

๑. สหราชอาณาจักร^๒ การกำหนดคุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้งสภาสามัญ (House of Commons) ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน หลักเกณฑ์สำคัญที่ใช้ในการกำหนดคุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้งสภาสามัญได้แก่ สัญชาติ อายุ และไม่มีลักษณะต้องห้ามทางกฎหมายบางประการ ส่วนในเรื่องวุฒิการศึกษาของผู้สมัครรับเลือกตั้งสภาสามัญนั้นไม่เคยมีการกำหนดในเรื่องดังกล่าวแต่อย่างใด^๓ เพราะปรัชญาการเมืองของอังกฤษได้มีการต่อสู้ในเรื่องชนชั้น โดยเกรงว่าชนชั้นสูงและที่มีทรัพย์สินสมบัติมีการศึกษาคดีเท่านั้นจะมีอิทธิพลในสภา

๒. สหรัฐอเมริกา^๔ คุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสภาผู้แทนราษฎรของประเทศสหรัฐอเมริกา (House of Representatives) นั้น ไม่มีข้อกำหนดในเรื่องวุฒิการศึกษาสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์สำคัญที่ใช้ในการกำหนด คือ สัญชาติ อายุ และภูมิลำเนาของผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นวิวัฒนาการของระบบการเมืองจากเหตุผลทางประวัติศาสตร์ ภูมิศาสตร์การเมืองและสังคม ที่ผู้คนอพยพหนีมาจากสังคมเจ้าขุนมูลนายของยุโรป จึงรังเกียจการแบ่งชั้นวรรณะของบุคคลอย่างมากและพยายามมุ่งแสวงหาความเสมอภาคตามหลักประชาธิปไตย

^๑ จำสืบคำรวบเนติวงศ์ พลະไซ, “หลักความเสมอภาค: ศึกษากรณีการกำหนดคุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๗), หน้า ๕๘-๑๒๔.

^๒ Parliament, **House of Lord** [online] Available URL : <http://www.parliament.uk/commons/lib/Ge-cants.htm>, 2005, (March, 20).

^๓ McGlashan and Ringer, op.cit.

^๔ The United States Constitution 1787, Article 1, Section 2, Clause 2.



๓. สาธารณรัฐฝรั่งเศส^๑ คุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกแห่งชาติ (Assemblée Nationale) หลักเกณฑ์สำคัญที่ได้มีการกำหนด คือ สัญชาติ อายุ และฐานะทางกฎหมายที่สำคัญบางประการ ส่วนในเรื่องระดับคุณวุฒิการศึกษาของผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้น ไม่เคยมีการกำหนดไว้ เพียงจากจะเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาค ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานและไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ (Unconstitutionality)^๒

๔. สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี^๓ การกำหนดคุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ (Federal Assembly) ได้แก่ สัญชาติ อายุ และไม่มีลักษณะต้องห้ามทางกฎหมายบางประการ ส่วนในเรื่องวุฒิการศึกษาผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้น ไม่เคยมีกำหนดซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้งโดยเสมอภาค

๕. ประเทศญี่ปุ่น^๔ คุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อาศัยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา ๔๕ ค.ศ. ๑๙๔๖ ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับความเสมอภาคของบุคคล (democratic provision) ที่นำมาใช้กับทั้งสองสภาโดยมีผลบังคับใช้จนถึงปัจจุบันมีหลักเกณฑ์สำคัญที่ใช้ในการกำหนด คือ สัญชาติ อายุ และไม่เป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามทางกฎหมายบางประการ ส่วนในเรื่องระดับวุฒิการศึกษา^๕ ผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้น ไม่เคยมีกำหนดไว้

^๑ The Republic of French Constitution, Article 25, Embassy of France in US, Election [online] Available URL: http://www.info-france-usa.org/atoz/elect_nat.asp, 17 March 2005.

^๒ Olivier Ribault, Law and Public Administration French Embassy, interview, 5 May 2005; Nathalie Martim, trans, *Assemblée-nationale* [online], Available URL: <http://www.assemblee-nationale.fr/election-depute.asp>, 2005 (March, 20)

^๓ บุญศรี มีวงศ์โฆษ, เรื่องเดิม, หน้า ๑๖-๑๘.

^๔ Theodore McNelly, *Politics and Government in Japan* (Boston: Houghton Mifflin, 1972 pp 129 - 130.

^๕ Takeshi Kohno, Kyorin University, Tokyo, Japan, interview, 9 January 2005.

๓. การกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้อง
สังกัดพรรคการเมืองไม่น้อยกว่า ๕๐ วัน นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา ๑๐๗ (๔)

มาตรา ๑๐๗ บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้ที่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง
เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร...

...(๔) เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียว
นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน...

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

เจตนารมณ์ในการยกร่างรัฐธรรมนูญประเด็นนี้ได้มีการอภิปรายอย่างกว้างขวาง
โดยกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและสภาร่างรัฐธรรมนูญได้อภิปรายสนับสนุน
การกำหนดระยะเวลาให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองใดพรรค
การเมืองหนึ่งเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๕๐ วัน ไว้ดังนี้

เกษม ศิริสัมพันธ์ "...รัฐธรรมนูญใหม่ที่กำลังจะร่างอยู่เป็นการรวมตัวเป็น
พรรคการเมืองทำได้ง่าย เพราะฉะนั้นก็ให้สังกัดพรรคแต่เมื่อสังกัดพรรคแล้วนั้น ผมคิดว่า
ผู้ที่สมัครรับเลือกตั้งควรจะมี ความผูกพันกับพรรคการเมืองนั้นให้แน่นนอนและมั่นคง
ไม่ใช่เป็นการสังกัดพรรคแบบฉวยโอกาส หรือปรวนแปรไปตามกระแสการเมือง ซึ่ง
เป็นสิ่งที่เป็นพฤติกรรมที่เราเห็นกันอยู่ เพราะฉะนั้นผมจึงสนับสนุน..."

บุญเลิศ กษายุทธเดช "...โดยหลักการที่เรากำหนดให้ผู้ที่จะลงสมัครนั้นต้อง
เป็นสมาชิกพรรคการเมืองพรรคหนึ่งพรรคเดียวนั้น ก็น่าจะเป็นสิ่งที่จะต้องอยู่ และ
มีผู้เสนอว่าจะให้มีการกำหนดระยะเวลาในการเข้าสังกัดพรรคการเมืองนั้น ซึ่งในช่วงที่เรา
ออกไปรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้นก็มึเสียงเรียกร้องกันมากเหลือเกิน เพราะ
ประชาชนนั้นเอือมระอาต่อการผันแปรพรรคการเมืองที่สังกัดของนักการเมือง ว่า
ทำไมจึงเปลี่ยนพรรคกันง่ายดายเหลือเกิน การเปลี่ยนแปลงแต่ละครั้งจะเกิดประโยชน์ต่อ
ส่วนรวม ต่อพี่น้องประชาชนอย่างไรหรือไม่ ซึ่งประชาชนนั้นสัมผัสไม่ได้ เพราะว่าการย้าย
พรรคย้ายบ้าน อ่างสถานที่พำนักในทางการเมืองของคนที่จะเข้ามาเป็นตัวแทนประชาชน

* เกษม ศิริสัมพันธ์, "รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ
ครั้งที่ ๑๕/๒๕๔๐," ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๐.



คิดยึดอยู่กับเหตุผลส่วนตัวเกี่ยวกับผลประโยชน์ของส่วนตัวของผู้นั้นเป็นหลัก แล้วก็เลยเรียกร้องอยากจะทำให้มีการกำหนดเอาไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เพื่อเห็นการเมืองของนักการเมืองนั้นเข้ารูปเข้ารอย...”^๑

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ “...วัตถุประสงค์ของการกำหนดเวลาต้องการให้คนเลือกให้แน่ คุณให้แน่ให้มีอุดมการณ์ให้แน่ ๓ เดือน ...”^๒

พงศ์เทพ เทพกาญจนา “...เหตุผลตรงนี้ก็เพื่อที่จะให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้น ก่อนที่จะเข้าไปสังกัดพรรคการเมืองใดควรจะได้พิจารณาในเรื่องของอุดมการณ์พรรคการเมือง การทำงานของพรรคการเมืองที่ตนจะเข้าสังกัดนั้นว่าสามารถจะเข้าไปทำงานด้วยกันได้หรือไม่ ไม่ใช่เข้าไปสมัครเพียงแค่เพื่อให้มีพรรคสังกัดเพื่อไปสมัครรับเลือกตั้ง หรือเพียงแค่ดูว่าโอกาสในการได้รับเลือกตั้งของตนนั้นจะมีเพิ่มขึ้นหรือไม่ ส่วนตรงนี้เราไม่อยากจะเห็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นย้ายพรรคบ่อย ๆ ย้ายพรรคทุกครั้งที่มีการยุบสภา ย้ายพรรคทุกครั้งที่มีการเลือกตั้งทั่วไป ถ้าเป็นกรณีเช่นนั้น ส่วนใหญ่แล้วไม่ใช่เพราะทำงานร่วมกันไม่ได้ ไม่ใช่หอรอกครับ แต่เพราะเขาใช้ปัจจัยอื่นในการตัดสินใจย้ายพรรค...”^๓

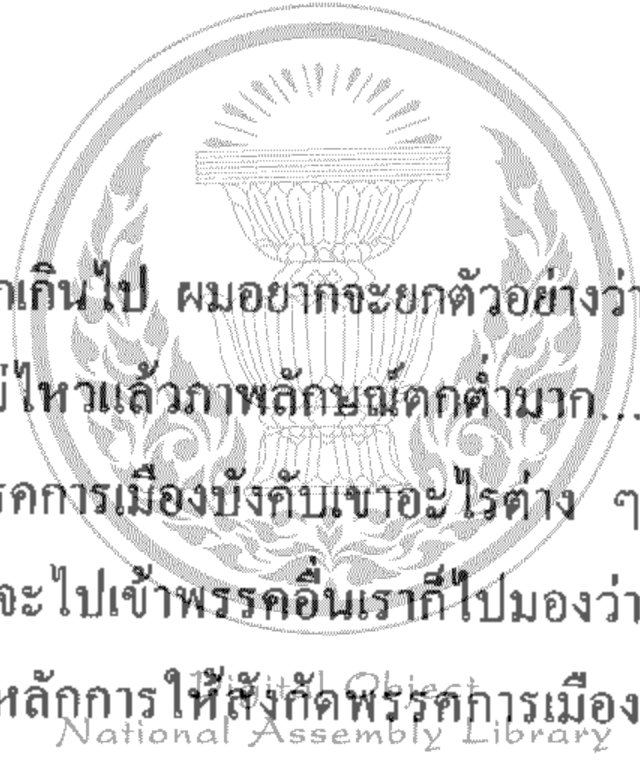
นอกจากนี้ยังมีกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญได้อภิปรายคัดค้านการกำหนดระยะเวลาไม่น้อยกว่า ๕๐ วัน ดังกล่าวไว้ ดังนี้

กระมล ทองธรรมชาติ “...เหตุผลที่ ๓ ผมไม่อาจรับ...ได้เลย เพราะว่าการที่ไปบังคับให้ต้องสังกัดพรรคการเมืองภายใน ๕๐ วัน ถึงจะสมัครได้ อันนี้เลยไปขัดแย้งกับหลักการดั้งเดิมที่เรา คือ ผมพอยอมมาว่าให้สังกัดพรรคได้แต่ให้พรรคตั้งง่าย ๆ แต่พอกลับมาเพื่อเงื่อนไขว่าต้องอยู่ในพรรคการเมืองแล้ว ๕๐ วันถึงจะสมัครได้ อันนี้ยัง

^๑ บุญเลิศ คชาบุทศเดช, “รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๕/๒๕๔๐,” ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๐.

^๒ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๕/๒๕๔๐,” ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๐.

^๓ พงศ์เทพ เทพกาญจนา, “รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๕/๒๕๔๐,” ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๐.



เป็นการกดขี่มากเกินไป เป็นการปลักสิทธิของผู้สมัครมากเกินไป ผมอยากจะยกตัวอย่างว่า เขาอยู่ในพรรคการเมืองที่แสนจะแสบพรรคการเมืองนั้น ไม่ไหวแล้วภาพลักษณ์ตกต่ำมาก... แล้วเขาก็อยู่ในความขมขื่นมาตลอด เพราะกฎหมายพรรคการเมืองบังคับเขาอะไรต่าง ๆ เหล่านี้ เป็นต้น แล้วเรายังจะให้เขาอยู่นะครับ พอเขาจะไปเข้าพรรคอื่นเราก็ไปมองว่า เขาหายตัว ผมจึงอยากจะเรียนว่า แม้จะสนับสนุนในหลักการให้สังกัดพรรคการเมือง เหตุผลหลายประการ...ถ้าในเหตุผลที่ ๓ ของผมแล้วก็ไม่อาจขอรับข้อเสนอ...ไว้ได้...”^๑

ประวิทย์ เจนวิระนนท์ “...เราอย่าไปจำกัดสิทธิเขาว่า ๓ เดือนห้ามย้ายพรรค โดยมองประเด็นปัญหาเพียงปัญหาเดียว คือการที่ย้ายพรรคนั้นเป็นคนที่ย้ายโดยไม่ชอบธรรมเห็นแก่ผลประโยชน์...แต่ถ้าท่านเขียน ๓ เดือนเพราะเหตุว่าเพื่อที่จะกั้นนักการเมืองที่ชอบย้ายพรรคด้วยความไม่สุจริต ผมไม่เห็นด้วยกัน”^๒

จะเห็นได้ว่าในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ที่กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้นไม่มีการกำหนดระยะเวลาให้ต้องเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งไว้ยกเว้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่กำหนดระยะเวลาหรือเงื่อนไขการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองไว้ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันการย้ายพรรคของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้การย้ายพรรคเป็นไปได้ยากขึ้น

๔. การขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ กรณีไปอุปสมบทเป็นพระภิกษุภายหลังวันสมัครรับเลือกตั้ง ตามมาตรา ๑๐๕ (๓)

มาตรา ๑๐๕ บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ...

^๑ กระมล ทองธรรมชาติ, “รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๕/๒๕๔๐,” ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๐.

^๒ ประวิทย์ เจนวิระนนท์, “รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๕/๒๕๔๐,” ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๐.



...(๓) เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๐๖ (๑) (๒) หรือ (๔)...

มาตรา ๑๐๖ บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ในวันเลือกตั้งเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง คือ ...

...(๒) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช... Digital Object
National Assembly Library

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญ

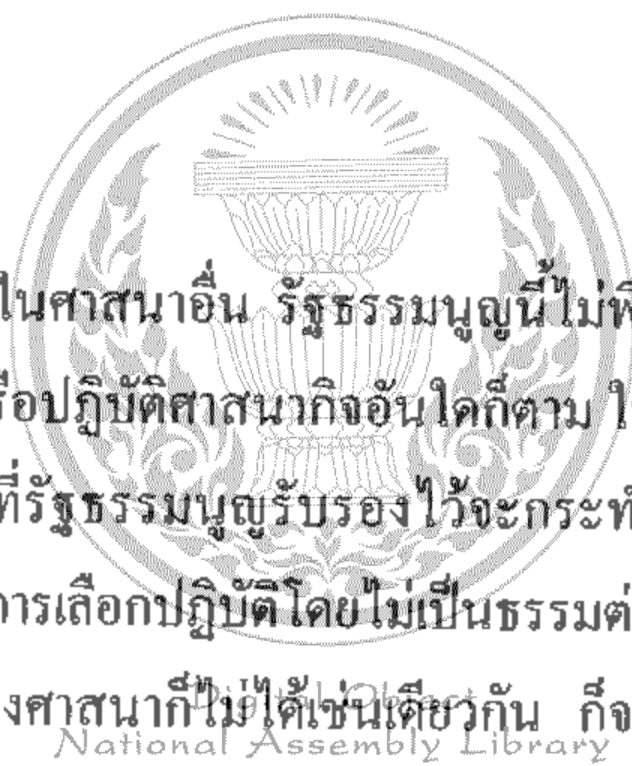
เจตนารมณ์ในการยกร่างรัฐธรรมนุญประเด็นนี้ กระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนุญ สภาร่างรัฐธรรมนุญได้อภิปรายเกี่ยวกับการห้ามภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๐๕ (๓) ไว้ดังนี้

สมคิด เลิศไพฑูรย์ "...การให้ภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวชแยกออกจากทางโลก คือเรื่องของการเมืองเป็นเรื่องที่สำคัญ หากบุคคลดังกล่าวได้มีส่วนร่วมในทางการเมือง สิ่งที่เกรงกันก็คือว่าจะก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ขึ้นหรือไม่ในระบบการเมืองต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น เป็นไปได้หรือไม่ว่าบุคคลที่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต นักบวชอาจจะแนะนำประชาชน หรือกลุ่มคนต่าง ๆ ไปในทิศทางที่เกิดความแตกต่างกันในเรื่องของความคิดเห็นต่าง ๆ ในทางการเมืองเกิดขึ้นได้ ในต่างประเทศนั้นการแบ่งแยกระหว่างอาณาจักร กับศาสนจักรออกจากกันเป็นเรื่องที่สำคัญ ผมคิดว่าในเมืองไทยก็เป็นเรื่องที่สำคัญเช่นเดียวกัน..."*

ส่วนกระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนุญ สภาร่างรัฐธรรมนุญที่อภิปรายคัดค้านการห้ามภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๐๕ (๓) ไว้ดังนี้

สมเกียรติ อ่อนวิมล "...ห้ามมิให้ภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช ไปใช้สิทธิเลือกตั้งเห็นว่าไม่ถูกต้อง เพราะเป็นการลิดรอนสิทธิของบุคคลเป็นการขัดกับมาตรา ๕ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๗ เพราะว่ามาตรา ๕ บอกว่า ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนุญนี้เสมอกัน

* สมคิด เลิศไพฑูรย์, "รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนุญ ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๐," ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๐.



ถ้าคนไทยเกิดไปบวชเป็นพระสงฆ์ในศาสนาพุทธหรือในศาสนาอื่น รัฐธรรมนูญนี้ไม่เพียงจะไปจำกัดสิทธิของคนไทยไม่ว่าจะนับถือศาสนาใดหรือปฏิบัติศาสนากิจอันใดก็ตาม ในมาตรา ๒๘ บอกว่าการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ อันนี้ก็ขัดต่อมาตรานี้เช่นเดียวกัน มาตรา ๒๙ การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องความเชื่อทางศาสนาที่ไม่ได้เช่นเดียวกัน ก็จะเห็นว่าเรากำลังร่างมาตรานี้ แม้ว่าจะอ้างว่าทำมาทุกยุคทุกสมัยทุกฉบับก็เป็นการขัด โดยไม่เคยพิกมาคว่าเรากำลังลิดรอนสิทธิของคนไทย ไม่ว่าท่านจะบวชอยู่ในศาสนาใดก็ตาม ในมาตรา ๓๗ บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนา การใช้เสรีภาพตามวรรคหนึ่งย่อมได้รับความคุ้มครองมิให้รัฐกระทำการใด ๆ อันเป็นการรอนสิทธิหรือเสียประโยชน์อันควรมีควรได้ เพราะเหตุที่ถือศาสนา นิกายของศาสนา ลัทธิ นิยมในทางศาสนา หรือปฏิบัติตามศาสนาบัญญัติ หรือพิธีกรรมตามความเชื่อถือแตกต่างจากบุคคลอื่น เพราะฉะนั้นพิจารณามาตรานี้เฉพาะใน (๒) เห็นจะห้ามพระภิกษุ สามเณร นักพรต นักบวชไม่ให้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งไม่ได้เพราะว่าเป็นสิทธิของบุคคล และอาจจะครอบคลุมถึงทุกศาสนาด้วย เราไม่ใช่ผู้ที่ทรงศีลหรือผู้ที่รู้ศาสนบัญญัติของศาสนาใดสักซึ่ง และมีได้มีอำนาจอันใดที่จะมารวมตัวกันบัญญัติห้ามบุคคลผู้ทรงศีลในศาสนาต่าง ๆ เหล่านั้น โดยเฉพาะศาสนาพุทธ หรืออาจจะรวมไปถึงข้อขัดแย้งผู้ที่เรารู้ว่าเป็นนักบวชและอาจจะไม่ใช่นักบวชในศาสนาอิสลาม ซึ่งอาจจะเป็นเพียงผู้สอนศาสนาเท่านั้น เหตุผลที่ ๒ ในการตัด (๒) ก็คือการเลือกตั้งนั้นเป็นหน้าที่แล้ว คนไทยที่สมประกอบ สติสัมปชัญญะดี และเป็นผู้ทรงศีลอีกต่างหาก อาจจะมีคามคิดงาม แนะนำประชาชนได้ดีกว่าด้วยเข้าไปในการใคร่ครวญพิจารณาหาเหตุผล.. กลับถูกห้ามมิให้ใช้สิทธิ ซึ่งควรจะให้สิทธิได้ดีกว่าคนทั่วไปด้วยซ้ำไป เพราะฉะนั้นการเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของผู้ที่พึงจะมีส่วนร่วมในสังคม ไม่ได้ต้องการให้พระสงฆ์ เณร หรือนักบวชในศาสนาพุทธไปใช้สิทธิโดยตรง แต่ว่าต้องการมิให้ห้ามเขาไปใช้สิทธิ ส่วนเขาจะไปใช้สิทธิอย่างไรนั้นก็เป็นเรื่องหนึ่ง ตอนนี้ถ้ารัฐธรรมนูญมาตรานี้ในมาตรา ๑๐๕ บัญญัติว่า อันนี้เป็นข้อยกเว้นไม่ให้พระภิกษุ สามเณร นักบวช นักพรตไปใช้สิทธิ ก็คงจะหมายความว่าเป็นการตั้งข้อยกเว้นเพื่อมิให้ศาสนามายุ่งเกี่ยวกับการเมือง เหตุผลนี้ก็ใช้ไม่ได้ เพราะว่าศาสนากับการเมือง



ยุ่งอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ตลอดเวลา เพราะเราไม่ได้บัญญัติให้ศาสนาพุทธเป็นศาสนาประจำชาติ การรณรงค์ทางการเมืองของพระสงฆ์ผู้มีชื่อเสียงทั้งหลาย กำลังทำกิจกรรมทางการเมืองอยู่โดยชอบธรรมและเป็นสิทธิของเขา เพราะฉะนั้นก็ไม่ควรไปห้ามเขาไม่ให้ใช้สิทธิทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นการรณรงค์ทางการเมืองในเรื่องรัฐธรรมนูญ หรือไม่ว่าจะเป็นการใช้สิทธิใช้เสียงในการเลือกตั้ง ประเด็นสุดท้ายในการขอตัด (๒) ในมาตรา ๑๐๕ ก็คือว่า ไม่มีพระธรรมวินัยหรือคำสั่งสอนของศาสนาพุทธข้อใดที่ห้ามมิให้ภิกษุ หรือพระสงฆ์ ภิกษุ สามเณรมีกิจกรรมร่วมในการสร้างสรรค์สังคมการใช้สิทธิเลือกตั้งก็เป็นกิจกรรมสร้างสรรค์สังคมอันหนึ่งพระพุทธองค์มิเคยสั่งห้าม...”^๑

จากประเด็นนี้ได้เคยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในคดีที่มีข้อเท็จจริงใกล้เคียงกับประเด็นนี้ ดังนี้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๔/๒๕๔๒^๒

เรื่อง ศาลแขวงนครสวรรค์ส่งความเห็นของคู่ความซึ่งโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติสุขภาพบาล พ.ศ.๒๕๔๕ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลแขวงนครสวรรค์ส่งข้อโต้แย้งของนายสมเกียรติ คงทิม ผู้คัดค้านในคดีแพ่งหมายเลขคำที่ ๑๓/๒๕๔๒ ระหว่างนางบังอร สกลวิทยานนท์ ผู้ร้อง นายสมเกียรติ คงทิม ผู้คัดค้าน เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติสุขภาพบาล พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๑๐ (๔) ขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๘

ข้อเท็จจริงตามเอกสารที่ศาลแขวงนครสวรรค์ส่งมาได้ความว่า นางบังอร สกลวิทยานนท์ ในฐานะส่วนตัวและฐานะประธานกรรมการสุขภาพช่องแค อำเภอตากลี จังหวัดนครสวรรค์ ได้ยื่นคำร้องต่อศาลแขวงนครสวรรค์ เมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ เพื่อขอให้ศาล มีคำสั่งให้นายสมเกียรติ คงทิม พ้นจากตำแหน่งกรรมการ

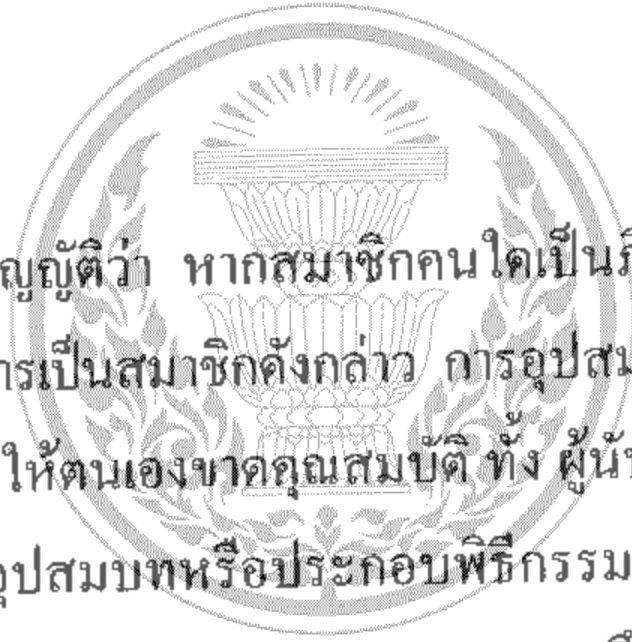
^๑ สมเกียรติ อ่อนวิมล. “รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๕/๒๕๔๐,” ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๐.

^๒ ศาลรัฐธรรมนูญ. “คำวินิจฉัยที่ ๔๔/๒๕๔๒.” [ออนไลน์]. แหล่งที่มา :



สภาภิบาลช่องแค เนื่องจากนายสมเกียรติ คงทิม ได้รับเลือกตั้งเป็นกรรมการสภาภิบาลช่องแค เมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ต่อมาวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๔๒ นายสมเกียรติ คงทิม ได้อุปสมบทเป็นภิกษุในพระพุทธศาสนาที่วัดพุทธรังษี ตำบลห้วยหอม อำเภอตากลี จังหวัดนครสวรรค์ จึงเป็นเหตุให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการสภาภิบาล ตามพระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๑๐ (๔) แต่นายสมเกียรติ คงทิม ยังคงปฏิบัติหน้าที่โดยไม่มีอำนาจ ทำให้เกิดความเสียหาย นางบังอร สกลวิธานนท์ จึงยื่นคำร้องต่อศาลแขวงนครสวรรค์ เพื่อให้มีคำสั่งให้นายสมเกียรติ คงทิม พ้นจากตำแหน่ง ตามมาตรา ๑๐ วรรคสองของพระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ. ๒๕๔๕ บัญญัติไว้ศาลแขวงนครสวรรค์รับคำร้องและนัดไต่สวนคำร้องในวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๔๒ ในวันนัดไต่สวน นายสมเกียรติ คงทิม ผู้คัดค้านได้ยื่นคำคัดค้านต่อศาลแขวงนครสวรรค์ ความว่าการที่ตนอุปสมบทก็เพื่อแก้บนในการที่ได้บนบานต่อสิ่งศักดิ์สิทธิ์ขอให้บิดาซึ่งถูกคนร้ายลอบยิงบาดเจ็บสาหัสได้รอดชีวิต เมื่อบิดารอดชีวิตจึงได้อุปสมบทเป็นระยะเวลาสั้น ๆ (๗ วัน) การอ้างว่าการอุปสมบทของผู้คัดค้านทำให้ต้องพ้นจากตำแหน่งกรรมการสภาภิบาลช่องแค ตามพระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๑๐ (๔) เป็นการกล่าวอ้างที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะการพ้นจากตำแหน่งตามบทบัญญัติดังกล่าวต้องเป็นการลาอุปสมบทเป็นเวลานานจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ทำให้กิจการของสภาภิบาลเกิดความเสียหายและหลังจากลาสิกขาแล้ว ผู้คัดค้านยังเข้าร่วมประชุมกับกรรมการสภาภิบาลโดยผู้ร้องและกรรมการสภาภิบาลไม่คัดค้าน ผู้คัดค้านเห็นว่า มาตรา ๑๐(๔) ของพระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ. ๒๕๔๕ ขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๘ จึงขอให้ศาลส่งความเห็นมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

บังอร สกลวิธานนท์ ได้ยื่นคำแถลงต่อศาลแขวงนครสวรรค์ว่า บทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๘ เป็นการให้สิทธิเสรีภาพบุคคลในการนับถือศาสนา และปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตนได้ การที่พระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๑๐ (๔) บัญญัติลักษณะต้องห้ามในการเป็นกรรมการสภาภิบาล คือเป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวช มิได้ห้ามบุคคลนับถือศาสนาแต่อย่างใด ทั้งกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกตั้งสมาชิก

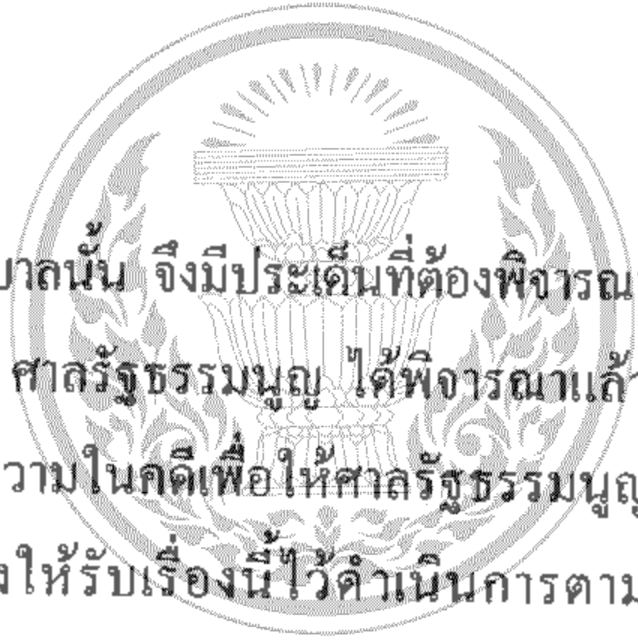


สภาจังหวัด หรือการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลก็บัญญัติว่า หากสมาชิกคนใดเป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวช ให้ขาดคุณสมบัติในการเป็นสมาชิกดังกล่าว การอุปสมบท ของนายสมเกียรติ คงทิม เป็นการที่ทราบอยู่แล้วว่าทำให้ตนเองขาดคุณสมบัติ ทั้ง ผู้นับถือ ศาสนาพุทธก็สามารถเลือกเวลาที่เหมาะสมในการอุปสมบทหรือประกอบพิธีกรรมตาม ความเชื่อถือได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕ มาตรา ๑๐ (๔) จึงไม่ ขัดต่อ รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๘ แต่อย่างใด ขอให้ศาลดำเนินกระบวนการ พิจารณาต่อไป ศาลแขวงนครสวรรค์พิจารณาคำโต้แย้งของคู่ความแล้ว จึงดำเนินการส่ง ความเห็นมาให้ศาล รัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นกรณีตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ จึงรับไว้พิจารณา และให้ผู้เกี่ยวข้องแสดงความเห็นเป็นหนังสือได้

บึงอร สกลวิธานนท์ ประธานกรรมการสภาภิบาลช่องแคบ ได้แสดงความ เห็นเป็นหนังสือต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับใดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัติ นั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ พระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕ ยังคงบังคับใช้ได้อยู่ เพราะมีบทเฉพาะกาลกำหนดเงื่อนไขเวลาของการเปลี่ยนแปลง ในส่วนที่บทบัญญัติไม่เป็น ไปตามรัฐธรรมนูญในบางประเด็น เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด ที่ใช้กำหนดโครงสร้างการบริหารและการปกครองประเทศต้องการให้ศาสนากับการ เมืองแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด พระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การปกครองโดย ส่วนใหญ่กำหนดไว้โดยเฉพาะว่า สมาชิกคนใดเป็นพระภิกษุ สามเณร นักพรต นักบวช ต้องขาดคุณสมบัติการเป็นสมาชิกทันที

ระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕ ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสภาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๒ และความในมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของ สภาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้กรรมการสภาภิบาลซึ่งได้รับเลือกตั้งและดำรง ตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติ เปลี่ยนแปลงฐานะของสภาภิบาลเป็นเทศบาล ใช้บังคับเป็นสมาชิกสภาเทศบาลของเทศบาล ตำบลที่เปลี่ยนแปลงฐานะจากสภาภิบาล



นั้นจนกว่าจะครบวาระที่เหลืออยู่เดิมของกรรมการสุขาภิบาลนั้น จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ต่อไปหรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ขณะที่ศาลแขวงนครสวรรค์ส่งข้อโต้แย้งของคู่ความในคดีเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย และขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้รับเรื่องนี้ไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาล รัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๑๐ นั้น พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๕๕๕ ยังมีผลใช้บังคับอยู่ และพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘ บัญญัติให้ตำแหน่งกรรมการสุขาภิบาลยังมีผลสืบเนื่องให้กรรมการสุขาภิบาลเป็นสมาชิกสภาเทศบาลต่อไป ศาลรัฐธรรมนูญจึงพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ต่อไปได้ ดังนั้นเมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงในกรณีดังกล่าวตลอดจนความเห็นเพิ่มเติมของผู้ร้องแล้วมีประเด็น ที่ต้องวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๑๐ (๔) ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๓๘ หรือไม่

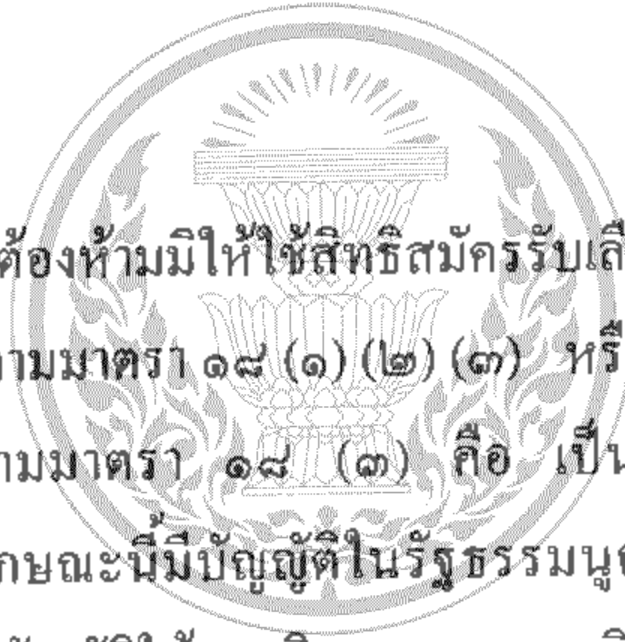
ข้อเท็จจริงที่ศาลรัฐธรรมนูญได้รับเพียงพอแก่การวินิจฉัยความเห็นตามประเด็น ดังกล่าวแล้ว และได้พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๘ บัญญัติว่า

“การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับ แก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่ง และวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับบทบัญญัติหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม”

สำหรับพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๑๐ (๔) บัญญัติให้กรรมการสุขาภิบาลตามความในมาตรา ๗ (๔) พ้นจากตำแหน่งเมื่อขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช



๒๔๘๒ มาตรา ๒๑ (๘) บัญญัติลักษณะของบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง คือ บุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๑๘ (๑) (๒) (๓) หรือ (๕) บุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๑๘ (๓) คือ เป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวช บทบัญญัติในลักษณะนี้มีบัญญัติในรัฐธรรมนูญและ กฎหมายอื่น เช่น รัฐธรรมนูญมาตรา ๑๑๘ (๕) บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรต้องสิ้นสุดลง เมื่อมีกรณีตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๐๕(๓) คือเป็นบุคคล ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง โดยเป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิ เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา ๑๐๖ (๒) คือเป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช ทั้ง รัฐธรรมนูญยังมีบทบัญญัติในเรื่องการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิก วุฒิสภาไว้เป็นลักษณะเดียวกัน โดยบัญญัติอยู่ในมาตรา ๑๓๓ (๕) ประกอบมาตรา ๑๒๖ (๔) มาตรา ๑๐๕(๓) และมาตรา ๑๐๖ (๒) ในส่วนที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ เป็นต้น ดังนั้น ลักษณะต้องห้ามซึ่งเป็นเหตุให้กรรมการสุขาภิบาลต้องพ้นจากตำแหน่งเพราะเป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวชนี้ก็เป็นอย่างเดียวกันกับลักษณะต้องห้าม ที่เป็นเหตุให้สมาชิก สภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องสิ้นสุดสมาชิกภาพที่บัญญัติไว้ในตัวบทของ รัฐธรรมนูญเอง สำหรับประเด็นในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕ นั้น เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๕ เป็นการวางหลักคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล การจะจำกัด สิทธิและเสรีภาพได้เป็นเพียงข้อยกเว้น จึงเป็นการวางขอบเขตการใช้อำนาจรัฐยิ่งกว่าการให้ อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล หากรัฐประสงค์จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของ บุคคล มาตรา ๒๕ วรรคสอง บัญญัติให้ต้องระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้ อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๓๕ (๑) ได้บัญญัติ ยกเว้นมิให้นำบทบัญญัติของมาตรา ๒๕ วรรคสองและวรรคสามมาใช้บังคับกับกฎหมายที่มี ผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ โดยที่พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๕ มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ไม่ว่าจะพระราชบัญญัติดังกล่าวจะมี ข้อความเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลหรือไม่ก็ตาม แต่โดยนัยของรัฐธรรมนูญ



มาตรา ๓๓๕ (๑) จึงไม่สามารถนำบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕ มาเป็นข้ออ้างว่า พระราชบัญญัติสุขภาพบาล พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๑๐ (๔) เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติสุขภาพบาล พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๑๐(๔) จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕

ส่วนรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๘ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนานิกายของศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนา และย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติตามศาสนบัญญัติหรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตน เมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมืองและไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

ในการใช้เสรีภาพดังกล่าวตามวรรคหนึ่ง บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองมิให้รัฐกระทำการใด ๆ อันเป็นการรอนสิทธิหรือเสียประโยชน์อันควรมีควรได้เพราะเหตุที่ถือศาสนา นิกายของศาสนา ลัทธินิยมในทางศาสนา หรือปฏิบัติตามศาสนบัญญัติหรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือ แตกต่างจากบุคคลอื่น”

บทบัญญัติมาตรานี้รับรองเสรีภาพของบุคคลในการนับถือศาสนา การปฏิบัติตามศาสนบัญญัติหรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตนเมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมือง เป็นการรับรองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยทุกคนโดยทั้ดเทียมกัน การที่มาตรา ๑๐ (๔) ของพระราชบัญญัติสุขภาพบาล พ.ศ. ๒๕๕๕ ระบุให้ผู้เป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวช ต้องพ้นจากตำแหน่งกรรมการสุขภาพบาล ก็มีได้เป็นเหตุให้บุคคลนั้นขาดเสรีภาพในการนับถือศาสนา หรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตนไม่ได้แต่อย่างใด เพราะเสรีภาพดังกล่าวยังคงมีอยู่แต่เมื่อบุคคลนั้นดำรงตำแหน่งกรรมการสุขภาพบาลก็ย่อมอยู่ในข้อจำกัดตามกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับสมรรถภาพ เพราะผู้ที่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต นักบวช ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการสุขภาพบาลได้ เช่นเดียวกับข้อจำกัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๑๘ (๕) และมาตรา ๑๓๓ (๕) และข้อจำกัดของผู้ที่เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการเจ้าหน้าที่ของรัฐ พนักงานส่วนท้องถิ่น และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์การของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ ดังนั้น พระราชบัญญัติสุขภาพบาล พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๑๐(๔) จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๘



โดยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติ
สุขภาพพล พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๑๐ (๔) ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๘

ย่อคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๘/๒๕๕๕*

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วย
กฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา)

Digital Object
National Assembly Library

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๑๖ ตำบลคลองหนึ่ง
อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี ประสงค์จะลาอุปสมบทอุทิศส่วนกุศลให้แก่ผู้ตายใน
อุบัติเหตุรถยนต์เฉี่ยวชน ซึ่งได้จัดเตรียมงานอุปสมบทไว้แล้วในวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๕๑
ผู้ฟ้องคดีได้ปรึกษาปลัดอำเภอ โดยได้รับคำแนะนำว่า หากจะลาอุปสมบทตามระเบียบ
อาจดำเนินการไม่ทัน ประกอบกับเป็นการอุปสมบทระยะสั้นเพียง ๒๐ วัน ควรใช้สิทธิ
ลากิจ ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นใบลากิจต่อนายสมศักดิ์ ใจแคล้ว กำนันตำบลคลองหนึ่ง เมื่อวันที่
๖ เมษายน ๒๕๕๑ หลังจากลาสิกขาบทเมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดีได้กลับ
มาปฏิบัติหน้าที่ตามปกติ ต่อมา ได้รับหนังสือจากผู้ถูกฟ้องคดีลงวันที่ ๓ พฤษภาคม
๒๕๕๒ แจ้งว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งที่ ๑๔๗๑/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม
๒๕๕๒ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้อุปสมบทโดย
ไม่จัดส่งใบลาต่อนายอำเภอและไม่ได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด ทำให้ขาด
คุณสมบัติการเป็นผู้ใหญ่บ้าน ตามมาตรา ๑๒ (๕) และมาตรา ๑๔ (๑) แห่งพระราช
บัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่ง
ดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือ
ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๓ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณา
คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้ว เห็นชอบให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีได้เคยร้องเรียนขอความเป็น
ธรรมไปยังคณะกรรมการการปกครอง และคณะกรรมการทั้งสองคณะดังกล่าวได้ให้
ความสำคัญเรื่องสิทธิเสรีภาพของการนับถือและปฏิบัติตามพิธีกรรมทางศาสนาตาม
มาตรา ๓๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่ไม่มีการนำผลการพิจารณาของ

* สำนักคณะกรรมการกฤษฎีกา. “ย่อคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๘/๒๕๕๕.”



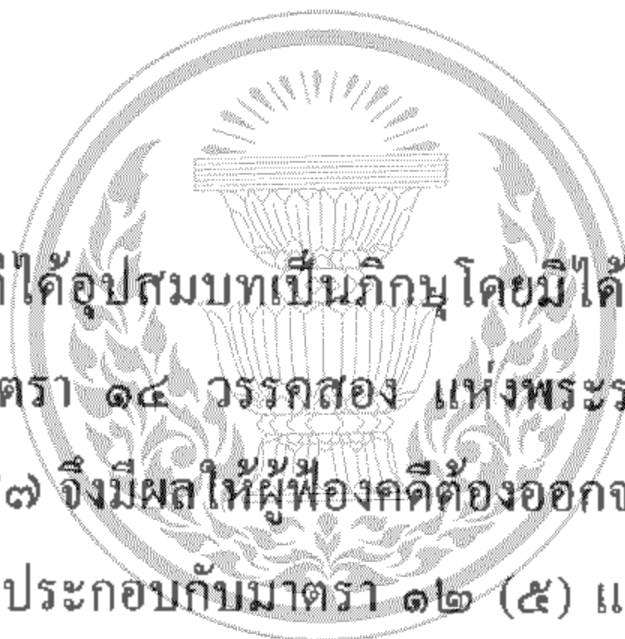
คณะกรรมการดังกล่าวไปประกอบการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้แต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดี จึงขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑๔๗๑/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๒ ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งดังกล่าว

ผู้ถูกฟ้องคดีโดยอำเภอคลองหลวงได้ มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๔๔ ชี้แจงว่า ประมาณเดือนกรกฎาคม ๒๕๔๑ นายอำเภอคลองหลวงได้รับกรรเรื่องเรียนทาง โทรศัพท์ขอให้ตรวจสอบว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ได้ไป อุปสมบท ณ พัทธสีมา วัดธาตุสวนตาล ตำบลชิววน อำเภอเชิงใน จังหวัดอุบลราชธานี โดยได้รับอนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดีหรือไม่ จากการตรวจสอบพบว่า ผู้ฟ้องคดีได้เชิญ ชาวบ้าน นักการเมืองท้องถิ่นและข้าราชการไปร่วมงานอุปสมบท และขอให้อำเภอ เชิงใน จังหวัดอุบลราชธานี ตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยได้แจ้งการตรวจสอบเป็น หนังสือลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ว่า ผู้ฟ้องคดีได้อุปสมบทตั้งแต่วันที่ ๘ เมษายน ๒๕๔๑ เป็นเวลา ๒๐ วันเศษ นอกจากนี้อำเภอคลองหลวงได้สอบปากคำปลัดอำเภอ ปกครองได้ความว่าตนได้แนะนำผู้ฟ้องคดีให้ยื่นแบบใบลาอุปสมบท โดยได้ถ่ายเอกสาร แบบใบลาอุปสมบทให้ผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้มายื่นแบบใบลาแต่อย่างใด อำเภอ คลองหลวง จึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๔๑ รายงานผู้ถูกฟ้องคดีโดยมี ความเห็นว่าผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๑๒ (๕) ประกอบกับมาตรา ๑๔ (๑) และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ เนื่องจากไม่ได้จัดส่งใบลาอุปสมบทก่อนนายอำเภอคลองหลวง และผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ อนุญาต ควรมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตั้งแต่วันที่ ๘ เมษายน ๒๕๔๑ เป็นต้นไป ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่ง ที่ ๑๔๗๑/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๒ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๑๖ ตำบลคลองหนึ่ง อำเภอ คลองหลวง ตั้งแต่วันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูก ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๒ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๔๓ แจ้งให้อำเภอคลองหลวงทราบว่ากระทรวงมหาดไทยได้พิจารณา ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้น พิพากษายกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์

ศาลปกครองสูงสุด พิจารณาแล้วมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีได้อุปสมบทเป็นภิกษุขณะดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน โดยไม่ได้รับอนุญาตการลาอุปสมบทจากผู้ถูกฟ้องคดี มีผลให้ผู้ฟ้องคดีต้องออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านหรือไม่ พิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา ๑๒ (๕) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านไว้ว่า ต้องไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช และมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ได้บัญญัติให้ผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่งในกรณีที่ขาดคุณสมบัติหรือเข้าลักษณะต้องห้ามอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา ๑๒ เห็นได้ว่า มาตรา ๑๒ (๕) นอกจากจะเป็นการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านแล้ว ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านก็จะต้องมีลักษณะต้องห้ามดังกล่าวตลอดเวลาของการดำรงตำแหน่งด้วย มิใช่ไม่อาจใช้บังคับกับผู้ที่เป็นผู้ใหญ่บ้านแล้ว ดังที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างในอุทธรณ์ บทบัญญัติมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๑) ดังกล่าว ย่อมมีผลทำให้ผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่งถ้าอุปสมบทหรือบรรพชา แต่ต่อมาได้มีการแก้ไขมาตรา ๑๔ ดังกล่าว โดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๓๒ โดยการเพิ่มบทบัญญัติเป็นวรรคสอง ของมาตรา ๑๔ ว่า ความใน (๑) มิให้ใช้บังคับแก่มาตรา ๑๒ (๕) ในกรณีที่ผู้ใหญ่บ้านได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดให้ลาอุปสมบทหรือบรรพชาได้ไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวัน บทบัญญัติที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวทำให้ผู้ใหญ่บ้านสามารถที่จะลาอุปสมบทหรือบรรพชาได้โดยไม่ต้องพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายที่จะเปิดโอกาสให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านมีสิทธิอุปสมบทหรือบรรพชาได้เช่นเดียวกับข้าราชการ โดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องลาอุปสมบทหรือบรรพชาเป็นระยะเวลาติดต่อกันไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวันและได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับความเห็นของผู้ฟ้องคดีที่ว่า การบัญญัติกรณีนี้เพื่อมิให้ผู้ใหญ่บ้านต้องมีความผิดตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๕) คือ ไปเสียจากหมู่บ้านที่ตนปกครองเกินสามเดือน เห็นว่า กรณีตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๕) เป็นเหตุของการออกจากตำแหน่งอีกเหตุหนึ่งต่างหากจากรื่องการลาอุปสมบทหรือ



บรรพชา เมื่อข้อเท็จจริงคดีนี้ได้ความว่า ผู้ฟ้องคดีได้อุปสมบทเป็นภิกษุโดยมิได้รับอนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดีตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ จึงมีผลให้ผู้ฟ้องคดีต้องออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบกับมาตรา ๑๒ (๕) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวสำหรับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีในประเด็นอื่นไม่ปรากฏรายละเอียดเหตุผลแห่งการโต้แย้งคัดค้าน คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไม่อาจรับฟังให้เปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นเป็นอย่างอื่น

พิพากษายืน

๕. การกำหนดให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภามาตรา ๑๒๒

มาตรา ๑๒๒ การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง การคำนวณเกณฑ์จำนวนสมาชิกวุฒิสภาในแต่ละจังหวัดจะพึงมีให้คำนวณตามวิธีที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐๒ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ โดยอนุโลม

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กำหนดให้วุฒิสภาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่กลั่นกรองและตรวจสอบ ทั้งให้มีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญของประเทศได้ด้วย ดังนั้นสมาชิกวุฒิสภาจึงต้องเป็นบุคคลที่มีความเป็นกลางมากที่สุด และปลอดจากการเมืองให้มากที่สุด จึงเปลี่ยนแปลงวิธีการได้มาของสมาชิกวุฒิสภาเสียใหม่โดยกำหนดให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และให้ประชาชนมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาได้เพียง ๑ เสียง แม้ในจังหวัดนั้นมีสมาชิกวุฒิสภาได้มากกว่า ๑ คน ก็ตาม นอกจากนั้นแล้วยังได้กำหนดให้ใช้จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาด้วย

การกำหนดหลักเกณฑ์ให้ใช้จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เป็นการกำหนดเขตเลือกตั้งให้มีขนาดใหญ่กว่าเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก็เพราะต้องการให้วุฒิสภามีความชอบธรรมทางการเมืองสูงกว่าสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้วุฒิสภา



มีความชอบธรรมในการใช้อำนาจในการทำหน้าที่กลั่นกรอง ตรวจสอบและถอดถอน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและรัฐบาลได้ เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและรัฐบาลมาจาก เขตเลือกตั้งที่มีขนาดเล็กกว่า* ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญได้อย่างเต็มที่

๖. การแนะนำตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา

National Assembly Library

๑๒๕

มาตรา ๑๒๕ ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้หลักเกณฑ์และวิธีการ เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

เพื่อประโยชน์ในการแนะนำผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยเท่าเทียมกันให้รัฐดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) จัดให้มีการปิดประกาศและติดแผ่นป้ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้ง

(๒) พิมพ์และจัดส่งเอกสารเกี่ยวกับการเลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้งไปให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

(๓) จัดหาสถานที่และจัดสรรเวลาออกอากาศทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุ โทรทัศน์ เพื่อแนะนำผู้สมัครรับเลือกตั้ง

(๔) กิจการอื่นที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด

หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการตามวรรคสอง ให้เป็นไปตามกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

การแนะนำผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือบุคคลอื่นจะ กระทำได้เฉพาะเท่าที่มีบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้น

* บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ” เอกสารประกอบการสัมมนาทาง วิชาการเรื่อง ๔ ปีรัฐธรรมนูญ : ปัญหาและอุปสรรคต่อการปฏิรูปการเมือง, สถาบันพระปกเกล้า, ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๔.



เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

เจตนารมณ์ในการยกร่างรัฐธรรมนูญประเด็นนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของรัฐธรรมนูญได้อภิปรายสนับสนุนห้ามผู้สมัครหาเสียงเลือกตั้งเว้นแต่การแนะนำตัวไว้ดังนี้

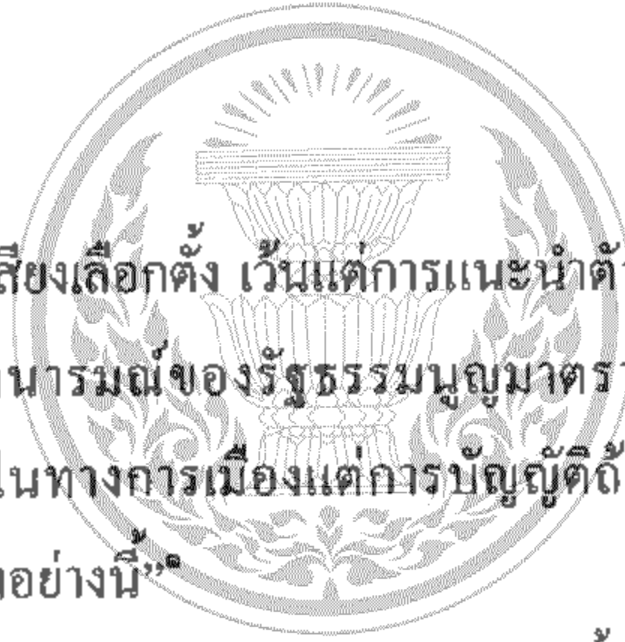
บวรศักดิ์ อุวรรณโณ “...การแนะนำตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยผู้สมัครรับเลือกตั้งเองหรือบุคคลอื่นจะกระทำได้เฉพาะเท่าที่มีบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ตรงนี้ที่กรรมการเสนอด้วยควรรีบชี้แจงทำงานของคณะทำงานว่าไม่ต้องการให้เป็นการหาเสียงอย่างการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่กระทำโดยพรรคการเมืองแต่ละพรรคจะให้แนะนำคุณสมบัติ คุณวุฒิ ซึ่งกระทำโดยรัฐแล้วถ้าผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือคนอื่นจะทำได้เท่าที่กฎหมายให้กระทำได้ ซึ่งตรงกันข้ามกับหลักการในการหาเสียงของพรรคการเมืองเพื่อเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร”^๑

สามารถ แก้วมีชัย “...การแนะนำผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งเองหรือบุคคลอื่นจะกระทำได้ แต่จะมีเงื่อนไขเท่าที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะบัญญัติไว้ เราอาจจะบัญญัติห้าม เช่น ไม่ให้จัดรถโฆษณาเอาใบปลิวออกไปเที่ยวระแวกติดอย่างผู้แทนราษฎรอย่างนี้ไม่ได้ แต่กรณีที่เชิญผู้สมัครไปงานเลี้ยงต่าง ๆ ไปงานแต่งงาน เชิญขึ้นอวยพรคู่บ่าวสาวก็อาจจะทำได้ ถ้าไม่เป็นลักษณะที่ต้องห้ามตามกฎหมาย ไม่ใช่ห้ามโดยเด็ดขาด ถ้าท่านจะสังเกตบางที่เปรียบเทียบกับอย่างของญี่ปุ่นผู้สมัครอาจจะไปยืนอยู่แถวหน้าห้างสรรพสินค้า แต่สำหรับประเทศไทยอาจจะไปยืนอยู่หน้าตลาดและโค้งผู้เข้าตลาดก็อาจจะทำได้”^๒

นอกจากนี้ยังมีกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้อภิปรายคัดค้านการห้ามผู้สมัครหาเสียงเลือกตั้ง เว้นแต่การแนะนำตัวไว้ดังนี้

^๑ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๒๖/๒๕๔๐ (เป็นพิเศษ),” ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๐.

^๒ สามารถ แก้วมีชัย, “รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๒๖/๒๕๔๐ (เป็นพิเศษ),” ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๐.



คณิน บุญสุวรรณ “การห้ามผู้สมัครหาเสียงเลือกตั้ง เว้นแต่การแนะนำตัวเป็น
สิ่งที่ไม่มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ถึงแม้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมาตรานี้ไม่
ต้องการให้มีการหาเสียงแข่งขันเพราะจะมุ่งไปในการเมืองแต่การบัญญัติด้วยคำ
ไว้เช่นนี้คงไม่มีรัฐธรรมนูญประเทศไหนเขียนออกมาอย่างนี้”^๑

พงษ์เทพ เทพกาญจนา “การห้ามผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาหาเสียงเลือกตั้งก็เพื่อ
National Assembly Library
ให้มีความแตกต่างจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่บทบังคับที่ห้ามหาเสียง
มันไม่มีทางเป็นไปได้ว่าในการเลือกตั้งแล้วไม่หาเสียง”^๒

๗. การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามมาตรา

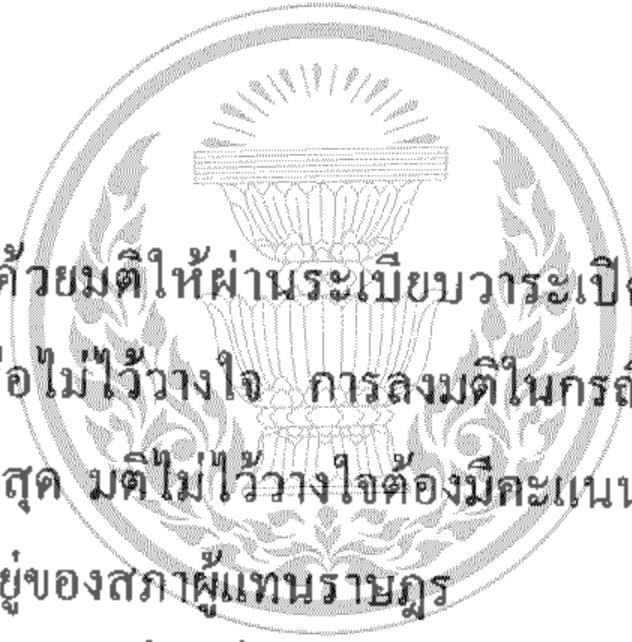
๑๘๕

มาตรา ๑๘๕ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าสองในห้าของ
จำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมิสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิด
อภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ญัตติดังกล่าวต้องเสนอชื่อผู้สมควร
ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปซึ่งเป็นบุคคลตามมาตรา ๒๐๑ วรรคสอง ด้วยและ
เมื่อได้มีการเสนอญัตติแล้ว จะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้เว้นแต่จะมีการถอนญัตติหรือ
การลงมตินั้นไม่ได้คะแนนเสียงตามวรรคสาม

การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับ
พฤติกรรมของนายกรัฐมนตรีที่มีพฤติการณ์ร้ายวผิดปกติต่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่
ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย จะเสนอโดยไม่มีการ
ยื่นคำร้องขอตามมาตรา ๓๐๔ ก่อนมิได้ และเมื่อได้มีการยื่นคำร้องขอตามมาตรา ๓๐๔
แล้ว ให้ดำเนินการต่อไปได้โดยไม่ต้องรอผลการดำเนินการตามมาตรา ๓๐๕

^๑ คณิน บุญสุวรรณ, “รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๒๖/๒๕๔๐
(เป็นพิเศษ),” ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๐.

^๒ พงษ์เทพ เทพกาญจนา, “รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๒๖/๒๕๔๐
(เป็นพิเศษ),” ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๐.



เมื่อการอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลงโดยมิใช่ด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไป ให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ การลงมติในกรณีเช่นว่านี้ มิให้กระทำในวันเดียวกับวันที่การอภิปรายสิ้นสุด มติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

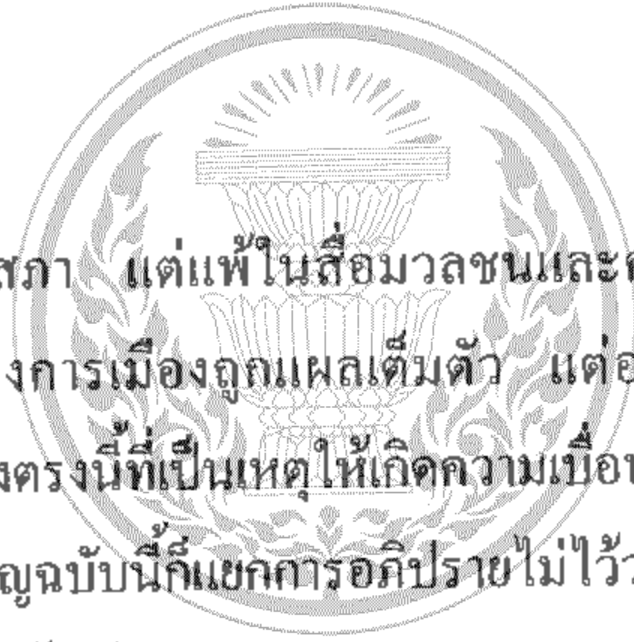
ในกรณีที่มติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนั้น เป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีอีกตลอดสมัยประชุมนั้น

ในกรณีที่มติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรนำชื่อผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อตามวรรคหนึ่งกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป และมีให้นำมาตรา ๒๐๒ มาใช้บังคับ

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

เจตนารมณ์ในการยกร่างรัฐธรรมนูญประเด็นนี้ ได้มีกรรมวิธีการพิจารณาร่างสภาร่างรัฐธรรมนูญได้อภิปรายกันอย่างกว้างขวาง ไว้ดังนี้

บรรศักดิ์ อูวรรณโณ "...ตามมาตรา ๑๘๖ และมาตรา ๑๘๗ นั้นเป็นมาตรการในการไม่ไว้วางใจรัฐบาล เป็นมาตรการทางการเมืองในการควบคุมรัฐบาล ซึ่งต่างจากกรณีที่ใช้มาตรการควบคุมทางกฎหมาย โดยการให้ถอดถอนหรือลงโทษทางอาญาร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้พยายามแยก ๒ สิ่งนี้ให้เห็นชัดเจน ด้านหนึ่งในอดีตมีการเอาพฤติกรรมซึ่งไม่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินมาพูด อีกด้านหนึ่งมีการเอาพฤติกรรมซึ่งเป็นการทุจริต ส่อทุจริต หรือส่อร้ายกว่าปกติมาพูด ในการตอบของผู้ถูกอภิปรายก็ตอบในทำนองว่าต้องมีใบเสร็จเลขทำให้มีการสืบสนเกิดขึ้นในบ้านนี้เมืองนี้หลายระดับระดับที่หนึ่งมีการสืบสนว่าความไม่ไว้วางใจทางการเมืองนั้นต้องมีใบเสร็จที่พิสูจน์ความผิดแน่ชัดเหมือนในคดีอาญาด้วยหรือ.... ผลประการที่ ๒ ที่ก่อให้เกิดปัญหามากในระบบการตรวจสอบแบบเดิมที่ไม่ได้แยก ๒ สิ่งนี้แล้วแสดงความสัมพันธ์ให้ชัดแจ้งคือการกล่าวหาเรื่องร้ายรวยผิดปกติ หลายคนพออภิปรายไปแล้วมีเบาะแสและหลักฐาน



พอสมควรแต่เมื่อยกมือก็ปรากฏว่ารัฐบาลชนะในสภา แต่แพ้ในสื่อมวลชนและความรู้สึกของประชาชนทุกคนยังอยู่ได้ราบรื่น ในทางการเมืองถูกแปลเต็มตัว แต่อยู่ในรัฐบาลต่อไปได้ ในทางกฎหมายก็ทำอะไรไม่ได้ ซึ่งตรงนี้เป็นเหตุให้เกิดความเบื่อหน่ายเบื่อหน่ายในระบบของสภาส่วนหนึ่ง ... รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็แยกการอภิปรายไม่ไว้วางใจซึ่งเป็นการตรวจสอบทางการเมืองไม่ต้องมีใบเสร็จให้อยู่ในมาตรา ๑๘๖ มาตรา ๑๘๗ กับการตรวจสอบทางกฎหมาย ซึ่งต้องเอา ป.ป.ป. แห่งชาติเข้ามาไต่สวนก่อน แล้วให้สภาลงมติถอดถอน คือวุฒิสภาหรือให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองลงโทษอาญาออกจากกัน แต่ยังมีสัมพันธ์แผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองลงโทษอาญาออกจากกัน ถ้ามีการกล่าวหาว่ามีพฤติกรรมร้ายแรงผิดปกติดำเนินไปทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจใช้อำนาจหน้าที่ฝ่าฝืนกฎหมายรัฐธรรมนูญจะอภิปรายก็ได้แต่ต้องยื่นคำร้องนั้นต่อ ป.ป.ป. ก่อน ยื่นไปแล้วร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้บอกเลยว่า ป.ป.ป. จะต้องสอบสวนให้เสร็จจึงจะอภิปรายได้ จะอภิปรายเรื่องสื่อทุจริต สื่อร้ายแรงผิดปกติดำเนินวันพรุ่งนี้ สมมุติว่าอย่างนั้นแล้วยื่นญัตติเมื่อเดือนก่อน ก่อนยื่นญัตติวันหนึ่งหรือพร้อมกันก็ได้ ต้องส่งเรื่องที่จะกล่าวหาขึ้นไปให้ ป.ป.ป. แล้วอภิปรายได้เลย อภิปรายแล้ว ถ้ายกมือล้มรัฐบาลได้ รัฐบาลก็ล้ม ถ้าในภายหลัง ป.ป.ป. บอกว่าคดีนั้นไม่มีมูลถ้าไม่กระทบถึงการอภิปรายไม่ไว้วางใจ แต่ในเวลาเดียวกัน ถ้าหากว่ายื่นไปแล้ว ป.ป. ป. บอกว่ามีมูล คนไม่ดีก็จะต้องถูกดำเนินการทางกฎหมาย กล่าวโดยสรุปก็คือว่า การที่ต้องยื่นไปให้ ป.ป.ป. แห่งชาติไต่สวนก่อนนั้น ไม่ตัดสิทธิในการที่จะอภิปราย แม้จะยังพิจารณาไม่เสร็จ หรือถึง ป.ป.ป. พิจารณาเสร็จแล้วก็ไม่ตัดสิทธิ ป.ป.ป. ชี้ว่าไม่มีมูล ก็ยังลงมติไม่ไว้วางใจ เพราะเป็นการตรวจสอบทางการเมือง คนดีก็ได้พิสูจน์โดย ป.ป.ป. ว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลทางกฎหมาย แต่ไม่ได้รับความไว้วางใจทางการเมือง... ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีการไม่ไว้วางใจ ๒ แบบเท่านั้นคือไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรีหรือไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีส่วนบุคคล ถ้ารัฐมนตรีหลายคนในคณะไม่ดี นายกรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบปล่อยให้รัฐมนตรีไม่ดีเหล่านั้นอยู่ในคณะรัฐมนตรีได้อย่างไรแต่ถ้ารัฐมนตรีคนนั้นอาจจะไม่ดีบางคน บางเรื่อง ตรงนี้ก็เลือกใช้วิธีการตามมาตรา ๑๘๗ ได้ ถ้าหากว่าต้องการอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะต้องยื่นนายกรัฐมนตรีคนเดียว



ประการสุดท้ายที่การรับระบอบประชาธิปไตยจากประเทศสหรัฐอเมริกาและเยอรมันเป็นเรื่องจำเป็นเพราะประชาธิปไตยไม่ใช่ของประเทศไทย การกำหนดมาตรา ๑๘๖ เอาไว้ว่าจะต้องการเข้าชื่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งในสาม ในขณะที่ถ้าไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีนั้นใช้จำนวนเท่าเดิมคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้า ก็เพื่อเพิ่มความเป็นผู้นำไปให้นายกรัฐมนตรีจะถูกอภิปรายได้ยากขึ้นตราบเท่าที่รัฐธรรมนูญจะได้ออกตัว ลอยตัวอยู่เหนือรัฐมนตรีที่อยู่ในรัฐบาลผสม... การให้เสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนใหม่มาด้วย ก็เพราะเหตุว่าการไม่ไว้วางใจมี ๒ แบบ แบบหนึ่งคือขอให้ล้มรัฐบาลเก่าเสียก่อน แล้วจะตั้งรัฐบาลใหม่นั้นไม่รู้แล้ว ซึ่งก่อให้เกิดผลทางการเมืองประการหนึ่งก็คือพรรคที่เป็นรัฐบาลผสมแอบไปเจรจาลับ ๆ กับพรรคฝ่ายค้าน พรรคฝ่ายค้านให้ยื่นญัตติไม่ไว้วางใจ... ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ใครจะไม่ไว้วางใจต้องจริงจัง ต้องมีการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนใหม่ขึ้นมาเลย เช่นเสนอผู้นำฝ่ายค้าน หรือถ้าจะไปเอาคนที่อยู่พรรคร่วมรัฐบาลมาก็ต้องมาเบียดตัวกันตรงนี้ ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายค้านกับรัฐบาลเป็นเรื่องธรรมดา... โดยสรุปก็คือว่ามาตรา ๑๘๖ มาตรา ๑๘๗ มีวัตถุประสงค์สำคัญ ๒ ประการ ประการที่ ๑ เพิ่มภาวะความเป็นผู้นำไปของนายกรัฐมนตรี และที่สำคัญที่สุดยิ่งกว่านั้นก็คือว่าต้องการแสดงเครื่องมือในการที่จะฉีกรัฐบาลผสมไว้ด้วยกัน เพราะเรารับหลักการมาตรา ๒๐๕ แล้ว ถ้าไม่กำหนดมาตรา ๑๘๖ และมาตรา ๑๘๗ ไว้ดี ๆ ยังคงใช้ระบบไม่ไว้วางใจปกติในปัจจุบันนี้ แล้วห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นรัฐมนตรี รัฐบาลจะยิ่งไร้เกียรติภาพ วัตถุประสงค์ข้อ ๒ เพื่อแยกสิ่งที่เรียกว่า การควบคุมทางการเมืองกับการควบคุมทางกฎหมายให้เห็นชัด*

คณิน บุญสุวรรณ "...กลไกอันนี้ก็เป็นกลไกที่จะพยายามทำให้กระบวนการในการยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีนั้นทำได้ยาก ไม่ง่ายเหมือนอย่างที่ผ่านมาจริงๆ แล้วเดิมทีเคยกำหนดไว้ครั้งหนึ่ง แต่ในคณะกรรมการการเมืองก็ผ่านขั้นตอนมาหลาย

* บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๒๖/๒๕๔๐ (เป็นพิเศษ)," ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๐.



ขั้นตอนเต็มที่ จนกระทั่งครั้งสุดท้ายนั้น ก็ได้กำหนดไว้ว่าเป็น ๒ ใน ๕ ก็คิดว่ายากพอสมควร แต่ไม่ยากจนเกินไป...”^๑

ธงชาติ รัตนวิชา “... ในประเด็นผู้เสนอขึ้นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจที่เปลี่ยนมา ๑ ใน ๓ นั้น เนื่องจากว่าเดิมที่กำหนดไว้ ๒ ใน ๕ นั้น คณะกรรมาธิการพิจารณาเห็นว่า ถ้ากำหนดไว้ ๒ ใน ๕ ก็คือจำนวน ๒๐๐ คน ในจำนวน ๕๐๐ คน จำนวน ๒๐๐ คน ใน ๕๐๐ คนนั้นโอกาสที่จะยื่นอภิปรายไม่ไว้วางใจนายรัฐมนตรีเกือบจะไม่มีเลย เมื่อใดที่รัฐบาลรวบรวมเสียงสนับสนุนได้ ๓๑๐ เสียง ไม่มีโอกาสเลย รวบรวมเสียงในสภาให้ได้ ๓๑๐ เสียงจะไม่มีโอกาสยื่นอภิปรายไม่ไว้วางใจนายรัฐมนตรีเลย เพราะฉะนั้นเมื่อพิจารณาว่าน่าจะเปิดโอกาสให้สมาชิกได้สามารถไม่ไว้วางใจนายรัฐมนตรีได้ ก็เลยกำหนดไว้ที่ ๑ ใน ๓ และ ๑ ใน ๓ ก็คือ ๑๖๖ ๑๖๗ คน เพราะฉะนั้นถ้าเป็นเช่นนี้โอกาสที่จะยื่นอภิปรายไม่ไว้วางใจนายรัฐมนตรีได้ย่อมได้... การเปิดโอกาสแค่ ๑๖๖ นั้นเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายค้านได้อภิปรายไม่ไว้วางใจนายรัฐมนตรีได้ ไม่ใช่ปิดโอกาสเขาเสียเลย”^๒

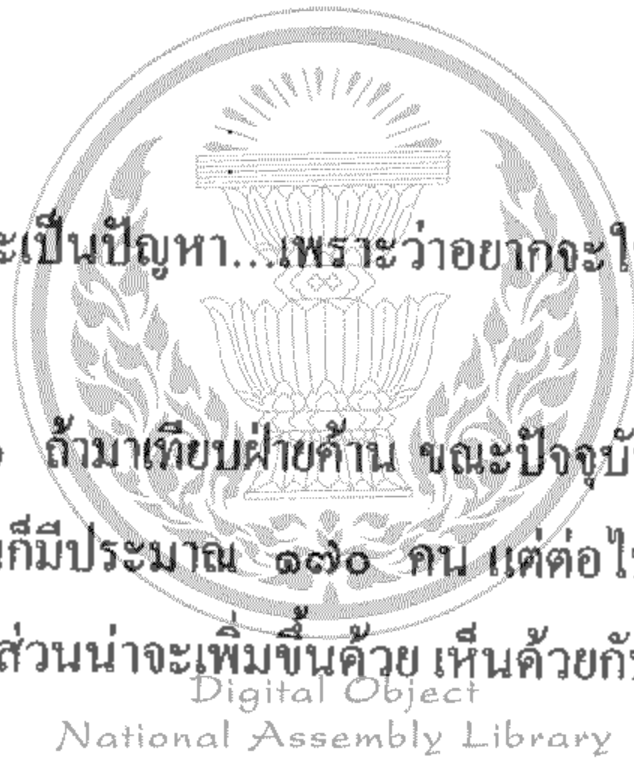
มนตรี รูปสุวรรณ “...เพื่อให้ไปปฏิบัติได้เป็น ๒ ใน ๕ ได้ เพราะว่าเห็นตัวเลขแล้วว่า ๑ ใน ๓ อะไรจะเกิดขึ้น อันนี้คือมาตรการ ของเยอรมันใช้ไหม กึ่งหนึ่งของเยอรมัน แต่ของเรา ๒ ใน ๕ ก็ ๒๐๐ เสียง ไปได้ แต่ด้วยความเคารพ ท่านธงชาติว่า ถ้า ๑ ใน ๓ ไปไม่ได้ จะเกิดปัญหาอย่างที่เรียน แล้วอันนี้คือมาตรการที่มาเสริมในระบบรัฐสภาแบบรัฐธรรมนูญจริงๆ ซึ่งเป็นโครงสร้างที่เยอรมันสร้างขึ้นมาก็จะแก้ปัญหาดังนั้น เพราะฉะนั้นถ้าเอา ๑ ใน ๓ เป็นห่วงจริงๆ ด้วยความเคารพว่าจะโดน

^๑ คณิน บุญสุวรรณ, “รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๒๖/๒๕๔๐ (เป็นพิเศษ),” ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๐.

^๒ ธงชาติ รัตนวิชา, “รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๒๖/๒๕๔๐ (เป็นพิเศษ),” ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๐.

ถูกสมาชิกรัฐสภา เขาอภิปรายได้ว่าน้อยเกินไป แล้วจะเป็นปัญหา...เพราะว่าอยากจะให้เพิ่มกลับไปสู่ร่างเดิมคือ ๒ ใน ๕”^๑

พวงเล็ก บุญเชียง “... ถ้าหากว่า ๑ ใน ๓ ถ้ามาเทียบฝ่ายค้าน ขณะปัจจุบันนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีอยู่ ๓๕๓ คน ฝ่ายค้านก็มีประมาณ ๑๗๐ คน แต่ต่อไป สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะต้องมี ๕๐๐ คน จำนวนสัดส่วนน่าจะเพิ่มขึ้นด้วย เห็นด้วยกับท่านอาจารย์มนตรีได้เสนอไป...”^๒



การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีของต่างประเทศ

สาธารณรัฐฝรั่งเศส

การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจเป็นอำนาจพิเศษในการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๙๕๘ ได้กำหนดให้มีแต่การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลเท่านั้นโดยกำหนดให้เป็นสิทธิของสภาผู้แทนราษฎรในการเสนอญัตติดังกล่าว โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอื่นลงนามรับรองอย่างน้อยหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด และการออกเสียงลงมติในญัตติดังกล่าวจะกระทำได้เมื่อเสนอญัตติไปแล้วไม่น้อยกว่า ๔๘ ชั่วโมง และจะต้องได้รับคะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาดจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ลงมติเห็นด้วยกับญัตติไม่ไว้วางใจ นอกจากนี้ในกรณีที่ญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลตกไปจะไม่ให้มีการยื่นญัตติใหม่ได้อีกในสมัยประชุมเดียวกัน หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล นายกรัฐมนตรีจำเป็นต้องยื่นการลาออกของรัฐมนตรีทั้งชุดต่อประธานาธิบดีตามมาตรา ๕๐”

^๑ มนตรี รูปสุวรรณ, “รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๒๖/๒๕๔๐ (เป็นพิเศษ),” ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๐.

^๒ พวงเล็ก บุญเชียง, “รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๒๖/๒๕๔๐ (เป็นพิเศษ),” ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๐.

^๓ เกரியงไกร เจริญธนาวัฒน์, ระบบการเมืองการปกครองฝรั่งเศส (กรุงเทพมหานคร : สยามศิลป์การพิมพ์, ๒๕๔๓), หน้า ๖๗ และ หน้า ๑๐๒.



สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. ๑๙๔๙ และข้อบังคับที่ ๖๗ ได้กำหนดเกี่ยวกับการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ไว้ ดังนี้

(๑) ถ้าสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) ไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี สามารถยื่นญัตติได้โดยจะต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๔ ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา Bundestag (สมาชิกทั้ง ๖๐๐ คนใน ๕ คือ ๑๕๐ คน)

(๒) ผู้ที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไปจะต้องได้รับคะแนนเสียงส่วนมากจากสมาชิกสภา Bundestag ทั้งนี้การเลือกตั้งให้เป็นไปโดยลับ

(๓) ระยะเวลาในการเลือกตั้งกล่าวให้เป็นไปตามข้อบังคับที่ ๖๗ (๒) ของ The Basic Law คือ ระยะเวลาในการยื่นญัตติและลงคะแนนเสียงคือ ๔๘ ชั่วโมง*

๘. การห้ามรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกัน ตามมาตรา ๒๐๔

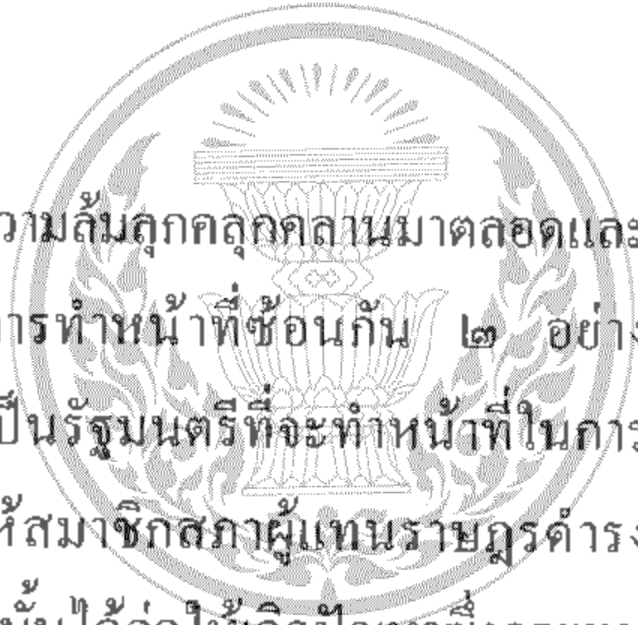
มาตรา ๒๐๔ บัญญัติว่า นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกันมิได้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีให้พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในวันถัดจากวันที่ครบสามสิบวันนับแต่วันที่มิพระบรมราชโองการแต่งตั้ง

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

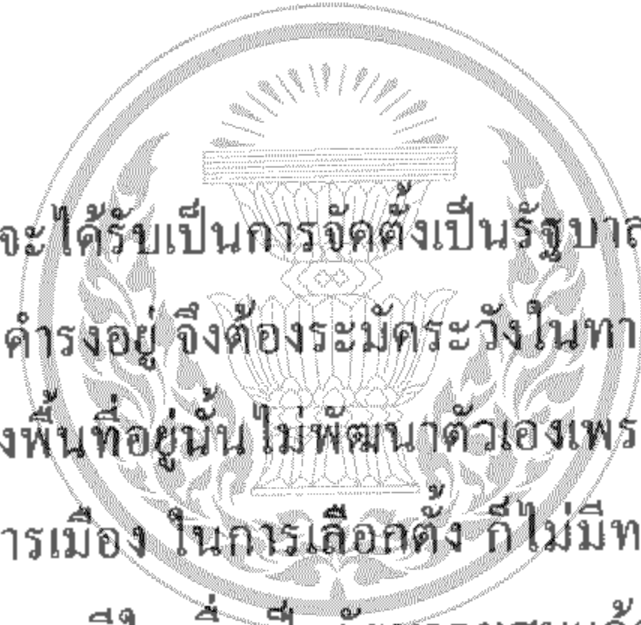
ในประเด็นนี้ได้มีการพิจารณาพิเคราะห์รัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญได้อภิปรายสนับสนุนการห้ามนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ในขณะเดียวกัน ดังต่อไปนี้

คณิน บุญสุวรรณ "...การแยกหน้าที่นั้น จริง ๆ แล้วไม่ได้เป็นแนวความคิดของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะเจาะจง ไม่ว่าจะเป็นในฐานะคณะทำงาน หรือในฐานะคณะอนุกรรมการหรือแม้กระทั่งในฐานะคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ แต่เป็นแนวความคิดซึ่งได้ถูกวิเคราะห์และได้มีการศึกษากันมาเป็นเวลายาวนานว่า สาเหตุส่วนหนึ่ง

* Article 67 [constructive vote of no confidence] of the Basic Law



ของการที่ทำให้ระบบการเมืองของไทยนั้น ประสบกับความล้มเหลวตลอดและ
 ประสบกับความเสื่อมทรามตลอดนั้น เนื่องจากการทำหน้าที่ซ้อนกัน ๒ อย่าง
 ระหว่างคนที่เป็สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับคนที่เป็รัฐมนตรีที่จะทำหน้าที่ในการ
 บริหารประเทศ... ประเด็นสำคัญของการที่อนุญาตให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรง
 ตำแหน่งรัฐมนตรีในขณะเดียวกันนั้น ในอดีตที่ผ่านมาได้ก่อให้เกิดปัญหาซึ่งกระทบ
 ไปถึงภาพรวมของประเทศอย่างมากทำให้นักการเมืองที่ลงสู่สนามเลือกตั้งนั้น ต่างพากัน
 หุ่มเทเงินทองลงไปในการหาเสียงอย่างมากมาทั้งหมดนี้เนื่องจากว่าถ้าหากได้รับเลือกตั้งเป็
 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วโอกาสที่จะเป็รัฐมนตรีนั้นมีมากซึ่งถือว่าการลงทุน
 สูงจนกระทั่งสามารถที่จะหุ่มเททุกสิ่งทุกอย่างได้ จึงเป็การเปิดช่องทางให้ผู้มีอิทธิพลใน
 ท้องถิ่น และธุรกิจการเมืองเข้ามาครอบงำการเมืองในระบบรัฐสภาของเราตลอด...
 ทำให้พื้นที่ของประเทศไทยในทางการเมืองนั้นแบ่งเป็ ๒ ประเภท ประเภทที่ ๑ คือพื้นที่
 ในเขตเลือกตั้งที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็รัฐมนตรี กับพื้นที่ประเภทที่ ๒ ซึ่งเป็น
 พื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศก็คือพื้นที่ที่ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่ง
 รัฐมนตรี เพราะฉะนั้นเมื่อเป็อย่างนี้หลังการเลือกตั้งแล้วถึงแม้จะมีการจัดตั้งรัฐบาล
 เรียบร้อยแล้วการต่อสู้กันทางการเมืองก็ยังคงไม่ยุติไม่เหมือนในบางประเทศเลือกตั้ง
 แล้วก็แล้วกันจัดตั้งรัฐบาลเสร็จต่างคนต่างก็ทำหน้าที่ แต่การเมืองเมืองไทยไม่มีการยุติ
 ต่อสู้แย่งชิงกันตลอด ซึ่งเป็นผลกระทบโดยตรงทำให้เกิดไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง...
 ทำให้เกิดการผูกขาดในทางการเมือง ในทางการเมืองเลือกตั้งในแต่ละพื้นที่ เพราะว่าไม่มีทาง
 ที่คนรุ่นใหม่ ๆ ที่มีความรู้มีความสามารถมีเจตนาดีต่อชาติบ้านเมือง ที่จะเข้าไปต่อสู้
 กับนักการเมืองที่ครอบครองพื้นที่นั้นอย่างเป็การถาวร นำไปสู่การผูกขาดในรูปแบบ
 อื่น ๆ ตามมาโดยเฉพาะอย่างยิ่งการผูกขาดในรูปแบบของธุรกิจ และที่เจาะจงลงไปก็คือ
 การผูกขาดในเรื่องของโครงการรับเหมาโครงการของทางราชการ... ทำให้เกิดการทับ
 ซ้อนกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร การเปิดช่องให้ฝ่ายบริหารเข้ามาครอบงำ
 การทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติตลอดเวลา เพราะว่าฝ่ายบริหารนั้นมีเสียงข้างมากใน
 สภาผู้แทนราษฎรแล้ว ฝ่ายบริหารนั่นเองก็จะต้องอยู่ในฐานะที่จะเป็ผู้ที่ถูกตรวจสอบ
 ในเวลาเดียวกันฝ่ายบริหารนั่นเองก็เป็ผู้ที่จะต้องนำเสนอกฎหมายเพื่อผ่านสภาผู้แทน



ราษฎร ในขณะที่ฝ่ายบริหารนั่นเองหลังจากถึงแม้จะได้รับเป็นการจัดตั้งเป็นรัฐบาลแล้ว
 นี้ ก็ยังไม่พ้นที่จะต้องการต่อสู้ในทางการเมืองยังคงดำรงอยู่ จึงต้องระมัดระวังในทางการเมือง
 เมืองตลอดเวลา... ทำให้นักการเมืองที่ครอบครองพื้นที่อยู่นั้น ไม่พัฒนาตัวเองเพราะว่า
 เมื่อผูกขาดแล้ว โอกาสที่อื่นจะขึ้นมาต่อสู้ในทางการเมือง ในการเลือกตั้ง ก็ไม่มีทาง...
 ทำให้เกิดการขัดแย้งกันในการทำงานของคณะรัฐมนตรีในเมื่อเป็นรัฐบาลผสมแล้วก็จะ
 ต้องมีรัฐมนตรีมาจากต่างพรรค รัฐมนตรีมาจากต่างพื้นที่ผลประโยชน์ของฐานคะแนน
 แม้กระทั่งในพรรคเดียวกันเองผลประโยชน์ก็อาจจะแตกต่างกันได้... ทำให้สูญเสีย
 หลักการของการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร...
 การที่บุคคลคนเดียวดำรงตำแหน่ง ๒ ตำแหน่ง ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อประเทศ
 ชชาติบ้านเมืองในเวลาเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
 และรัฐมนตรีนั้นเป็นการเหลือวิสัยที่บุคคลนั้นจะทำงานให้เกิดประโยชน์จึงน่าที่จะเป็น
 ผลเสียหายให้เกิดกับประเทศชาติบ้านเมืองมากกว่า... ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้เปิดช่องทาง
 ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือฝ่ายนิติบัญญัตินั้นมีบทบาทขึ้นอย่างที่ไม่เคยปรากฏ
 มาก่อน... และที่สำคัญอย่างยิ่งก็คือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่
 เสนอนานี้จะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะมีบทบาทในการตรวจสอบทุก ๆ ฝ่าย
 ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยไม่ว่าจะเป็นนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือแม้กระทั่งอัยการสูงสุด
 ประธานศาลฎีกาที่ได้กำหนดไว้ในร่างนั้น เพราะฉะนั้นถ้าหากยังใช้ระบบเดิมอยู่ที่ว่า
 ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นรัฐมนตรีในเวลาเดียวกันนั้นก็จะไม่เกิดประสิทธิภาพใน
 การที่จะควบคุมตรวจสอบ เพราะว่าในขณะที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นรัฐมนตรี เป็น
 นายกรัฐมนตรีด้วยในเวลาเดียวกัน จะไปทำหน้าที่ในการตรวจสอบ หรือถอดถอนบุคคลอื่น
 อย่างเช่นประธานศาลฎีกา หรืออัยการสูงสุดนั้นย่อมไม่มีความเป็นธรรมอย่างยิ่ง โดยสรุปว่า
 ผลของการวิเคราะห์สถานการณ์ของบ้านเมือง ตลอดจนกระทั่งแนวทางในการที่จะปฏิรูป
 ทางการเมืองนั้น ถือว่าการแยกหน้าที่ระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับรัฐมนตรีที่ปรากฏ
 ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นเสมือนหนึ่งกุญแจที่จะนำไปสู่การปฏิรูปทางการเมือง ซึ่ง



จะทำให้การเมืองมีเสถียรภาพมากขึ้น รัฐบาลมีประสิทธิภาพมีความซื่อสัตย์สุจริต มีความรับผิดชอบ และมีความชอบธรรมมากยิ่งขึ้น...”^๑

พงศ์เทพ เทพกาญจนา “...เรื่องของบทบาทที่ขัดกันสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นผู้รับบทบาทในการตรวจสอบรัฐบาล ในการตรวจสอบรัฐมนตรีกับรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้ถูกตรวจสอบนั้น มาอยู่ในคนเดียวกันแล้วปฏิบัติหน้าที่ได้ค่อนข้างยากครับ ก็เหมือนกับตำรวจที่เป็นผู้ร้ายเสียเองไม่มีทางจับตัวเองหรือกรับ จับไม่ได้...”^๒

นอกจากนี้ยังกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญได้อภิปรายคัดค้านการห้ามนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ในขณะเดียวกัน ดังต่อไปนี้

มนตรี รูปสุวรรณ “...การห้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกันนั้น ได้เกิดปัญหาที่ตามมาคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นรัฐมนตรีนั้นจะสามารถรู้ปัญหาชาวบ้านได้ดีกว่าสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้เป็นรัฐมนตรีและอีกประการหนึ่งคือบุคคลที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกันนั้น สามารถที่จะทำงานควบคู่กันได้ และไม่ก่อให้เกิดอุปสรรคเกี่ยวกับการทำงานให้มีประสิทธิภาพ...”^๓

ในต่างประเทศก็มีหลายประเทศที่รัฐธรรมนูญห้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน เช่น^๔

^๑ คณิน บุญสุวรรณ, “รายงานประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญครั้งที่ ๒๑/๒๕๔๐.” ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๐.

^๒ พงศ์เทพ เทพกาญจนา, “รายงานประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๒๑/๒๕๔๐.” ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๐.

^๓ มนตรี รูปสุวรรณ, “รายงานประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๒๔/๒๕๔๐ (เป็นกรณีพิเศษ),” ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๔๐.

^๔ มานิตย์ จุมปา, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๑), หน้า ๒๐๖ - ๒๐๗.



สาธารณรัฐฝรั่งเศส ก่อน ค.ศ. ๑๙๖๒ สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีปัญหาในเรื่องเสถียรภาพของรัฐบาล ต่อมาใน ค.ศ. ๑๙๖๒ จึงมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ห้ามไม่ให้รัฐมนตรีเป็นสมาชิกรัฐสภาในขณะเดียวกัน โดยกำหนดไว้ในมาตรา ๒๓ ว่า “รัฐมนตรีไม่อาจดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาในขณะเดียวกันได้ สมาชิกรัฐสภา ผู้ใดได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาเมื่อพ้นกำหนด ๑ เดือน โดยจะได้เป็นสมาชิกรัฐสภาอีกต่อเมื่อได้รับการเลือกตั้งใหม่ในการเลือกตั้งคราวต่อไป” โดยศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และ ดร. ชาญชัย แสงศักดิ์ ได้ให้เหตุผลที่สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญใน ค.ศ. ๑๙๖๒ และผลที่ตามมาว่า

“...เป็นความปรารถนาอันแรงกล้าของนายพลเคอโกลที่ต้องการจะเลิกวิถีปฏิบัติในสมัยสาธารณรัฐที่ ๓ และที่ ๔ ซึ่งรัฐมนตรีที่ได้รับเลือกจากสมาชิกรัฐสภาสามารถรักษาตำแหน่งไว้ได้ทั้ง ๒ อย่าง ทำให้รัฐมนตรีไม่สนใจว่ารัฐบาลจะถูกโค่นล้มหรือไม่ เพราะตนเองก็ยังรักษาตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาไว้ได้ ดังนั้น เมื่อได้รับคำสั่งจากพรรคของตน รัฐมนตรีก็จะลาออกจากรัฐบาลอันเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง ทั้งรัฐมนตรีที่ไม่เห็นด้วยกับรัฐบาลในบางเรื่องก็หาคะแนนโดยการวิจารณ์รัฐบาล เมื่อถูกปลดหรือลาออกแล้วก็กลับไปเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจ้องล้มรัฐบาลในสภาต่อไป

การห้ามไม่ให้รัฐมนตรีเป็นสมาชิกรัฐสภาในขณะเดียวกัน ทำให้รัฐมนตรีต้องพยายามให้รัฐบาลอยู่รอดโดยไม่โค่นล้มรัฐบาลด้วยการลาออกหรือวิจารณ์รัฐบาล เพราะถ้าลาออกหรือถูกปลดแล้วก็ไม่อาจจะกลับไปดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาตามเดิมได้ และต้องคอยไปจนกว่าจะมีการเลือกตั้งใหม่ ทำให้นักการเมืองฝรั่งเศสที่เป็นรัฐมนตรีประพฤติตนดีขึ้น”

ข้อสังเกต เหตุที่ประเทศฝรั่งเศสห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน เพราะเพื่อแก้ปัญหาการขาดเสถียรภาพของรัฐบาล ซึ่งปัญหาการขาดเสถียรภาพของรัฐบาลนี้ก็เกิดขึ้นและเป็นอยู่ในประเทศไทยเช่นกัน

ราชรัฐลักเซมเบิร์ก รัฐธรรมนูญลักเซมเบิร์ก มาตรา ๕๘ กำหนดว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับแต่งตั้งในรัฐบาล จะต้องพ้นจากการเป็นสมาชิก

สภาผู้แทนราษฎร และไม่อาจกลับมาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อีก เว้นแต่จะได้รับเลือกตั้งในการเลือกตั้งครั้งใหม่”

จากการพิจารณารัฐธรรมนูญต่างประเทศที่ห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรี จะเห็นว่ารัฐธรรมนูญต่างประเทศก็มีบทบัญญัติทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับสภาร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๔ และหากจะดูต่างประเทศแล้วเหลือมาดูประเทศไทย โดยไม่ใช้การลอกของต่างประเทศโดยไม่พิจารณาถึงสภาพสังคม เศรษฐกิจ การเมืองไทยแล้ว จะเห็นได้ชัดว่าการเมืองไทยมีปัญหาเรื่องเสถียรภาพของรัฐบาลเพราะเป็นรัฐบาลผสม ซึ่งเป็นสภาพที่เกิดในฝรั่งเศสก่อน ค.ศ. ๑๙๖๒ ฉะนั้น การนำของนอกซึ่งเป็นของใหม่จะว่าไม่เคยเอามาใช้ในประเทศไทยเสียเลยที่เดียวกันไว้ในรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๑๔ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๑๓๕ โดยเหตุที่มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวก็มุ่งเสริมสร้างเสถียรภาพของรัฐบาลเช่นกัน

๕. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๓๑๓

มาตรา ๓๑๓ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะกระทำได้อีกแต่โดยอาศัยหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้

(๑) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอหรือร่วมเสนอญัตติดังกล่าวได้เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้

ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ จะเสนอมิได้



(๒) ผู้คัดขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ

(๓) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

(๔) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สองชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตราให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ

(๕) เมื่อการพิจารณาวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

(๖) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามชั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

(๗) เมื่อการลงมติได้เป็นไปตามที่กล่าวแล้วให้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๕๓ และมาตรา ๕๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

กฎหมายรัฐธรรมนูญเหมือนกับกฎหมายอื่นทั่วไปที่อาจล้ำสมัยได้ หรือไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ของบ้านเมือง หากไม่ยอมให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ อาจนำไปสู่การปฏิบัติ รัฐประหารเพื่อล้มเลิกรัฐธรรมนูญได้ ดังนั้น สภาร่างรัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้มีมาตรา ๓๑๓ เพื่อให้สามารถมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ โดยผู้คัดขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา และให้มีการพิจารณาเป็นสามวาระ

การที่สภาร่างรัฐธรรมนูญมิได้ให้สิทธิแก่ประชาชนในการยื่นผู้คัดขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เนื่องจากประชาชนสามารถมีส่วนร่วมได้โดยอ้อม คือการแสดง



ความคิดเห็นอย่างเสรีผ่านสื่อหรือได้ทบทวนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหลังจากประกาศใช้ไป
แล้ว ๕ ปี โดยนำเสนอแนวทางที่เป็นประโยชน์ผ่านองค์กรของรัฐตามที่ปรากฏในมาตรา
๓๓๖ ได้

ในประเด็นนี้ได้มีกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและ สภาร่างรัฐธรรมนูญ
ได้อภิปรายไว้ดังนี้

Digital Object
National Assembly Library

เดโช สวานานนท์ “ ... กระผมจึงขอประธานกราบเรียนประเด็นเพิ่มเติมว่า

๑. สมควรจะให้ประชาชนในฐานะเป็นเจ้าของรัฐธรรมนูญนี้โดยแท้จริง มีส่วนในการ
พิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญนี้ด้วยหรือไม่ ๒. ถ้าจะให้ประชาชนมีส่วนแก้ไขนั้น สัดส่วนที่
ประชาชนควรจะแก้ไขนั้นควรจะตั้งมากกว่ากฎหมายธรรมดา แต่จะมากกว่าจำนวนเท่าใด
กระผมคิดว่าต้องเป็น ๑,๐๐๐,๐๐๐ คนขึ้นไป โดยกระจายจำนวนทั่วทั้งประเทศไม่ใช่
กระจุกอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง”^๑

ลิขิต ชีรเวทิน “ ... ผมมีข้อสังเกตหนึ่งว่า ๑,๐๐๐,๐๐๐ คน นี่คิดขึ้นคอ
อันอื่นเราใช้ ๕๐,๐๐๐ คน ในหมวด ๓ หรือหมวด ๕ รวมทั้งการปลดผู้ดำรงตำแหน่ง
ทางการเมือง ซึ่งพฤติกรรมไม่ชอบมาพากล แต่รัฐธรรมนูญนั้นคง ๕๐,๐๐๐ คนไม่ได้
แต่คิดว่าตัวเลขนั้น คงต้องคุยกันพอสมควรว่าจะเอาเท่าไรและจริงๆ เป็นเพียงเริ่มต้น
ของการให้มีการใช้รัฐธรรมนูญ ต้องมีการลงคะแนนเสียงโดยรัฐสภา เพราะฉะนั้น
การเริ่มต้นไม่ได้แปลว่าจะต้องผ่านอันนี้ ผมคิดว่าต้องพิจารณาอีกที”^๒

กณิน บุญสุวรรณ “ ... จำนวน ๕๐,๐๐๐ คน หรือ ๑๕๐,๐๐๐ คน น่าจะเป็น
จำนวนที่น้อยเกินไป เมื่อคำนึงถึงเรื่องที่มีความสำคัญสูงสุดเช่นนี้ เราเคยอภิปรายกันใน
ที่ประชุมคณะกรรมาธิการไม่ใช่หรือว่าแม้แต่เพียง ๕๐,๐๐๐ คน ก็ยังกลัวเลยว่าจะมีการ
รวมตัวรวมกลุ่มกัน แม้กระทั่งจะปลดสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสักคนหรือว่าจะเสนอ

^๑ เดโช สวานานนท์, “รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ
ครั้งที่ ๒๖/๒๕๔๐,” ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๐.

^๒ ลิขิต ชีรเวทิน, “รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ
ครั้งที่ ๒๖/๒๕๔๐,” ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๐.



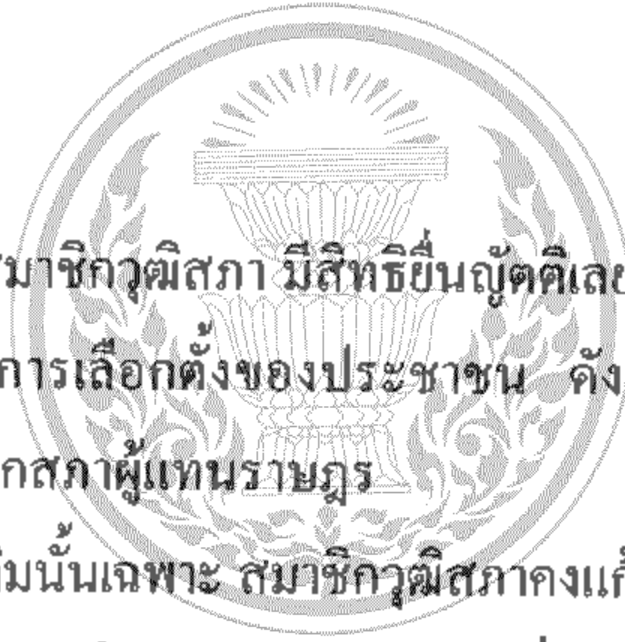
กฎหมายสักฉบับหนึ่งแต่เป็นร่างรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด ผมมองเห็นว่าจำนวน ไม่น่าจะน้อยกว่า ๕๐๐,๐๐๐ คน”^{*}

สามารถ แก้วมีชัย “ ในมาตรา ๓๓๘ (หรือมาตรา ๓๓๖ ในรัฐธรรมนูญ) ในบทเฉพาะกาลเราได้กำหนดไว้ว่าเมื่อครบ ๕ ปี ในการใช้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรต่างๆ ที่อยู่ในปีนี้อาจจะทำ รายงานเสนอรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น ... เราไม่ต้องไปรบกวนราษฎรที่ต้องไปเข้าชื่อกัน แต่เรากำหนดไว้เลยว่าในทุกกรอบ ๕ ปี แต่ในช่วงนั้นอาจจะมีสมาชิกรัฐสภาเขาเสนอแก้ก็แล้วแต่เขา ถ้าบัญญัติไว้อย่างนี้ ประชาชนจะเกิดความหวัง สิ่งที่เขาคิดว่ามันน่าจะแก้ไขเขาก็จะมีการวิพากษ์วิจารณ์ทำ ความเข้าใจกัน แสดงความคิดเห็นกันไว้เตรียมแต่เนิ่นๆ เพื่อจะขอแก้ไขเมื่อโอกาสนั้นมาถึง แล้ว ...”^๒

นอกจากนี้ มาตรา ๓๑๓ ก็มีได้ให้สิทธิแก่สมาชิกวุฒิสภายื่นญัตติขอแก้ไข เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้โดยลำพัง โดยมีเจตนารมณ์ให้วุฒิสภาเป็นสภาตรวจสอบอย่าง แท้จริง อย่างไรก็ตาม สมาชิกวุฒิสภาสามารถยื่นญัตติร่วมกับ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้ และทำหน้าที่พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่ยื่นต่อรัฐสภาทั้งสามวาระ ไม่ว่าญัตตินั้นจะเริ่ม จากคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร่วมกับ สมาชิกวุฒิสภาก็ตาม สภาร่างรัฐธรรมนูญเห็นชอบตามนี้ด้วยต้องการให้สอดคล้องกับ หลักการใหม่ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้วุฒิสภาเป็นสภาตรวจสอบ และถ้าให้สมาชิก วุฒิสภายื่นญัตติได้ลำพัง ก็จะมีปัญหาในเรื่องจำนวนของสมาชิกวุฒิสภา ว่าควรมีจำนวน เท่าไรจึงจะสามารถยื่นญัตติได้ กล่าวคือ ถ้ากำหนดว่าให้สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า หนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเช่นเดียวกับที่กำหนดให้กับ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก็จะเท่ากับ ๔๐ คน ซึ่งเป็นจำนวนที่น้อยเกินไปและทำให้มี

* คณิน บุญสุวรรณ, “รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๒๖/๒๕๔๐,” ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๐.

^๒ สามารถ แก้วมีชัย, “รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๒๖/๒๕๔๐,” ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๐.



การแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ง่าย อย่างไรก็ตามถ้าไม่ทำให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิยับยั้งคดีเลย ก็จะเป็นการขัดกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ดังนั้นสมาชิกวุฒิสภาจึงควรมีสิทธิได้ยับยั้งคดีร่วมกับ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

เดโช สวานานนท์ “... รัฐธรรมนูญฉบับเดิมนั้นเฉพาะ สมาชิกวุฒิสภาแก้ไขรัฐธรรมนูญไม่ได้ แต่คราวนี้เราเกิดให้สมาชิกวุฒิสภาแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ นั่นก็เป็นประเด็นที่ ๑ ที่น่าพิจารณา แต่ถ้าใครๆ ถ้า สมาชิกวุฒิสภา บวกกับ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เคยแก้ไขได้กันอยู่แล้วในองค์ประกอบนั้น แต่ถ้าสมาชิกวุฒิสภาใครๆ นั้น เราไม่เคยให้เพราะว่าสมาชิกวุฒิสภาไม่ได้มาจากการเลือกตั้งมาจากประชาชน แต่บัดนี้สมาชิกวุฒิสภาได้มาจากการเลือกตั้ง แม้ไม่เลือกตั้งทางตรงก็ตามก็เป็นเลือกตั้งทางอ้อมเขาก็ย่อมมีสิทธิที่จะดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญได้...”^๑

วิสุทธิ์ โทธิแท้ “... เรื่องสมาชิกวุฒิสภาจะเสนอ เราทำแบบ รัฐธรรมนูญแบบฉบับปัจจุบันได้ไหมครับ สมาชิกวุฒิสภาจะเสนอได้ต้องร่วมกับ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะได้ไม่มีปัญหาเรื่องปรับตัวเลขให้ยุ่งยากที่เสนอใครไม่ได้ คือมันเป็นประเด็นที่ย้อนไปย้อนมา แต่ว่าเรื่องนี้อาจจะง่ายกว่า”^๒

ดังนั้น เจตนารมณ์ของมาตรา ๓๑๓ คือ ต้องการให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ เพื่อให้รัฐธรรมนูญสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบันและไม่ล้าสมัย แต่ก็ไม่ต้องการให้มีการยื่นญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ง่ายจนเกินไป

^๑ เดโช สวานานนท์, “รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๒๖/๒๕๔๐.” ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๐.

^๒ วิสุทธิ์ โทธิแท้, “รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๒๖/๒๕๔๐.” ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๐.

การแก้ไขรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ*

๑. สหราชอาณาจักร ไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพราะไม่มีคัวบทอยู่ในกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน แต่ถือว่าพระราชบัญญัติที่ออกโดยรัฐสภาเป็นกฎหมายเท่าเทียมกัน ดังนั้น ถ้าต้องการแก้ไขบทกฎหมายที่เกี่ยวกับระบอบการปกครองประเทศอันเป็นกฎหมายกลุ่มรัฐธรรมนูญก็ใช้วิธีการตามพระราชบัญญัติผ่านรัฐสภาด้วยวิธีการเดียวกันกับการออกกฎหมายทั่วไป

๒. ประเทศสหรัฐอเมริกา มีวิธีการขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ ๒ ทาง และวิธีรับรองให้สัตยาบันอีก ๒ ทางตามมาตรา ๕ ของรัฐธรรมนูญ ๑๗๘๘ มีวิธีการดังนี้

(๑) วิธีการขอเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ มี ๒ วิธี คือ

ก) รัฐสภาโดยเสียง ๒ ใน ๓ ของทั้งสองสภา เป็นผู้เสนอขอแก้ไข

ข) สภานิติบัญญัติ ๒ ใน ๓ ของจำนวนมลรัฐ (ซึ่งมีอยู่ ๕๐ มลรัฐ

คือ ๓๔ รัฐขึ้นไป เสนอขอแก้ไข

(๒) วิธีการสัตยาบัน เป็นการให้สัตยาบันรับรองการขอแก้ไข เพราะสหรัฐอเมริกาเป็นสหพันธรัฐ รัฐธรรมนูญจะใช้บังคับทั้งประเทศได้ก็ต่อเมื่อมลรัฐต่าง ๆ ยินยอมด้วยการให้สัตยาบันมี ๒ วิธี ตามแต่สภาองเกรสสหรัฐจะเลือกใช้คือ

ก) สภานิติบัญญัติของมลรัฐต่าง ๆ มากกว่า ๓ ใน ๔ ของมลรัฐ

ทั้งหมดคือ ๓๘ รัฐขึ้นไป

ข) การประชุมใหญ่เพื่อรับรองการแก้ไขรัฐธรรมนูญของมลรัฐต่าง ๆ มากกว่า ๓ ใน ๔ ของมลรัฐทั้งหมด คือ ๓๘ มลรัฐ

๓. สาธารณรัฐฝรั่งเศส รัฐธรรมนูญปัจจุบันของสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้รับการลงประชามติรับรอง เมื่อ ๒๘ กันยายน ๑๙๕๘ และประกาศใช้เมื่อ ๔ ตุลาคม ๑๙๕๘ (๒๕๐๑) มาตรา ๘๘ กำหนดให้มีวิธีเสนอขอแก้ไข ๒ วิธี และวิธีรับรอง ๒ วิธี ดังนี้

* อมร รักษาสัตย์, "แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑," ในรายงานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ สภาผู้แทนราษฎร จัดทำโดยกองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๓๖), หน้า ๔๔๔ - ๔๔๗.



Digital Object
National Assembly Library

- ๑) วิธีการเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญมี ๒ วิธี คือ
- ก) ประธานาธิบดีตามข้อเสนอของคณะรัฐมนตรี เสนอเป็นร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญเสนอต่อสภา
- ข) สมาชิกรัฐสภา (ซึ่งมี ๒ สภา) เป็นผู้เสนอร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญต่อสภา

ร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญจะต้องผ่านทั้งสภาสอง โดยมีข้อความตรงกัน

- ๒) วิธีการรับรองร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มี ๒ วิธี คือ
- ก) การลงประชามติภายหลังที่ผ่านรัฐสภาแล้ว
- ข) ประธานาธิบดีเห็นว่าไม่จำเป็นต้องให้ลงประชามติก็จะเสนอให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณา ในกรณีนี้รัฐสภาจะต้องลงคะแนน ๓ ใน ๕ ของคะแนนที่ลง (ไม่เกี่ยวกับจำนวนสมาชิกทั้งหมดหรือที่มาประชุม)
- เงื่อนไข รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสจะนำมาแก้ไขในเรื่องที่เกี่ยวกับอาณาเขตของประเทศและระบบการปกครองแบบสาธารณรัฐไม่ได้

๔. สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี รัฐธรรมนูญเยอรมนีที่เรียกว่ากฎหมายพื้นฐาน (๑๙๔๙) มาตรา ๗๙ บัญญัติวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญไว้อย่างง่าย คือ

- ๑) การแก้ไขรัฐธรรมนูญจะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ โดยต้องได้คะแนนเสียงเห็นชอบด้วย ๒ ใน ๓ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และ ๒ ใน ๓ ของคะแนนเสียงของสภาแห่งรัฐ (ซึ่งแทนรัฐต่าง ๆ ภายในสหพันธ์ซึ่งมี ๑๖ รัฐ แต่ละรัฐมีคะแนนไม่เท่ากัน)
- ๒) การขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีผลกระทบถึงการแบ่งสหพันธรัฐเป็นมลรัฐต่าง ๆ ด้วยหลักการมีส่วนร่วมมีเสียงของมลรัฐในการออกกฎหมาย หรือแก้ไขหลักการเบื้องต้นว่าส่วนสิทธิมนุษยชนตามมาตรา ๑ และมาตรา ๒๐ จะกระทำมิได้ (คือเป็นเงื่อนไขมิให้แก้ไขรัฐธรรมนูญในเรื่องเหล่านี้)

๕. สาธารณรัฐเกาหลี รัฐธรรมนูญเกาหลีฉบับปัจจุบัน คือ ฉบับปี ๑๙๘๘ บัญญัติวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญไว้อย่างน่าสนใจ ใน มาตรา ๑๒๘, ๑๒๙, และ ๑๓๐ โดยมีสาระสำคัญดังนี้



(๑) การเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๘ กำหนดให้เสนอได้ ๒ ทาง คือ โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยเสียงข้างมากของสมาชิกทั้งหมด หรือโดยประธานาธิบดี

(๒) การแจ้งให้ประชาชนทราบ ประธานาธิบดีจะต้องประกาศให้ประชาชนทราบข้อเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ ๒๐ วัน หรือมากกว่านั้น (มาตรา ๑๒๘)

(๓) การอนุมัติให้แก้ไขรัฐธรรมนูญ มี ๓ ขั้นตอน คือ

ก) สภานิติบัญญัติแห่งชาติต้องพิจารณาคำขอแก้ไขภายใน ๖๐ วันหลังจากที่ประกาศให้ประชาชนทราบ โดยต้องมีคะแนนเสียงเห็นด้วยมากกว่า ๒ ใน ๓ ของสมาชิกทั้งหมด

ข) เมื่อสภานิติบัญญัติเห็นชอบกับข้อเสนอแล้วต้องนำมาให้ประชาชนลงประชามติภายใน ๓๐ วัน และจะถือว่าประชาชนรับรองการแก้ไขเมื่อได้คะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของประชาชนที่มาลงประชามติซึ่งต้องมีมากกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ค) เมื่อได้คะแนนเสียงตามต้องการแล้ว ประธานาธิบดีต้องรีบประกาศใช้โดยไม่ชักช้า

๖. ประเทศญี่ปุ่น รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น (๓ พฤศจิกายน ๑๙๔๖) มาตรา ๙๖ บัญญัติวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญดังนี้

(๑) การเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ ให้ริเริ่มโดยรัฐสภาโดยคะแนนเสียงเห็นชอบไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๓ ของสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา

(๒) การรับรองให้สัตยาบันโดยการออกเสียงลงประชามติ ซึ่งประชาชนจะต้องเห็นชอบโดยเสียงข้างมากของผู้มาลงคะแนนเสียง

การลงประชามติที่รัฐสภาจะเป็นผู้กำหนดว่าจะใช้วิธีกำหนดวันลงคะแนนเป็นพิเศษหรือให้ไปลงคะแนนพร้อมกับการเลือกตั้งครั้งต่อไป

เมื่อประชาชนลงประชามติรับรองให้แก้ไขได้แล้วให้ พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยในนามของประชาชนในทันที

บทที่ ๓

ความคิดเห็นของนักวิชาการและบุคคลที่เกี่ยวข้อง



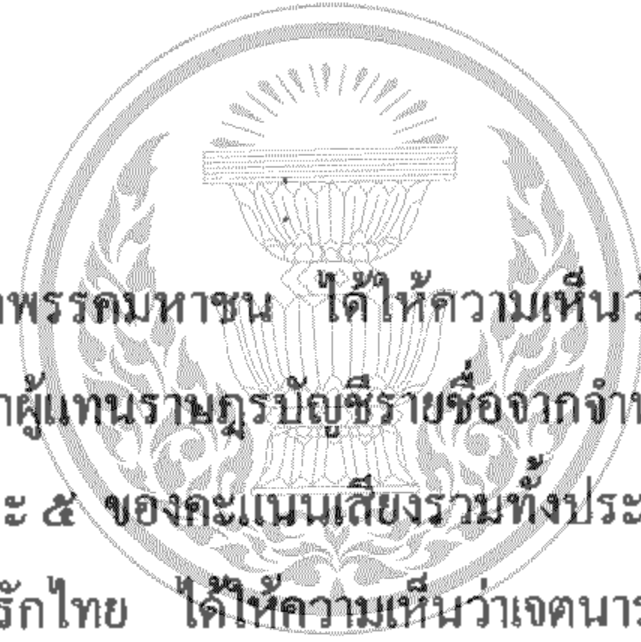
หลังจากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้มีประกาศใช้มาตั้งแต่วันที่ ๑๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ มาจนถึงปัจจุบัน มีปัญหาที่เกิดขึ้นจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหลายประการ โดยเฉพาะในหมวด ๖ รัฐสภา หมวด ๗ คณะรัฐมนตรี และหมวด ๑๒ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยมีนักวิชาการและบุคคลที่เกี่ยวข้องได้แสดงความคิดเห็นแตกต่างกันไปดังต่อไปนี้

๑. การกำหนดจำนวนคะแนนเสียงขั้นต่ำของการคำนวณเพื่อหาสัดส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อไว้ร้อยละ ๕ ของจำนวนคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศตาม มาตรา ๑๐๐

นักการเมือง นักวิชาการและบุคคลที่เกี่ยวข้องได้ให้ความคิดเห็นในเรื่องนี้ไว้ดังนี้

สมคิด เลิศไพฑูรย์ และมรุต วันทนากร^๑ ได้ศึกษาวิจัยเรื่องข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดร้อยละ ๕ ในการคำนวณหาสัดส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ พบว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็ก ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนน้อย ไม่สามารถมีที่นั่งของตนในสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองได้เลย แต่ในขณะเดียวกันหากยกเลิกเงื่อนไขดังกล่าว อาจทำให้เกิดพรรคการเมืองขนาดเล็กในสภาผู้แทนราษฎรเป็นจำนวนมาก เกิดลักษณะ “เบี้ยหัวแตก” ไม่มีพรรคการเมืองใดสามารถครองเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรได้ อันส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพและความเข้มแข็งของรัฐบาล

^๑ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และมรุต วันทนากร, รายงานวิจัย เรื่อง ข้อบกพร่องและแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน, สนับสนุนทุนโดย สถาบันสัญญาธรรมศักดิ์เพื่อประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ท., ๒๕๕๘) หน้า ๑๕๗ - ๑๕๘.



พลตรี สนั่น ขจรประศาสน์* หัวหน้าพรรคมหาชน ได้ให้ความเห็นว่าจะต้องแก้มาตรา ๑๐๐ ให้กำหนดหาสัดส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบัญชีรายชื่อจากจำนวนคะแนนเสียงโดยไม่ต้องได้คะแนนเสียงมากกว่าร้อยละ ๕ ของคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ

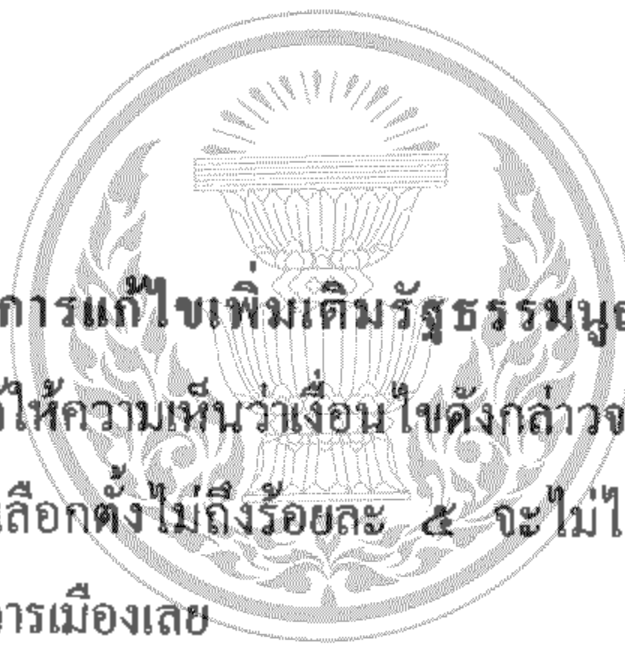
วิจิต ปลั่งศรีสกุล^๒ สมาชิกพรรคไทยรักไทย ได้ให้ความเห็นว่าเจตนารมณ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ร่างกฎหมายฉบับนี้ทำมาก็ประสงค์จะให้พรรคเล็กหรือพรรคน้อยที่บอกว่าได้คะแนนไม่ถึง ๕ เปอร์เซ็นต์ไม่ได้รับการเลือกตั้งอยู่แล้ว

การศึกษาค้นคว้าจากผู้จัดการออนไลน์ (<http://www.manager.co.th>)^๓ เกี่ยวกับการกำหนดสัดส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ร้อยละ ๕ พบว่า ในมาตรา ๑๐๐ พรรคแรกเป็นข้อผิดพลาดที่ไม่เปิดโอกาสให้เสียงข้างน้อย พรรคขนาดเล็ก พรรคเกิดใหม่ หรือพรรคขนาดกลาง ได้มีโอกาสมีปากมีเสียงในระบบรัฐสภา ในขณะที่อีกด้านหนึ่งกลับเปิดโอกาสให้พรรคขนาดใหญ่ รวมทั้งมาตรการเสริมสร้างให้นายกรัฐมนตรีมีความเข้มแข็งที่มีทั้งผลดีและผลเสีย ซึ่งบทบัญญัตินี้ยังไม่สามารถตอบคำถามในเชิงหลักการได้ว่า คะแนนเสียงของประชาชนที่เลือกบัญชีรายชื่อที่ได้ไม่ถึง ๕ เปอร์เซ็นต์ จึงไม่มีที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร โดยได้เคยมีการเสนอแก้ไขและถกเถียงในชั้นคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรว่าให้คงเรื่อง ๕ เปอร์เซ็นต์ของบัญชีรายชื่อพรรคไว้ แต่ให้เขียนเติมไปว่า "...พรรคใดได้คะแนนเสียงในบัญชีรายชื่อพรรคตั้งแต่ ๑ ถึง ๔ เปอร์เซ็นต์ให้ได้ที่นั่งในสภา ๑ คน คือ คนชื่อคนแรกคนเดียว เมื่อคะแนนเสียงถึง ๕ เปอร์เซ็นต์ จึงให้ได้ที่นั่งตามอัตราส่วนได้" โดยนัยข้อเสนอนี้ตกไป

* บทสัมภาษณ์ของพลตรี สนั่น ขจรประศาสน์จากเว็บไซต์สำนักข่าวเนชั่น. (๒๕๔๗) "มหาชนพ่วง ๘ ประเด็น แก่ รธน. ปลดโซ่ตรวน ส.ส." [ออนไลน์], แหล่งที่มา : <http://www.bangkokbiznews.com> (๑๐ ธันวาคม ๒๕๔๗)

^๒ บทสัมภาษณ์ของวิจิต ปลั่งศรีสกุลจาก [http://www.๑๐๑newschannel.com/Kamtorkandetail.php?news id = ๑๔](http://www.๑๐๑newschannel.com/Kamtorkandetail.php?news%20id%3D%20๑๔) (๑๘ พฤษภาคม ๒๕๔๕)

^๓ ผู้จัดการออนไลน์. "จับตา! "กฎ ๕ เปอร์เซ็นต์" ทำ "ชาติไทย-มหาชน" ไร้ ส.ส. ปาร์ตี้ลิสต์", [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <http://www.manager.co.th> (๑๘ พฤษภาคม ๒๕๔๕).



คณะกรรมการพิจารณาศึกษาประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ วุฒิสภา^๑ ได้ให้ความเห็นว่าเงื่อนไขดังกล่าวจะส่งผลให้พรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียงจากผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งไม่ถึงร้อยละ ๕ จะไม่ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองเลย

Digital Object
National Assembly Library

๒. การกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องจบการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไป ตามมาตรา ๑๐๗ (๓) มาตรา ๑๒๕ (๓)

นักวิชาการและบุคคลที่เกี่ยวข้องได้ให้ความคิดเห็นในเรื่องนี้ไว้ดังนี้

เนติวงศ์ พลະไชย^๒ ได้ศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดวุฒิการศึกษาของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พบว่าจากสถิติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๔ และวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๘ ก็ยังมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สำเร็จการศึกษาดำกว่าปริญญาตรีจำนวนหลายคนที่ได้รับเลือกตั้ง ซึ่งแสดงว่าประชาชนต้องการเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองที่มีคุณลักษณะชีวิตที่ดีและมีนโยบายทางการเมืองที่เป็นรูปธรรมให้เข้าไปใช้อำนาจรัฐแทนตนหรือกลุ่มของตนโดยไม่ได้พิจารณาถึงเรื่องระดับการศึกษาเท่าใดนัก

สมคิด เลิศไพฑูรย์ และมรุต วันทนากร^๓ ได้ศึกษาวิจัยข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดวุฒิการศึกษาของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พบว่าหากพิจารณาถึงมาตรฐานการศึกษาของประเทศไทยแล้วจะพบว่า มีจำนวนประชากรเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่ได้รับการศึกษาจนจบถึงขั้นปริญญาตรี ซึ่งจำนวนประชากรเพียงส่วนนี้เท่านั้นที่จะเป็นผู้มีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ จึงไม่อาจสะท้อนถึงความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในท้องถิ่น

^๑ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, "รายงานของคณะกรรมการพิจารณาศึกษาประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ วุฒิสภา," ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๘.

^๒ จำสืบทารวจ เนติวงศ์ พลະไชย, เรื่องเดิม, หน้า ๑๗๕-๑๘๐.

^๓ สมคิด เลิศไพฑูรย์และมรุต วันทนากร, เรื่องเดิม, หน้า ๑๐๐.

นั้น และการจบปริญญาตรีก็มีได้เป็นหลักประกันถึงความสามารถและประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาที่ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

คณิน บุญสุวรรณ^๑ ได้ศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติการศึกษาของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พบว่าเป็นการกีดกันประชาชน ซึ่งส่วนใหญ่มิได้จบปริญญาตรีไม่ให้มีโอกาสเสนอตัวให้ประชาชนเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย

๓. การกำหนดคุณสมบัติให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๕๐ วันนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง ตามมาตรา ๑๐๗ (๔)

นักวิชาการให้ความเห็นในเรื่องนี้ไว้ดังนี้

คณะกรรมการการพัฒนากการเมือง สภาผู้แทนราษฎร (ชุดที่ ๒๑) ปี ๒๕๔๔^๒ ได้รายงานผลการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ว่าให้คงหลักการเดิมที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองพรรคเดียวเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า ๕๐ วันนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง เว้นแต่กรณีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งถูกพรรคการเมืองใช้อำนาจไม่ส่งสมัครรับเลือกตั้งโดยไม่เป็นธรรม ให้ผู้ที่เป็สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้น สามารถมีสิทธิย้ายไปสังกัดพรรคการเมืองอื่นได้

^๑ คณิน บุญสุวรรณ, http://www.kaninboonsuwan.com/๐๘_constitutionteacher๑๑.htm ข้อมูล ณ วันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๕.

^๒ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “สรุปผลการดำเนินงานของคณะกรรมการการพัฒนากการเมือง” สภาผู้แทนราษฎร (ชุดที่ ๒๑), (กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ๒๕๕๓). หน้า ๒๕.



ชรินทร์ สันประเสริฐ^{*} ศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดเวลาให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง ๕๐ วัน พบว่าไม่ควรบังคับให้ผู้สมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง ทั้งนี้เพื่อเป็นการปลดสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ให้ตกเป็นเบี้ยล่างของนายทุนพรรคได้ และที่สำคัญถ้าเชื่อมั่นในกระบวนการควบคุมและตรวจสอบนักการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้ว ก็มั่นใจได้ว่าบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระทั้งหลายจะไม่กล้าแสดงพฤติกรรมที่ไม่พึงปรารถนาได้

ปริญญา เทวานฤมิตรกุล^๑ ได้ให้ความเห็นว่าการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคการเมืองก่อนการเลือกตั้ง ๕๐ วัน ไม่สามารถแก้ปัญหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย้ายพรรคได้ ดังนั้นเงื่อนไขที่ว่าต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอย่างน้อย ๕๐ วัน ถึงมีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้ง จึงแก้ปัญหาไม่ได้ ทั้งยังทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตกอยู่ภายใต้อำนาจพรรคการเมือง และในประเทศเสรีประชาธิปไตยทั่วโลก ทั้งสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมนี ญี่ปุ่น ฯลฯ ไม่มีประเทศใดบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคมีแค่ประเทศไทยกับประเทศบังคลาเทศเท่านั้น

ชูวิธ ฤกษ์ศิริสุข^๒ ได้ศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรค ๕๐ วัน พบว่าการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า ๕๐ วัน ซึ่งส่งผลให้อำนาจในการต่อรองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกพรรคต้องลดลง และกลายเป็นกฎเหล็กที่ทำให้หัวหน้าพรรคการเมืองโดยเฉพาะ ผู้ที่ได้เป็น

^{*} ชรินทร์ สันประเสริฐ, “แก้ไขรัฐธรรมนูญ...แก้ไขอะไรและแก้ไขเพื่อใคร”, ใน ๒๒ ปี รัฐศาสตร์ มธธ. รวมบทความวิชาการรัฐศาสตร์ เนื่องในโอกาสครบรอบ ๒๒ ปี รัฐศาสตร์. (กรุงเทพมหานคร : พิมพ์อักษร, ๒๕๔๗), หน้า ๕๑-๖๕.

^๑ บทสัมภาษณ์ของปริญญา เทวานฤมิตรกุล, “ปลดล็อก ๕๐ วัน ลดอำนาจ ‘รัฐพรรคการเมือง’ เนชั่นสุดสัปดาห์. ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๘ หน้า ๒๘ - ๒๙.

^๒ ชูวิธ ฤกษ์ศิริสุข, “กฎ ๕๐ วัน เพื่อรัฐบาลเข้มแข็ง” เนชั่นสุดสัปดาห์. ๒ มกราคม ๒๕๔๘. หน้า ๒๓



นายกรัฐมนตรีใช้เป็นอำนาจควบคุมลูกพรรคอย่างได้ผลเพราะหากเกิดสภาพที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายในพรรคต้องการย้ายพรรค ซึ่งมักจะเกิดขึ้นบ่อย ๆ ในรัฐบาลก่อนหน้านี้ อันเป็นเหตุให้รัฐบาลอยู่ไม่ได้ นั่นเพียงแต่นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจยุบสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเหล่านี้จะถูกออกจากพรรคโดยที่ไม่อาจจะลงสมัครรับเลือกตั้งได้อีก เพราะไม่สามารถสังกัดพรรคการเมืองไหนได้ทันก่อนการเลือกตั้ง ๕๐ วัน ทั้งหมดนี้เป็นไปตามหลักที่วางไว้ เพื่อทำให้เกิดสิ่งที่เรียกว่า Strong Prime Minister ด้วยความเชื่อว่าที่ผ่านมาการเมืองการบริหารของไทยไปไม่ถึงไหนเพราะนายกรัฐมนตรีไม่มีอำนาจมากพอต้องคอยพะวงกับกลุ่มต่าง ๆ ภายในพรรคและพรรคร่วมรัฐบาลอื่น “กฎ ๕๐ วัน” ตามมาตรา ๑๐๗ (๔) จึงมิได้มีขึ้นเพียงเพื่อป้องกันสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย้ายพรรคด้วยเหตุผลเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยหรือเพื่อบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอุดมการณ์ร่วมกันในเสถียรภาพได้อย่างตรงเป่าที่สุด การให้ยกเลิกประเด็นนี้จึงจำเป็นต้องพิจารณาอย่างเป็นระบบ เชื่อมโยงกับปัญหาในเชิงหลักการและจะดีกว่าหากจะมีข้อเสนออื่นที่ยังคงสร้างความเข้มแข็งให้รัฐบาลได้ ขณะเดียวกันก็ป้องกันการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีได้และเป็นไปได้ใหม่ที่จะยังคงมีกฎ ๕๐ วัน ขณะเดียวกันก็เปิดทางให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่จำเป็นต้องสังกัดพรรคเพราะอย่างไรเสียยังต้องยอมรับว่าจุดอ่อนในเชิงหลักการที่รัฐธรรมนูญนี้ยังหาคำตอบไม่ได้ก็คือ การบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคซึ่งมีไม่กี่ประเทศในโลกนี้เขาทำกัน

คณิน บุญสุวรรณ^{*} ได้ศึกษาในเรื่องการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง ๕๐ วัน พบว่าการกำหนดให้ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง ๕๐ วัน เพื่อให้ระบบพรรคการเมืองเข้มแข็งไม่เช่นนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเปลี่ยนพรรคกันทุกครั้งที่มีเลือกตั้งเป็นสาเหตุสำคัญที่ “พรรคเฉพาะกิจ” จะเกิดขึ้นทุกครั้งที่มีการเลือกตั้ง ยิ่งหากรวมกันเป็นกลุ่ม ยิ่งจะมีอำนาจต่อรองสูง ซึ่งถือเป็นความผิดพลาดของ ส.ส.ร. ที่ไปเขียนบทเฉพาะกาลยกเว้นไว้ในการเลือกตั้ง

^{*} คณิน บุญสุวรรณ, http://www.kaninboonsuwan.com/๐๘_constitutionteacher๑๑.htm ข้อมูล ณ วันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๕.



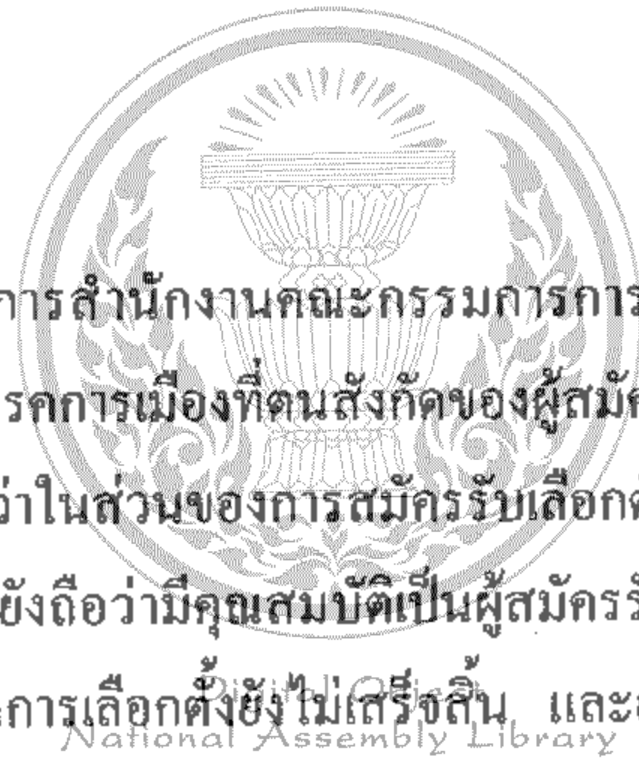
ครั้งแรกและมาถึงวันนี้เสียงเรียกร้องจากนักการเมืองที่อยากแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อลบข้อนี้ออกไปจึงมีมาก หากข้อเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่ต้องสังกัดพรรค ๕๐ วัน โดยต้องการให้เป็นอิสระปราศจากการครอบงำของนายทุนพรรคการเมือง และไม่ใช้ต้องการ “ขายตัว” แล้ว น่าจะแก้ไขรัฐธรรมนูญให้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้โดยไม่ต้องสังกัดพรรคการเมืองและยกเลิกกฎหมายพรรคการเมืองไปเลยเหมือนในประเทศที่เจริญแล้วจะดีกว่า เพราะในความเป็นจริงแล้ว กฎหมายพรรคการเมืองที่มีรวมทั้งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง ไม่ใช่เป็นการกีดกันนักการเมือง แต่เป็นการกีดกันเสรีภาพทางการเมืองของประชาชนต่างหาก

๔. การขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบบัญชีรายชื่อ กรณีไปอุปสมบทเป็นพระภิกษุภายหลังวันสมัครรับเลือกตั้ง ตาม มาตรา ๑๐๕ (๓)

นักการเมือง นักวิชาการและบุคคลที่เกี่ยวข้องได้ให้ความคิดเห็นในเรื่องนี้ไว้ดังนี้

ปริญญานาคฉัตรีย์ * กรรมการการเลือกตั้ง ได้ให้ความเห็นว่าการลาออกจากสมาชิกพรรคการเมืองที่ตนสังกัดเพื่ออุปสมบทของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายหลังคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้ออกใบรับให้แก่ผู้สมัครดังกล่าวแล้ว ถือว่าเป็นการขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ถ้าหากคณะกรรมการการเลือกตั้งตรวจพบอาจจะทำเอกสารเพิกถอนผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มเติมได้อีกหรือเมื่อภายหลังการเลือกตั้งเสร็จสิ้นแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งก็อาจจะไม่ประกาศรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพราะถือว่าเป็นบุคคลผู้มีลักษณะเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

* บทสัมภาษณ์ของปริญญานาคฉัตรีย์. “กกต.-ทรท.โยนเผือกร้อน พระเปรมาฯทางตันเลือกตั้ง.” [ออนไลน์].แหล่งที่มา : www.bangkokbiznews.com ,(๑๔ มีนาคม ๒๕๕๕)



พล.ต.ต.เอกชัย วารุณประภา* เลขานุการสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้ให้ความเห็นว่าการลาออกจากสมาชิกพรรคการเมืองที่ตนสังกัดของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่ออุปสมบทว่าในส่วนของการสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังถือว่ามิคุณสมบัติเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่เพราะกระบวนการเลือกตั้งยังไม่เสร็จสิ้น และยังไม่มีการลาออกจากสมาชิกพรรคการเมืองที่ตนสังกัด

วิจิต ปลั่งศรีสกุล^๒ สมาชิกพรรคไทยรักไทย ได้ให้ความเห็นว่าตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ระบุว่าเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ออกใบรับให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ห้ามมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อถอนการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อตามมาตรา ๓๓ ประกอบมาตรา ๓๗ ดังนั้น แม้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะลาออกจากการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ และสมาชิกพรรคการเมืองที่ตนสังกัดเพื่อไปบวช แต่ในส่วนของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อยังคงอยู่ เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวห้ามมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อถอนการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ จึงไม่มีสิทธิถอนตัว ส่วนภายหลังการเลือกตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งจะไปตัดสิทธิผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

* บทสัมภาษณ์ของพล.ต.ต.เอกชัย วารุณประภา. “หมอเปรม'บวช'ทิ้งใบลาออก-ปาร์ตี้ลิสต์ วุ่นอ้างปลดล็อกการเมืองขอร้อง 'ทักษิณ' ลาออกพันธมิตรรอดีเบตแก่นายกฯพลีวัฒน์.” [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : www.banmuang.co.th, (๑๒ มีนาคม ๒๕๕๕)

^๒ บทสัมภาษณ์ของวิจิต ปลั่งศรีสกุล. “หมอเปรม'บวช'ทิ้งใบลาออก-ปาร์ตี้ลิสต์ วุ่นอ้างปลดล็อกการเมืองขอร้อง'ทักษิณ'ลาออกพันธมิตรรอดีเบตแก่นายกฯพลีวัฒน์.” [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : www.banmuang.co.th, (๑๒ มีนาคม ๒๕๕๕)



แบบบัญชีรายชื่อว่ามีคุณสมบัติไม่ครบ เนื่องจากลาออกจากสมาชิกพรรค และลาบวชก็ว่า
กันภายหลัง

ศรัณยู โปธิรัชตางกูร^๑ ได้ศึกษาเกี่ยวกับการห้ามภิกษุ สามเณร นักพรต
หรือนักบวชใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง พบว่าการมีสถานภาพทางสังคมบางประการอาจ
ทำให้บุคคลต้องถูกจำกัดสิทธิในทางการเมือง เพราะโดยบทบาทและหน้าที่ทางสังคม
ของบุคคลดังกล่าวไม่ควรมีส่วนในทางการเมือง เพราะไม่เป็นผลดีต่อสถานภาพของ
บุคคลนั้น และอาจนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือมัวหมองแก่สถาบันที่บุคคลประเภทนี้
สังกัดอยู่บุคคลประเภทนี้ก็คือ ภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช บุคคลเหล่านี้มีหน้าที่
จำศีลภาวนาประพฤติปฏิบัติตามหลักธรรมคำสั่งสอนของศาสนาและอบรมสั่งสอนศาสนิกชน
ให้ประพฤติปฏิบัติในทางที่ดีงามเพื่อให้ตั้งตนอยู่ในทางที่ชอบเป็นหลักสำคัญ ดังนั้น การที่
จะให้บุคคลดังกล่าวเข้ามายุ่งเกี่ยวในทางการเมืองก็อาจทำให้เกิดผลกระทบต่อศาสนาได้
เช่น แม้ว่าบุคคลดังกล่าวจะเป็นที่เคารพนับถือของประชาชนแต่หากทั้งสองฝ่ายมีความคิด
ไม่ตรงกันในการสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือแม้กระทั่งบุคคลนั้นสมัครรับเลือกตั้ง
เสียเอง แต่มิได้สังกัดอยู่ในพรรคการเมืองที่ประชาชนพอใจ ก็อาจจะทำให้ประชาชนที่มี
ความคิดไม่ตรงกันนั้นหยุดสนับสนุนหรืออุปถัมภ์บุคคลนั้นก็ได้อันจะกระทบต่อสถาบัน
ทางศาสนาโดยส่วนรวม หรือย่อมจะมีผลเสียต่อความสงบเรียบร้อยในชุมชนได้ นอกจาก
นั้นแล้ว หากบุคคลดังกล่าวได้รับการเลือกตั้งเข้ามาเป็นสมาชิกรัฐสภาแล้วก็ตาม แต่
บุคคลนั้นก็อาจจะไม่มีความเป็นอิสระในการแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นได้
เพราะอยู่ภายใต้จริยวัตรปฏิบัติหรืออิทธิพลทางศาสนา แต่ในประเพณีปฏิบัติของไทย
แล้ว บุคคลดังกล่าวย่อมเป็นที่นับถือของประชาชนโดยทั่วไปด้วยจริยวัตรอันดีงามนั้น
ดังนั้น หากจะให้บุคคลเหล่านี้ใช้สิทธิทางการเมืองเช่นเดียวกับคนทั่ว ๆ ไปย่อมขัดต่อ
ความเคารพศรัทธาของประชาชนที่มีต่อสถาบันศาสนาที่บุคคลนั้นยึดมั่นอยู่ จึงจำเป็นต้อง
ห้ามมิให้บุคคลเหล่านี้ยุ่งเกี่ยวกับเรื่องในทางการเมือง แต่เนื่องจากศาสนาทั้งหลายมี
ความแตกต่างกันอยู่มาก ดังนั้น แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะห้ามบุคคลที่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต

^๑ศรัณยู โปธิรัชตางกูร, "คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกรัฐสภา," (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๗), หน้า ๘๘-๘๙.



นักบวช ใช้สิทธิทางการเมือง แต่ลักษณะของบุคคล ดังกล่าวย่อมแตกต่างกันออกไปตาม ศาสนาของตน และมีชื่อเรียกต่าง ๆ กัน จึงมีปัญหาในทางปฏิบัติและการบังคับใช้กฎหมาย อยู่บ้าง

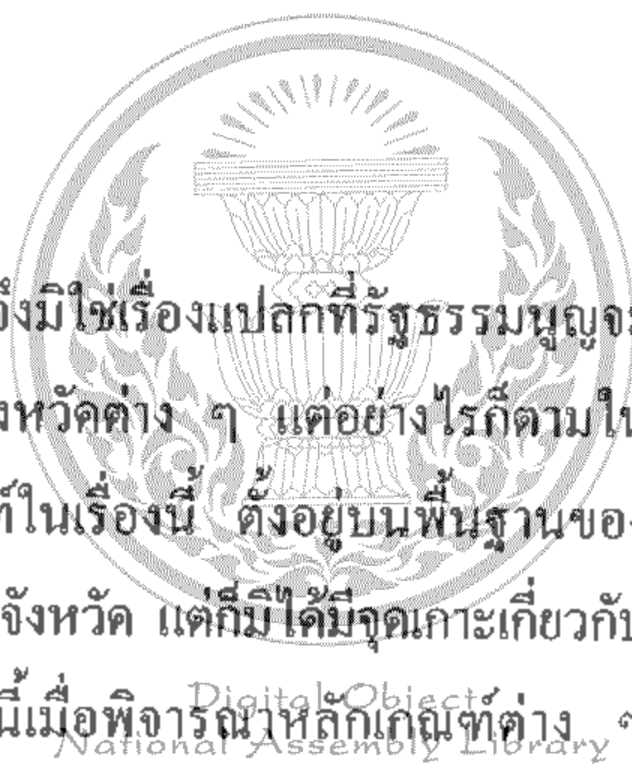
กรณีดังกล่าวได้เคยเกิดปัญหาเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสภาเทศบาล คือ ใน พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๕๘ มาตรา ๑๕ ได้กำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงเมื่อผู้นั้นมี ลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้ง อันรวมถึงการเป็นภิกษุด้วย ซึ่งหมายความว่า ผู้ได้รับเลือกตั้งจนเข้าดำรงตำแหน่งหน้าที่สภาเทศบาลโดยสมบูรณ์แล้ว จะต้องพ้นจากตำแหน่ง หน้าที่สภาเทศบาลนั้นทันทีที่ได้รับอุปสมบทเป็นภิกษุ กฎหมายหาได้ห้ามการเป็นภิกษุ เฉพาะแต่ในวันเลือกตั้งหรือสมัครรับเลือกตั้งไม่ และไม่คำนึงว่าจะเป็นเพียงชั่วคราวแล้ว ลาสิกขาหรือไม่ เพราะไม่มีกฎหมายอนุญาตให้ลาอุปสมบท หรืออนุโลมให้ถือเสมือนเป็น การลาสิกขา กรณีปัญหาหากเกิดขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันแล้วควร วินิจฉัยไปในทางใด หากสมาชิกรัฐสภากลายเป็นผู้ที่มีลักษณะต้องห้ามไม่ว่าจะด้วยเหตุใด แต่หากยังมิได้มีการวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของผู้นั้นสิ้นสุดลงหรือไม่ โดยองค์กรผู้มีอำนาจ แล้วต่อมาปรากฏว่าสมาชิกรัฐสภาผู้นั้นมิได้มีลักษณะต้องห้ามนั้นแล้ว ย่อมไม่อาจถือว่าการเคยมีลักษณะต้องห้ามที่ยังมิได้มีการวินิจฉัยนั้นทำให้ผู้นั้นสิ้นสมาชิกภาพโดยอัตโนมัติ เมื่อผู้นั้นไม่มีลักษณะต้องห้ามเสียแล้ว ก็ไม่อาจวินิจฉัยให้ผู้นั้นสิ้นสุดสมาชิกภาพด้วยเหตุที่ หมดไปแล้วนั้นได้ ในต่างประเทศผู้ที่นับถือศาสนาพุทธและเป็นพระสงฆ์สามารถจัดตั้ง พรรคการเมืองของพระสงฆ์ได้เช่น ประเทศศรีลังกา

๕. การกำหนดให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา(มาตรา ๑๒๒)

นักวิชาการได้ให้ความคิดเห็นในเรื่องนี้ไว้ดังนี้

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ^๑ ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาว่าจากการที่สมาชิกรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ได้รับ

^๑ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, "ปัญหาและแนวทางการปรับปรุงการเลือกตั้งวุฒิสภา," (เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี ครั้งที่ ๑, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๘.



การคัดสรรในหมู่ผู้สมัครด้วยกันเองจากจังหวัดต่าง ๆ จึงมิใช่เรื่องแปลกที่รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาจากผู้สมัครในจังหวัดต่าง ๆ แต่อย่างไรก็ตามในส่วนนี้ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนว่าการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ ตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการพื้นฐานหลักใด เพราะแม้จะมีราษฎรมาจากระดับจังหวัด แต่ก็มีได้มีจุดเกาะเกี่ยวขององค์การปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นใด ๆ นอกจากนี้เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ระหว่างการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการสมัครรับเลือกตั้งวุฒิสภาก็มีความแตกต่างกันเพียงจำนวนและเขตเลือกตั้งเท่านั้น ดังนั้นวุฒิสภาก็มีลักษณะที่ไม่แตกต่างจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฉบับย่อส่วน ทำให้ประเทศไทยมีสภาซึ่งมีลักษณะเหมือนกันเกือบทุกประการถึงสองสภามีความซ้ำซ้อนสิ้นเปลืองโดยใช้เหตุ

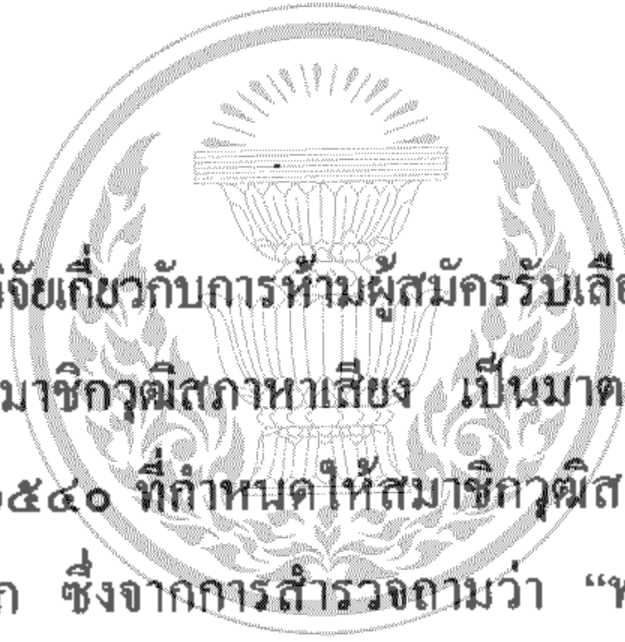
สมคิด เลิศไพฑูรย์ และมรุต วันทนากร^๑ ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้พบว่า การกำหนดให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นการกำหนดเขตเลือกตั้งที่ใหญ่เกินไป ส่งผลให้มีปัญหาในการเลือกตั้งซ่อมในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาหมดสมาชิกภาพลง เพราะการเลือกตั้งซ่อมสมาชิกวุฒิสภาเพียง ๑ คน ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งทั้งจังหวัด ซึ่งเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณอย่างมาก

๖. การแนะนำตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ตามมาตรา ๑๒๕

นักการเมือง นักวิชาการและบุคคลที่เกี่ยวข้องได้ให้ความคิดเห็นไว้ดังนี้

สมคิด เลิศไพฑูรย์ และมรุต วันทนากร ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการแนะนำตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา พบว่าการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาแสวงหาคะแนนนิยมเพื่อการเลือกตั้งได้โดยวิธีการ "แนะนำตัว" เท่านั้นก็เพื่อไม่ต้องการให้สมาชิกวุฒิสภาระดมทุนในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก เกิดความไม่เป็นธรรมระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีทุนทรัพย์มากกับทุนทรัพย์น้อย ซึ่งเป็นการปิดโอกาสมิให้ "คนดี" มีความรู้ความสามารถที่เป็นที่รู้จักของสังคมเข้าสู่การเลือกตั้งวุฒิสภา

^๑ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และมรุต วันทนากร, เรื่องเดิม, หน้า ๒๐๑.




พรรคกิจ ผ่องแผ้ว และคณะ^{*} ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการห้ามผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกวุฒิสภาหาเสียง พบว่าการห้ามผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาหาเสียง เป็นมาตรการ ที่กำหนดไว้โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามา จากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเป็นครั้งแรก ซึ่งจากการสำรวจถามว่า “ท่านมี ความคิดเห็นอย่างไรต่อการห้ามมิให้ผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาหาเสียง” พบว่า ผู้เกี่ยวข้อง กับการจัดการเลือกตั้ง ผู้เกี่ยวข้องกับการเมืองประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีความ เห็นต่อการห้ามผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาหาเสียงในระดับที่ใกล้เคียงกัน คือเห็นว่าไม่ควรให้ หาเสียงแบบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ให้แสดงวิสัยทัศน์ทางการเมือง (๓๕.๔%) รองลงไปเห็นว่า ควรเปิดโอกาสให้หาเสียงได้ (๓๒.๓%) และเห็นว่าควรห้ามตามเดิม (๓๑.๒%) ทุกกลุ่มมีความเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .๐๑ โดยประชาชน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเห็นว่า ไม่ควรให้หาเสียงแบบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ให้แสดงวิสัยทัศน์ ทางการเมืองมากกว่ากลุ่มอื่น ๆ

แสดงความคิดเห็นและร้อยละความคิดเห็นต่อการห้าม
ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหาเสียง

สถานภาพของ ผู้ตอบแบบ สอบถาม	เป็นการเหมาะสม แล้วควรคงไว้ เช่นเดิม		ไม่เหมาะสมควรเปิด โอกาสให้หาเสียงได้		ไม่ควรให้หาเสียงแบบ ส.ส. แต่ให้แสดง วิสัยทัศน์ ทางการเมือง		ไม่ตอบ		รวม	
	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ
ผู้เกี่ยวข้องกับการ จัดการเลือกตั้ง	๓๒๓	๓๗.๔	๒๘๕	๓๓.๐	๒๕๑	๒๙.๑	๔	.๕	๘๖๓	๑๐๐
ผู้เกี่ยวข้องกับการ พรรคการเมือง	๑๑๘	๒๙.๖	๑๔๔	๓๖.๑	๑๓๒	๓๓.๑	๕	๑.๓	๓๙๙	๑๐๐

* พรรคกิจ ผ่องแผ้ว และคณะ. รายงานวิจัย เรื่อง บทบาทการปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการการเลือกตั้ง พรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้งและประชาชนในการเลือกตั้งระบบใหม่ ตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ. สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) (กรุงเทพฯ : ม.ป.ท., ๒๕๔๖) หน้า ๑๙๖.



สถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม	เป็นการเหมาะสมแล้วควรคงไว้ เช่นเดิม		ไม่เหมาะสมควรเปิดโอกาสให้หาเสียงได้		ไม่ควรให้หาเสียงแบบ ส.ส. แต่ให้แสดงวิสัยทัศน์ทางการเมือง		ไม่ชอบ		รวม	
	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ
ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	๑๗๒๐	๓๐.๔	๑๘๐๕	๓๑.๕	๒๐๖๕	๓๖.๕	๖๕	๑.๒	๕๖๖๓	๑๐๐
รวม	๒๑๖๑	๓๑.๒	๒๒๓๘	๓๒.๓	๒๔๔๘	๓๕.๔	๗๘	๑.๑	๖๕๒๕	๑๐๐

วิชัย ครองยุติ อดีตสมาชิกวุฒิสภา จังหวัดอุบลราชธานี ได้ให้ความเห็นว่าเราคงปฏิเสธไม่ได้ว่าสังคมการเมืองประเทศไทย คนที่จะมาทำงานด้านการเมือง ต้องเป็นคนใกล้ชิดกับนักการเมืองปัจจุบัน จึงจะได้รับการสนับสนุน เพราะเรายังไม่ใช้ประเทศประชาธิปไตยที่แท้จริง จิตวิญญาณ และวิถีชีวิต ยังไม่ได้พัฒนาถึงขั้นนั้น แม้บางส่วนจะดีขึ้นกว่าเมื่อก่อนก็ตาม ดังนั้นการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องมีคนของนักการเมืองมาลงสมัครด้วย เพราะการเลือกสมาชิกวุฒิสภา ยังมีจุดอ่อนคือพื้นที่เขตเลือกตั้งกว้าง หาเสียงก็ไม่ได้ ทำได้แค่แนะนำตัวเอง ดังนั้นต้องอาศัยฝ่ายการเมือง ซึ่งมีหัวคะแนนในพื้นที่ แม้จะดีจะเก่งขนาดไหน หากประชาชนไม่รู้จักก็ไม่น่าเป็นที่ยอมรับจากประชาชนระบบของประเทศกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาต้องเป็นแบบนี้

วุฒิสาร ต้นไชย ผู้อำนวยการวิทยาลัยปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า ได้ให้ความเห็นว่าเลือกสมาชิกวุฒิสภาด้วยกติกาแบบนี้คือต้องพูดก่อนว่ากติกาที่วางแบบนี้เหมาะหรือไม่ของการมีสมาชิกวุฒิสภา แบบนี้เรามีสมาชิกวุฒิสภาจากการเลือกตั้งแต่ให้สมาชิกวุฒิสภา หาเสียงไม่ได้ การทำแบบนี้ก็ชัดเจนว่าใครมีคะแนนหรือมีฐานคะแนนเท่านั้นจึงจะได้เป็น เพราะฉะนั้นเราจะเห็นว่าในต่างจังหวัดคน จะรู้จักคน

* บทสัมภาษณ์ของวิชัย ครองยุติ. "ปูเรียกเงิน ๑๐ ล้าน รับจ้างเลือกตั้ง ส.ว." หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ วันที่ ๖ มกราคม ๒๕๔๕.

* บทสัมภาษณ์ของวุฒิสาร ต้นไชย. "การเมือง" ระดับชาติ ประชาชนจับต้องไม่ค่อยได้. หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ ฉบับวันที่ ๑๘ - ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๕.



ที่มีชื่อเสียงทั้งจังหวัดเป็นไปไม่ได้ กติกาที่ห้ามหาเสียงอันนี้เป็นปัญหาแล้ว กติกานี้
เหมาะสมและใช้ได้กับกรุงเทพฯ และกับคนที่มีชื่อเสียง ๑๐ คนแรก...

คณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน
เกี่ยวกับผลกระทบของการใช้รัฐธรรมนูญ วุฒิสภา^{*} ได้ให้ความเห็นว่า การจำกัดให้การหา
เสียงของผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาทำได้เพียง “การแนะนำผู้สมัครรับเลือกตั้ง” เท่านั้น ซึ่งเป็น
ข้อจำกัดในการหาเสียงที่ขัดต่อธรรมชาติของการเลือกตั้งที่ต้องมีการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง

๗. การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ตาม
มาตรา ๑๘๕

นักวิชาการได้ให้ความคิดเห็นในเรื่องนี้ไว้ดังนี้

สมคิด เลิศไพฑูรย์ และมรุต วันทนากร^๒ ได้ศึกษาวิจัยเรื่องข้อบกพร่องของ
รัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี พบว่าการกำหนดจำนวน
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีไว้
๒ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ทำให้การขอเปิดอภิปราย
ไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีกระทำได้ยาก ทำให้ฝ่ายค้านไม่สามารถตรวจสอบการทำงาน
ของฝ่ายบริหารได้เท่าที่ควร อีกทั้งยังเป็นการขัดต่อหลักการตรวจสอบและถ่วงดุล

มานิตย์ จุมปา^๓ ได้ศึกษาข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเปิด
อภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี พบว่าการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใน
การเข้าชื่อเสนอญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีไว้เช่นนี้ เป็นไปเพื่อให้การอภิปรายไม่
ไว้วางใจนั้นดำเนินไปอย่างสร้างสรรค์ คือ มีเป้าหมายที่แน่ชัดและมีความเป็นไปได้ที่จะ

^{*} สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, สำนักกรรมการ ๒. รายงานการพิจารณาศึกษาและ
รับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน
เกี่ยวกับผลกระทบของการใช้รัฐธรรมนูญ วุฒิสภา. หน้า ๑๓๐.

^๒ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และมรุต วันทนากร, เรื่องเดิม, หน้า ๒๐๓.

^๓ มานิตย์ จุมปา. "ข้อพิจารณาประเด็นในการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.
๒๕๔๐)." วารสารกฎหมาย ๒๔, ๑ (สิงหาคม ๒๕๔๘) : หน้า ๑๗๓.



ล้มรัฐบาล เพื่อให้มีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ได้ ไม่ใช่การอภิปรายเพื่อเป้าหมายเพียงการล้มถอน
รัฐบาลเหมือนในอดีตที่ผ่านมา

มนตรี รูปสุวรรณ กับคณะ^๑ ได้ศึกษาวิจัยเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างฝ่าย
นิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารและเสถียรภาพของรัฐบาลเกี่ยวกับการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ
นายกรัฐมนตรี พบว่าฝ่ายค้านไม่สามารถเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ
นายกรัฐมนตรี ได้ด้วยมีคะแนนเสียงไม่เพียงพอตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด แต่กลับ
เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลเป็นจำนวนมาก
เพื่อที่จะพยายามชี้ให้เห็นข้อบกพร่องของการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งนายกรัฐมนตรี
ต้องรับผิดชอบในฐานะผู้นำของฝ่ายบริหาร ทำให้เหตุผลของข้อกล่าวหาที่มีต่อรัฐมนตรี
บางคนลดลง เพราะเจตนารมณ์ที่แท้จริงของฝ่ายค้านในการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป
เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ต้องการชี้ข้อบกพร่องและลดความน่าเชื่อถือ
ของตัวนายกรัฐมนตรีเป็นสำคัญ กรณีดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าฝ่ายนิติบัญญัติใช้มาตรการ
ควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารไม่ตรงตามเจตนารมณ์เท่าที่ควร

๘. การห้ามรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาใน
ขณะเดียวกัน ตามมาตรา ๒๐๔

นักวิชาการและบุคคลที่เกี่ยวข้องได้ให้ความเห็นในเรื่องนี้ไว้ดังนี้

มานิตย์ จุมปา^๒ ได้ศึกษาข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการห้าม
รัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พบว่าไม่ควรยกเลิกการห้ามรัฐมนตรีเป็น
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะเดียวกัน เพราะเจตนารมณ์สำคัญของรัฐธรรมนูญที่
ประสงค์จะสร้างเสถียรภาพให้แก่รัฐบาลไทย ซึ่งในอดีตที่ผ่านมาประสบปัญหาว่า รัฐบาล

^๑ มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ. รายงานการวิจัย เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ
กับฝ่ายบริหารและเสถียรภาพของรัฐบาล สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
และสถาบันพระปกเกล้า, (กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ท., ๒๕๔๗), หน้า ๑๕๘.

^๒ มานิตย์ จุมปา, เรื่องเดิม, หน้า ๑๖๗-๑๖๘.



ที่มาจากวิถีจากประชาธิปไตยจะมีโอกาสบริหารประเทศโดยเฉลี่ยเพียง ๑ ปี ๔ เดือน ไม่มีเวลามากพอที่จะผันแปรนโยบายให้เป็นจริงได้ทั้ง ๆ ที่มีโอกาสที่กำหนดให้ถือ ๔ ปี เห็นได้ชัดว่ามีน้ำหนักและความสำคัญอย่างยิ่งไม่ควรที่จะยกเลิกการห้ามรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะเดียวกัน สำหรับปัญหาของการที่ขาดการประสานงานแล้วรัฐมนตรีไม่ให้ความสำคัญที่จะเข้าร่วมประชุมสภา ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่อาจส่งต่อความเดือดร้อนที่ประชาชนได้รับให้ถึงมือรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารได้อีกทั้งรัฐมนตรีไม่ให้ความสำคัญกับงานของสภา ไม่ให้ความสำคัญในการตอบกระทู้ถามของสมาชิกรัฐสภา สามารถแก้ไขปัญหาได้โดยผ่านระบบพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นสมาชิกได้และหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความเดือดร้อนของประชาชนประสงค์จะให้รัฐมนตรีแก้ไข ก็ไม่จำเป็นต้องแจ้งในการประชุมสภาแต่สามารถแจ้งแก่รัฐมนตรีได้โดยตรง หากรัฐมนตรีไม่ให้ความสนใจสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็สามารถใช้การควบคุมที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ ไม่ว่าจะเป็นการยื่นกระทู้หรือการขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจได้ ส่วนปัญหาที่การห้ามไม่ให้รัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะเดียวกันทำให้ความหมายของประชาธิปไตยที่ว่าเป็นการปกครองโดยประชาชนไม่สมบูรณ์ ประชาธิปไตยมิใช่เพียงเป็นสมาชิกรัฐสภาเท่านั้น แต่ประชาธิปไตย คือการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ทำประชาธิปไตยให้เป็นของประชาชน โดยประชาชนเพื่อประชาชน รัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองมากกว่ารัฐธรรมนูญไทยในอดีต ดังนั้น การที่รัฐมนตรีไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงไม่น่าจะกระทบต่อประชาธิปไตยมากนักเมื่อเทียบกับปัญหาเสถียรภาพของรัฐบาล เพราะหากรัฐบาลไม่มีเสถียรภาพ ประชาธิปไตยก็ไม่พัฒนา

พลตรี สนั่น ขจรประศาสน์^{*} ได้ให้ความเห็นว่าควรแก้ไขมาตรา ๒๐๔ คือเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีไม่ต้องพ้นจากความเป็น

^{*} บทสัมภาษณ์ของ พลตรี สนั่น ขจรประศาสน์ จากผู้จัดการรายวัน. “‘เสธ.สนั่น’ เสนอ ๘ ข้อ แก่ รธน. หลังพบช่องโหว่.” [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <http://www.manager.co.th> (๑๐ ธ.ค. ๒๕๔๘).



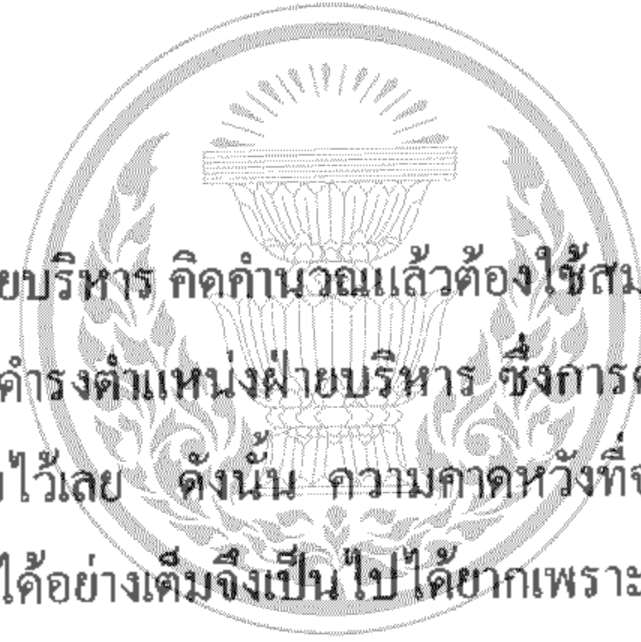
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความสัมพันธ์กับประชาชนอย่างใกล้ชิด รัฐบาลของประชาชน และยังป้องกันไม่ให้กลุ่มนายทุนเข้ามาเป็นรัฐมนตรี เพื่อหวังผลทางธุรกิจของคนและพวกพ้อง

อมร จันทรมบูรณ์^๑ ได้ศึกษาข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการห้ามรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พบว่าการห้ามรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในขณะเดียวกันมิได้แก้ปัญหาค่าตอบแทน เนื่องจากการแยกฝ่ายบริหารออกจากฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือผู้ที่เป็รัฐมนตรีแล้วจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะเดียวกันไม่ได้ซึ่งเป็นการแยกตัวบุคคลในการดำรงตำแหน่งนั่นเอง โดยปัจจุบันนี้ประเทศไทยยังใช้ระบบรัฐสภาและยังมีระบบพรรคการเมืองที่บังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคคั้งนั้น แม้ว่าหัวหน้าพรรคหรือหัวหน้ากลุ่ม (มุ้ง) จะดำรงตำแหน่งเพียงตำแหน่งเดียว คือ เป็นรัฐมนตรีโดยไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่หัวหน้าพรรคหรือหัวหน้ากลุ่ม (มุ้ง) ก็ยังมีสายสัมพันธ์กับลูกพรรคซึ่งอยู่ในองค์กรเดียวกัน (พรรคการเมือง) และยังคงพึ่งพาอาศัยกันระหว่างการเป็นรัฐบาลกับการสนับสนุนด้วยเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรอยู่นั่นเอง

เกรียงศักดิ์ หลิวจันทร์พัฒนา^๒ ได้ให้ความเห็นว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ท่านใดอยากเป็นรัฐมนตรีก็ยังสามารถเป็นได้ซึ่งรัฐธรรมนูญไม่ได้ห้าม แต่ต้องลาออกจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก่อน ซึ่งวิธีการเช่นนี้ เป็นเพียงการสร้างสิ่งกีดขวางและสร้างความไม่พอใจให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งยังเป็นการช่วยแยกหน้าที่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถทำงานร่วมกับฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติได้หรือไม่ ซึ่งคำตอบคือยังไม่ช่วยเพราะจะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกจำนวนหนึ่งประมาณว่า ๓ - ๔ เท่าของจำนวนคณะรัฐมนตรี ที่จะได้แต่งตั้งไปเป็น

^๑อมร จันทรมบูรณ์. “ปฏิรูปการเมืองไทย ฤจะไปถึงจุดหมาย?”. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <http://www.Pub-Law.net> (๑ มีนาคม ๒๕๔๖)

^๒เกรียงศักดิ์ หลิวจันทร์พัฒนา. “มาตรา ๒๐๕ ไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาวงจรอุบาทว์” ระบบพรรคซื้อ ส.ส. ซื้อเสียงแล้วเข้าไปโกงกิน คอร์รัปชันบ้านเมือง.” [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : www.Pub-law.net (๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๕).



เลขาธิการรัฐมนตรี ผู้ช่วยเลขานุการ และคณะทำงานของฝ่ายบริหาร คิดคำนวณแล้วต้องใช้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถึงจำนวน ๑๐๘ - ๑๔๔ ท่าน ไปดำรงตำแหน่งฝ่ายบริหาร ซึ่งการดำรงตำแหน่งทางการเมืองลักษณะเช่นนี้มิได้กำหนดห้ามไว้เลย ดังนั้น ความคาดหวังที่จะให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปทำหน้าที่นิติบัญญัติได้อย่างเต็มจึงเป็นไปได้ยากเพราะจะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่ง (ประมาณ ๑๕๐ - ๑๗๐ ท่าน) ไปทำงานฝ่ายบริหาร นายกรัฐมนตรีดูเหมือนว่าจะมีภาวะผู้นำสูงยิ่งขึ้น เพราะรัฐมนตรีจะไม่กล้าออกนอกกลุ่มนอกทางหรือข่มขู่นายกรัฐมนตรีได้ ถ้าวิเคราะห์จริงๆ แล้ว คนที่เป็นนายกรัฐมนตรีกล้าปลดหรือกล้าปรับรัฐมนตรีประเภทมีปัญหา ประเภทสังคมนิยม เมื่อมีการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรีมีความเป็นไปได้ว่ารัฐมนตรีที่ถูกปลดออกพร้อมด้วยลูกทีมหรือลูกจะไม่ยกมือสนับสนุนนายกรัฐมนตรี ดังนั้นการปรับคณะรัฐมนตรีเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพการบริหารงานพัฒนาบ้านเมืองจึงทำให้ยากยิ่งขึ้นกว่ารัฐธรรมนูญฉบับเก่า เกิดระบบเผด็จการเสียงข้างมากในรัฐสภามากกว่าเดิม เพราะพรรคที่จะผสมเป็นพรรคร่วมรัฐบาล (Coalition) นอกจากจะต้องมีเสียงเกินครึ่งของสภาผู้แทนราษฎร คือ ๕๐๐ คน แล้วยังจะต้องมีเสียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสนับสนุนที่ต้องบวกเพิ่มอีกเท่ากับจำนวนรัฐมนตรีที่มาจกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตละคน (one man one vote) เพราะต้องลาออกจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ยกเว้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากระบบบัญชีพรรคที่สามารถเอาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคเดียวกันในบัญชีรายชื่อถัดไปขึ้นมาได้ ทั้งนี้เพื่อป้องกันเหตุการณ์การเลือกตั้งซ่อม ดังนั้น เผด็จการในรัฐสภาจึงเป็นไปได้มากขึ้น เพราะรัฐบาลจะต้องหาเสียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสนับสนุนเอาไว้มาก่อน เพื่อป้องกันจำนวนเสียงที่อาจลดลงจากการเลือกตั้งซ่อม

มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ^{*} ได้ศึกษาวิจัยเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารและเสถียรภาพของรัฐบาลเกี่ยวกับการห้ามรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา พบว่าการห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกันมี

^{*} มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ, เรื่องเดิม, หน้า ๑๓๒-๑๓๕.



ประเด็นปัญหาว่า ทำให้รัฐมนตรีไม่สนใจงานของสภา รัฐมนตรีมีความห่างเหินกับสภา ประเด็นนี้มีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่าย ดังนี้

ความเห็นฝ่ายแรก เห็นว่า ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐมนตรีกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะห่างเหินหรือไม่ขึ้นอยู่กับแต่ละคน การไม่ให้รัฐมนตรีเป็นสมาชิกรัฐสภาในขณะเดียวกัน ทำให้รัฐมนตรีมีเวลาในการทำงานบริหารมากขึ้น แม้จะมีข้อเสียทำให้รัฐมนตรีไม่ต้องถูกบังคับให้ไปร่วมประชุมสภาผู้แทนราษฎร แต่เมื่อเปรียบเทียบกับงานของรัฐมนตรีมีอยู่ท่วมท้น การให้รัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะเดียวกัน ย่อมไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ทั้งสองประการให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ความรู้สึกที่ห่างเหินระหว่างรัฐมนตรีกับสมาชิกรัฐสภานั้นอาจมาจากความเคยชินในอดีตที่รัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยต้องมาประชุมสภาเพื่อให้ครบองค์ประชุม แต่เมื่อห้ามไม่ให้รัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะเดียวกัน รัฐมนตรีจึงไม่จำเป็นต้องมาประชุมสภาซึ่งเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดจึงทำให้รู้สึกเหินห่างกัน รู้สึกเหมือนรัฐมนตรีไม่สนใจงานของสภาผู้แทนราษฎร แต่แท้จริงรัฐมนตรีสามารถทราบการประชุมสภาผู้แทนราษฎรผ่านทางเลขานุการของรัฐมนตรี (ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) อยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม เมื่อเกิดความเคยชินในระบบใหม่มากขึ้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็จะเรียกร้องให้รัฐมนตรีมาประชุมสภามากขึ้น และเมื่อมีที่ทำการสภาใหม่ที่มีพื้นที่ สภาก็ควรจะสร้างห้องทำงานให้รัฐมนตรีเพื่อให้รัฐมนตรีทำงานใกล้กับสภานอกจากนี้ในการแก้ไขปัญหาคความห่างเหินระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับรัฐมนตรีนั้นอาจมีการใช้กลไกของพรรคการเมืองเข้ามาประสานเสริมได้

การที่รัฐมนตรีไม่ต้องไปประชุมสภาทุกครั้งไม่น่าจะสร้างความเสียหาย เพราะในภาพรวมรัฐมนตรีต้องทำงานในกระทรวงและทำงานในคณะรัฐมนตรีแล้วยังต้องทำงานในพรรคการเมืองอีก ดังนั้นจึงไม่ควรนำงานด้านนิติบัญญัติไปให้รัฐมนตรีหากจะมองในอีกแง่มุมหนึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาร่างกฎหมายอยู่แล้วก่อนเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภา ร่างกฎหมายส่วนใหญ่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวหลายรอบนับตั้งแต่กระทรวงเสนอร่างกฎหมายเข้าคณะรัฐมนตรีเมื่อคณะรัฐมนตรีรับหลักการก็จะส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจร่าง



กฎหมาย เมื่อตรวจแล้วเสร็จก็ส่งกลับมายังคณะรัฐมนตรีเพื่อที่จะได้พิจารณาต่อไปว่าจะเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาเมื่อใด ลักษณะดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นว่าคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาร่างกฎหมายอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องเข้าไปนั่งฟังกรพิจารณา ร่างกฎหมายนั้นในสภาอีก อีกทั้งการที่รัฐมนตรีไม่ได้เป็นสมาชิกสภาด้วย การไม่ไปประชุมสภาก็จะไม่กระทบต่อองค์ประชุมของสภา

ความเห็นฝ่ายที่สอง เห็นว่า เมื่อมีการห้ามสมาชิกรัฐสภาไม่ให้เป็นผู้เป็นรัฐมนตรี ในขณะที่เดียวกันซึ่งเป็นแยกอำนาจ รัฐมนตรีก็คิดว่าไม่ใช่หน้าที่ที่จะต้องมาประชุมสภา รัฐมนตรีจะมาประชุมสภาเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่ามีเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรัฐมนตรี การประชุมวันใดไม่มีเรื่องที่เกี่ยวข้องก็จะไม่มาประชุมทำให้เกิดปัญหาในกรณีทีบางครั้งการประชุมสภาตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อ ๑๕ กำหนดให้แม้จะไม่ได้บรรจุเรื่องไว้ในวาระการประชุม แต่ที่ประชุมเห็นว่าอยากจะพิจารณาเรื่องใดก็สามารถดำเนินการได้ ถ้าเป็นความเห็นของสภาที่จะให้มีการหยิบยกเรื่องใดขึ้นมาพิจารณา โดยเมื่อมีการหยิบยกเรื่องใดที่เกี่ยวข้องกับรัฐมนตรีขึ้นพิจารณาแล้วปรากฏว่ารัฐมนตรีไม่อยู่ในที่ประชุมทำให้เกิดปัญหาไม่อาจพิจารณาเรื่องดังกล่าวได้ ดังนั้น หากให้สมาชิกรัฐสภาเป็น รัฐมนตรีด้วยในขณะที่เดียวกันจะทำให้เกิดความขัดแย้ง จะทำให้การทำงานของระบบของฝ่ายบริหารสามารถที่จะเกี่ยวร้อยไปกันได้ ส่วนข้อกังวลที่ว่าเมื่อให้รัฐมนตรีเป็นสมาชิกรัฐสภาในขณะที่เดียวกันแล้วรัฐมนตรีในฐานะสมาชิกรัฐสภาอาจลงมติให้กับตัวเองเมื่อมีการลงมติไม่ไว้วางใจนั้นสามารถแก้ไขได้โดยการห้ามไม่ให้มีการลงมติในกรณีดังกล่าว

นอกจากนี้ยังมีประเด็นการห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นผู้เป็นรัฐมนตรีในขณะที่เดียวกัน ทำให้เมื่อมีการปรับคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีที่มาจกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็จะไม่เหลือตำแหน่งใดอีกต่อไป ทำให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจมากกว่ารัฐมนตรี เป็นปัญหาหรือไม่ เรื่องนี้มีความเห็นแตกต่างเป็นสองฝ่าย คือ

ความเห็นฝ่ายแรก เห็นว่า การที่รัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ในขณะเดียวกันอย่างในอดีตที่ผ่านมา นั้น รัฐมนตรีอาจทำงานไม่เป็นที่มกับคณะรัฐมนตรี เมื่อรัฐมนตรีไม่พอใจก็อาจออกมาแสดงความคิดเห็นต่อสาธารณะ ทั้ง ๆ ที่เรื่องดังกล่าว



ควรหารือในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี การออกมาแสดงความคิดเห็นในเชิงวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลของตนเองนั้น รัฐมนตรีกล้าที่จะออกความเห็นเพราะถือว่ามีตำแหน่งอีกตำแหน่งสำรองอยู่ คือ ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่เมื่อมีการห้ามรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะเดียวกัน ทำให้รัฐมนตรีต้องทำงานหนักขึ้น เพราะหากทำงานไม่ดีถูกปลดออก ก็จะไม่เหลือตำแหน่งใด ๆ ในทางการเมืองอีก ส่งผลให้รัฐมนตรีต้องวางตัวให้ทำงานดีขึ้น นอกจากนั้นการที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจนายกรัฐมนตรีมากกว่ารัฐมนตรีนั้นเป็นสิ่งที่เหมาะสม เพราะนายกรัฐมนตรีมีตำแหน่งสำคัญกว่ารัฐมนตรี ในอดีตนายกรัฐมนตรีต้องคอยเชิญรัฐมนตรีร่วมคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นภาพที่ไม่เหมาะสม แม้ปัจจุบันรัฐมนตรีจะต้องเชิญนายกรัฐมนตรีแต่ยังเหมาะสมกว่าการให้นายกรัฐมนตรีเชิญรัฐมนตรี

ความเห็นฝ่ายที่สอง เห็นว่าการที่กำหนดให้รัฐมนตรีไม่มีสถานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ด้วยในขณะเดียวกัน ทำให้รัฐมนตรีไม่อาจโต้แย้งความเห็นของนายกรัฐมนตรีได้ เมื่อมีความเห็นที่ขัดแย้งกัน โดยเฉพาะหากกรณีที่เรื่องนั้นเป็นประโยชน์สำหรับประเทศชาติ แต่รัฐมนตรีต้องยอมตามความเห็นของนายกรัฐมนตรี เพราะมิเช่นนั้นก็จะถูกปรับออกจากความเป็นรัฐมนตรีและไม่มีตำแหน่งทางการเมืองอีกต่อไป นายกรัฐมนตรีอาจเป็นเผด็จการทางความคิดได้

นอกจากนั้น การห้ามรัฐมนตรีเป็นสมาชิกรัฐสภาในขณะเดียวกันยังอาจทำให้การปรับคณะรัฐมนตรีกระทำได้ยากเพราะรัฐมนตรีไม่ยอมออกจากตำแหน่ง โดยหากออกจากตำแหน่งแล้วจะไม่เหลือตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ อีกต่อไป เว้นแต่ได้รับเลือกตั้งหรือแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นในภายหลัง นายกรัฐมนตรีจึงมีความยากลำบากเมื่อต้องปรับคณะรัฐมนตรีให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

อย่างไรก็ดี การห้ามไม่ให้รัฐมนตรีเป็นสมาชิกรัฐสภาในขณะเดียวกันเป็นการแยกหน้าที่ เป็นหลักการที่ดีและสามารถใช้ได้ โดยการแบ่งฝ่ายบริหารออกจากฝ่ายนิติบัญญัติเป็นการหาทางออกทางการเมืองใหม่ซึ่งยังไม่ทราบผลดีหรือผลร้ายในระยะยาว แต่เท่าที่ผ่านมายังพอใช้ได้ ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารนี้ไม่น่า



ห้วง เพราะมีพรรคการเมืองเป็นตัวเชื่อมโยงอยู่แล้ว แท้จริงแล้วถ้าให้สองฝ่ายสัมพันธ์กัน มากเกินไปก็อาจเป็นผลร้าย

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดไม่ให้รัฐมนตรีเป็นสมาชิกรัฐสภาในขณะเดียวกันนี้ บางครั้งก็ส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดมาตรการตรวจสอบการทำงานของรัฐมนตรี เช่น ในเรื่องกระทู้ถามสด เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญประสงค์ให้รัฐมนตรีตอบคำถามสดในสภา คือ เมื่อมีการถามก็ต้องตอบทันที แต่ข้อบังคับการประชุมกำหนดให้ยื่นกระทู้ถามสดในตอนเช้าแล้วให้ตอบกระทู้นั้นในตอนบ่าย ทำให้ไม่มีการถามและตอบแบบสด ทั้งนี้ก็ เพราะเมื่อห้ามรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาในขณะเดียวกันเสียแล้ว รัฐมนตรีซึ่งไม่ได้มีสถานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงไม่จำเป็นต้องมาประชุมสภา ดังนั้น จึงต้อง กำหนดห้วงเวลาพอสมควรเพื่อให้รัฐมนตรีมาตอบกระทู้ถาม

การห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกันนั้นเป็นหลักการของการแยกอำนาจโดยเด็ดขาด โครงสร้างเช่นนี้เป็นพื้นฐานรองรับการแยกอำนาจโดยเด็ดขาด ก้าวเกือบจะถึงจุดสุดยอด ในอนาคตอาจนำไปสู่การพัฒนาให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารประเทศ โดยตรงเหมือนดังที่ใช้อยู่ในกรุงเทพมหานครที่มีการเลือกตั้งผู้ว่ากรุงเทพมหานคร โดยตรง สภากรุงเทพมหานครไม่สามารถโค่นผู้ว่าได้ ต่างฝ่ายต่างทำงานในหน้าที่รับผิดชอบของตน

การห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกันเหมาะสมสำหรับ ประเทศพัฒนาแล้วเพราะมีการแยกกันเด็ดขาดระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร เพราะต่างฝ่ายต่างก็มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน แต่ประเทศไทยฝ่ายบริหารมาจากความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติภายใต้ระบบรัฐสภา จึงแยกสองฝ่ายออกจากกัน ไม่ได้ ดังนั้นไม่ควรแยกสองฝ่ายออกจากกัน

๕. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๓๑๓

นักวิชาการ สถาบันการศึกษาและพรรคการเมืองได้ให้ความคิดเห็นในเรื่องนี้ไว้ดังนี้

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต^{*} ได้ศึกษาวิจัยเรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พบว่า นับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มีผลใช้บังคับ ได้เกิดวิกฤตการณ์ ทางการเมืองและรัฐธรรมนูญขึ้นหลายครั้ง จึงอาจกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ไม่สามารถเป็นทางออกที่ดีที่สุดสำหรับการปฏิรูปการเมืองไทย ปัญหาหลายประการที่ เกิดขึ้น ได้แก่ ปัญหาการดำเนินนโยบายของรัฐ ปัญหาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของ ประชาชน ปัญหาในกระบวนการคัดสรรผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและคณะกรรมการ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญและนอกจากปัญหาทางการเมืองแล้ว ปัญหาของกระบวนการ แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาเช่นกัน

ภายใต้บทบัญญัติมาตรา ๓๑๓ กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มุ่งให้คน เพียงกลุ่มเดียวทำหน้าที่ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเท่านั้น กล่าวคือ ผู้ตัดสินใจแก้ไข เพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาพร้อมกับ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนในขั้นพิจารณาเป็นหน้าที่ของรัฐสภา ซึ่งในความเป็น จริงนั้น รัฐสภาเป็นองค์กรที่มีส่วนได้เสียในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงควร จำกัดบทบาทของรัฐสภา แล้วเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และการแสดงประชามติรับหรือไม่รับ ร่างรัฐธรรมนูญ

นอกจากจะต้องปรับปรุงกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแล้ว สิ่งที ควรพิจารณาเป็นประเด็นต่อไปคือ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีนักวิชาการ ให้ความเห็นว่ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมวิทยาการเมือง ของประชาชน เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้มาจากการไปคัดลอกหรือไปนำตัว อย่างของต่างประเทศมาใช้ โดยไม่มีการวิจัยบริบททางสังคมอย่างรอบด้านก่อนที่จะมี การจัดทำรัฐธรรมนูญ ดังนั้นสิ่งที่นำมานั้น จึงไม่เข้ากับสภาพสังคมวิทยาการเมือง

^{*} มหาวิทยาลัยรังสิต, คณะนิติศาสตร์, สรุปผลการวิจัยเรื่อง การใช้และข้อค้นพบเพื่อนำไปสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐. (กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ท., ๒๕๔๕), หน้า ๑๔๑.



ของชุมชน รวมทั้งกลไกต่าง ๆ และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้เอื้ออำนาจให้กับ
ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมากเกินไป

อมร จันทรสมบูรณ์^๑ ได้ให้ความเห็นว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ
การผูกขาดอำนาจเด็ดขาด หรือเผด็จการโดยรัฐสภาในระบบรัฐสภา ซึ่งเห็นได้จากบทบัญญัติ
ที่ว่ารัฐเกิดจากการบังคับสังกัดพรรคและนายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทน-
ราษฎรเท่านั้น บทบัญญัตินี้ทำให้ระบบเผด็จการโดยรัฐสภา เอื้ออำนาจนักธุรกิจ
การเมืองที่อาศัยสภาพสังคมวิทยาการเมืองของชุมชนและสังคมไทย โดยอาจอยู่ภายใต้
อิทธิพลของบุคคลหนึ่งและอาศัยกลไกในการบริหารที่ยังไม่ได้พัฒนาเข้าสู่อำนาจทาง
การเมือง อนึ่ง เผด็จการทางรัฐสภาอาจเกิดจากการรวมพรรคการเมืองหลายพรรคเพื่อเข้ามา
เป็นรัฐบาล แต่ในขณะที่เดียวกันได้คุมเสียงข้างมากในรัฐสภา ซึ่งระบบนี้มีผลเสียคือ
เนื่องจากระบบที่นักการเมืองเข้าสู่อำนาจนั้นเกิดจากนักธุรกิจขนาดกลางในต่างจังหวัด
รวบรวมกันขึ้น ดังนั้นจึงมีข้อขัดแย้งและการแบ่งผลประโยชน์กัน แต่เมื่อนักธุรกิจการเมือง
ขนาดใหญ่เข้ามาเล่นการเมืองเผด็จการทางรัฐสภาก็มีผลสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

^๑อมร จันทรสมบูรณ์. ปาฐกถาพิเศษ เรื่อง แนวทางความเป็นไปได้และปัญหาใน
การแก้ไขรัฐธรรมนูญ ปฏิรูปการเมือง ครั้งที่ ๒ ตามแนวคิดของศาสตราจารย์ดร.อมร จันทรสมบูรณ์
(กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ วิญญูชน, ๒๕๔๗), หน้า ๑๒๘-๑๔๑.

บทที่ ๔
บทวิเคราะห์



ภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นต้นมา จะพบว่า มีนักการเมือง นักวิชาการออกมาวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้มากมาย และได้เรียกร้องให้มีการแก้ไขในบางประเด็นที่เป็นปัญหา โดยเฉพาะในส่วนของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทางผู้วิัจัยจึงได้นำประเด็นดังกล่าวมาศึกษาวิเคราะห์ โดยแยกเป็นแต่ละประเด็นดังนี้

๑. การกำหนดจำนวนคะแนนเสียงขั้นต่ำของการคำนวณเพื่อหาสัดส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อไว้ร้อยละ ๕ ของจำนวนคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศตามมาตรา ๑๐๐

การกำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้มีความรู้ความสามารถมีโอกาสได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากขึ้นกว่าเดิม แต่การคิดคำนวณคะแนนเสียงร้อยละ ๕ ของจำนวนคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ จะทำให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่มีโอกาสดีกว่าพรรคการเมืองขนาดเล็ก ส่วนพรรคการเมืองขนาดเล็กการคิดคำนวณคะแนนดังกล่าวถือเป็นเกณฑ์ค่อนข้างสูง ทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแบบบัญชีรายชื่อ ในที่สุดพรรคการเมืองขนาดเล็กก็ต้องถูกยุบหรือถูกยุบรวมกับพรรคการเมืองใหญ่

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๐ ได้กำหนดจำนวนคะแนนเสียงขั้นต่ำของการคำนวณ เพื่อหาสัดส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อไว้ร้อยละ ๕ ของจำนวนคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศนั้น ทำให้เกิดผลดีและผลเสียดังต่อไปนี้



ผลดีของการกำหนดจำนวนคะแนนเสียงขั้นต่ำร้อยละ ๕ ทำให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่มีความได้เปรียบ ทั้งนี้เพราะพรรคใหญ่สามารถระดมปัจจัยต่าง ๆ ไปสนับสนุนการหาเสียงได้ทั่วทั้งประเทศแล้ว รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดเงื่อนไขเพื่อเป็นการกำจัดโอกาสของพรรคการเมืองขนาดเล็ก นั่นก็คือพรรคการเมืองใดได้คะแนนเสียงน้อยกว่าร้อยละ ๕ ของจำนวนคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ ให้ถือว่าไม่มีผู้ใดในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้น ๆ ได้รับเลือกตั้ง^๑ เมื่อเป็นดังนี้ก็จะมีเฉพาะพรรคการเมืองใหญ่ ๆ เท่านั้นที่จะครอบครองคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศไว้เป็นจำนวนมาก และก็จะได้ผู้แทนราษฎรเพิ่มอีกเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ก็เป็นผลสืบเนื่องมาจากความพร้อมทุก ๆ ด้านของพรรคขนาดใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยชี้ขาดในสนามเลือกตั้งซึ่งก็คือเงินนั่นเอง^๒

นอกจากนี้ เมื่อศึกษาจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ทำให้เห็นว่าจะ ทำให้ผู้มีความรู้ความสามารถ มีโอกาสได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากขึ้นกว่าเดิม ช่วยลดและจัดการชื่อเสียง เป็นมาตรการหนึ่งในการเพิ่มความเข้มแข็งให้พรรคการเมือง ดังนั้น พรรคการเมืองใดที่ได้คะแนนเสียงต่ำกว่าร้อยละ ๕ จะไม่มีสิทธิได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแบบบัญชีรายชื่อ^๓ ทำให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่มีโอกาสดีกว่าพรรคการเมืองขนาดเล็ก ตลอดจนเพื่อแก้ปัญหาจากการที่ประเทศไทยมักมีรัฐบาลที่ไม่มีเสถียรภาพ เพราะมีรัฐบาลผสมมากพรรคและปัญหาอันเกิดจากการที่ผู้สมัครไม่สามารถไปหาเสียงในพื้นที่และขาดทุนทรัพย์ จึงเกิดระบบบัญชีรายชื่อขึ้นมานั่นเอง

แต่ในขณะเดียวกันหากยกเลิกเงื่อนไขร้อยละ ๕ อาจทำให้เกิดพรรคการเมืองขนาดเล็กในสภาผู้แทนราษฎรเป็นจำนวนมาก เกิดลักษณะ “เบี้ยหัวแตก” คือไม่มีพรรคการเมืองใดสามารถครองเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรได้ อันส่งผลต่อเสถียรภาพและความเข้มแข็งของรัฐบาล^๔

^๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๐๐.

^๒ ชรินทร์ สันประเสริฐ, เรื่องเดิม, หน้า ๕๗.

^๓ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เรื่องเดิม, หน้า ๕๖.

^๔ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และมรุต วันทนากร, เรื่องเดิม, หน้า ๑๕๗ - ๑๕๘.



ผลเสียของการกำหนดจำนวนคะแนนเสียงขั้นต่ำร้อยละ ๕

ทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กไม่มีผู้แทนจากบัญชีรายชื่อได้แม้ว่าจะมีคะแนนเสียงทั่วทั้งประเทศจำนวนหมื่นหรือแสนคะแนน แต่ถ้าไม่ถึงร้อยละ ๕ ของคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ พรรคนั้น ๆ ก็ไม่สามารถแสดงตนเป็นตัวแทนของคนไทยส่วนหนึ่งในประเทศได้ และในที่สุดพรรคการเมืองขนาดเล็กก็จะต้องล้มตัวลงหรือมิฉะนั้นก็จะถูกกลืนกินโดยพรรคการเมืองขนาดใหญ่ ในลักษณะของปลาใหญ่กินปลาเล็ก * อันเป็นปรากฏการณ์ของระบบทุนนิยมผูกขาดที่กำลังพัฒนาตัวเองจากระบบเศรษฐกิจเข้าสู่ระบบการเมืองอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

นอกจากนี้ การกำหนดเงื่อนไขร้อยละ ๕ มีหลายฝ่ายเห็นว่าเป็นเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา ซึ่งอาจส่งผลให้สมาชิกของพรรคการเมืองเล็ก ๆ บางพรรคไม่มีโอกาสเข้ามาทำงานในรัฐสภา หรือที่มีการวิพากษ์วิจารณ์กันว่าเป็นการจำกัดโอกาสของตัวแทนของประชาชนส่วนน้อยออกไป ซึ่งไม่สะท้อนต่อหลักการประชาธิปไตยที่ว่า “ฟังเสียงส่วนใหญ่แต่เคารพเสียงส่วนน้อย” นอกจากนี้ ยังอาจส่งผลกระทบต่อกระบวนการตามรัฐธรรมนูญอื่นๆ ที่ต้องการเกณฑ์ขั้นต่ำของสมาชิกพรรคการเมืองที่ต้องมีไม่ต่ำกว่า ๔ - ๕ พรรคการเมือง เช่น กระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เป็นต้น^๒ อีกทั้งยังทำให้พรรคการเมืองใหญ่ได้เปรียบในการเลือกตั้ง ประกอบกับในสถานการณ์ทางการเมืองปัจจุบันทางเลือกทางการเมืองน้อยเกินไป ส่งผลให้รัฐบาลมีความเข้มแข็งและขาดการตรวจสอบและถ่วงดุล และเพื่อให้พรรคเล็กที่มีทุนในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งน้อยมีโอกาสมามีตัวแทนของตนในสภาผู้แทนราษฎร อีกทั้งยังเป็นการลดโอกาสการที่ทำให้เกิดรัฐบาลเข้มแข็งแต่เพียงพรรคการเมืองเดียวอีกด้วย

* “ส.ว. สบช่องจัดพิมพ์เขียวแก้ รธน. จุดพลุรื้อทั้งฉบับ ขอต้ออายุตัวเอง – หักเขียว กกด. แฉวังเดินต่อรองหนุ่ยรัฐบาล,” แนวหน้า, ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๘.

^๒ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และมรุต วันทนากกร, เรื่องเดิม, หน้า ๑๕๗ - ๑๕๘.



๒. การกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาต้องจบการศึกษาระดับปริญญาตรีตามมาตรา ๑๐๗(๓)

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสิทธิทางการเมือง ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าสู่ตำแหน่งในทางการเมืองเพื่อเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๗ (๓) ได้กำหนดคุณสมบัติทางการศึกษาของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ทำให้ถูกมองว่าเป็นการปิดโอกาสของประชาชนทั่วไป โดยเอาระดับการศึกษามาเป็นเกณฑ์ แต่หากพิจารณาถึงวุฒิสภาในฐานะที่เป็นสภาที่เล็งรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงได้กำหนดอายุของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาไว้สูงกว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คืออายุตั้งแต่ ๕๐ ปี ส่วนการศึกษาก็ควรที่จะกำหนดไว้สูงกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือระดับปริญญาตรีขึ้นไป ในการเรียกร้องให้แก้ไขระดับวุฒิการศึกษานี้ส่วนใหญ่จะเน้นเฉพาะผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ซึ่งการกำหนดคุณวุฒิทางการศึกษาระดับปริญญาตรีของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ทำให้เกิดผลดีและผลเสียดังต่อไปนี้

ผลดีของการกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องจบการศึกษาระดับปริญญาตรี

การกำหนดคุณวุฒิการศึกษาระดับปริญญาตรีของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เพื่อแก้ไขให้ผู้ได้รับเลือกตั้ง “มีคุณวุฒิและคุณภาพ” นับเป็นวัตถุประสงค์ที่ดีในทางการเมือง ทำให้ได้ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งที่มีความรู้ในระดับหนึ่ง สามารถปฏิบัติหน้าที่ในสภาแทนประชาชนได้อย่างแท้จริง เพราะในการพิจารณากฎหมายและการควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร จำเป็นต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้ความสามารถ เพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชน และจะได้ช่วยเหลือดูแลประชาชนไม่ให้ถูกรัฐเอาเปรียบได้

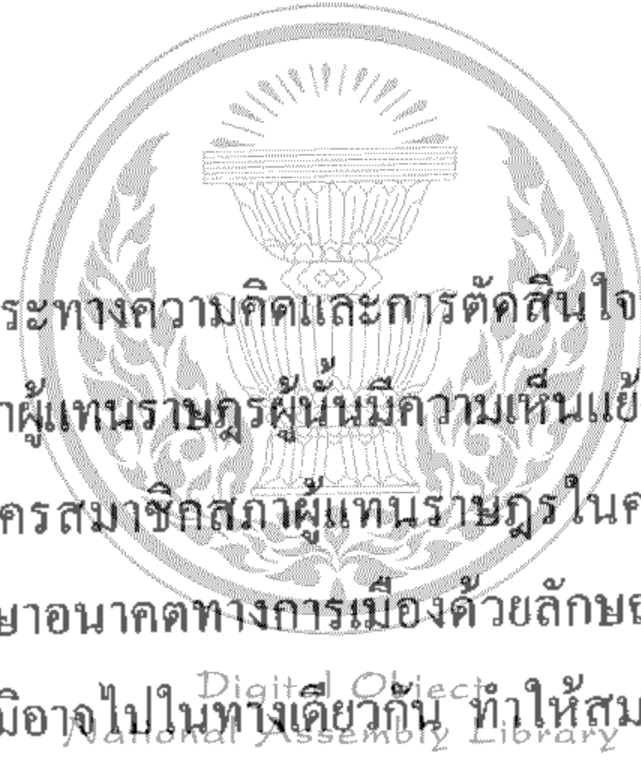


ผลเสียของการกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องจบการศึกษาระดับปริญญาตรี

การกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องจบการศึกษาระดับปริญญาตรี เป็นการกีดกันประชาชนส่วนใหญ่ที่มีได้จบการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไปซึ่งมีเป็นจำนวนมากในประเทศไทยให้เสนอตัวเพื่อรับการเลือกตั้ง อันเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชน ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วผู้ที่จะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนควรประกอบด้วยบุคคลที่มีประสบการณ์และมาจากหลากหลายสาขาอาชีพ โดยไม่จำเป็นต้องจบการศึกษาระดับปริญญาตรี เพราะการเป็นบุคคลที่ “มีคุณวุฒิและมีคุณภาพ” ไม่ได้ขึ้นอยู่กับคุณวุฒิการศึกษาเสมอไป โดยเฉพาะมาตรฐานการศึกษาของประเทศไทยในปัจจุบันที่ยังมีคุณภาพไม่เพียงพอ จากสถิติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๔๔ และวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ ยังมีผู้สมัครที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนหลายคนที่ไม่สำเร็จการศึกษาค่ากว่าปริญญาตรี แสดงให้เห็นว่าประชาชนไม่ได้เลือกบุคคลโดยดูที่ระดับการศึกษาแต่อย่างใด แต่ต้องการเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองที่มีนโยบายทางการเมืองที่ดีมีความเป็นไปได้

๓. การกำหนดคุณสมบัติให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๕๐ วันนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา ๑๐๗ (๔)

จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๐๗ (๔) กำหนดคุณสมบัติให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองเป็นเวลา ไม่น้อยกว่า ๕๐ วันนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งนั้น ทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งได้โดยอิสระเหมือนเมื่อก่อน แต่หากต้องสังกัดพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งซึ่งมีผลทำให้ต้องปฏิบัติตามนโยบายหรือตามมติของพรรค ส่งผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถแสดงความคิดเห็นที่แตกต่าง



จากมติของพรรคที่ตนสังกัดได้ เป็นเหตุให้ขาดอิสระทางความคิดและการตัดสินใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเอง^๑ ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้หนึ่งมีความเห็นแย้งกับพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่ก็ยากที่จะถูกส่งลงสมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในคราวต่อไป จึงจำเป็นต้องเชื่อฟังหัวหน้าพรรค เพื่อรักษาอนาคตทางการเมืองด้วยลักษณะที่ผลประโยชน์ของปวงชนและผลประโยชน์ของพรรคมิอาจไปในทางเดียวกัน ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมิได้เป็นผู้แทนปวงชนต่อไป^๒

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๐๗ (๔) ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งให้ต้องเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง แต่เพียงพรรคเดียวนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า ๙๐ วัน นั้น ทำให้เกิดผลดีและผลเสีย ดังต่อไปนี้

ผลดีของการกำหนดระยะเวลาให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง ๙๐ วัน

๑. ทำให้การย้ายพรรคของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะไปสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคการเมืองอื่นเป็นไปได้ยากขึ้น ซึ่งเดิมไม่เคยมีการกำหนดระยะเวลาให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งในรัฐธรรมนูญฉบับใดมาก่อน ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถย้ายไปลงสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคการเมืองอื่นเมื่อใดก็ได้ จะเห็นได้จากก่อนการเลือกตั้งทั่วไปในแต่ละครั้งจะมีสมาชิกของพรรคการเมืองต่าง ๆ ซึ่งอดีตเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลาออกจากพรรคการเมืองที่สังกัดและย้ายไปสมัครเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก เช่น ก่อนการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ ๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๓๘ มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย้ายไป

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๙๕.

^๒ ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, “การคุ้มครองสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะผู้แทนปวงชนไม่ให้ตราอยู่ภายใต้อำนาจของพรรคการเมือง,” เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี ครั้งที่ ๑, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๘.



สังกัดพรรคการเมืองอื่นจำนวน ๕๑ คน^๑ ก่อนการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๓๘ มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย้ายไปสังกัดพรรคการเมืองอื่น ๘๓ คน^๒ ก่อนการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ ๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นช่วงเวลาก่อนที่จะมีการนำบทบัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งดังกล่าวมาบังคับใช้ มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย้ายไป สังกัดพรรคการเมืองอื่นจำนวน ๑๓๖ คน^๓ และก่อนการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๘ มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อไปสังกัดพรรคการเมืองอื่นจำนวน ๔๒ คน^๔ นอกจากนี้ยังมีการย้ายพรรค กรณีที่มีการยุบรวมพรรคก่อนมีการเลือกตั้งทั่วไป (พรรคชาติพัฒนา) อีก ๒๖ คน^๕ แต่เมื่อมีการกำหนดระยะเวลาในการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองดังกล่าวไว้ ทำให้สมาชิกพรรคการเมืองที่ลาออกจากพรรคการเมืองเดิมที่สังกัดและย้ายไปสมัครเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นจะลงสมัครรับเลือกตั้งในคราวต่อไปได้ยากขึ้น เพราะต้องคำนึงถึงระยะเวลาในการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ตนจะลงสมัครรับเลือกตั้งด้วย อีกทั้งในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังกำหนดระยะเวลาสำหรับการเลือกตั้งทั่วไปไว้ ๒ กรณี คือ ถ้าในกรณีที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ภายใน ๔๕ วันนับแต่วันที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง และถ้าในกรณีที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ภายใน ๖๐ วัน ระยะเวลาที่กำหนดไว้ ๒ กรณีนี้ จะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ย้ายจากพรรคการเมืองเดิมมาเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นกรณีที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรมีระยะเวลาในการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้นไม่ครบ ๕๐ วัน นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งจึงไม่สามารถสมัครรับเลือกตั้งในครั้งต่อไปได้ ดังนั้นหาก

^๑ “รายชื่ออดีต ส.ส.ย้ายพรรค” เนชั่นสุดสัปดาห์, ๒-๘ มิถุนายน ๒๕๓๘, หน้า ๗๘.

^๒ “ควม. แชมป์คู่ค ชท.แชมป์ไหล” เนชั่นสุดสัปดาห์, ๑๑-๑๗ ตุลาคม ๒๕๓๘, หน้า ๑๔.

^๓ “ชงคชาญ สุวรรณมณี, “การย้ายพรรคของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๓๘ – ๖ มกราคม ๒๕๔๔” (ม.ป.ท., ๒๕๔๔). หน้า ๕.

^๔ “สำนักบริหารงานกลาง สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

^๕ “สำนักบริหารงานกลาง สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.



สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดต้องการย้ายพรรคก็ต้องลาออกจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองเดิมก่อนที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือก่อนที่จะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อจะได้ไปสมัครเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น ๆ ตามระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนด จึงจะมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

๒. ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีความผูกพันกับพรรคการเมืองมากขึ้น เพราะการกำหนดระยะเวลาในการเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง เป็นระยะเวลาหนึ่งก่อนที่จะไปสมัครรับเลือกตั้ง สมาชิกจะมีเวลาในการศึกษาทำความเข้าใจในอุดมการณ์และนโยบายของพรรคสามารถนำไปปฏิบัติให้เกิดประโยชน์กับประชาชนได้ ไม่ใช่การเป็นสมาชิกแบบฉาบฉวยเพียงเพื่อให้มีคุณสมบัติเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองใดพรรคหนึ่งเพื่อนำไปสมัครรับเลือกตั้งเท่านั้น ซึ่งเป็นหนทางหนึ่งที่จะทำให้พรรคการเมืองได้สมาชิกที่มีอุดมการณ์เหมือนกันมารวมตัวกันมาดำเนินการทางการเมืองที่แท้จริง เมื่อสมาชิกมีความผูกพันกับพรรคการเมืองแล้วจะเป็นการลดปัญหาการย้ายพรรคอย่างวุ่นวายของสมาชิกในการเลือกตั้งคราวต่อ ๆ ไปได้ สมาชิกของพรรคการเมืองที่มีขนาดเล็กก็ไม่ต้องย้ายเพื่อไปเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่มีขนาดใหญ่ ทั้งยังสามารถพัฒนาพรรคของตนให้มีขนาดใหญ่และมีความมั่นคงเข้มแข็งได้ ในขณะที่เดียวกันพรรคการเมืองที่มีขนาดใหญ่ก็จะมี ความมั่นคงและเข้มแข็งขึ้นเช่นกัน

๓. เมื่อการย้ายพรรคของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปได้ยาก จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะย้ายไปเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นก็ลดลง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็จะมีระเบียบวินัยไม่ก่อความวุ่นวายหรือเรียกร้องผลประโยชน์หรือตำแหน่งใด ๆ เหมือนในอดีต ทำให้ประชาชนมีความศรัทธาต่อสถาบันสภาผู้แทนราษฎรมากขึ้น เพราะในการย้ายไปเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปในหลาย ๆ ครั้งที่ผ่านมา มักมีข่าวคราวปรากฏทางสื่อสารมวลชน ไม่ว่าจะเป็นวิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ อยู่เสมอ ๆ ซึ่งเมื่อข่าวดังกล่าวได้เผยแพร่ออกไปสู่สาธารณชนแล้ว แม้จะเป็นความจริงหรือไม่ก็ตาม ประชาชนจะมองภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่ว ๆ ไปในแง่ลบส่งผลให้มีความศรัทธาต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลดลง



๔. ประชาชนไม่เกิดความสับสนในการออกเสียงเลือกตั้ง เพราะการย้ายพรรคทำได้ยากขึ้น กล่าวคือในการเลือกตั้งทั่วไปที่ผ่านมา จะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย้ายพรรคไปเรื่อย ๆ การเลือกตั้งครั้งนี้ลงสมัครรับเลือกตั้งพรรคการเมืองหนึ่ง แต่พอการเลือกตั้งอีกครั้งหนึ่งย้ายไปลงสมัครรับเลือกตั้งอยู่กับอีกพรรคการเมืองหนึ่ง ทำให้ประชาชนที่จะออกเสียงเลือกตั้งเกิดความสับสนไม่ทราบว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ตนจะเลือกนั้นยังเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองเดิมหรือไม่ บางครั้งก็ทำให้ประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผิดไปจากที่ต้องการ

๕. ทำให้การเมืองในช่วงก่อนการเลือกตั้งไม่สับสนเหมือนในอดีต กล่าวคือ การย้ายพรรคของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ก่อนเป็นไปได้ง่าย มีการย้ายพรรคสลับสับเปลี่ยนหมุนเวียนไป อย่างสับสนวุ่นวายในช่วงที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรไปจนกว่าจะถึงวันปิดสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งมีให้เห็นมากมายจนเป็นเรื่องปกติสำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทย การเมืองในช่วงของการเลือกตั้งสับสนและประชาชนจะมีความรู้สึกว่าการย้ายพรรคของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้เกิดความสับสนในทางการเมือง แต่เมื่อมีการกำหนดระยะเวลาให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองไว้ จะทำให้ไม่มีการย้ายพรรคเกิดขึ้นในกรณีที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร

ผลเสียของการกำหนดระยะเวลาให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง ๙๐ วัน

๑. การกำหนดเงื่อนไขเวลาดังกล่าวหากมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กำหนดให้ต้องกำหนดวันเลือกตั้งภายใน ๔๕ วัน นับแต่วันที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง^๑ นั้น ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ต้องการย้ายพรรคไม่สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งในสังกัดพรรคการเมืองใหม่ได้ และต้องจำใจอยู่ในสังกัดพรรคการเมืองเดิมต่อไป แม้จะมีอุดมการณ์ไม่เหมือนกับพรรค หรือมีปัญหาภายในพรรคและอาจกลายเป็นสาเหตุให้พรรคที่สังกัดเดิมไม่ส่งลงสมัครรับเลือกตั้งได้

^๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๑๕



๒. ทำให้เกิดการทยอยกันลาออกจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ตนสังกัดก่อนที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือเมื่อคาดว่าจะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเกิดขึ้น เพื่อไปสมัครเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นที่คาดว่าจะได้รับการเลือกตั้ง หรือเป็นพรรคที่ประชาชนชื่นชอบซึ่งจะเป็นผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้นั้นสิ้นสุดลง* ซึ่งหากเป็นการลาออกก่อนที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงระยะเวลาเกินกว่า ๑๘๐ วัน ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างลงตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ฉบับปัจจุบัน มาตรา ๑๑๕ (๒) "ในกรณีที่ตำแหน่งที่ว่างเป็นตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง... ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นแทนภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ตำแหน่งนั้นว่างเว้นแต่อายุของสภาผู้แทนราษฎรจะเหลือไม่ถึงหนึ่งร้อยแปดสิบวัน..." ผลที่ตามมาคือ สิ้นเปลืองงบประมาณจำนวนมากในการจัดการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างหลายตำแหน่ง โดยไม่สมควรประชาชนจะเบื่อก่อนหน้าในการต้องมาใช้สิทธิเลือกตั้งบ่อยครั้ง

๓. หากมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลาออกจากพรรคการเมืองเดิมเพื่อเตรียมลงสมัครรับเลือกตั้งในพรรคการเมืองใหม่เป็นจำนวนมาก จะเกิดช่องว่างเป็นสูญญากาศทางการเมือง ทำให้ขาดสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะมาทำหน้าที่นิติบัญญัติ ควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารและตรวจสอบการใช้อำนาจในช่วงเวลานั้นได้

๔. ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องปฏิบัติตามมติพรรคหรือที่หัวหน้าพรรคต้องการ ขาดความเป็นอิสระในการแสดงความคิดเห็นแม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๔๗ วรรค ๓ จะให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นว่า มติหรือข้อบังคับของพรรคที่ตนเป็นสมาชิกจะขัดต่อสถานะหลักการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือขัดหรือแย้งกับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยก็ตาม เพราะจะทำให้ถูกกดดันภายในพรรคและพรรค

* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๑๕



จะไม่ส่งลงสมัครรับเลือกตั้งในคราวต่อไปได้ ในที่สุดอาจถูกพรรคมีมติให้พ้นจากสมาชิกพรรคการเมืองตามมาตรา ๑๑๘ (๘) ได้

๔. การขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ กรณีไปอุปสมบทเป็นพระภิกษุภายหลังวันสมัครรับเลือกตั้ง ตามมาตรา ๑๐๕ (๓)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีเจตนารมณ์ที่ต้องการแยกศาสนาออกจากการเมือง จึงมีบทบัญญัติที่เป็นการจำกัดสิทธิของภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช มิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๑๐๖(๒) ห้ามสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา ๑๐๕(๓) และกำหนดห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช มิฉะนั้นสมาชิกภาพต้องสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๑๘(๕) บทบัญญัติในเรื่องนี้มีในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนไม่ใช่เพิ่งมีในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อมีประเภทเดียวคือแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเมื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดขาดคุณสมบัติก็ถูกตัดสิทธิไปไม่มีผลต่อการเลือกตั้งทั่วไป แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งแบบบัญชีรายชื่อและแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เมื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อไปบวชเป็นพระภิกษุก่อนที่จะมีการเลือกตั้งทั่วไปย่อมส่งผลกระทบต่อจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองต้องจัดทำขึ้นไม่เกินบัญชีละ ๑๐๐ คน ตามมาตรา ๙๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เช่น กรณีของนายแพทย์เปรมศักดิ์ เพียยุระ ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของพรรคไทยรักไทย ได้ไปบวชเป็นพระภิกษุ ก่อนวันเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๕ ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของพรรคไทยรักไทยมีไม่ครบ ๑๐๐ คน คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องเปิดรับสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อเพื่อให้พรรคการเมืองจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครให้ครบ ๑๐๐ คน ขึ้นให้คณะกรรมการการเลือกตั้งใหม่หรือไม่ และหากไม่ดำเนินการดังกล่าว จะขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่



ในกรณีดังกล่าวเมื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อหรือแบบแบ่งเขตเลือกตั้งไปบวชเป็นพระภิกษุ ถือว่าผู้สมัครมีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา ๑๐๕(๓) ในทางปฏิบัติผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งจะดำเนินการสืบสวนสอบสวนและยื่นเรื่องต่อศาลฎีกา เพื่อพิจารณาวินิจฉัยให้เพิกถอนการสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๔/๑ แม้จะส่งผลให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อไม่ครบ ๑๐๐ คน ก็ตาม ส่วนจะต้องเปิดรับสมัครเลือกตั้งเพื่อให้พรรคการเมืองจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครใหม่ทั้ง ๑๐๐ คน หรือเฉพาะจำนวนที่ขาดหรือไม่ และถ้าไม่ดำเนินการเปิดรับสมัครใหม่จะเป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ไม่มีการกำหนดกรณีนี้ไว้และจะแก้ไขอย่างไรอาจเป็นปัญหาที่ต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

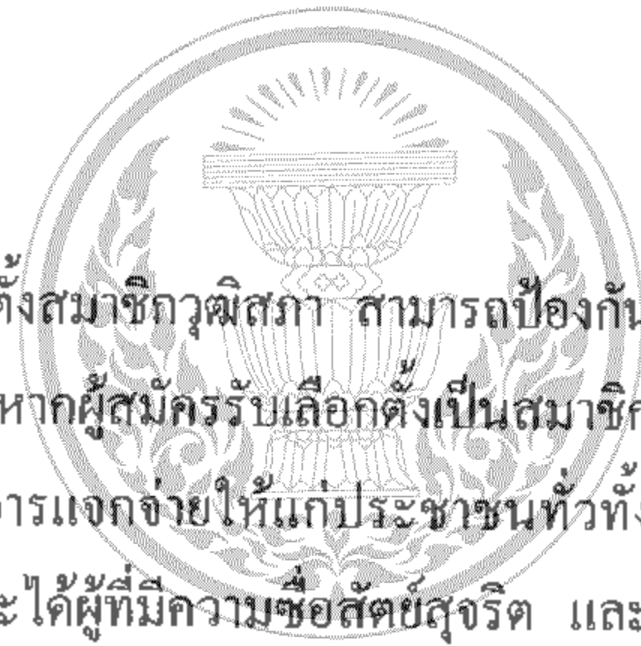
๕. การกำหนดให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา

๑๒๒

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๒๒ ได้บัญญัติให้การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งนั้น เป็นการกำหนดเขตเลือกตั้งที่ใหญ่ไม่ชัดเจนว่าตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการใด แม้จะมีฐานมาจากระดับจังหวัดแต่ก็มิได้มีจุดเกาะเกี่ยวกับองค์การปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นใด ทำให้เกิดผลดีผลเสียดังต่อไปนี้

ผลดีของการกำหนดให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา

๑. การกำหนดให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้น ทำให้ได้คนที่มีความสามารถและเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางในจังหวัดนั้น ๆ เข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภาใช้อำนาจในการถ่วงถ่วง ตรวจสอบ และถอดถอน ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เนื่องจากมาจากเขตเลือกตั้งที่มีขนาดใหญ่กว่าเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร



๒. การกำหนดให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา สามารถป้องกันการซื้อเสียงได้ เนื่องจากเขตจังหวัดเป็นเขตที่ใหญ่มาก หากผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาต้องการซื้อเสียงก็จะต้องใช้เงินจำนวนมากในการแจกจ่ายให้แก่ประชาชนทั่วทั้งจังหวัด ทำให้การได้สมาชิกวุฒิสภามาทำหน้าที่ในสภาจะได้ผู้ที่มีความซื่อสัตย์สุจริต และน่าเชื่อได้ว่าจะไม่มีการทุจริตคอร์รัปชันในการปฏิบัติหน้าที่

Digital Object
National Assembly Library

ผลเสียของการกำหนดให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา

๑. การกำหนดให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้น เป็นการกำหนดเขตเลือกตั้งที่ใหญ่มาก ส่งผลให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการแนะนำตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งทำให้ไม่สามารถแนะนำตัวต่อประชาชนในจังหวัดได้อย่างทั่วถึง ทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบกันระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่มีฐานทางการเมืองมาก่อนหรือเป็นบุคคลที่มีชื่อเสียงกับผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่ไม่มีชื่อเสียงแต่ต้องการเข้ามารับใช้ประเทศชาติ จึงทำให้ได้สมาชิกวุฒิสภาที่มีได้เป็นตัวแทนของประชาชนทั้งจังหวัดอย่างแท้จริง แต่อาจเป็นแค่ตัวแทนของประชาชนบางอำเภอในจังหวัดนั้นเท่านั้น

๒. การที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกำหนดให้การเลือกสมาชิกวุฒิสภาใช้จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง ทำให้แต่ละจังหวัดมีจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่ไม่เท่ากัน ไม่เหมือนการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีผู้มีสิทธิได้รับเลือกตั้งที่แน่ชัดคือเขตละหนึ่งคนเท่านั้น และประกอบกับการใช้จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งทำให้พื้นที่ในการแนะนำตัวของผู้สมัครมีพื้นที่กว้าง ความรับผิดชอบจึงเกิดขึ้นมากและที่สำคัญประชาชนในจังหวัดนั้นมีสิทธิเลือกผู้สมัครได้เพียงหนึ่งคน ทั้งที่จังหวัดนั้นอาจมีผู้มีสิทธิได้รับเลือกหลายคน จึงทำให้ไม่สามารถสะท้อนความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

๓. ในกรณีที่ต้องมีการเลือกตั้งซ่อมสมาชิกวุฒิสภาหรือเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด การใช้จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งทำให้สูญเสียงบประมาณแผ่นดินเป็นจำนวนมาก ทั้งในเรื่องของการบริหารจัดการเลือกตั้ง การประชาสัมพันธ์การเลือกตั้ง ตลอดจนเรื่องอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้งทั้งหมด



๔. การกำหนดให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา อาจทำให้การปฏิบัติงานของวุฒิสภาถูกรบกวนงำจากฝ่ายการเมืองได้ เนื่องจากผู้ที่ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาคนใดที่มีสายสัมพันธ์กับพรรคการเมืองหรือในอดีตเคยเป็นสมาชิกพรรคการเมืองมาก่อนย่อมได้เปรียบผู้สมัครคนอื่น ๆ เพราะพรรคการเมืองย่อมมีเครือข่ายและฐานเสียงที่สนับสนุนที่แน่นอน เมื่อผู้สมัครเหล่านี้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาแล้ว ก็ย่อมมีใจเอนเอียงสนับสนุนฝ่ายการเมืองที่ตนมีความสัมพันธ์ด้วย ทำให้การทำงานของวุฒิสภาถูกแทรกแซงโดยฝ่ายการเมือง*

๖. การแนะนำตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภามาตรา ๑๒๕

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๒๕ ได้ห้ามผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาหาเสียงเลือกตั้ง เว้นแต่การแนะนำตัว เพื่อต้องการให้ผู้ที่จะเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภาเป็นคนดี มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง เป็นที่ยอมรับกันในสังคมและไม่ต้องการให้ผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาไปขอรับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองหรือบุคคลใด แต่การแนะนำตัวมีข้อจำกัดของกฎหมายให้ทำได้เพียงบอกประวัติส่วนตัว ประวัติการศึกษา ประวัติการทำงานหรือประสบการณ์ ในการทำงานเท่านั้น เป็นเพียงการบอกเล่าข้อเท็จจริง และสิ่งที่ได้ทำไปแล้ว ทำให้เกิดผลดีและผลเสียดังต่อไปนี้

ผลดีของการให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาแนะนำตัว

๑. จากการที่รัฐเข้ามาดำเนินการช่วยเหลือผู้สมัครโดยการจัดให้มีการปิดประกาศและติดแผ่นป้ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้ง พิมพ์และจัดส่งเอกสารเกี่ยวกับการเลือกตั้ง และผู้สมัครรับเลือกตั้งไปให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง จัดหาสถานที่และจัดสรรเวลาออกอากาศทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ เพื่อแนะนำผู้สมัครรับเลือกตั้ง และในส่วนของ กกต. สนับสนุนโดยโฆษณาในหน้าหนังสือพิมพ์

* ชรินทร์ สันประเสริฐ, เรื่องเดิม, หน้า ๕๘ - ๕๙.



ทำสปอตโฆษณา ทำป้ายหาเสียงให้ฟรีทำให้คนดีมีความรู้ความสามารถ แต่ไม่มีค่าใช้จ่ายในการหาเสียงได้มีโอกาสเข้ามาตรวจสอบความถูกต้องในการบริหารงานของรัฐบาลหรือกลั่นกรองการทำงานด้านนิติบัญญัติ

๒. จากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๖ ห้ามมิให้พรรคการเมืองช่วยเหลือหรือสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๕๑ ห้ามมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือบุคคลใดดำเนินการหาเสียงเลือกตั้งเว้นแต่การแนะนำตัวผู้สมัคร ทำให้ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาทำหน้าที่ได้โดยอิสระปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง สามารถวางตัวเป็นกลางทางการเมืองและดำรงตนในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิทางการเมืองได้

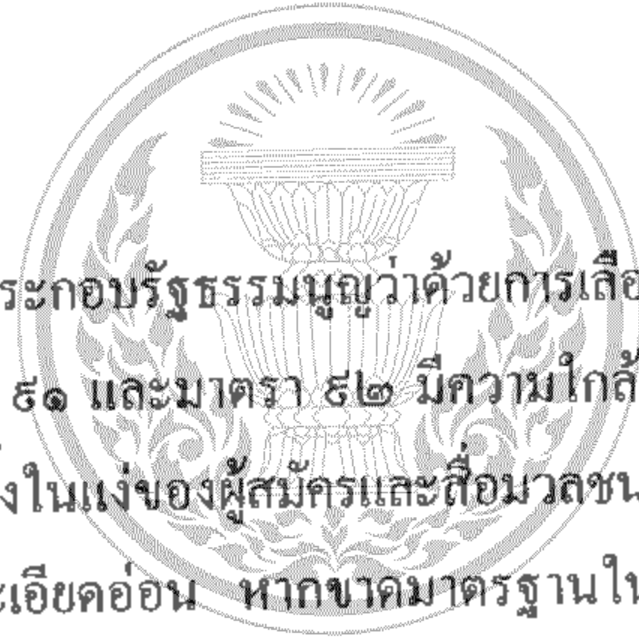
ผลเสียของการให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาแนะนำตัว

๑. การห้ามหาเสียงในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้นเป็นเรื่องที่ฝืนหรือขัดต่อธรรมชาติของการเลือกตั้ง เมื่อมีการเลือกตั้งก็ต้องมีการแข่งขัน ต้องมีการแสวงหาการสนับสนุน ต้องโน้มน้าวใจใจ ต้องโฆษณาประชาสัมพันธ์ต้องอธิบายความเพื่อให้ประชาชนหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งตนเอง ดังนั้นการห้ามหาเสียงจึงฝืนธรรมชาติ และผลที่ตามมาคือปฏิบัติได้ยาก*

๒. การแนะนำตัวมีข้อจำกัดของกฎหมายให้ทำได้เพียงบอกประวัติส่วนตัว ประวัติการศึกษา ประวัติการทำงาน เท่านั้น เป็นเพียงการบอกเล่าข้อเท็จจริง และสิ่งที่ได้ทำไปแล้ว อาจไม่เพียงพอต่อการทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งนำมาใช้พิจารณาตัดสินใจเลือกผู้สมัครได้ ส่งผลให้ตัดสินใจผิดพลาดได้ อีกทั้งทำให้ผู้สมัครที่มีชื่อเสียงหรือผู้ที่ทำงานด้านมวลชนได้เปรียบในการแข่งขันมีโอกาสได้รับเลือกตั้งมากกว่า

* กำชัย จงจักรพันธ์. “การแนะนำตัวกับการหาเสียงความแตกต่างบนเส้นทางสู่วุฒิสภา.”

วารสารพรรคการเมืองสัมพันธ์ ๑๑, (มกราคม – มีนาคม ๒๕๔๕). หน้า ๕.



๓. การแนะนำตัวตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒ มีความใกล้เคียงกับการหาเสียงเลือกตั้งมากทำให้เกิดความสับสนทั้งในแง่ของผู้สมัครและเพื่อนวลชนที่ทำหน้าที่แนะนำตัวผู้สมัคร ซึ่งในทางปฏิบัติมีความละเอียดอ่อน หากขาดมาตรฐานในการทำความเข้าใจให้ตรงกันก็จะเกิดปัญหาให้ต้องวินิจฉัยตามมา

Digital Object
National Assembly Library

๔. การแนะนำตัวอาจเป็นช่องว่างในการกลั่นแกล้งหรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ได้ง่าย

๕. มีการใช้ฐานเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเดิมเพื่อให้ได้รับการเลือกตั้ง เนื่องจากการแนะนำตัว มีข้อจำกัดของกฎหมาย ให้ทำได้เพียงบอกประวัติส่วนตัว ประวัติการทำงานหรือประสบการณ์ในการทำงานเท่านั้น อาจไม่เพียงพอต่อการทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งนำมาใช้พิจารณาตัดสินใจเลือกผู้สมัคร และมีจุดอ่อนคือ พื้นที่เขตเลือกตั้งกว้างหาเสียงก็ไม่ได้ แม้ผู้สมัครจะมีความรู้ความสามารถ หากประชาชนไม่รู้จักก็ไม่เป็นที่ยอมรับจากประชาชน

๗. การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามมาตรา

๑๘๕

การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเป็นมาตรการที่ฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรใช้ตรวจสอบการทำงานของนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญในระบบรัฐสภา โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้แยกการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีออกจากการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี เพื่อให้เกิดความแตกต่างกันโดยกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีไว้ ๒ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่าที่มีอยู่ ทั้งกำหนดเงื่อนไขให้มีการเสนอรายชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไปด้วย ถ้าเป็นการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีกรณีมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ต้องยื่นถอดถอนต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก่อน สิ่งเหล่านี้เป็นการตั้ง



หลักเกณฑ์ใหม่เพื่อให้การขึ้นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีทำได้ยากกว่าการขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี เป็นการสร้างภาวะผู้นำให้แก่นายกรัฐมนตรี จากบทบัญญัติดังกล่าวทำให้เกิดผลดีและผลเสียดังต่อไปนี้

ผลดีของการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตาม

มาตรา ๑๘๕

๑. การที่กำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีไว้ ๒ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่าที่มีอยู่ ทำให้การอภิปรายไม่ไว้วางใจนั้นดำเนินไปอย่างสร้างสรรค์ คือมี เป้าหมายที่แน่ชัดและมีความเป็นไปได้ที่จะล้มรัฐบาลเพื่อให้มีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ได้ ไม่ใช่การอภิปรายเพื่อเป้าหมายเพียงการสั่นคลอนรัฐบาลเหมือนในอดีตที่ผ่านมา*

๒. เป็นการป้องกันการขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีอย่างพร่ำเพรื่อ นายกรัฐมนตรีจะได้ใช้เวลาบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างเต็มที่ ไม่ต้องคอยเตรียมตัวชี้แจงในสภาตลอดเวลา ทั้งนี้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการสร้างเสถียรภาพให้แก่รัฐบาล ไม่ต้องถูกเสนอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจบ่อยๆ

ผลเสียของการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตาม

มาตรา ๑๘๕

๑. การที่กำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีไว้ ๒ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่าที่มีอยู่ ในทางปฏิบัติไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริงตราบใดที่ผู้นำฝ่ายบริหารยังมีข้อได้เปรียบในทางการเมือง โดยฝ่ายบริหารจะพยายามรวมเสียงสนับสนุนรัฐบาลให้ได้

*มานิตย์ จุมปา, เรื่องเดิม, หน้า ๑๗๑-๑๗๖.



มากที่สุดหรือน้อยที่สุดต้องได้มากกว่า ๓๐๑ เสียง เพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้นำ
รัฐบาลจะไม่ถูกยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

๒. การกำหนดเงื่อนไขให้ต้องเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายก
รัฐมนตรีคนต่อไปในการยื่นขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี และกรณีมี
พฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ต้องยื่นถอดถอนต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม
การทุจริตแห่งชาติ กลายเป็นอุปสรรคต่อการทำงานของฝ่ายค้านในการตรวจสอบการ
ทำงานของนายกรัฐมนตรี เพราะการหาพยานหลักฐานเพื่อมาชี้ให้เห็นถึงความผิดของ
นายกรัฐมนตรีนั้นกระทำได้ยาก มักจะเป็นกรณีที่มีเหตุสงสัยมากกว่าการติตักใน
ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน และมักไม่ได้รับความร่วมมือในการขอเอกสารและหลักฐาน
จากราชการ

๘. การห้ามรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาใน
ขณะเดียวกันตามมาตรา ๒๐๔

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๐๑
วรรคสอง กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนรัฐมนตรี
อื่นไม่ได้กำหนดว่าจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ฉะนั้นบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้ง
ให้เป็นรัฐมนตรีจึงอาจมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎรก็ได้ แต่ในมาตรา ๒๐๔ ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็น
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกันมิได้ หมายความว่าถ้า
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรี จะต้องพ้นจากตำแหน่งสมาชิก
รัฐสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่เป็นรัฐมนตรีได้ แต่จะเป็นทั้งรัฐมนตรีและ
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะเดียวกันไม่ได้ ทำให้เกิดผลดีและผลเสียดังต่อไปนี้



ผลดีของการห้ามรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ในขณะเดียวกัน

๑. เป็นการแยกหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติกับหน้าที่ฝ่ายบริหารออกจากกัน โดยหลักแล้วสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่หลักในทางนิติบัญญัติ ส่วนรัฐมนตรีมีหน้าที่ในทางบริหารราชการแผ่นดิน การให้รัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะเดียวกัน ทำให้รัฐมนตรี ไม่มีเวลาทำงานบริหารอย่างเต็มที่ ต้องคอยกังวลกับการทำหน้าที่เข้าประชุมสภาเพื่อทำหน้าที่นิติบัญญัติ การห้ามไม่ให้ดำรงสองตำแหน่งจะทำให้มีเวลาทุ่มเทกับงานบริหารอย่างเต็มที่ นอกจากนี้สภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่ควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร หากให้รัฐมนตรีดำรงสองตำแหน่งได้ ทำให้ผู้ควบคุม (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) กับผู้ถูกควบคุม (รัฐมนตรี) เป็นคนเดียวกัน การควบคุมย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้ในความเป็นจริง เพราะคงไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดจะกล้ายอมรับว่าการกระทำของตนเองในฐานะรัฐมนตรีนั้นไม่ถูกต้อง

๒. เพื่อสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้แก่รัฐบาล เพราะการให้รัฐมนตรีดำรงสองตำแหน่งได้ ทำให้รัฐมนตรีไม่คำนึงถึงความเป็นรัฐมนตรีในขณะรัฐมนตรีที่ต้องรับผิดชอบร่วมกัน รัฐมนตรีมักชอบต่อรองกับนายกรัฐมนตรีเพื่อประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง โดยอาศัยการลาออกจากรัฐมนตรีเป็นเครื่องมือ นอกจากนี้รัฐมนตรียังวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของนายกรัฐมนตรี สร้างความขัดแย้งในรัฐบาล รัฐมนตรีไม่กลัวที่จะถูกปลดออกจากตำแหน่ง เพราะแม้จะพ้นจากการเป็นรัฐมนตรีแต่ก็ยังคงมีสถานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ การที่รัฐธรรมนูญห้ามรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะเดียวกันจะทำให้รัฐมนตรีต้องพยายามประพฤติตนให้อยู่ในวินัยและเคารพหลักความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรี เพราะมิฉะนั้นแล้ว หากยังคงออกมาวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลหรือคัดค้านใจในทางใด ๆ ตามความเห็นของพรรคที่ตนสังกัดหรือตามกระแสสังคม เพื่อหาเสียงกับประชาชนและสั่นคลอนเสถียรภาพของรัฐบาล โดยไม่คำนึงถึงนโยบายของรัฐบาล รัฐมนตรีคนดังกล่าวก็อาจถูก นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำให้พ้นจากตำแหน่งได้ หรือแม้จะลาออกจากการเป็นรัฐมนตรีเอง ผลที่ตามมาประการ

สำคัญ คือ รัฐมนตรีดังกล่าวจะไม่เหลือสถานะหรือตำแหน่งในทางการเมืองใด ๆ เหลืออยู่ สถานะและตำแหน่งจะกลับมาเมื่อสามารถผ่านการเลือกตั้งในครั้งต่อไป

ในขณะที่เดียวกันจะเป็นการช่วยเสริมจุดอ่อนของระบบการเมืองไทยคือจะทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ มั่นคง และทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารต่างฝ่ายต่างก็จะทำหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่ ซึ่งจะส่งผลให้แต่ละฝ่ายทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย

๓. ทำให้การบริหารประเทศมีประสิทธิภาพ เพราะมาตรการนี้เป็นการบังคับแบบกลาย ๆ ให้พรรคการเมืองต้องแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อเป็นรัฐมนตรี การที่พรรคจะชนะเลือกตั้งได้ พรรคการเมืองจะต้องแข่งกันคัดแต่คนมีชื่อเสียง มีความสามารถ เป็นที่ยอมรับของชาวบ้านมาเป็นสมาชิกเตรียมไว้ในบัญชีรายชื่อ พรรคมากขึ้นเพื่อเรียกคะแนนเสียงจากชาวบ้าน เมื่อพรรคคัดสรรคนมีความสามารถมาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและเป็นรัฐมนตรี ผลที่ตามมาก็คือทำให้การบริหารประเทศดีขึ้น^{*}

**ผลเสียของการห้ามรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา
ในขณะเดียวกัน**

การแยกอำนาจหน้าที่และตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายบริหารกับตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกันนั้นยังทำให้รัฐมนตรีไม่ให้ความสำคัญที่จะเข้าร่วมประชุมสภา จึงทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับรัฐมนตรีขาดการประสานงานในการรับรู้ความเดือดร้อนของประชาชนได้ช้ากว่าที่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน และอาจนำไปสู่การเกิดระบบเผด็จการเสียงข้างมากในรัฐสภาเนื่องจากรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองและยังต้องพึ่งพาอาศัยกันระหว่างการเป็นรัฐบาลกับการสนับสนุนด้วยเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรอยู่และยังเป็นการป้องกันกลุ่มนายทุนหรือบุคคลภายนอกที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใน

^{*}โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, "คุณภาพสังคม" ไทยรัฐ ฉบับวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๐, หน้า ๕.



ขณะนั้นเข้ามาเป็นรัฐมนตรีซึ่งบุคคลเหล่านั้นอาจเข้ามาเพื่อหวังผลทางธุรกิจของตนเองหรือบุคคลอื่นและอาจมีการสร้างอำนาจต่อรองระหว่างจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในกลุ่มหรือพรรคพวกของตัวเองกับนายกรัฐมนตรีในการที่จะได้เสนอชื่อแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีด้วย

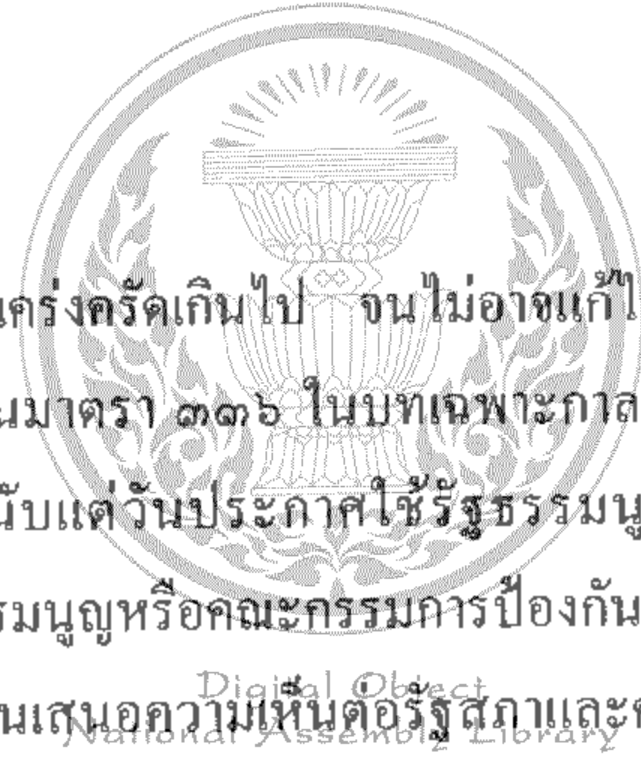
๕. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๓๑๓

นับจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้ใช้บังคับได้มีวิกฤตการณ์ทางการเมืองและรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นหลายครั้งนับแต่รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับ ปัญหาทางการเมืองที่เกิดขึ้นจึงเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงจุดอ่อนและข้อบกพร่องของตัวบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ อาทิ ปัญหาการดำเนินนโยบายของรัฐในหลายกรณีที่เป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ปัญหาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ปัญหาในกระบวนการคัดสรรผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและคณะกรรมการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นจากทั้งในระบบการเลือกตั้ง และระบบการสรรหากรรมการองค์กรอิสระ ปัญหาประสิทธิภาพการทำงานขององค์กรนิติบัญญัติ ปัญหาความล้มเหลวในการตรวจสอบถ่วงดุลทางการเมือง ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ปัญหาการแทรกแซงของพรรคการเมืองในรัฐสภาและองค์กรอิสระ ปัญหาประสิทธิภาพงานขององค์กรอิสระและปัญหาของกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ภายใต้บทบัญญัติมาตรา ๓๑๓ กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกำหนดให้การดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องเสนอเป็นญัตติแก้ไขเพิ่มเติมโดยคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร่วมกับสมาชิกวุฒิสภา และการพิจารณาเป็นหน้าที่ของรัฐสภา ทำให้เกิดผลดีและผลเสีย ดังต่อไปนี้

ผลดีของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๓๑๓

เป็นการกำหนดรูปแบบและวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้สามารถทำได้ง่ายกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อน คือ ใช้คะแนนเสียงเห็นชอบเพียงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ซึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ในวาระที่ ๑ ต้องใช้เสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมถึง ๒ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มี



อยู่ของทั้งสองสภา เพื่อให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญไม่เคร่งครัดเกินไป จนไม่อาจแก้ไขได้ และอาจนำไปสู่วิกฤตการณ์ทางการเมือง อีกทั้งในมาตรา ๓๓๖ ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญเองก็ได้กำหนดไว้ว่าเมื่อครบห้าปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจทำรายงานเสนอความเห็นต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายอื่นได้

ผลเสียของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๓๑๓

๑. ผู้ตัดข้อแก้ไขรัฐธรรมนูญ ถ้าจะเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องให้พรรคการเมืองที่ตนสังกัดมีมติให้เสนอได้ ซึ่งเป็นการจำกัดอำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมิให้ขอแก้ไขด้วยจิตสำนึกของตนเอง แต่กลับอยู่ในอำนาจของพรรคการเมือง ในกรณีที่เป็นประเด็นที่การแก้ไขขัดกับผลประโยชน์ของพรรค ก็จะทำให้การขอแก้ไขรัฐธรรมนูญทำได้ยากขึ้น

๒. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของไทยมีรูปแบบและวิธีการอยู่ทางเดียวตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๑๓ แทนที่จะมีหลากหลายวิธีการเพื่อเป็นทางเลือกอย่างในต่างประเทศ ดังนั้นการที่พรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งไม่ร่วมมือ หรือสภาใดสภาหนึ่งไม่สนับสนุนด้วย โอกาสที่จะขอแก้ไขให้สำเร็จก็เกือบไม่มีเลย ซึ่งอาจนำไปสู่วิกฤตการณ์ทางการเมืองได้ จนเป็นสาเหตุที่นำไปสู่การยึดอำนาจการปกครองประเทศล้มล้างรัฐธรรมนูญได้

๓. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญใช้วิธีการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ซึ่งเป็นอุปสรรคที่จะทำให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญทำได้ยาก เนื่องจากเป็นองค์กรที่มีส่วนได้เสียในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หากประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นมีผลกระทบต่อรัฐสภา

บทที่ ๕
บทสรุปและข้อเสนอแนะ

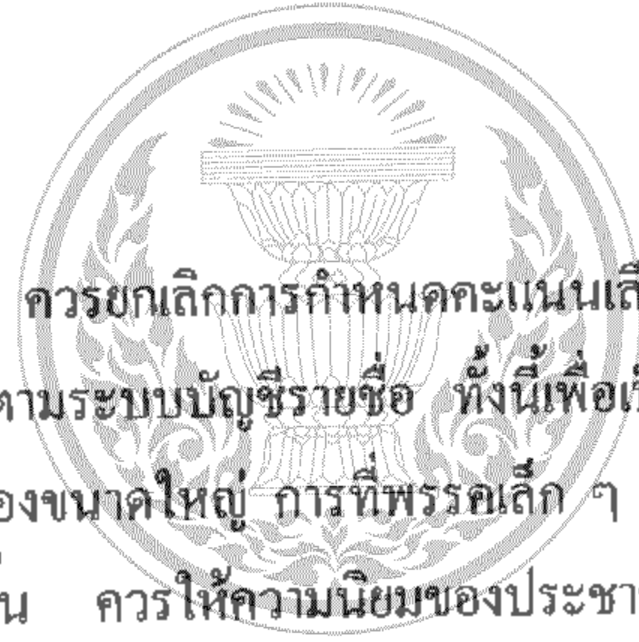


รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แม้จะได้รับการยกย่องว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยมากที่สุดฉบับหนึ่งของประเทศไทย แต่เมื่อได้มีการใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้มาชั่วระยะเวลาหนึ่ง ทำให้เห็นปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นหลายประการ จนเกิดการเรียกร้องให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับนี้ในบางประเด็นเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

ในบทนี้จะเป็นการสรุปประเด็นที่ศึกษาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในหมวด ๖ รัฐสภา หมวด ๗ คณะรัฐมนตรี และหมวด ๑๒ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยจะเป็นการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนความคิดเห็นของนักการเมือง นักวิชาการและบุคคลที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับความเห็นของผู้วิจัยว่าควรปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมในแต่ละประเด็นอย่างไร ดังต่อไปนี้

๑. การกำหนดจำนวนคะแนนเสียงขั้นต่ำของการคำนวณเพื่อหาสัดส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อไว้ร้อยละ ๕ ของจำนวนคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ ตามมาตรา ๑๐๐

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อทำให้ผู้มีความรู้ความสามารถมีโอกาสได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่การกำหนดจำนวนคะแนนเสียงขั้นต่ำของการคำนวณเพื่อหาสัดส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ร้อยละ ๕ ของจำนวนคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศเป็นเรื่องที่ยากสำหรับพรรคการเมืองขนาดเล็กที่จะได้คะแนนเสียงมากขนาดนั้น แต่กลับทำให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่ได้เปรียบในการหาเสียงสนับสนุนทั่วประเทศ หากได้มีการปรับปรุงสัดส่วนในการคิดคำนวณให้เหมาะสมก็จะทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กมีโอกาสที่จะได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อบ้าง



ชรินทร์ สันประเสริฐ ได้ให้ความเห็นว่า ควรยกเลิกการกำหนดคะแนนเสียงขั้นต่ำร้อยละห้าที่พรรคการเมืองได้รับในการเลือกตั้งตามระบบบัญชีรายชื่อ ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันการผูกขาดทางการเมือง โดยพรรคการเมืองขนาดใหญ่ การที่พรรคเล็ก ๆ จะได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบัญชีรายชื่อหรือไม่นั้น ควรให้ความนิยมของประชาชนเป็นผู้ตัดสิน พรรคที่ได้คะแนนมากย่อมได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากเป็นธรรมดา ส่วนพรรคที่ได้คะแนนน้อยอาจจะได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรน้อยหรือไม่ได้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเลยก็เป็นได้ แต่ไม่ควรกำหนดคะแนนเสียงขั้นต่ำเอาไว้ เพราะจะกลายเป็นการตัดสิทธิความเป็นตัวแทนของกลุ่มความคิด กลุ่มชนชั้น หรือกลุ่มอาชีพได้*

ซึ่งส่วนใหญ่ของผู้เสนอได้มีการกำหนดสัดส่วนร้อยละให้ลดลงจากร้อยละ ๕ และกำหนดให้เอาพรรคที่ได้คะแนนเสียงมากที่สุดของคะแนนเสียงร้อยละ ๑ เปอร์เซนต์แรก รวมถึงมีผู้เสนอว่ากรณีที่พรรคใดได้คะแนนเสียงในบัญชีรายชื่อพรรคตั้ง แต่ ๑ - ๔% ให้ได้ที่นั่งในสภาได้ ๑ คน คือคนชื่อแรกคนเดียว เมื่อคะแนนเสียงถึง ๕% จึงให้ได้ที่นั่งตามอัตราส่วนได้

นอกจากนี้ควรพิจารณาระบบการเลือกตั้งของสหพันธสาธารณรัฐเยอรมัน คือ มีข้อยกเว้นว่า ถ้าพรรคการเมืองใดได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ๓ คน ขึ้นไป ก็จะได้รับสัดส่วนที่นั่งแบบบัญชีรายชื่อด้วย โดยไม่จำเป็นต้องได้คะแนนแบบบัญชีรายชื่อเกินร้อยละ ๕ ขึ้นไป สำหรับประเทศไทยนั้น ไม่มีข้อยกเว้น ซึ่งประเด็นที่ควรพิจารณาคือร้อยละ ๕ สูงเกินไปหรือไม่ ถ้าลดลงมากกว่านี้หรือให้คงร้อยละ ๕ เท่าเดิมแต่ให้มีข้อยกเว้นดังเช่นของสหพันธสาธารณรัฐเยอรมันจะดีกว่าหรือไม่

จากการศึกษาผู้วิจัยเห็นว่า ควรมีการกำหนดคะแนนเสียงขั้นต่ำที่พรรคการเมืองได้รับในการเลือกตั้งตามระบบบัญชีรายชื่อไว้ เพื่อไม่ให้เกิดพรรคการเมืองขนาดเล็กในสภาผู้แทนราษฎรเป็นจำนวนมากเหมือนในอดีตที่ผ่านมา ทำให้ไม่มีพรรคการเมืองใดได้เสียงข้าง

* ชรินทร์ สันประเสริฐ, เรื่องเดิม, หน้า ๕๗.



มากในสภาผู้แทนราษฎรและส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาล ดังนั้นจึงควรปรับลดจำนวนร้อยละของคะแนนเสียงลดลงจากร้อยละ ๕ เป็นเพียงร้อยละ ๓ หรือร้อยละ ๒

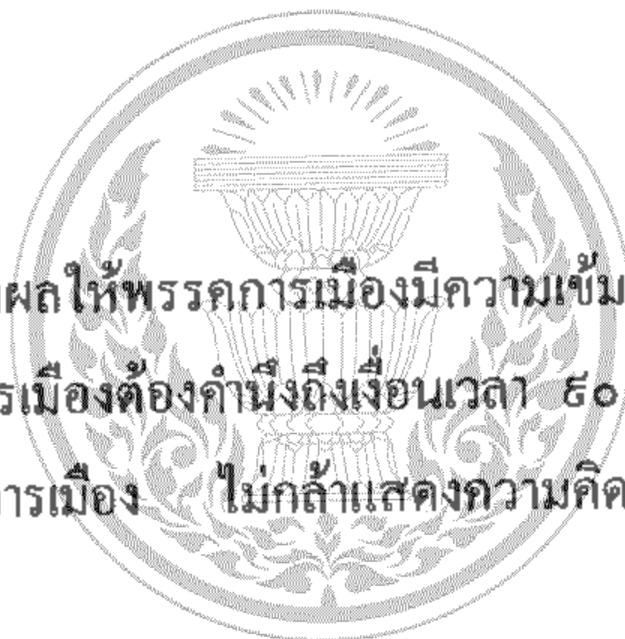
๒. การกำหนดคุณสมบัติให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ต้องจบการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไป ตามมาตรา ๑๐๗(๓) มาตรา ๑๒๕(๓)

การกำหนดคุณสมบัติให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ต้องจบการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไปนั้น เป็นเรื่องใหม่ของรัฐธรรมนูญไทยที่ไม่มีกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใดมาก่อน โดยได้กำหนดไว้ในมาตรา ๑๐๒ (๓) และมาตรา ๑๒๕ (๓) ซึ่งจากการศึกษารัฐธรรมนูญในหลาย ๆ ประเทศ จะไม่มีการกำหนดเรื่องคุณวุฒิการศึกษาของผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่อย่างใด ด้วยเหตุผลตามหลักความเสมอภาคของบุคคล เพราะสภาผู้แทนราษฎรควรประกอบด้วยประชาชนในทุกสาขาอาชีพต่าง ๆ กัน มิฉะนั้นจะเป็นการกีดกันคนดีมีความสามารถและมีประสบการณ์ไม่ให้เป็นตัวแทนของประชาชน ซึ่งในความเป็นจริงตัวแทนของประชาชนควรมาจากประชาชนจากทุกสาขาอาชีพ เช่น เกษตรกร ผู้ใช้แรงงาน เหล่านี้ เป็นต้น

จากการศึกษาผู้วิจัยเห็นว่าไม่ควรกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องจบการศึกษาระดับปริญญาตรี เพราะถ้าประชาชนต้องการได้ผู้แทนราษฎรที่มีคุณสมบัติโดยจบการศึกษาปริญญาตรีหรือสูงกว่าก็สามารถที่จะเลือกได้ ส่วนวุฒิสภาควรกำหนดให้จบการศึกษาระดับปริญญาตรีเพราะวุฒิสภาเป็นสภาสูงและมีการกำหนดอายุของสมาชิกวุฒิสภาไว้สูงกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้เข้ามาทำหน้าที่เป็นสภาที่เล็งจึงต้องมีคุณสมบัติทางการศึกษาสูงกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

๓. การกำหนดคุณสมบัติให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๕๐ วันนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง ตามมาตรา ๑๐๗ (๔)

การกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๕๐ วันนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งนั้น



ทำให้การย้ายพรรคเปลี่ยนพรรคเป็นไปได้ยากขึ้น ส่งผลให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง เพราะการย้ายพรรคเปลี่ยนพรรคสมาชิกของพรรคการเมืองต้องคำนึงถึงเงื่อนไขเวลา ๕๐ วัน ดังกล่าวด้วย ส่งผลให้ต้องตกอยู่ใต้อาณัติของพรรคการเมือง ไม่กล้าแสดงความคิดเห็น ขัดแย้งกับพรรค

จากปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวได้มีนักวิชาการให้ข้อเสนอแนะไว้ดังนี้

National Assembly Library

สมคิด เลิศไพฑูรย์ และมรุต วันทนากร ได้เสนอแนะว่าควรลดระยะเวลา เหลือเพียง ๖๐ วัน เพื่อแก้ไขการผูกขาดอำนาจของพรรคการเมือง*

ปริญญ์ เทวานฤมิตรกุล ได้เสนอแนะว่า ให้นำหลักการไม่ตกอยู่ภายใต้ อาณัติของผู้แทนปวงชนกลับมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอีกครั้ง และยกเลิกการบังคับ ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง^๒

มานิตย์ จุมปา ได้ให้ข้อคิดเห็นว่า การยกเลิกกำหนดเวลา ๕๐ วัน แม้จะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอิสระจากหัวหน้าพรรค แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นการทำลาย ระบบพรรคการเมือง เพราะหัวหน้าพรรคไม่อาจควบคุมพรรคการเมืองได้ อีกทั้งเป็นการ ส่งเสริมให้มีการซื้อขายตัวในทางการเมืองมากยิ่งขึ้น^๓

จากการศึกษาของผู้วิจัยเห็นว่า ควรลดระยะเวลาในการเป็นสมาชิกพรรค การเมืองจาก ๕๐ วันนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็น ๓๐ วัน เพื่อสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรจะได้มีเวลาศึกษานโยบายของพรรคใหม่ก่อนตัดสินใจย้ายไปสมัครเป็นสมาชิก พรรคการเมืองอื่น และสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งในสังกัดพรรคการเมืองใหม่ได้โดย ไม่ต้องลาออกล่วงหน้า ไม่ว่าจะเกิดกรณีที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร หรืออายุของ สภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง หรือกรณีที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่ง เขตเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างลง ก็จะช่วยแก้ไขปัญหาการย้ายพรรคของสมาชิกสภาผู้แทน

*สมคิด เลิศไพฑูรย์ และมรุต วันทนากร, เรื่องเดิม, หน้า ๑๕๗.

^๒ปริญญ์ เทวานฤมิตรกุล, “การคุ้มครองสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะผู้แทนปวงชน ไม่ให้ตกอยู่ภายใต้อาณัติของพรรคการเมือง,” การสัมมนาวิชาการประจำปี ครั้งที่ ๑, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๘.

^๓มานิตย์ จุมปา, เรื่องเดิม, หน้า ๑๖๔-๑๖๕.



ราษฎรได้ระดับหนึ่ง เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ตัวเองต้องการ จะได้มีความผูกพันกับพรรคการเมืองนั้นและตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ นับเป็นหนทางหนึ่งที่จะช่วยส่งเสริมให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง

๔. การขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อกรณีไปอุปสมบทเป็นพระภิกษุภายหลังวันสมัครรับเลือกตั้ง ตามมาตรา ๑๐๕ (๓)

การเป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช ก็จะถูกจำกัดสิทธิในทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ เช่นเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงด้วย ซึ่งเป็นเรื่องที่มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนแต่เมื่อในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เปลี่ยนแปลงที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้มี ๒ แบบ คือ แบบบัญชีรายชื่อและแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ดังนั้นเมื่อมีกรณีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อไปบวชเป็นพระภิกษุส่งผลให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อมีไม่ครบ ๑๐๐ คน ตามที่มาตรา ๕๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กำหนดไว้ทำให้เกิดปัญหาว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องเปิดรับสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อเพื่อให้พรรคการเมืองจัดทำบัญชีรายชื่อไว้ให้ครบ ๑๐๐ คน มายื่นใหม่หรือไม่ หรือจะดำเนินการเลือกตั้งทั่วไปก่อน และถ้าดำเนินการเลือกตั้งทั่วไปก่อนแล้วมาเปิดรับสมัครเลือกตั้งใหม่จะขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือต้องส่งศาลรัฐธรรมนูญตีความก่อนว่าจะดำเนินการอย่างไร

จากการศึกษาผู้วิจัยเห็นว่าควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้ชัดเจนหากเกิดกรณีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๑๐๕ ทำให้จำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อไม่ครบ ๑๐๐ คน ว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาต้องส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย



**๕. การกำหนดให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ตาม
มาตรา ๑๒๒**

การห้ามผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาหาเสียงเลือกตั้ง ให้กระทำได้เพียงการแนะนำตัว ส่วนเขตเลือกตั้งก็ให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง ซึ่งมีขนาดใหญ่กว่าเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้เกิดปัญหาการแนะนำตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้ง” เป็นสมาชิกวุฒิสภาที่ไม่เป็นที่รู้จักของคนทั่วไป จะไม่สามารถแนะนำตัวให้ประชาชนในจังหวัดนั้นรู้จักได้ ทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบกัน

จากปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกำหนดให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าว จึงมีนักวิชาการได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับประเด็นนี้ ดังนี้คือ

คณิน บุญสุวรรณ ได้ให้ความเห็นว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติม ข้อความในมาตรา ๑๒๒ วรรคหนึ่ง จากเดิมที่ว่า “การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง เป็นว่า “การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งยกเว้นกรุงเทพมหานคร ให้แบ่งเป็นสามเขตเลือกตั้ง”^๑

สมคิด เลิศไพฑูรย์ และมรุต วันทนากร ได้เสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา ๑๒๒ จากเดิมเป็น^๒

“มาตรา ๑๒๒ การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาให้จังหวัดหนึ่งมีเขตเลือกตั้งอย่างน้อยสองเขตหากจังหวัดใดมีสมาชิกวุฒิสภาไม่ถึงสองคนให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง การคำนวณเกณฑ์จำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่แต่ละจังหวัดจะพึงมี ให้คำนวณตามวิธีที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐๒ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ โดยอนุโลม”

จากการศึกษาผู้วิจัยเห็นว่า ควรแก้ไขการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง เป็นว่า “การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งยกเว้นกรุงเทพมหานคร ให้แบ่งเป็นสามเขตเลือกตั้ง” ตามข้อเสนอแนะของคณิน บุญสุวรรณ เนื่องจากกรุงเทพมหานครมีพื้นที่ที่กว้างขวาง หากมีการเลือกตั้งซ่อมก็จะใช้งบประมาณมาก และยังเป็นปัญหาต่อการแนะนำตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่ไม่

^๑ คณิน บุญสุวรรณ, ประเด็นแก้ไขรัฐธรรมนูญ, <http://www.kaninboonsuwan.com>

^๒ สมคิด เลิศไพฑูรย์และมรุต วันทนากร, เรื่องเดิม, หน้า ๒๐๑.



สามารถจะกระทำได้ทั่วถึง ต้องใช้เวลาในการแนะนำตัวนาน ผู้สมัครจึงต้องเลือกเจาะพื้นที่ที่คาดว่าจะได้รับเลือกตั้งแทน จึงไม่ใช่ตัวแทนของจังหวัดที่แท้จริง

๖. การแนะนำตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา ๑๒๕

การแนะนำตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๒๕ ให้กระทำได้เพียงบอกประวัติส่วนตัว ประวัติการศึกษา ประวัติการทำงาน หรือประสบการณ์ในการทำงานเท่านั้น ข้อมูลดังกล่าวอาจไม่พอเพียงต่อการทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งนำมาใช้พิจารณาตัดสินใจเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ ส่งผลให้การตัดสินใจผิดพลาดหรือทำให้ประชาชนไม่ยอมมาใช้สิทธิเลือกตั้งได้

จากปัญหาดังกล่าวได้มีนักวิชาการ งานวิจัย และข้อเสนอของคณะกรรมการได้ให้ข้อเสนอแนะไว้ดังนี้

กณิน บุญสุวรรณ ได้ให้ข้อเสนอแนะไว้ดังนี้ คือ*

แนวทางแรกผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภายังคงทำได้เพียงแนะนำตัวเองอยู่ แต่ก็สามารถแสดงวิสัยทัศน์ได้ด้วย และยังคงอยู่ภายใต้การดำเนินการของรัฐ โดยมีการแก้ไขบทบัญญัติดังนี้

๑. ในมาตรา ๑๒๕ วรรคสองซึ่งบัญญัติไว้ว่า “...เพื่อประโยชน์ในการแนะนำตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยเท่าเทียมกัน...” ให้แก้ไขเพิ่มเติมความว่า “...เพื่อประโยชน์ในการแนะนำตัวและแสดงวิสัยทัศน์ของผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยเท่าเทียมกัน...”

*กณิน บุญสุวรรณ, “๘ ปีของการใช้รัฐธรรมนูญที่ส่งผลกระทบต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ,” <http://www.kaninboonsuwan.com/๐๕๕comment๕.htm> ข้อมูล ณ วันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๔๘. และดู กณิน บุญสุวรรณ, http://www.kaninboonsuwan.com/๐๘constitution_teacher๑๑.htm ข้อมูล ณ วันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๕.



๒. ในมาตรา ๑๒๕ วรรคสี่ ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “...การแนะนำผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยผู้สมัครรับเลือกตั้งเองหรือ...” ให้แก้โดยเพิ่มความว่า “...การแนะนำตัวและแสดงวิสัยทัศน์ผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยผู้สมัครรับเลือกตั้ง...”

เหตุผลในการแก้ไขทั้งสองวรรค เนื่องจากต้องการให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา สามารถหาเสียงสนับสนุนตนได้มากกว่าเดิม โดยใช้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งฯ และระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง กำหนดกรอบและควบคุมมิให้เลยเถิดจนถึงขั้นหาเสียงแบบเดียวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

สำหรับแนวทางที่สองนั้น อาจแก้ไขมาตรา ๑๒๕ ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาสามารถแนะนำตนเองและหาเสียงเลือกตั้งได้ โดยไม่ต้องรอให้รัฐดำเนินการให้ ซึ่งเป็นการสร้างความเท่าเทียมกันระหว่างผู้สมัคร เนื่องจากหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๑๒๕ ซึ่งกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งทำได้เพียงแนะนำตนเองนั้น เป็นการขัดกับธรรมชาติของการสมัครรับเลือกตั้งที่ต้องแข่งขันกัน

สมคิด เลิศไพฑูรย์ และมรุต วันทนากร ได้ให้ข้อเสนอแนะว่า บทบัญญัติดังกล่าวเหมาะสมแล้ว แม้จะมีปัญหาในข้อเท็จจริงบ้างก็ตาม จึงเห็นว่ายังไม่ควรมีการแก้ไขบทบัญญัติในมาตรา ๑๒๕*

จากการศึกษาผู้วิจัยเห็นว่า ควรแก้ไขมาตรา ๑๒๕ ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาสามารถแนะนำตัวเองและหาเสียงเลือกตั้งได้เองแต่จะทำได้แค่ไหนต้องเป็นตามกรอบที่กำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้น เพื่อให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ไม่เป็นที่รู้จักได้มีโอกาสแสดงตนให้ประชาชนรู้จัก

*สมคิด เลิศไพฑูรย์ และมรุต วันทนากร, เรื่องเดิม, หน้า ๑๕๕.



๗. การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ตาม
มาตรา ๑๘๕

การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี เป็นมาตรการ
ของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจกับฝ่ายบริหารตามหลักการ
ปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา แต่โดยที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๕ ได้กำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ได้แก่
การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ขึ้นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนาย
กรัฐมนตรีไว้ ๒ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่าที่มีอยู่ การยื่นขอเปิด
อภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ต้องมีการเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนาย
กรัฐมนตรีคนต่อไปมาด้วย หากเป็นกรณียื่นถอดถอนนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีกรณีมี
พฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกตีสื่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ต้องยื่นถอดถอนต่อ
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติด้วย เงื่อนไขเหล่านี้ทำให้การขอ
เปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีทำได้ยาก จะเห็นได้ว่านับตั้งแต่รัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีผลบังคับใช้ ยังไม่เคยมีการยื่นขอเปิด
อภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเลย

จากปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นได้มีนักวิชาการเสนอแนะให้มีการแก้ไขดังต่อไปนี้
สมคิด เลิศไพฑูรย์ และมรุต วันทนากร ได้ให้ข้อเสนอแนะว่า*

๑. ให้มีการลดเงื่อนไขจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ขึ้นญัตติในการขอเปิด
อภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีลงให้เหลือเพียง ๑ ใน ๕ คือ ก็น่าจะเพียงพอและ
เสนอให้มีการแก้ไขโดยควรมีบทบัญญัติดังนี้ “มาตรา ๑๘๕ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่”

๒. เงื่อนไขในการเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปใน
การยื่นขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี เพื่อป้องกันไม่ให้ฝ่ายค้านเปิด
อภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีอย่างพร่ำเพรื่อ ประกอบกับการลดเงื่อนไขให้การ

* เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๐๑.



อภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีทำได้ง่ายขึ้น จำต้องมีมาตรการดังกล่าวนี้ควบคู่ไปด้วย และยังมีปัญหาในทางปฏิบัติแต่อย่างใดและไม่ได้ทำให้การตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารยากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญแต่อย่างใด จึงเห็นว่ายังไม่ควรมีการแก้ไข

๓. เงื่อนไขในการยื่นถอดถอนนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี กรณีมีพฤติการณ์ว่าร่ำรวยผิดปกติต่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ จำเป็นต้องยื่นถอดถอนต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติด้วย มาตรา ๑๘๕ วรรคสอง ช่วยเสริมสร้างความมั่นคงให้กับฝ่ายบริหารได้ และไม่ทำให้การตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารเสียหายไปแต่อย่างใด อีกทั้งยังทำให้การตรวจสอบของฝ่ายค้านจะมีเหตุผลมากขึ้นด้วย จึงเห็นว่าไม่ควรมีการแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใด

มานิตย์ จุมปา ได้ให้ข้อคิดเห็นและเสนอแนะว่า*

๑. การลดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเสนอญัตติให้เหลือเพียง ๑ ใน ๓ หรือ ๑ ใน ๕ เพื่อเปิดโอกาสให้ฝ่ายค้านสามารถเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีนั้นนับว่าเป็นประเด็นที่น่าสนใจ เพราะสภาพปัจจุบันเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านในสภามีไม่ถึง ๒๐๐ เสียง

๒. การกำหนดให้เปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ ต้องใช้เสียงข้างมากถึง ๒ ใน ๕ นั้น จะทำให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากการตรวจสอบ แต่จากการที่มีระบบตรวจสอบที่หลากหลาย แม้นายกรัฐมนตรีจะไม่ถูกตรวจสอบทางการเมืองโดยการยื่นญัตติไม่ไว้วางใจ แต่ก็ไม่อาจรอดพ้นจากการตรวจสอบโดยวิธีการอื่น เช่น การแสดงบัญชีทรัพย์สินและทรัพย์สิน การถอดถอนจากตำแหน่งโดยวุฒิสภา เป็นต้น

ดังนั้น เมื่อเปรียบเทียบเหตุผลในการเสนอขอให้ลดจำนวนเสียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี เพื่อจะให้นายกรัฐมนตรีถูกตรวจสอบโดยทางการเมืองได้โดยง่ายกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีก็ทำได้ยาก เพื่อรักษาไว้ซึ่งเสถียรภาพของรัฐบาล และให้การอภิปรายไม่ไว้วางใจมีโอกาสสัมฤทธิ์ผลได้จริง จึงเห็นว่าไม่ควรแก้ไขในประเด็นนี้

*มานิตย์ จุมปา, เรื่องเดิม, หน้า ๑๗๑-๑๗๖.



คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต^{*} ได้ให้ข้อเสนอแนะว่าให้การอภิปราย
ไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีใช้เสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียง ๑ ใน ๕ หรือ
น้อยกว่านั้น โดยคิดตามจำนวนสมาชิกพรรคฝ่ายค้านที่มีเสียงมากที่สุดในการสภาผู้แทน
ราษฎร

จากการศึกษาผู้วิจัยเห็นว่า การกำหนดเงื่อนไขให้การขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ
นายกรัฐมนตรีทำได้ยากขึ้นมีความเหมาะสมแล้ว เพื่อให้นายกรัฐมนตรีมีภาวะผู้นำ
จะได้บริหารราชการแผ่นดินได้อย่างเต็มที่ ไม่ต้องคอยพะวงว่าจะถูกยื่นขอเปิดอภิปราย
ไม่ไว้วางใจเมื่อใด แม้จะทำให้ฝ่ายค้านตรวจสอบการทำงานของนายกรัฐมนตรีได้ยาก
แต่ฝ่ายค้านก็สามารถยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีได้ ซึ่งก็ส่งผลกระทบต่อ
ถึงนายกรัฐมนตรีในฐานะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารที่ต้องรับผิดชอบโดยตรงอยู่แล้ว อีกทั้ง
ยังมีองค์กฤษฎีกาที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารอยู่ด้วย

๘. การห้ามรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะ
เดียวกัน ตามมาตรา ๒๐๔

การห้ามรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในขณะ
เดียวกัน เพื่อจะได้แบ่งแยกหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารออกจากกัน อาจขัดกับ
หลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา ที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติจะ
ต้องมีความสัมพันธ์กัน เมื่อห้ามรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะเดียวกัน
รัฐมนตรีจึงไม่ค่อยให้ความสำคัญกับสภา แต่รัฐมนตรีจะมีเวลาให้กับงานบริหารอย่าง
เต็มที่ อีกทั้งเป็นการสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้แก่รัฐบาล และเคารพความ
เป็นผู้นำของนายกรัฐมนตรี ซึ่งในระบบนี้มีการใช้ในต่างประเทศ เช่น ประเทศ
เนเธอร์แลนด์ ประเทศลักเซมเบิร์ก เป็นต้น

^{*}มหาวิทยาลัยรังสิต คณะนิติศาสตร์, เรื่องเดิม, หน้า ๑๔๑-๑๖๒.



จากปัญหาดังกล่าวได้มีนักวิชาการได้ให้ข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้
มานิตย์ จุมปา* ได้ให้ข้อเสนอแนะว่า การแก้ไขปัญหาในด้านการขาด
 การประสานงานและการที่รัฐมนตรีไม่ให้ความสำคัญกับสภานั้น สามารถแก้ไขโดยผ่าน
 ระบบพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นสมาชิกได้ และหากสมาชิกสภาผู้แทน
 ราษฎรมีความเดือดร้อนของประชาชนต้องการให้รัฐมนตรีแก้ไข ก็สามารถแจ้งแก่รัฐมนตรี
 โดยตรง

ส่วนปัญหาการห้ามไม่ให้รัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะ
 เดียวกันไม่น่ากระทบต่อประชาธิปไตยมากนักเมื่อเทียบกับปัญหาเสถียรภาพของ
 รัฐบาล เพราะหากรัฐบาลไม่มีเสถียรภาพประชาธิปไตยก็ไม่พัฒนา

จากการศึกษาผู้วิจัยเห็นว่า การห้ามรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใน
 ขณะเดียวกันเพื่อการแยกหน้าที่ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารออกจากกัน แม้จะ
 ขัดกับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา แต่ก็ช่วยให้รัฐบาลมี
 เสถียรภาพ มีเวลาแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนและประเทศชาติ รัฐมนตรีไม่ออกมาขึ้น
 ชื่อเรียกร้องต่อรองกับนายกรัฐมนตรีเหมือนในอดีตและตั้งใจปฏิบัติหน้าที่มากขึ้น
 เพราะกลัวการถูกปรับออกจากความเป็นรัฐมนตรี ส่วนการไม่ให้ความสำคัญกับสภานั้น
 เป็นเรื่องที่นายกรัฐมนตรีจะต้องเน้นย้ำกับรัฐมนตรี และออกมาตรการให้รัฐมนตรียัง
 คงให้ความสำคัญกับงานของสภา

๕. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๓๑๓

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ นับ
 แต่ได้มีการประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้เกิดปัญหาที่ต้องมีการส่ง
 ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยหลายเรื่อง จนกลายเป็นวิกฤตการณ์ทางการเมืองหลายครั้ง
 แม้ในรัฐธรรมนูญจะได้บัญญัติถึงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในมาตรา ๓๑๓ กำหนด
 กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญผ่านทางรัฐสภา เพื่อใช้แก้ปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติของ

*มานิตย์ จุมปา, เรื่องเดิม, หน้า ๑๖๗.



รัฐธรรมนูญ แต่กระบวนการทางรัฐสภาได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้จึงได้มีนักวิชาการ สถาบันการศึกษา และพรรคการเมืองต่าง ๆ ให้ข้อเสนอแนะไว้ดังต่อไปนี้

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต^๑ ได้ให้ข้อเสนอแนะไว้ดังนี้

๑. วางระบบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เหมาะสม ซึ่งมีกระบวนการดังต่อไปนี้ คือ

ขั้นที่ ๑ ควรกำหนดให้มี “คณะกรรมการศึกษาวิจัยการเมืองเพื่อการแก้ไขและเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ” โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการควรมาจากนักวิชาการในมหาวิทยาลัย

ขั้นที่ ๒ การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนเพื่อให้ประชาชนรู้สึกมีส่วนร่วมต่อรัฐธรรมนูญ

ขั้นที่ ๓ การร่างรัฐธรรมนูญโดยผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายมหาชน ควรจัดตั้ง “คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ” เพื่อร่างรัฐธรรมนูญตามแนวทางที่ “คณะกรรมการศึกษาวิจัยการเมืองเพื่อการแก้ไขและเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ” ได้ศึกษาวิจัยและจัดทำข้อเสนอแนะ

ขั้นที่ ๔ การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ควรจัดตั้ง “สภาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ” ซึ่งมีที่มาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ครั้งหนึ่ง และจากการเลือกตั้งของประชาชนอีกครั้งหนึ่ง ทำการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ให้ข้อเสนอแนะได้แต่ไม่มีอำนาจแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญ

ขั้นที่ ๕ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อร่างรัฐธรรมนูญ นำร่างรัฐธรรมนูญไปให้ประชาชนและสื่อมวลชนแสดงความคิดเห็น โดยการทำประชามติ

ขั้นที่ ๖ การทบทวนร่างรัฐธรรมนูญ โดยนำร่างรัฐธรรมนูญกลับสู่การพิจารณาของ “คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ” เพื่อดำเนินการปรับปรุงร่างรัฐธรรมนูญภายหลังการรับฟังความคิดเห็นของ “สภาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ” และประชาชน

^๑มหาวิทยาลัยรังสิต, คณะนิติศาสตร์, เรื่องเดิม, หน้า ๑๔๑-๑๖๒.



ขั้นที่ ๗ การอนุมัติรัฐธรรมนูญโดยการลงประชามติ ร่างรัฐธรรมนูญที่ผ่านการจัดทำโดย “คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ” ให้ประชาชนลงมติว่าจะรับร่างรัฐธรรมนูญหรือไม่

๒. จักระบบการพิจารณากฎหมายในชั้นสภาผู้แทนราษฎรให้มีความรวดเร็วมากยิ่งขึ้น โดยให้มีกระบวนการพิจารณากฎหมายเป็นสองแบบ คือ การพิจารณาแบบปกติและการพิจารณาแบบรวดเร็ว ในกรณีที่กฎหมายนั้นไม่มีความสำคัญมากนัก และนอกจากนี้ควรกำหนดให้มีการพิจารณาแบบเรียงประเด็น แทนที่การพิจารณาแบบเรียงมาตรา โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดที่ต้องการอภิปราย จะต้องยื่นประเด็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรก่อนการพิจารณากฎหมาย และสมาชิกท่านอื่นต้องอภิปรายเฉพาะในประเด็นที่ได้มีการกำหนด

๓. ควรมีการกำหนดให้ผลของการทำประชามติมีผลผูกพันรัฐบาล

๔. สร้างระบบรัฐสภาที่มีประสิทธิภาพ โดยควรมีการวางเป้าหมายและมีระบบการพัฒนาให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความสามารถทั้งในการพิจารณากฎหมายที่เข้าสู่การพิจารณาของสภาได้อย่างตรงประเด็น มีการอภิปรายปัญหาต่าง ๆ โดยยึดเหตุผลมากกว่าผลประโยชน์พวกพ้อง มีจิตสำนึกในการทำหน้าที่ของตนเองโดยยึดถือเจตจำนงของประชาชนเป็นหลักมากกว่าผลประโยชน์ของพรรคการเมืองที่อิงแอบอยู่กับธุรกิจการเมือง

อมร จันทรสมบูรณ์* ได้ให้ข้อเสนอแนะว่า ให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองที่สามเพื่อเข้ามาแก้ไขมาตรา ๓๑๓ นำไปสู่การปฏิรูประบบบริหารประเทศ โดยให้พรรคการเมืองที่สามเป็นพรรคการเมืองที่ไม่ใช่พรรครัฐบาลหรือพรรคฝ่ายค้าน แต่เป็นพรรคการเมืองที่เปิดโอกาสให้แก่พลังที่สามที่ไม่ประสงค์จะเล่นการเมือง แต่มุ่งหมายจะปฏิรูประบบบริหารประเทศ โดยมีเจตนา

*อมร จันทรสมบูรณ์, “ปาฐกถาพิเศษเรื่อง แนวทางความเป็นไปได้และปัญหาในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ”, ปฏิรูปการเมืองครั้งที่ ๒ ตามแนวความคิดของศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรสมบูรณ์, สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๗. หน้า ๑๒๘-๑๔๑.



Digital Object
National Assembly Library

๑. ให้เป็นระบบการเมืองที่เปิดโอกาสให้คนดีได้เข้ามาปกครองบ้านเมือง
๒. ให้คนดีที่เข้าสู่อำนาจรัฐด้วยความโปร่งใสที่มาจากการตราพระราชบัญญัติ
ที่ดี

๓. พรรคการเมืองที่สามจะให้การสนับสนุนนโยบายที่ดีของพรรคการเมือง
อื่นทุกพรรค

**พรรคไทยรักไทย เสนอแนวทางการแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยได้เสนอหลักการ
และสาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้**

๑. ให้มีสภาปฏิรูปการเมืองจำนวน ๑๒๐ คน ซึ่งต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จ
ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่รัฐธรรมนูญใช้บังคับ ประกอบด้วย

๑.๑ บุคคลจำนวน ๕๐ คน ซึ่งมาจากการเลือกกันเองของผู้แทนองค์กร
กลุ่มอาชีพภาคเอกชน กลุ่มอาชีพภาครัฐ และกลุ่มกิจกรรมทางสังคม ในทุกจังหวัดซึ่งรวม
ถึงกรุงเทพมหานคร โดยจะมีการรับสมัครองค์กรกลุ่มต่าง ๆ ภายใน ๑๕ วัน เพื่อให้แต่ละ
องค์กรส่งผู้แทนองค์กรละ ๑ คนเพื่อเลือกกันเองดังนี้

(ก) กลุ่มอาชีพภาคเอกชน ให้จำแนกออกเป็นภาคเกษตร ภาค
อุตสาหกรรม และภาคบริการ ซึ่งต้องเลือกกันเองให้เหลือ ๕๐ คน

(ข) กลุ่มอาชีพภาครัฐ ให้จำแนกออกเป็นบุคลากรที่มาจากการ
เลือกตั้งหรือเลือกของประชาชน และบุคลากรที่มาจากการแต่งตั้งหรือจ้างของรัฐ ซึ่งต้อง
เลือกกันเองให้เหลือ ๒๐ คน

(ค) กลุ่มกิจกรรมทางสังคม ให้จำแนกออกเป็น ด้านการพัฒนา
ชุมชน ด้านการสาธารณสุขและคุ้มครองผู้บริโภค ด้านการศึกษา ศิลปวัฒนธรรมและ
ศาสนา ด้านการพัฒนาและสงเคราะห์คนพิการและผู้ด้อยโอกาส ด้านการพัฒนาเด็ก
เยาวชน สตรีและผู้สูงอายุด้านการพัฒนาแรงงาน และด้านการพัฒนาฐานทรัพยากร
และสิ่งแวดล้อม ซึ่งต้องเลือกกันเองให้เหลือ ๒๐ คน

* “หลักการของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๑๓ โดยฝ่ายกฎหมายพรรค
ไทยรักไทย,” เอกสารประกอบการประชุมปรึกษาหารือเรื่องการปฏิรูปการเมืองและการแก้ไข
เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๕ พฤษภาคม ๒๕๔๕.



รายละเอียดเกี่ยวกับที่มาของผู้แทนองค์กรกลุ่มต่าง ๆ และกระบวนการเลือกให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและบัญชีทำยธรรมนูญ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงสัดส่วนของประชากรในแต่ละจังหวัด (เช่น ถ้าใช้อัตราส่วนประชากร ๓๐,๐๐๐ คน ต่อผู้แทนองค์กรกลุ่มต่าง ๆ ๑ คน จังหวัดที่มีประชากร ๓๐๐,๐๐๐ คน จะมีผู้แทนองค์กรกลุ่มต่าง ๆ ๙ คน โดยจำแนกออกเป็นกลุ่มอาชีพภาคเอกชน ๕ คน กลุ่มอาชีพภาครัฐ ๒ คน และกลุ่มกิจกรรมทางสังคม ๒ คน ซึ่งในจังหวัดดังกล่าว อาจมีองค์กร กลุ่มต่าง ๆ มาสมัครและเสนอผู้แทนนับร้อยคน แต่ผู้แทนเหล่านี้จะต้องเลือกกันเองให้เหลือ ๙ คน ในสัดส่วน ๕ : ๒ : ๒ และหากใช้อัตราส่วนที่กล่าวมา ทุกจังหวัดทั่วประเทศจะมีผู้แทนองค์กรกลุ่มต่าง ๆ ประมาณไม่เกิน ๒,๐๐๐ คนเพื่อมาเลือกกันเองให้เหลือ ๘๐ คน ที่เป็นสมาชิกสภาปฏิรูปการเมือง)

๑.๒ ผู้แทนพรรคการเมืองจำนวน ๑๐ คน ซึ่งมาจากการเลือกกันเองของผู้แทนของพรรคการเมืองทั้งหมดที่จดทะเบียนไว้กับนายทะเบียนพรรคการเมือง โดยให้แต่ละพรรคการเมืองส่งผู้แทนเพื่อไปเลือกกันเองได้พรรคละ ๑ คน

๑.๓ ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน ๒๐ คน มาจาก

- (๑) สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๕ คน
- (๒) ผู้ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาศาลฎีกา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๕ คน
- (๓) ผู้ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่ง กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๕ คน
- (๔) ผู้เชี่ยวชาญสาขากฎหมายมหาชน สาขารัฐศาสตร์ สาขา รัฐประศาสนศาสตร์ สาขาการบริหารราชการแผ่นดิน และสาขาสังคมศาสตร์ ซึ่งแต่ละสาขาเลือกกันเองให้เหลือสาขาละ ๑ คน จำนวน ๕ คน

๒. ให้มีคณะกรรมการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และกระบวนการในการได้มาซึ่งสภาปฏิรูปการเมืองจำนวน ๑๒๐ คน ประกอบด้วย เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้าเป็นประธาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เลขาธิการวุฒิสภา เลขาธิการ



สำนักงานศาลยุติธรรม เลขานุการสำนักงานศาลปกครอง เลขานุการคณะกรรมการ
กฤษฎีกาเป็นกรรมการ และเลขานุการสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็น
กรรมการและเลขานุการ โดยให้สำนักงานเลขานุการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงาน
เลขานุการวุฒิสภาและสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทำหน้าที่เป็น
หน่วยธุรการร่วมเพื่อสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการกำหนดรายละเอียดฯ และ
การดำเนินการทั้งปวงเพื่อให้ได้มาซึ่งสภาปฏิรูปการเมือง

๓. สมาชิกสภาปฏิรูปการเมืองต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม
ดังต่อไปนี้

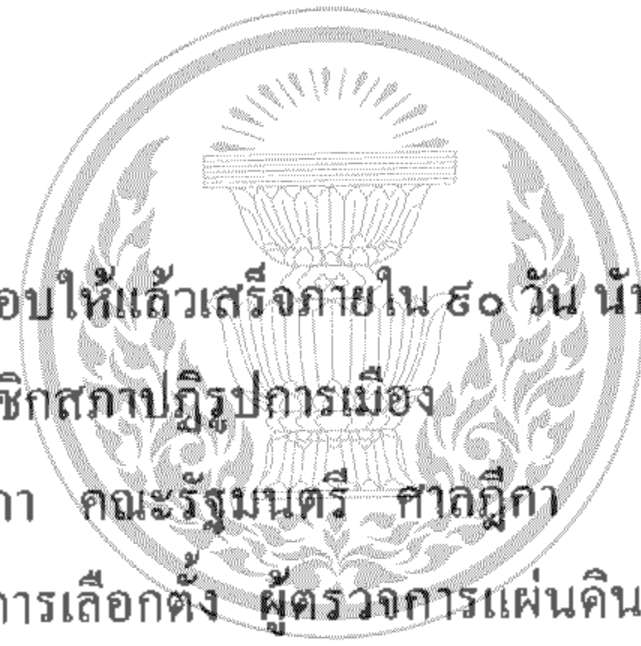
๓.๑ คุณสมบัติ มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปี
บริบูรณ์ในวันที่รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ

๓.๒ ลักษณะต้องห้าม เป็นบุคคลซึ่งมีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิรับ
สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๐๕ (๑) (๒)(๓) (๔) (๕) (๖) (๗)
(๑๓) และ (๑๔) ของรัฐธรรมนูญ

๔. ให้ศาลจังหวัดที่คดีอยู่ในเขตอำนาจหรือศาลแพ่งสำหรับกรุงเทพมหานคร
เป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาการคัดค้านทั้งหลายเกี่ยวกับกระบวนการได้มาซึ่ง
สภาปฏิรูปการเมืองโดยต้องวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายใน ๕ วัน และให้คำวินิจฉัยเป็นที่สุด
ให้ประธานศาลฎีกากำหนดวิธีการยื่นคำร้องคัดค้าน และวิธีพิจารณาคำร้องคัดค้าน

๕. สภาปฏิรูปการเมืองมีประธาน ๑ คน และรองประธาน ๒ คน โดยจะต้อง
จัดทำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้แล้วเสร็จภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่มิพระบรมราช
โองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกสภาปฏิรูปการเมืองให้นำข้อบังคับการประชุมของ
รัฐสภา มาบังคับใช้โดยอนุโลมกับการดำเนินการของสภาปฏิรูปการเมือง และให้สำนักงาน
เลขานุการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักเลขานุการวุฒิสภาเป็นหน่วยงานธุรการของสภา
ปฏิรูปการเมืองโดยให้เลขานุการสภาผู้แทนราษฎร ทำหน้าที่เลขานุการของสภาปฏิรูป
การเมือง และเลขานุการวุฒิสภาทำหน้าที่รองเลขานุการสภาปฏิรูปการเมือง

๖. การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของสภาปฏิรูปการเมืองให้แล้วเสร็จ
ภายใน ๑๘๐ วัน แยกออกได้เป็นขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้



๖.๑ ยกร่างแรกพร้อมเอกสารประกอบให้แล้วเสร็จภายใน ๕๐ วัน นับแต่วันที่ที่มีพระบรมราชโองการ โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกสภาปฏิรูปการเมือง

๖.๒ ส่งร่างแรกดังกล่าวไปยังรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองสูงสุด คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พรรคการเมืองต่าง ๆ และจัดเผยแพร่เป็นการทั่วไปตลอดจนรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

๖.๓ ให้องค์กรต่าง ๆ ที่ได้รับร่างดังกล่าวส่งความเห็นไปยังสภาปฏิรูปการเมืองภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันได้รับร่างนั้น

๖.๔ ให้สภาปฏิรูปการเมืองจัดพิมพ์และเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเอกสารประกอบและความเห็นจากองค์กรต่าง ๆ ให้ประชาชนได้รับทราบ

๖.๕ ให้สภาปฏิรูปการเมืองยกร่างสุดท้ายเพื่อให้ประชาชนออกเสียงประชามติให้แล้วเสร็จโดยเร็ว แต่ต้องไม่เกิน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับบันทึกความเห็นจากองค์กรต่าง ๆ

๗. ให้ประธานรัฐสภาประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ที่จัดทำโดยสภาปฏิรูปการเมืองโดยต้องไม่ก่อน ๖๐ วัน แต่ไม่ช้ากว่า ๕๐ วัน ทั้งนี้เพื่อให้ประธานรัฐสภาได้เผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม พร้อมด้วยเจตนารมณ์ ความเห็นขององค์กรต่าง ๆ และคำชี้แจงของสภาปฏิรูปการเมืองให้ประชาชนได้รับทราบและเข้าใจก่อนการลงประชามติ

๘. ถ้าประชาชนออกเสียงประชามติเห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ให้อายุของสภาผู้แทนราษฎรที่มีอยู่สิ้นสุดลงในวัดถัดจากวันครบ ๓๐ วัน นับแต่วันที่รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมใช้บังคับ เพื่อให้มีเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ แต่ถ้าประชาชนออกเสียงประชามติไม่เห็นชอบด้วยให้สภาปฏิรูปการเมืองสิ้นสุดลง แล้วให้



ดำเนินการให้มีสภาพปฏิรูปการเมืองขึ้นใหม่ภายใน ๖๐ วัน โดยผู้ที่เคยเป็นสมาชิกสภาปฏิรูปการเมืองชุดเดิมจะเป็นสมาชิกสภาปฏิรูปชุดใหม่อีกไม่ได้

โดยสรุป กระบวนการและขั้นตอนในการจัดทำรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อการปฏิรูปการเมืองโดยสภาปฏิรูปการเมือง จะใช้เวลาตั้งแต่สามารถเปิดประชุมรัฐสภาครั้งแรกได้ เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๑๓ จนสภาปฏิรูปการเมืองยกร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อปฏิรูปการเมืองแล้วเสร็จ มีการออกเสียงลงประชามติและมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่ จะใช้ระยะเวลาประมาณ ๑๒ เดือน หรือ ๑ ปี

พรรคประชาธิปัตย์ เสนอแนวทางการแก้ไขรัฐธรรมนูญไว้ดังนี้^๑ คือ

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามแนวทางของพรรคประชาธิปัตย์ มีหลักการให้คงรักษาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๙ คือ การส่งเสริมการเมืองภาคประชาชน การเพิ่มอำนาจตรวจสอบถ่วงดุลมากกว่าพึ่งรัฐสภา และการส่งเสริมเสถียรภาพของรัฐบาลและภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรี โดยขั้นตอนแรก พรรคประชาธิปัตย์เสนอให้มีการยกร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๓ จากเดิมที่ให้สิทธิแก่คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จะเพิ่มกระบวนการพิเศษให้มีคนกลางที่ไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียทางการเมือง มีความเป็นอิสระและไม่ถูกครอบงำทางการเมืองให้เข้ามาแก้ไขรัฐธรรมนูญ ซึ่งคณะกรรมการพิเศษนี้ควรประกอบด้วยกรรมการ ๓๐ - ๕๐ คน โดยมีที่มาจากบุคคล ๓ กลุ่ม คือ

๑. ผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ สาขารัฐศาสตร์และนิติศาสตร์

๒. ตัวแทนจากฝ่ายตุลาการศาล และ

๓. ตัวแทนภาคประชาชน

นอกจากนี้ พรรคประชาธิปัตย์ยังได้เสนอขั้นตอนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีที่รัฐสภาผ่านร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๓ แล้ว โดยเสนอว่า

^๑ โปสดี ฑูเคย์. “โฉมใหม่มาร์ค มาตรา ๓๑๓ สกัดปราบมาตรา ๗ ชูคนกลางปฏิรูปการเมือง.” [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <http://www.bangkokbiznews.com> (๑ กันยายน ๒๕๕๕).



- ขั้นตอนที่ ๑ การสรรหาคณะกรรมการพิเศษซึ่งใช้เวลาไม่เกิน ๓๐ วัน
- ขั้นตอนที่ ๒ ยกร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยคณะกรรมการพิเศษ
ใช้เวลา ๙๐ วัน
- ขั้นตอนที่ ๓ รับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับร่างแก้ไขเพิ่มเติม
รอบแรก โดยรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนและจาก
รัฐสภาควบคู่กัน โดยใช้เวลาประมาณ ๖๐ วัน
- ขั้นตอนที่ ๔ ให้คณะกรรมการพิเศษจัดทำร่างปรับปรุงรอบที่ ๒ ให้
แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน
- ขั้นตอนที่ ๕ นำเสนอร่างปรับปรุงแก้ไขให้สภาเห็นชอบ ซึ่งในขั้นตอนนี้
สภาจะไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้ โดยใช้เวลา ๓๐ วัน
กรณีที่สภาไม่เห็นชอบให้นำร่างดังกล่าวเสนอต่อประชาชน
เพื่อให้ลงประชามติ ซึ่งจะใช้เวลาประมาณ ๖๐ วัน หาก
ประชาชนให้ความเห็นชอบ จะนำร่างรัฐธรรมนูญ
ทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และนำออกบังคับ
ใช้และหลังจากนั้นจึงพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย
ประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องและ/หรือมีความจำเป็น
ต้องแก้ไข ซึ่งจะใช้เวลา ๑๘๐ วัน รวมระยะเวลาทั้งสิ้น
๑๕ - ๑๘ เดือน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๑๓ ได้กำหนดรูปแบบและวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้โดยให้เฉพาะคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอหรือร่วมเสนอได้ต้องให้พรรคการเมืองมีมติให้เสนอได้ และหากประเด็นที่เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีผลกระทบต่อรัฐสภา การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาก็ทำได้ยาก นอกจากนี้รูปแบบและวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ



ก็มีอยู่รูปแบบเดียว ถ้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาไม่ต้องการให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โอกาสที่จะขอแก้ไขได้สำเร็จก็เกือบไม่มี

จากการศึกษาผู้วิจัยเห็นว่า ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญควรมีรูปแบบและวิธีการแก้ไขที่แตกต่างกัน คือ ถ้าเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมในบางประเด็นก็ใช้รูปแบบและวิธีการเดิมตามมาตรา ๓๑๓ นี้ แต่เพิ่มให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วยในวิธีใดวิธีหนึ่ง นอกจากนี้ควรมีการกำหนดรูปแบบในการจัดทำหรือแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับไว้ด้วย เพื่อเปิดโอกาสให้มีการเปลี่ยนแปลงได้ตามวิถิต่างของกฎหมาย ในกรณีที่เป็นการจัดทำหรือแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับควรให้องค์กรพิเศษที่ไม่มีส่วนได้เสียและไม่ใช่อำนาจดำเนินการ จะเหมาะสมและสอดคล้องกับปรัชญาและแนวคิดของนักการเมืองและพรรคการเมืองไทย เมื่อเสร็จแล้วค่อยนำมาเสนอรัฐสภาเพื่ออนุมัติเท่านั้น หากรัฐสภาไม่อนุมัติให้นำไปให้ประชาชนออกเสียงประชามติ และถ้าประชาชนเห็นด้วยก็นำไปประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญต่อไป

บรรณานุกรม



“การเมืองระดับชาติ ประชาชนจับต้องไม่ค่อยได้”. ประชาชาติธุรกิจ, ๑๘-๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๕.

“การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง และตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้นตลอดทั้งปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชน เป็นสำคัญ” เนชั่นสุดสัปดาห์, ๒ มกราคม ๒๕๔๕, หน้า ๒.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. ระบบการเมืองของฝรั่งเศส. กรุงเทพมหานคร : สยามศิลป์การพิมพ์, ๒๕๔๓.

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. “พรรคมหาชน การเมืองสื่อมวลชน” มติชนสุดสัปดาห์, ๕ ตุลาคม ๒๕๔๘. หน้า ๒๗.

“การแนะนำตัวการซื้อเสียงและการหาเสียงเลือกตั้ง (๑)” ผู้จัดการรายวัน, ๗ ตุลาคม ๒๕๔๒, หน้า ๑๘.

โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. รัฐธรรมนูญและการเมืองการปกครองสหรัฐอเมริกา. ภาควิชารัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๒๕๔๔.

กำชัย จงจักรพันธ์. “การแนะนำตัวกับหาเสียงความแตกต่างบนเส้นทางสู่วุฒิสภา.” วารสารพรรคการเมืองสัมพันธ์ ๑๑, ๒ (มกราคม - มีนาคม ๒๕๔๕)

“ควม. แชมป์คู่คชท.แชมป์ไหล.” เนชั่นสุดสัปดาห์, ๑๑-๑๗ ตุลาคม ๒๕๓๘., หน้า ๑๔.

ชงกชาญ สุวรรณมณี. การย้ายพรรคของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๓๕ -
๖ มกราคม ๒๕๔๔. ม.ป.ท., ๒๕๔๔.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. “ข้อเสนอแก้ไขกลไกการเลือกตั้ง,” เอกสารการสัมมนาทางวิชาการ
เรื่อง การปฏิรูประบบเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา. คณะกรรมาธิการกิจการสภาผู้แทน-
ราษฎร สภาผู้แทนราษฎร. ๒๕๔๓.

National Assembly Library

ชรินทร์ สันประเสริฐ. “แก้ไขรัฐธรรมนูญ...แก้ไขอะไรและแก้ไขเพื่อใคร.” รวมบทความ
วิชาการรัฐศาสตร์ เนื่องในโอกาสครบรอบ ๒๒ ปี รัฐศาสตร์ มสธ. หน้า ๕๗.
กรุงเทพมหานคร : พิมพ์อักษร, ๒๕๔๗.

ชูวิศ ฤกษ์ศิริกุล. “กบฏ ๕๐ วัน เพื่อรัฐบาลเข้มแข็ง.” เนชั่นสุดสัปดาห์, ๒ มกราคม ๒๕๔๕.
หน้า ๒๓.

ดวงกมล สมใจ. “ปัญหาและทางเลือกเกี่ยวกับวิธีการแนะนำตัวของสมาชิกวุฒิสภาใน
การเลือกตั้งสมาชิกสภา.” วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
สาขานโยบายสาธารณะ, สถาบันราชภัฏสวนดุสิต, ๒๕๔๗.

“นักวิชาการติงอย่าใจร้อนแก้ รธน. - ดันศาลเลือกตั้งคุมใบแดง - เหลือง.” มติชน, ๑๑ มีนาคม
๒๕๔๘.

นิพันธ์ บุญหลวง. “การย้ายพรรคของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร.” วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร
มหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๓๓.



เนติวงศ์ พลไชย. “หลักความเสมอภาค : ศึกษากรณีการกำหนดคุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐.”
วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๗.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. "การเลือกตั้งและพรรคการเมืองบทเรียนจากเยอรมัน. ครั้งที่ ๑."
National Assembly Library
กรุงเทพมหานคร : สุขุมและบุตร, ๒๕๔๒.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. “ปัญหาและแนวทางการปรับปรุงการเลือกตั้งวุฒิสภา.” ในเอกสาร
ประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี ครั้งที่ ๑ จัดทำโดยคณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า ๑๗-๑๘ กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ท., ๒๕๔๘.

บรรศักดิ์ อวรรณโณ. “เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ” ในเอกสารการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง ๔ ปี
รัฐธรรมนูญ : ปัญหาและอุปสรรคต่อการปฏิรูปการเมือง. จัดทำโดยสถาบัน
พระปกเกล้า. หน้า ๔๓-๕๖. กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ท., ๒๕๔๔.

ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. “ปลดล็อก ๕๐ วัน ลดอำนาจ 'รัฐพรรคการเมือง'.” เนชั่นสุดสัปดาห์,
๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๘, หน้า ๒๘-๒๙.

ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. “การคุ้มครองสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะผู้แทนปวงชนไม่ให้
ตกอยู่ภายใต้อำนาจของพรรคการเมือง.” ในเอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการ
ประจำปี ครั้งที่ ๑ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ๒๕๔๘.

ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ. “พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย.” กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนา
พานิช. ๒๕๒๔.



พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ. รายงานวิจัยเรื่อง บทบาทการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง พรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้งและประชาชนในการเลือกตั้งระบบใหม่ ตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ. สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ท., ๒๕๔๖.

Digital Object
National Assembly Library

มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ. รายงานการวิจัยเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารและเสถียรภาพของรัฐบาล. สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และสถาบันพระปกเกล้า. กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ท., ๒๕๔๗.

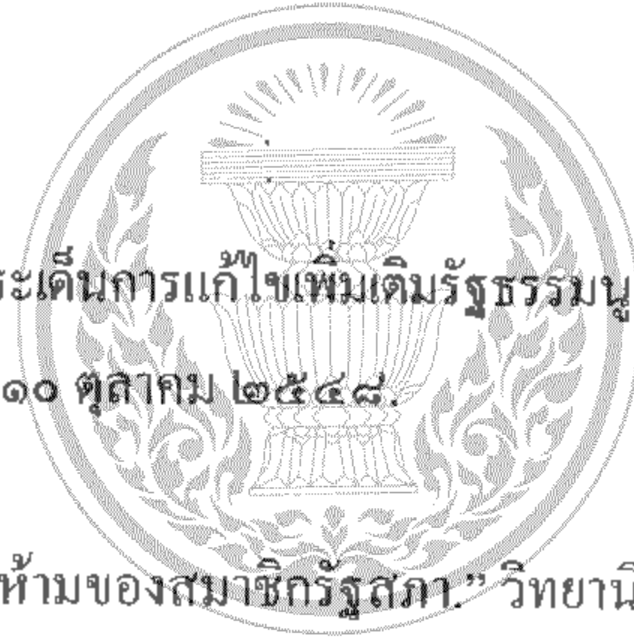
มหาวิทยาลัยรังสิต. คณะนิติศาสตร์. สรุปผลงานวิจัยเรื่อง การใช้และข้อกั้นพบเพื่อนำไปสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต (กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ท., ๒๕๔๘), หน้า ๑๔๑-๑๖๒.

มานิตย์ จุมปา. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม. ๒๕๔๑.

มานิตย์ จุมปา. รัฐธรรมนูญใหม่มีอะไรใหม่. กรุงเทพมหานคร : สถาบันกฎหมายอาญา, ๒๕๔๑.

“รายชื่อดีต ส.ส.ย้ายพรรค.” เนชั่นสุดสัปดาห์. ๒-๘ มิถุนายน ๒๕๓๘, หน้า ๗๘.

“โรดแมป” แก้ไขรัฐธรรมนูญ, ข้อเสนอของ กมธ. วิสามัญเพื่อการศึกษาและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับผลกระทบของการใช้รัฐธรรมนูญ.” มติชนรายวัน. ๑๓ กันยายน ๒๕๔๗, หน้า ๒.



วุฒิสภา. “รายงานของคณะกรรมการพิจารณาศึกษาประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐,” ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๘.

ศรัญญู โพธิ์ราชตากูร. “คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภา.” วิทยานิพนธ์
นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๗.

Digital Object
National Assembly Library

สภาร่างรัฐธรรมนูญ. “รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่
๑๔/๒๕๕๐.” ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๐.

สภาร่างรัฐธรรมนูญ. “รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่
๑๕/๒๕๕๐.” ๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๐.

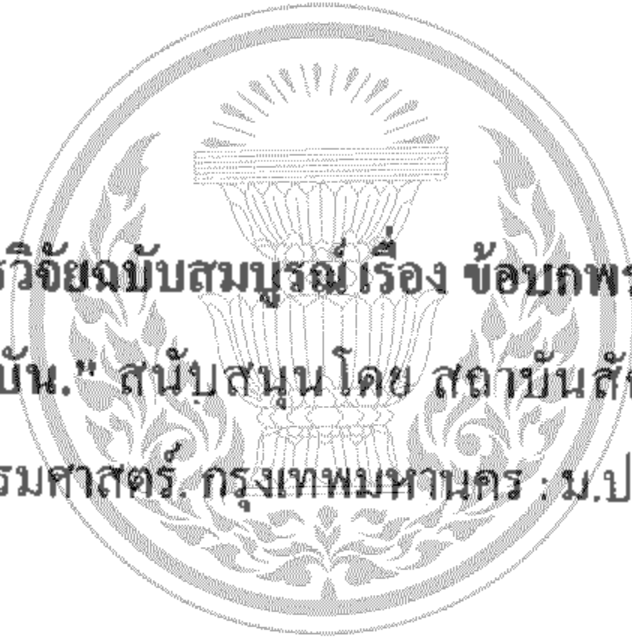
สภาร่างรัฐธรรมนูญ. “รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่
๒๑/๒๕๕๐.” ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๐.

สภาร่างรัฐธรรมนูญ. “รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่
๒๖/๒๕๕๐.” ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๐.

สภาร่างรัฐธรรมนูญ. “รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ ๑๕/๒๕๕๐.” ๑๕ กรกฎาคม
๒๕๕๐.

สภาร่างรัฐธรรมนูญ. “รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ ๒๔/๒๕๕๐ (เป็นกรณี
พิเศษ).” ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๐.

สภาร่างรัฐธรรมนูญ. “รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ ๒๖/๒๕๕๐ (เป็นกรณี
พิเศษ).” ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๕๐.



สมคิด เลิศไพฑูรย์ และมรุต วันทนากร. “รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง ข้อบกพร่อง และแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน.” สนับสนุนโดย สถาบันสัญญาธรรมศักดิ์เพื่อประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ท., ๒๕๔๘.

Digital Object
National Assembly Library.

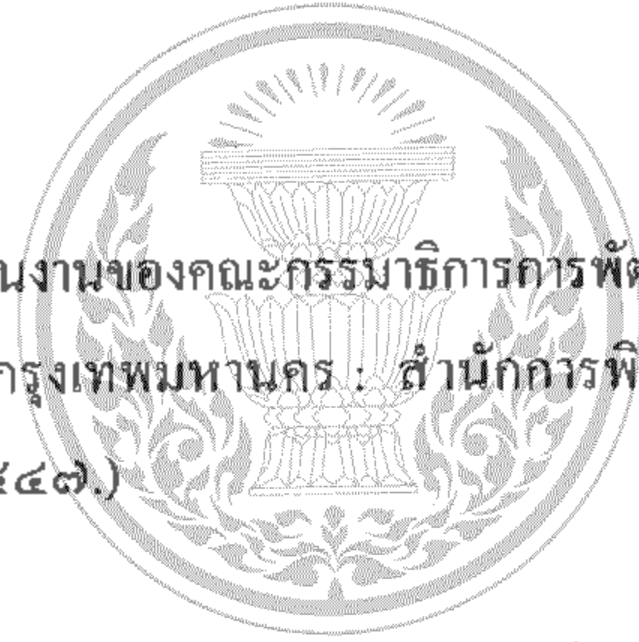
“ส.ว. สบช่องจัดพิมพ์เขียวแก้ รธน. จุดพลุรื้อทิ้งฉบับขอต่ออายุตัวเองหัวเขียว กกต. แฉวังเดินต่อรองหนุนรัฐบาล.” พิมพ์แนวหน้า, ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๘.

เสริมศักดิ์ พงษ์พานิช. “การสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคการเมืองในประเทศไทย.” วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๑๕.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. รายงานการพิจารณาศึกษาและรับฟังความคิดเห็นของ คณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับ ผลกระทบของการใช้รัฐธรรมนูญ. วุฒิสภา. กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์, ๒๕๔๘.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. “ข้อเสนอแก้ไขกลไกการการเลือกตั้ง.” ในเอกสารประกอบ สัมมนาทางวิชาการ เรื่อง การปฏิรูประบบเลือกตั้งสมาชิกสภา. จัดทำโดย คณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร. หน้า ๔-๕. กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ท., ๒๕๔๓.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รายงานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทาง แก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔. สภาผู้แทนราษฎร, มิถุนายน ๒๕๓๖.



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สรุปผลการดำเนินงานของคณะกรรมการพัฒนา
การเมือง สภาผู้แทนราษฎร (ชุดที่ ๒๑). (กรุงเทพมหานคร : สำนักกรพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๔๗.)

“หลักการของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๑๓ โดยฝ่ายกฎหมายพรรคไทยรักไทย”.
National Assembly Library

อมร จันทรมบูรณ์. ปาฐกถาพิเศษเรื่อง แนวทางความเป็นไปได้และปัญหาในการแก้ไข
รัฐธรรมนูญปฏิรูปการเมือง ครั้งที่ ๒ ตามแนวความคิดของศาสตราจารย์ ดร.อมร
จันทรมบูรณ์. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๗.

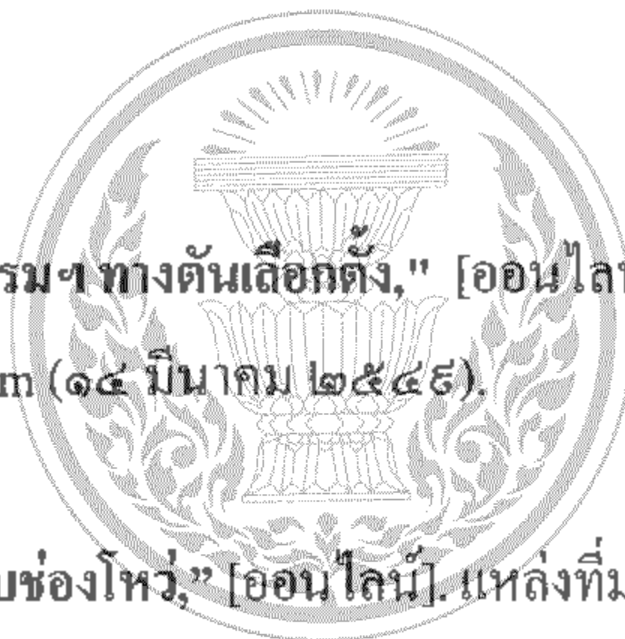
อุมาสิวี สอาดเอี่ยม. “การย้ายพรรคของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕.” รัฐสภาสาร ๔๐,๕
(พฤษภาคม ๒๕๓๕) : หน้า ๓๐-๓๑.

ข้อมูลสารสนเทศทางอินเทอร์เน็ต

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. “ย่อคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๘/๒๕๔๕,”
[ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <http://www.krisdika.go.th> (๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๘).

เกรียงศักดิ์ หลังจันทร์พัฒนา. “มาตรา ๒๐๕ ไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาวงจรอุบาทว์” ระบบพรรคชื่อ
ส.ส. ชื่อเสียงแล้วเข้าไปโกงกิน คอร์ปชั่นบ้านเมือง,” [ออนไลน์]. แหล่งที่มา :
<http://www.Pub-Law.net> (๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๘).

คณิน บุญสุวรรณ. “ประเด็นแก้ไขรัฐธรรมนูญ,” [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : [http:// www.kaninboonsuwan.com](http://www.kaninboonsuwan.com)



ปริญญา นาคฉัตรีย์. “กต. - ทรท.โยนเผือกרון พระปรมาฯ ทางตันเลือกตั้ง,” [ออนไลน์].
แหล่งที่มา : <http://www.bangkokbiznews.com> (๑๔ มีนาคม ๒๕๕๕).

ผู้จัดการรายวัน. “เสธ.หนั้น” เสนอ ๘ ข้อ แก่ รธน. พลังพบช่องโหว่,” [ออนไลน์]. แหล่งที่มา :
<http://www.manager.co.th> (๑๐ ธ.ค. ๒๕๕๘).

Digital Object
National Assembly Library

ผู้จัดการออนไลน์. “จับตา! “กฎ ๕ เปรอร์เซ็นต์ ทำ ‘ชาติไทย – มหาชน’ ไร่ ส.ส. ปาร์ตี้ลิสต์,”
[ออนไลน์] แหล่งที่มา : <http://www.manager.co.th> (๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๕)

โพสต์ทูเดย์. “โฉมใหม่มาร์ค ม.๑๓๑ สัดคราบ ม.๗ ชุคนกลางปฏิรูปการเมือง.” [ออนไลน์].
แหล่งที่มา : <http://www.bangkokbiznews.com> (๑ กันยายน ๒๕๕๕)

มานิตย์ จุมปา. “ข้อพิจารณาประเด็นในการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
๒๕๕๐,” [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <http://www.law.chula.ac.th>

วิจิต ปลั่งศรีสกุล. “‘หมอปรม’บวชทิ้งใบลาออก-ปาร์ตี้ลิสต์วุ่นอ้างปลดล็อกการเมืองขอร้อง'
ทักษิณ' ลาออกพันธมิตรรอดีเบตก่อนนายกฯพลั่วล้ม,” [ออนไลน์]. แหล่งที่มา :
<http://www.banmuang.co.th> (๑๒ มีนาคม ๒๕๕๕)

ศาลรัฐธรรมนูญ. “คำวินิจฉัยที่ ๔๔/๒๕๕๒,” [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <http://www.concourt.or.th>

สำนักข่าวเนชั่น. “มหาชนพ่วง ๘ ประเด็นแก่ รธน. ปลดโซ่ตรวน สส.,” [ออนไลน์] แหล่งที่มา :
<http://www.bangkokbiznews.com> (๑๐ ธันวาคม ๒๕๕๗)



“ 'หมอเปรม' บวชทิ้งใบลาออก-ปาร์ตี้ลิสต์วุ่นอ้างปลดล็อกการเมืองขอร้อง 'ทักษิณ' ลาออก
พันธมิตรรอดีเบตแก่นายกฯ พลิวัดลม. ” [ออนไลน์].แหล่งที่มา : [http://www.
banmuang.co.th](http://www.banmuang.co.th) (๑๒ มีนาคม ๒๕๔๕)

อมร จันทรสุมบูรณ์. “ปฏิรูปการเมือง ว่าจะไปไม่ถึงจุดหมาย?” [ออนไลน์].แหล่งที่มา :
<http://www.Pub-Law.net> (๑ มีนาคม ๒๕๔๖)

เอกสารภาษาอังกฤษ

McGlashan and Ringer, op.cit.

Olivier Ribault, Law and Public Administration French Embassy, interview, 5 May 2005;

Nathalie Martim, trans, Assemblee-nationale [online], Available URL:

<http://www.assemblee-nationale.fr/election-depute.asp>, 2005 (March, 20)

Parliament, House of Lord [online] Available URL : [http://www.parliament.uk/commons/lib/
Ge-cants.htm](http://www.parliament.uk/commons/lib/Ge-cants.htm), 2005 (March, 20)

Takeshi Kohno, Kyorin University, Tokyo, Japan, interview, 9 January 2005.

Theodore McNelly, Politics and Government in Japan (Boston : Houghton Mifflin, 1972

pp. 129-130.

The Republic of French Constitution, Article 25, Embassy of France in US, Election

[online] Available URL : http://www.info-france-usa.org/atoz/eleet_nat.asp,

17 March 2005.

The United States Constitution 1787, Article 1, Section 2, Clause 2.



คำสั่งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ที่ ๖๒๒ / ๒๕๔๕

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

National Assembly Library

ตามที่สถานการณ์การเมืองในปัจจุบัน ประกอบกับแนวคิดอันหลากหลายของประชาชน ในสังคมต่างมีความเห็นตรงกันว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติบางประการที่สมควรจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพื่อให้เกิดการพัฒนาการทางการเมืองที่เหมาะสมต่อการแก้ไขปัญหาของประเทศ นั้น

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ในฐานะหน่วยงานสนับสนุนของฝ่ายนิติบัญญัติได้คำนึงถึงภาวะการณ์ดังกล่าว ดังนั้น เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การบริหารประเทศ และหาแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหา จึงเห็นควรแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อพิจารณาศึกษาประเด็นต่าง ๆ ที่ควรจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมในรัฐธรรมนูญ ซึ่งประกอบด้วยบุคคลต่อไปนี้

๑. นายจร	พันธุ์เป็รื่อง	ประธานกรรมการ
๒. นางวิจิตรา	วัชรภรณ์	รองประธานกรรมการ
๓. นางบุษกร	วรรณะภูติ	รองประธานกรรมการ
๔. นายธงชัย	ศุภยสุข	รองประธานกรรมการ
๕. นายจิรพงศ์	วัฒนะรัตน์	กรรมการ
๖. นางสาวดวงรัตน์	เกาหัดดพงษ์บุรี	กรรมการ
๗. นายนิพัทธ์	สระฉันทพงษ์	กรรมการ
๘. นางสาวนวรัตน์	นพคุณ	กรรมการ
๙. นายยอดชาย	วิถิทานิช	กรรมการ
๑๐. นายยุทธพงศ์	ปิ่นอนงค์	กรรมการ
๑๑. นายณัฐพร	วรปัญญาตระกูล	กรรมการ
๑๒. นายเฉลิมพล	วชิรไศรภพ	กรรมการ
๑๓. นางสาวศรันษา	สีมา	กรรมการ
๑๔. นายมานะ	ทองไพบูรณ์	กรรมการ
๑๕. นายกิตติพิศ	กำเหนิดฤทธิ์	กรรมการ
๑๖. นายสมัชญ์	สมบัติพานิช	กรรมการ

๑๗. นายวินัย	หิมาสุหรี	กรรมการ
๑๘. นายคุณวุฒิ	คันทรระกุก	กรรมการและเลขานุการ
๑๕. นายสุเทพ	สิรพงษ์กุล	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
๒๐. นางสาวรุจิเรข	ชุ่มเกษรฤตกิจ	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
๒๑. นางสาวปิยนุช	สว่างแข็ง	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ



โดยคณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

๑. ศึกษาวิเคราะห์ประเด็นต่าง ๆ ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รวมทั้งศึกษาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีการออกกฎหมายในลำดับรองหรือหลักเกณฑ์ต่าง ๆ นำเสนอต่อเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
๒. ศึกษาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ตลอดจนแนวคิดและทฤษฎีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง
๓. เผยแพร่ผลการศึกษา วิเคราะห์บทบัญญัติต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญ และประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ
๔. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการตามที่เห็นสมควร

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

ตั้ง ณ วันที่ ๑๐ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๕


(นายพิง หุ่มศิริณ)

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



คำสั่งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ที่ ๖๒๒/๒๕๔๕

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (เพิ่มเติม)

Digital Object
National Library of Thailand

ตามที่ได้มีคำสั่งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่ ๖๒๒/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๔๕ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แล้วนั้น

เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุด จึงให้แต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพิ่มเติม ดังต่อไปนี้

๑. นายสมชาติ ชรรตศิริ กรรมการ
๒. นางอารยะหญิง จอมพลาก กรรมการ

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๕

(นายพิฑูร พุ่มศิริคุณ)

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



คำสั่งคณะกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ
ที่ ๓/๒๕๔๕

Object
National Assembly Library

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ คณะที่สาม

ตามที่เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีคำสั่งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่ ๖๒๒/๒๕๔๕ แต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยมีอำนาจหน้าที่ศึกษาวิเคราะห์ประเด็นในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รวมทั้งศึกษาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีการออกกฎหมายในลำดับรองหรือหลักเกณฑ์ต่าง ๆ นำเสนอต่อเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ศึกษาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ตลอดจนแนวคิดและทฤษฎีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เผยแพร่ผลการศึกษาและวิเคราะห์บทบัญญัติและประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ นั้น

เพื่อให้การศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสมในการแก้ไขปัญหา จึงเห็นควรแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อศึกษาประเด็นที่ควรจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญประกอบด้วย

- | | |
|------------------------------------|-------------------------------|
| ๑. นางวิจิตรา วัชรภรณ์ | อนุกรรมการและที่ปรึกษา |
| ๒. นางสาวดวงรัตน์ เล้าหัดตพงษ์ภูริ | ประธานอนุกรรมการ |
| ๓. นายนิพัทธ์ สระฉันทพงษ์ | อนุกรรมการ |
| ๔. นางสาวนวรรตน์ นพคุณ | อนุกรรมการ |
| ๕. นายชงคชาญ สุวรรณมณี | อนุกรรมการ |
| ๖. นายยอดชาย วิถีพานิช | อนุกรรมการ |
| ๗. นายยุทธพงศ์ ปิ่นอนงค์ | อนุกรรมการ |
| ๘. นางสาวอรณิชา เมธีวิบูลวุฒิ | อนุกรรมการ |
| ๙. นายอริย์รัช แก้วเกาะสะบ้า | อนุกรรมการ |
| ๑๐. นางสาวศรัณยา สีมา | อนุกรรมการ |
| ๑๑. นางสาววัชรภรณ์ จุ้ยลำเพ็ญ | อนุกรรมการและเลขานุการ |
| ๑๒. นายโชคสุข กรกิตติชัย | อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |



ให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

๑. นำประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้รวบรวมไว้ในหมวดว่าด้วยรัฐสภา คณะรัฐมนตรี การปกครองส่วนท้องถิ่น และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาทำการศึกษาในเชิงลึก โดยศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง และทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบเพื่อหาบทสรุปและจัดทำข้อเสนอแนะเสนอเพื่อรายงานต่อคณะกรรมการ

๒. ปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๕๘

(นายจร พันธ์เป็รื่อง)

ประธานกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

คณะผู้จัดทำ



ที่ปรึกษา นายพิฑูร พุ่มหิรัญ
นายจร พันธ์เป็รื่อง
นางวิจิตรา วัชรภรณ์

เลขานุการสภาผู้แทนราษฎร
รองเลขานุการสภาผู้แทนราษฎร
ผู้อำนวยการสำนักวิชาการ

Digital Object
National Assembly Library

ผู้ศึกษา คณะอนุกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ คณะที่ ๓

นางสาวดวงรัตน์ เล้าหัดถพงษ์ภูริ
นางสาวนวรรรัตน์ นพคุณ
นางสาววัชรภรณ์ จุ้ยลำเพ็ญ
นายยุทธพงศ์ ปิ่นอนงค์
นางสาวอรณิชา เมธีวิบูลวุฒิ
นางสาวศรินทร์ยา สิวมา

นายนิพัทธ์ สระนันทพงษ์
นายชงคชาวุฒ สุวรรณมณี
นายชอดชวย วิถีพานิช
นายโชคสุข กรกิตติชัย
นายอริย์รัช แก้วเกาะสะบ้า
นายแดนชัย ไชวิเศษ

ควบคุมการพิมพ์และพิสูจน์อักษร นางสาวดวงรัตน์ เล้าหัดถพงษ์ภูริ นางสาวนันทา หวังสมนึก
นายสุเทพ น้อยนารถ นางสาวสุจิตา วิจิตรเดมิย์

ออกแบบปก ว่าที่ร้อยตรีหญิง ชลธิชา ราชศรี

ISBN 974-94623-7-8

คณะกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สำนักงานเลขานุการสภาผู้แทนราษฎร

เดือนพฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๕

จำนวนพิมพ์ ๑,๐๐๐ เล่ม

พิมพ์ที่ สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขานุการสภาผู้แทนราษฎร อาคารธนาคารทหารไทย สาขาพญาไท

ถนนพญาไท แขวงทุ่งพญาไท เขตราชเทวี กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๐

โทร ๐ ๒๖๔๔ ๕๓๐๕

