

บทที่ ๒

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่มาและบทบาท อำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ

แนวความคิดว่าด้วยที่มาของอำนาจอธิปไตย

ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นว่าอำนาจนิติบัญญัติเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตย ดังนั้นในเรื่องที่มาของอำนาจนิติบัญญัติจึงสามารถอธิบายได้ด้วยแนวคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย ซึ่งโดยหลักทั่วไปที่มาของอำนาจอธิปไตยแบ่งออกได้เป็น ๒ ทาง คือ

๑. อำนาจอธิปไตยโดยตรง

หมายถึง อำนาจอธิปไตยที่มาจากประชาชนในสังคม หรือชุมชนนั้นใช้อำนาจโดยตรงด้วยตนเอง เช่น การปกครองสมัยกรีกโบราณ หรือใช้ในบางมลรัฐของประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ที่ในแต่ละปีจะจัดให้มีการประชุมราษฎรในชุมชนต่างๆ ของมลรัฐนั้นๆ เพื่อพิจารณาออกกฎหมายท้องถิ่น หรือกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรที่จัดเก็บในชุมชน โดยเมื่อราษฎรได้พิจารณาออกกฎหมายแล้วเสร็จ ก็จะส่งให้แก่คณะกรรมการหรือผู้มีอำนาจหน้าที่ของมลรัฐนั้นดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น^๑ ซึ่งวิธีการนี้ถือว่ามีข้อจำกัดมากในสังคมขนาดใหญ่ มีประชากรมาก และมีความสลับซับซ้อนในการแบ่งกลุ่มทางสังคม ยากที่จะนำราษฎรทั้งหมด

^๑ ศักดิ์ ไทยวัฒน์. “คำอธิบายการเลือกตั้ง”, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๗). หน้า ๕. อ้างถึงใน ศ.ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์. “กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐”, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๘). หน้า ๑๕๕.

มาประชุมกันเพื่อหาข้อยุติในเรื่องใด เรื่องหนึ่ง หรือมาประชุมกันเพื่อออกกฎหมายเช่นเดียวกับฝ่ายนิติบัญญัติได้ ดังนั้นจึงมีวิวัฒนาการเปลี่ยนแปลงวิธีการจากการใช้อำนาจโดยตรงของราษฎรมาเป็นการใช้อำนาจโดยอ้อมผ่านทางผู้แทนราษฎรที่ตนเลือก อย่างไรก็ตามในบางกรณียังคงเปิดโอกาสให้ราษฎรสามารถใช้อำนาจโดยตรงได้ เช่น การออกเสียงประชามติ ซึ่งตามมาตรา ๑๖๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้บัญญัติว่า^๒

การจัดให้มีการออกเสียงประชามติให้กระทำได้ในเหตุ ดังต่อไปนี้

๑. ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้

๒. ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ

หรือในกรณีเรื่องการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งตามมาตรา ๑๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติว่า “ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่กำหนดในหมวด ๓ และหมวด ๕ แห่งรัฐธรรมนูญนี้” หรือกรณีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งตามมาตรา ๑๖๔

^๒รัฐธรรมนูญของประเทศไทยได้มีบทบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติไว้ทั้งสิ้น ๓ ฉบับ ประกอบด้วย ฉบับ พ.ศ. ๒๔๙๒, พ.ศ. ๒๕๑๑, พ.ศ. ๒๕๑๗, พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๙, พ.ศ. ๒๕๔๐, ฉบับชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๔๙ และฉบับปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งโดยส่วนใหญ่เป็นการออกเสียงประชามติ กรณีให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญบางมาตราหรือทั้งฉบับ ยกเว้นเฉพาะรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ เท่านั้น ที่กำหนดเรื่องจะจัดให้มีการออกเสียงประชามติเป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ามีความสำคัญและอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติและประชาชน สำหรับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้เพิ่มเหตุในการจัดทำประชามติจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ อีกหนึ่งเรื่องคือ เหตุที่มีกฎหมายบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ

^๓จำนวนคนที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายตาม ม. ๑๖๓ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ แตกต่างจาก ม. ๑๓๐ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ซึ่งกำหนดไว้ถึง ๕ หมื่นคน ทั้งนี้เพื่อให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายสามารถกระทำได้ง่ายขึ้น

ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติว่า “ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนบุคคลนั้นออกจากตำแหน่งได้”

อย่างไรก็ตามการใช้อำนาจโดยตรงของราษฎรทั้งสามกรณีไม่ค่อยได้เกิดขึ้นในทางปฏิบัติหรือเกิดขึ้นแต่ยังไม่บรรลุตามเจตนารมณ์ของประชาชน เนื่องจากข้อจำกัดหลายประการ เช่น กรณีการออกเสียงประชามติ ซึ่งได้มีบัญญัติไว้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๒ แต่มีการออกเสียงประชามติครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๕๕ และเป็นการออกเสียงประชามติที่มีการวิพากษ์วิจารณ์กันมากถึงความเข้าใจของประชาชนต่อร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ หรือกรณีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งในข้อเท็จจริงยังไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายฉบับใดที่มีที่มาจากการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน ทั้งนี้ เนื่องจากมีข้อยุ่งยากในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจสอบรายชื่อผู้เสนอชื่อ การตรวจสอบรูปแบบและเนื้อหาของการเสนอร่างพระราชบัญญัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อฝ่ายนิติบัญญัติได้รับร่างกฎหมายจากการเข้าชื่อของประชาชนแล้ว มักตีความว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องการเงิน จึงต้องส่งไปให้นายกรัฐมนตรีรับรองก่อน เช่นเดียวกับกรณีการเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ บุญเลิศ ช่างใหญ่ ได้เคยให้ความเห็นไว้ในการประชุมเชิงวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ ๘ ประจำปี ๒๕๕๕ ระหว่างวันที่ ๓-๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ เรื่อง การปฏิรูปรัฐธรรมนูญ: มุมมองเชิงเปรียบเทียบว่า^๕ “การเข้าชื่อถอดถอนมีแต่ความยุ่งยาก เสียเวลา และเสียค่าใช้จ่าย เช่น การให้ผู้ริเริ่มต้องแสดงตนต่อประธานวุฒิสภาเพื่อดำเนินการรวบรวมรายชื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้งครั้งสุดท้าย ให้ได้ ๕๐,๐๐๐ ชื่อ ที่ถือว่ามียาจำนวนที่มากกว่าที่จะรวบรวมได้ และยังต้องรวบรวมสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนให้ครบถ้วน และที่สำคัญคือ ผู้เข้าชื่อยังมีความเสี่ยงต่อการถูกข่มขู่ คุกคามและทำร้ายจากเจ้าหน้าที่รัฐ หรือผู้มีอิทธิพล รวมทั้งมีความเสี่ยงที่จะถูกดำเนินคดีหากมีข้อผิดพลาดเกิดขึ้น อันเนื่องมาจากไปกระทำในสิ่งที่ขัดต่อกฎหมายโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์”

^๕จำนวนคนที่เข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตาม ม.๑๖๔ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ แตกต่างจาก ม.๓๐๔ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ซึ่งกำหนดไว้ถึง ๕ หมื่นคน เช่นเดียวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

^๕บุญเลิศ ช่างใหญ่, “การตรวจสอบอำนาจรัฐโดยภาคประชาชน”, เอกสารวิชาการประกอบการประชุมเชิงวิชาการ สถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ ๘, ประจำปี ๒๕๕๕, หน้า ๓๒๘.

๒. อำนาจอธิปไตยโดยทางอ้อม หรือโดยผ่านทางผู้แทนราษฎร

ซึ่งกรณีที่สืบเนื่องจากการที่ประชาชนไม่สามารถใช้อำนาจอธิปไตยของตนเองโดยตรงได้ ภายใต้ข้อจำกัดหลายประการ จึงเกิดข้อตกลงร่วมกันที่จะมอบอำนาจอันเป็นของตนให้แก่ “สังคม” หรือ “รัฐ” ผ่านกระบวนการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร โดย “รัฐ” จะเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยอันมาจากประชาชนทุกคน ดังนั้น การที่ประชาชนเชื่อฟังและปฏิบัติตามอำนาจรัฐ จึงเท่ากับเป็นการเชื่อฟังตนเอง^๖ และแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยโดยผ่านทางผู้แทนยังสามารถจำแนกออกได้เป็น ๒ แนวความคิดย่อย ประกอบด้วย

๒.๑ แนวความคิดว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของราษฎรผู้เลือกตั้ง ซึ่งปรัชญาเมธีที่เป็นเจ้าของแนวความคิดนี้ คือ รุสโซ โดยได้เขียนไว้ในหนังสือ ชื่อ “สัญญาประชาคม” หรือ Social Contract ที่ถือว่ามนุษย์เกิดมามีเสรี แต่เมื่อมาอยู่ร่วมกันเป็นสังคมเพื่อความปลอดภัยและรักษาสิทธิของแต่ละบุคคล จำเป็นต้องทำสัญญาเป็นกฎหมายให้ “รัฐ” เป็นผู้ดำเนินการแทนตน โดยผ่านกลไกการเลือกตั้ง และถือว่าการเลือกตั้งเป็นสิทธิของทุกคน ไม่ใช่หน้าที่ ดังที่รุสโซ ได้กล่าวไว้ว่า “สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิที่ไม่มีอะไรจะมาพรากไปจากประชาชนได้” และการมอบอำนาจของราษฎรให้กับผู้แทนตามนัยนี้ เป็นการมอบในลักษณะที่ผู้แทนต้องอยู่ภายใต้อาณัติของราษฎรผู้เลือกตั้ง ผู้แทนแต่ละคนไม่ถือว่าเป็นผู้แทนของราษฎรทั้งประเทศ แต่เป็นผู้แทนของราษฎรในเขตเลือกตั้งของตน ซึ่งแนวความคิดนี้แม้ในรัฐธรรมนูญของประเทศไทยเกือบทุกฉบับจะมีบทบัญญัติในทำนองเดียวกันว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย แต่ในข้อเท็จจริงผู้แทนราษฎรของไทยอีกเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งยังมีความรู้สึกว่าเขาเป็นผู้แทนของราษฎรในเขตเลือกตั้งหรือจังหวัดใดจังหวัดหนึ่ง โดยปรากฏการณ์ที่สะท้อนแนวความคิดนี้ได้ชัดเจน คือ ในช่วงสมัยหนึ่ง มีการตั้งงบประมาณพัฒนาจังหวัดโดยข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตจังหวัดนั้น

๒.๒ แนวความคิดว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ เกิดขึ้นหลังการปฏิวัติใหญ่ในประเทศฝรั่งเศส เมื่อปี ค.ศ. ๑๗๘๙ โดยมีการนำเสนอแนวความคิดใหม่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติมิได้เป็นของราษฎรผู้เลือกตั้งคนใดคนหนึ่งหรือเขตใดเขตหนึ่ง เพราะ “ชาติ” เป็นสิ่งที่เหนือกว่าราษฎร

^๖ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชนเล่ม ๑ : วิวัฒนาการทางปรัชญา และลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ. (กรุงเทพ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๓๘). หน้า ๕๕-๕๖.

และเป็นผลสังเคราะห์จากประวัติศาสตร์ทางความเป็นปึกแผ่นของราษฎรทุกยุคทุกสมัย”^๓ ซึ่งผลจากแนวความคิดนี้ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเรื่องการเลือกตั้ง และการเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย หลายประเด็น เช่น

๒.๒.๑ ถือว่าการเลือกตั้งมิได้เป็นเพียงสิทธิ หากเป็นหน้าที่ของราษฎรที่จะต้องปฏิบัติ และเมื่อถือเป็นหน้าที่จึงต้องมีบทบังคับ และบทกำหนดโทษ สำหรับผู้ที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งอาจเป็นโทษทางอาญา หรือโทษทางการเมืองตามที่กฎหมายบัญญัติก็ได้ โดยในเรื่องการเลือกตั้งเป็นหน้าที่นี้ได้มีบทบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๘๒ มาตรา ๕๐ ซึ่งบัญญัติว่า “ชนชาวไทยมีหน้าที่ในการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และสิทธิการออกเสียงประชามติ ซึ่งต้องกระทำโดยสุจริตและมุ่งประโยชน์ส่วนรวม” แต่มิได้มีบทบัญญัติกำหนดโทษสำหรับผู้ไม่ไปเลือกตั้ง จนกระทั่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ จึงได้มีบทบังคับไว้ในมาตรา ๖๘ วรรคสอง ซึ่งระบุว่า “บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้ง โดยมีได้แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ”^๔ และได้มีการนำมาบัญญัติซ้ำในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๗๒ แต่ในมาตรา ๒๖ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ส.ส. และการได้มาซึ่ง ส.ว. พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้จำกัดการเสียสิทธิเนื่องจากไม่ไปเลือกตั้ง เหลือเพียง ๓ ประการ ได้แก่ ๑) สิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ๒) สิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือสิทธิได้รับการเสนอชื่อเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา และ ๓) สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นกำนันและผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ โดยได้ตัดการเสียสิทธิกรณีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออก

^๓ โกสิน พลกุล. “ปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้ง”, ใน เอกสารสรุปผลการสัมมนาในวาระครบรอบ ๕๐ ปี แห่งการสถาปนามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่อง “ปัญหารัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง ในสภาวะการณ์ปัจจุบัน จัดโดยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และสมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย”, ณ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๑๐-๑๑ สิงหาคม ๒๕๒๗, หน้า ๑๕๒.

^๔ มาตรา ๒๓ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ส.ส., ส.ว. พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้กำหนดการเสียสิทธิเนื่องจากไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมีได้แจ้งเหตุอันสมควรไว้ ๘ ประการ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการเสียสิทธิในการยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งทุกประเภทและทุกระดับ, สิทธิการสมัครรับเลือกตั้ง, สิทธิการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและสิทธิการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

เนื่องจากพิจารณาเห็นว่าป็นสิทธิคนละประเภทกับการเลือกตั้ง ซึ่งเจตนารมณ์ของการที่มีบทบัญญัติให้มีการเสียสิทธิเนื่องจากไม่ไปเลือกตั้ง เนื่องจากต้องการกระตุ้นให้คนไปใช้สิทธิเลือกตั้งให้มาก โดยมีสมมติฐานว่า หากมีผู้ไปเลือกตั้งเป็นจำนวนมากจะช่วยป้องกันการซื้อสิทธิขายเสียงได้อีกทางหนึ่ง^๕

๒.๒.๒ ถือว่าการเลือกตั้งไม่จำเป็นต้องเป็นแบบทั่วถึง และอาจมีการจำกัดสิทธิในการเลือกตั้งสำหรับบุคคลบางประเภทได้ ซึ่งการจำกัดสิทธินี้ ตามหลักการแล้วสามารถกระทำได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยในมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติไว้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว โดยระบุว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” ซึ่งเมื่อศึกษาจากรัฐธรรมนูญของประเทศไทยพบว่าได้มีบทบัญญัติที่กำหนดสิทธิการเลือกตั้งของบุคคลต่างๆ ไว้เป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ ในมาตรา ๑๔ ซึ่งกำหนดว่าราษฎรไม่ว่าเพศใด^๖ เมื่อมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ ย่อมมีสิทธิออกเสียงลงมติเลือกผู้แทนหมู่บ้านได้ คือ ๑) มีอายุครบ ๒๐ ปีบริบูรณ์ ๒) ไม่เป็นผู้ไร้หรือเสมือนไร้ความสามารถ ๓) ไม่ถูกศาลพิพากษาให้เสียสิทธิในการออกเสียง และ ๔) ต้องเป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทยตามกฎหมาย และมีบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มาในทำนองเดียวกัน โดยมีการเพิ่มคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งว่าด้วยการมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้ง ในมาตรา ๕๒ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๒๑ และมีการปรับลดอายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจากเดิม ๒๐ ปี เป็นไม่ต่ำกว่า ๑๘ ปีบริบูรณ์ ในวันที่ ๑ มกราคมของปีที่มีการเลือกตั้งในมาตรา ๑๐๕ รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๘

^๕ คณะกรรมาธิการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์, จดหมายเหตุและตรวจรายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร), หน้า ๖๕.

^๖ กรณีการให้สิทธิในการเลือกตั้งทั้งชาย-หญิง นี้ ประเทศอังกฤษซึ่งเป็นต้นแบบของประชาธิปไตยของไทยพบว่าผู้หญิงเพิ่งได้รับสิทธิเลือกตั้งเท่าเทียมกับผู้ชาย เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๒๘ หรือตรงกับ พ.ศ. ๒๔๗๑ ซึ่งก่อนประเทศไทยเพียง ๑ ปีเท่านั้น

๒.๒.๓ ถือว่าผู้แทนแต่ละคนไม่ได้เป็นผู้แทนเฉพาะของราษฎรในแต่ละเขตที่เลือกคนเท่านั้น แต่เป็นผู้แทนของชาติหรือของปวงชนชาวไทยทั่วประเทศ ซึ่งหลักการนี้ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วว่า ในรัฐธรรมนูญของประเทศไทยเกือบทุกฉบับ ได้มีบทบัญญัติในทำนองเดียวกันว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย และมีบทบัญญัติที่ย้ำถึงหลักความเป็นอิสระของสมาชิกรัฐสภา (Free mandate) ไว้อย่างชัดเจน เช่น ในมาตรา ๒๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕ ที่ได้บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นผู้แทนของปวงชนชาวสยามมิใช่แทนเฉพาะผู้ที่เลือกตั้งตนขึ้นมาก ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจ ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายใดๆ” หรือในมาตรา ๓๖ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๘๕ ที่ได้บัญญัติว่าสมาชิกพฤฒสภาและสภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายใดๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย” รวมถึงที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒๒ ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย โดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติ มอบหมาย หรือครอบงำใดๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์” ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าหลักความเป็นอิสระของสมาชิกรัฐสภาได้มีบทบัญญัติไว้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕ แต่ได้ถูกยกเลิกโดยรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๗ แม้แต่ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดฉบับหนึ่ง ยังมีได้มีบทบัญญัตินี้ไว้เป็นการเฉพาะ (แต่ได้เขียนสอดแทรกไว้ในส่วนที่เกี่ยวกับพรรคการเมืองตามมาตรา ๔๗) จนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๕๐) จึงได้นำกลับมาบัญญัติไว้อีกครั้งหนึ่ง และเพิ่มกรณีต้องปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ เช่น ต้องไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ต้องไม่รับหรือแทรกแซงหรือก้าวก่ายการเข้ารับสัมปทานจากรัฐอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน หรือเป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทาน ต้องไม่รับเงินหรือประโยชน์ใดๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐเป็นพิเศษ นอกเหนือจากที่หน่วยงานนั้นปฏิบัติต่อบุคคลอื่นๆ ในธุรกิจการงานตามปกติ และต้องไม่เป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์^{๑๑} และนอกจากหลักความเป็นอิสระของสมาชิกรัฐสภาที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญดังที่ได้กล่าวข้างต้นแล้วในพระราชบัญญัติ

^{๑๑} มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๔๘ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองก็ได้มีบัญญัติรองรับหลักการดังกล่าวไว้ในมาตรา ๒๐ วรรคสาม^{๑๒} โดยระบุว่า กรณีที่พรรคการเมืองจะมีมติให้สมาชิกซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากความเป็นสมาชิกพรรค เนื่องจากฝ่าฝืนมติพรรคหรือกระทำความผิด ขอบังคับพรรค มติของพรรคการเมืองนั้นต้องเป็นมติของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหาร พรรคการเมือง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น และมติดังกล่าวต้องมี คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรของพรรคการเมืองทั้งหมด และสมาชิกผู้นั้นสามารถอุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ว่ามติ ของพรรคดังกล่าวขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ นี้ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข และหากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติของพรรคขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมาย สมาชิกผู้นั้นอาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาล รัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกัน มิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องอยู่ภายใต้ อาณัติใดๆ ของพรรคการเมืองที่ตนสังกัด

กล่าวโดยสรุป ที่มาของอำนาจอธิปไตยซึ่งส่วนสำคัญคืออำนาจนิติบัญญัตินั้น ตาม รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๕๔ มีลักษณะผสมผสานระหว่าง อำนาจที่มาจากประชาชนโดยตรงและโดยอ้อม ผ่านผู้แทนราษฎร โดยอำนาจที่มีที่มาจากประชาชน โดยตรง ได้บัญญัติไว้ในเรื่องของการออกเสียงประชามติและการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย รวมถึงการ เข้าชื่อเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สำหรับอำนาจอธิปไตยที่มีที่มาโดยทางอ้อมหรือ ผ่านทางผู้แทนราษฎร แม้ว่าด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะออกแบบให้อยู่บนรากฐานของ แนวความคิดแบบอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติหรือเป็นของปวงชนชาวไทยโดยรวม แต่ใน ข้อเท็จจริงด้วยวิถีปฏิบัติและวัฒนธรรมทางการเมืองของไทย ทำให้ผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ โดยเฉพาะในระบบแบ่งเขตเลือกตั้งยังคงมีคามเป็นผู้แทนของราษฎรผู้เลือกตั้งเฉพาะเขตของตน ก่อนข้างสูง เนื่องจากราษฎรมักคาดหวังต่อผู้แทนที่ตนเลือกจะต้องเป็นผู้ดูแลให้ความช่วยเหลือ แก่ตนเองและญาติพี่น้องในทุกเรื่องที่มีความเดือดร้อนหรือมีความต้องการ ขณะเดียวกัน ผู้แทนราษฎร ก็มีความจำเป็นต้องรักษาระบบการอุปถัมภ์ให้ความช่วยเหลือแก่ราษฎรใน พื้นที่เขตเลือกตั้งของตน

^{๑๒} มาตรา ๒๐ วรรคสาม พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ถอดความมาจาก มาตรา ๒๒ วรรคสอง ของ พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

เพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ซึ่งกรณีนี้ต่างกับสมาชิกวุฒิสภาที่มีบทบัญญัติตามมาตรา ๑๑๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ กำหนดว่า สมาชิกวุฒิสภาจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่าหนึ่งวาระไม่ได้ เป็นเหตุให้ความจำเป็นในการที่จะต้องรักษาสถานะของสมาชิกวุฒิสภามีน้อยกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

แนวความคิดว่าด้วยการเลือกตั้ง : กระบวนการได้มาซึ่งผู้แทนปวงชน

การเลือกตั้งเป็นกระบวนการที่สำคัญของหลักการใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางอ้อม โดยการเลือกตั้งเป็นการเลือกผู้แทนเข้าไปใช้อำนาจแทนตนโดยเข้าไปทำหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ซึ่งสำหรับกรณีของประเทศไทยที่ใช้ระบอบรัฐสภา มีได้กำหนดให้ประชาชนสามารถเลือกผู้บริหารได้โดยตรง (ยกเว้นกรณีการเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดให้ประชาชนสามารถเลือกคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นได้โดยตรง^{๓๓}) แต่ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และให้สภาผู้แทนราษฎรได้เลือกบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งสามารถจำแนกระบบการเลือกตั้งออกได้เป็น ๒ ระบบใหญ่ๆ ประกอบด้วย

๑. จำแนกตามลักษณะการแบ่งเขตเลือกตั้ง ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น ๒ ลักษณะ ได้แก่

๑.๑ เขตละหนึ่งคน (Single-member constituency) โดยการแบ่งเขตเลือกตั้งในลักษณะนี้ จะแบ่งตามจำนวนประชากรในแต่ละเขตให้ได้สัดส่วนที่ใกล้เคียงกันและอาจพิจารณาเขตพื้นที่การปกครองมาประกอบการพิจารณาแบ่งเขตเพื่อความสะดวกในการบริหารจัดการและความสะดวกของราษฎรในการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยกำหนดให้แต่ละเขตเลือกตั้ง มีผู้แทนได้เพียงคนเดียว ดังนั้น ผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่ละคนจะสามารถลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เพียงคนเดียว เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาสามัญ (House of Commons) ในประเทศอังกฤษ ซึ่งแบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็น ๖๕๕ เขตๆ ละ ๑ คน (อิงแลนด์ ๕๒๕ คน, เวลส์ ๔๐ คน,

^{๓๓} มาตรา ๒๘๔ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้บัญญัติว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

สก๊อตแลนด์ ๗๒ คน และไอร์แลนด์เหนือ ๑๘ คน^{๙๔}) หรือการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ เมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๔๔, วันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ และวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๙ ซึ่งแบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็น ๔๐๐ เขตๆ ละ ๑ คน และการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งแบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็น ๓๗๕ เขต ๆ ละ ๑ คนโดยการแบ่งเขตเลือกตั้งเป็นเขตละหนึ่งคน^{๙๕} ก็มีทั้งข้อดีและข้อเสียประกอบกัน ซึ่งข้อดีอาจจำแนกเป็นประเด็นสำคัญได้ ๖ ประการ เช่น

๑. สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคในการใช้สิทธิของบุคคลตามหลักการหนึ่งคนหนึ่งเสียง (one man one vote) เพราะถือว่าในทุกเขตเลือกตั้งผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถลงคะแนนเลือกผู้แทนได้หนึ่งเสียงเท่านั้น

๒. การแบ่งเขตเลือกตั้งเป็นเขตเล็กเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถและสนใจการเมือง แต่อาจมีทุนทรัพย์น้อย สามารถที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งได้โดยไม่เกิดการได้เปรียบ-เสียเปรียบมากนักกับผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีทุนทรัพย์มาก เพราะพื้นที่หาเสียงน้อย และประชาชนจะรู้จักผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละคนเป็นอย่างดี ทำให้โอกาสในการใช้เงินทุ่มซื้อคะแนนเสียงน้อยลง (เหตุผลนี้ยังมีผู้โต้แย้งว่าเขตยิ่งเล็กยิ่งซื้อเสียงง่าย)

๓. ประชาชนสามารถจำหมายเลขของผู้สมัครรับเลือกตั้งและกาบัตรเลือกตั้ง ได้ง่าย เนื่องจากมีเพียงหมายเลขเดียว ทำให้มีบัตรเสียน้อย

๔. ทำให้ผู้แทนมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากยิ่งขึ้น

๕. การบริหารจัดการเลือกตั้ง เช่น การนับคะแนน การรวมคะแนน การตรวจสอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง และการประกาศผลทำได้สะดวกรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากมีการเลือกตั้งใหม่แทนตำแหน่งที่ว่างจะเสียค่าใช้จ่ายในการจัดการเลือกตั้งใหม่น้อย

๖. ไม่ทำให้เกิดความขัดแย้งและการแข่งขันระหว่างผู้สมัครพรรคเดียวกัน เนื่องจากมีผู้สมัครในเขตนั้นเพียงคนเดียว

สำหรับข้อเสีย อาจจำแนกได้ ๓ ประการ เช่น

๑. ทำให้มีการทุจริตเลือกตั้งได้ง่ายและมีผลต่อการได้รับเลือกตั้ง เนื่องจากเขตพื้นที่เล็ก หากมีการทุจริตเลือกตั้งเพียงบางหน่วย ผลคะแนนจากการทุจริตอาจทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งได้รับเลือกตั้งโดยมิชอบได้

^{๙๔} ศ.ดร.สมบัติ ธำรงธัญวงศ์. การเมืองอังกฤษ. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สมมาตร, พิมพ์ครั้งที่ ๔ พ.ศ. ๒๕๔๖). หน้า ๑๔๔.

๒. การเลือกตั้งเขตละหนึ่งคนทำให้ประชาชนให้ความสำคัญกับตัวบุคคลมากกว่านโยบายของพรรค ส่งผลให้พรรคการเมืองขาดความเข้มแข็ง และทำให้ผู้แทนมักยึดติดกับการเป็นผู้แทนเฉพาะเขตเลือกตั้งของตน และเห็นความสำคัญของการเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยน้อยลง ซึ่งส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ในสภาผู้แทนราษฎร

๓. เปิดโอกาสให้มีการใช้อิทธิพลข่มขู่ คุกคาม รวมถึงการทุ่มเงินซื้อคะแนนเสียงได้ง่าย

๑.๒ เขตละหลายคน (Multi-member Constituency) หรือแบบรวมเขตโดยการแบ่งเขตเลือกตั้งในลักษณะนี้ เขตเลือกตั้งหนึ่งอาจมีผู้แทนได้ตั้งแต่สองคนขึ้นไป และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้ง สามารถลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เท่ากับจำนวนผู้แทนหรือที่นั่งที่พึงมีในเขตเลือกตั้งนั้น เช่นในเขตนั้นมีผู้แทนได้ ๓ คน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ ๓ คน หรือสามารถลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งได้หนึ่งคน โดยจะเรียงลำดับผู้สมัครรับเลือกตั้งคะแนนสูงสุดตามลำดับจนถึงจำนวน ผู้แทนที่มีได้ในเขตนั้น เช่น การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาของไทย เมื่อวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๔๓ และเมื่อวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๔๕ ที่กำหนดให้จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และแต่ละจังหวัดมีสมาชิกวุฒิสภาได้ไม่เท่ากันขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในแต่ละจังหวัด (กรุงเทพมหานครมีสมาชิกวุฒิสภามากที่สุดถึง ๑๘ คน จากจำนวนราษฎรประมาณ ๖ ล้านคน และจังหวัดที่มีสมาชิกวุฒิสภาเพียง ๑ คน มี ๒๑ จังหวัด) แต่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เพียงคนเดียว และจะประกาศผลในแต่ละเขต (จังหวัด) ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้คะแนนเสียงมากที่สุดตามลำดับเท่ากับจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มีในเขตเลือกตั้งนั้น ซึ่งการเลือกตั้งในระบบเขตละหลายคนนี้ ก็มีทั้งข้อดีและข้อเสีย และอาจอธิบายด้วยเหตุผลได้หลากหลาย แต่ประเด็นสำคัญที่มีการถกเถียงกันมากในการเลือกตั้งแบบเขตละหลายคนมี ๒ ประเด็น ได้แก่

๑.๒.๑ การเลือกตั้งเขตละหลายคน กรณีที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถออกเสียงลงคะแนนได้เท่ากับจำนวนผู้แทนที่มีในเขตนั้น ไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคในการใช้สิทธิของแต่ละบุคคล (one man one vote) เนื่องจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่ละคนในแต่ละเขตเลือกตั้งสามารถลงคะแนนเลือกผู้แทนได้ไม่เท่ากัน

๑.๒.๒ ผู้ได้รับเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้ง โดยเฉพาะเขตเลือกตั้งที่มีจำนวนผู้แทนมาก เช่น กรุงเทพมหานคร กรณีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภามีสมาชิกวุฒิสภาได้ ๑๘ คน ซึ่งพบว่าผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นลำดับที่ ๑ จะมีผลต่างของคะแนนกับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งลำดับสุดท้ายเป็นจำนวนมาก โดยในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเมื่อวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๔๕ พบว่าผู้ที่ได้รับเลือกตั้งและได้คะแนนเป็นลำดับที่ ๑ ได้คะแนนถึง ๒๕๗,๔๒๐ คะแนน ขณะที่ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งและได้คะแนนเป็นลำดับที่ ๑๘ มีคะแนนเพียง ๒๑,๔๔๕ คะแนน หรือในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา

เมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๓ ผู้ได้รับเลือกตั้งลำดับที่ ๑ ได้คะแนน ๔๒๑,๕๑๕ คะแนน ขณะที่ผู้ได้รับเลือกตั้งลำดับที่ ๑๘ ได้คะแนนเพียง ๒๒,๕๒๕ คะแนน

๑.๒.๑ การที่แต่ละเขตมีผู้แทนได้หลายคน และพรรคการเมืองสามารถส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้หลายคนเท่ากับจำนวนผู้แทนในเขตนั้น ทำให้บางครั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งจากพรรคการเมืองเดียวกันต้องแข่งขันกันเอง เพื่อให้ตนได้รับเลือกตั้ง จึงเป็นเหตุให้เกิดความขัดแย้งภายในพรรคการเมือง

๒. จำแนกตามวิธีการคิดคะแนน ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น ๒ ลักษณะ ได้แก่

๒.๑ แบบเสียงข้างมาก ซึ่งยังแบ่งออกเป็น

๒.๑.๑ เสียงข้างมากธรรมดา (simple Majority) หรือเสียงข้างมากรอบเดียว โดยผู้สมัครที่ได้คะแนนมากที่สุดในบรรดาผู้สมัครด้วยกันจะเป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง โดยไม่จำกัดว่าจะได้คะแนนเท่าไรก็ตาม ซึ่งระบบนี้เป็นระบบที่ได้รับความนิยมมากที่สุดในประเทศต่างๆ ทั้งในอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ แคนาดา อินเดีย ญี่ปุ่น ไทย และอีกหลายประเทศ^{๑๕} เพราะเป็นระบบที่ตัดสินใจได้ง่ายไม่ซับซ้อน แต่เอื้อประโยชน์ให้กับพรรคการเมืองใหญ่ ที่สามารถจะเอาชนะผู้สมัครจากพรรคการเมืองขนาดเล็กได้แทบทุกเขตเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คะแนนที่ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ไม่ได้รับเลือกตั้งจะสูญเปล่าทั้งหมด

^{๑๕} ศ.ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์. เรื่องเดิม หน้า ๑๗๒.

ตารางที่ ๑ ผลคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง
เมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ และจำนวน ส.ส. แบบแบ่งเขตของแต่ละพรรคการเมือง

ลำดับที่	พรรคการเมือง	คะแนนที่ได้รับใน แบบแบ่งเขต ทั้งหมด	จำนวน ส.ส. แบบแบ่ง เขตของแต่ละพรรค การเมือง	จำนวน ส.ส. หากคิด ตามสัดส่วนคะแนน ทั้งหมด
๑	พลังประชาชน	๒๖,๕๗๑,๒๓๐ (๓๖.๘๓%)	๑๕๕ (๔๕.๗๕%)	๑๔๗.๓๐
๒	ประชาธิปัตย์	๒๒,๑๒๘,๓๓๔ (๓๐.๒๑%)	๑๓๑ (๓๒.๗๕%)	๑๒๐.๘๖
๓	ชาติไทย	๖,๔๘๖,๕๕๓ (๘.๘๖%)	๓๐ (๗.๕%)	๓๕.๔๓
๔	เพื่อแผ่นดิน	๖,๖๔๗,๑๕๓ (๙.๐๘%)	๑๗ (๔.๒๕%)	๓๖.๓๐
๕	มัชฌิมาธิปไตย	๓,๕๑๒,๓๓๐ (๕.๓๔%)	๑๑ (๒.๗๕%)	๒๑.๓๗
๖	รวมใจไทยชาติ พัฒนา	๓,๔๘๒,๕๐๔ (๔.๗๕%)	๘ (๒%)	๑๕.๐๒
๗	ประชากร	๑,๖๗๕,๒๐๕ (๒.๒๕%)	๔ (๑%)	๕.๑๕
๘	พรรคการเมืองที่ไม่มี ส.ส.	๑,๕๓๕,๒๓๕ (๒.๖๔%)	๐	๑๐.๕๗
รวมทั้งสิ้น		๗๓,๒๓๘,๕๘๔ (๑๐๐%)	๔๐๐ (๑๐๐%)	๔๐๐

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

โดยจากตารางที่ ๑ เป็นการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง โดยใช้ระบบเสียงข้างมากธรรมดาทำให้คะแนนรวมของผู้สมัครของแต่ละพรรคไม่แปรผันตามจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแบบแบ่งเขตของแต่ละพรรค เนื่องจากมีคะแนนสูญเปล่าในทุกเขตที่ผู้สมัครของพรรคนั้น แพ้การเลือกตั้งรวมอยู่ด้วย ซึ่งหากเปลี่ยนวิธีการคิดคะแนนโดยนำคะแนนที่ผู้สมัครแบบแบ่งเขตของทุกพรรคมารวมกัน และคิดเป็นสัดส่วนคะแนนทั้งหมด (โดยไม่หักคะแนนสูญเปล่า) จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคได้รับจะเปลี่ยนไป โดยเฉพาะพรรคการเมืองขนาดเล็กซึ่งได้คะแนน ๑.๕ ล้านคะแนน คิดเป็นร้อยละ ๒.๖๔ ของคะแนนที่ได้รับทั้งหมดจะมี ส.ส. ได้ถึง ๑๐ คน เป็นต้น

๒.๑.๒ เสียงข้างมากเด็ดขาด (Absolute Majority) หรือเสียงข้างมากสองรอบ โดยวิธีนี้ได้กำหนดว่าหากการเลือกตั้งรอบแรกไม่มีผู้สมัครผู้ใดได้รับคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งที่เป็นบัตรดีก็จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งรอบสอง ซึ่งอาจนำเฉพาะผู้สมัครที่ได้คะแนนเป็นลำดับ ที่หนึ่งและลำดับที่สองมาแข่งขันกันในรอบที่สองนี้ โดยหากผู้สมัครคนใดได้คะแนนมากที่สุดในรอบที่สองนี้ก็จะเป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง และถือเป็น Relative Majority ซึ่งระบบนี้เหมาะสมในประเทศที่มีพรรคการเมืองหลายพรรค เพราะประชาชนสามารถเลือกผู้สมัครได้หลายคนหลายพรรคในรอบแรก และในรอบสองถึงจะตัดสินใจขั้นสุดท้ายว่าจะเลือกผู้สมัครจากพรรคการเมืองใด โดยประเทศที่ใช้ระบบเสียงข้างมากเด็ดขาด หรือเสียงข้างมากสองรอบ ได้แก่ ประเทศรัสเซีย และกลุ่มยุโรปตะวันตก^{๖๖} อย่างไรก็ตามระบบนี้อาจยังไม่เหมาะที่จะมาใช้ในประเทศไทย ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลอย่างน้อย ๒ ประการ คือ ๑) การกำหนดให้ผู้สมัครต้องได้รับคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ไปใช้สิทธิที่เป็นบัตรดี จากสถิติการเลือกตั้งพบว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งส่วนใหญ่จะได้คะแนนเสียงไม่ถึงเกณฑ์ดังกล่าว จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งรอบสองซึ่งจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการจัดการเลือกตั้งอีกเป็นจำนวนมาก ๒) กรณีการจัดให้มีการเลือกตั้งรอบสองอาจมีการทุจริตการเลือกตั้ง โดยการฮั้วคะแนนหรือใช้เงินเพื่อซื้อคะแนนเสียงจากผู้สมัครรายที่ถูกคัดออกไป

^{๖๖} ศ.ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์, เรื่องเดิม หน้า ๑๗๓.

๒.๑.๓ วิธีผสมระหว่างเสียงข้างมากธรรมดาและเสียงข้างมากเด็ดขาด โดยวิธีนี้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่ละคนจะเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งได้หลายคนเรียงตามลำดับ หากครั้งแรกที่นำคะแนนมาคิด มีผู้ที่ได้คะแนนเกินกว่ากึ่งหนึ่งของผู้ที่มาใช้สิทธิที่เป็นบัตรดีให้ถือว่าผู้นั้นได้รับเลือกตั้ง แต่ถ้าไม่มีผู้สมัครรายใดได้คะแนนถึงกึ่งหนึ่ง ให้ตัดรายชื่อผู้สมัครที่ได้คะแนนน้อยที่สุดออกไป และนำคะแนนที่ผู้เลือกตั้งเลือกผู้สมัครคนที่ถูกตัดรายชื่อออกนั้น มาพิจารณาในลำดับการเลือกถัดไป ว่าเลือกผู้สมัครรายใดเป็นหมายเลขสอง โดยให้นำคะแนนในลำดับที่สองทั้งหมดมาบวกเพิ่มให้กับผู้สมัครทุกคนที่ถูกเลือก และหากบวกคะแนนเพิ่มแล้ว ในการคิดคะแนนครั้งที่สองมีผู้สมัครรายใดได้คะแนนเกินกว่ากึ่งหนึ่งของผู้ที่มาใช้สิทธิก็จะได้เป็นผู้แทน แต่หากยังไม่มีใครได้คะแนนถึงเกณฑ์ ก็จะนำคะแนนในลำดับที่สามของผู้สมัครที่ถูกตัดรายชื่อออกไปมาบวกเพิ่มอีก ซึ่งวิธีนี้ใช้ในประเทศออสเตรเลีย เรียกว่าเป็นการเลือกตั้งแบบ Alternative vote

๒.๒ แบบสัดส่วนหรือแบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งจำแนกได้ ๓ วิธี

๒.๒.๑ แบบคิดคะแนนเฉลี่ยจากผู้มาใช้สิทธิ โดยนำคะแนนเสียงของผู้มาใช้สิทธิที่เป็นบัตรดีในเขตเลือกตั้งนั้นหารด้วยจำนวนผู้แทนที่มีในเขตนั้น จะได้เป็นคะแนนเฉลี่ยสำหรับผู้แทน ๑ คน และนำคะแนนเฉลี่ยนี้ไปหารกับจำนวนคะแนนเสียงที่พรรคนั้นได้รับในเขตเลือกตั้ง ผลที่ได้คือ จำนวนผู้แทนของพรรคที่ได้รับเลือกตั้ง

๒.๒.๒ แบบคิดคะแนนเฉลี่ยจากผู้มีสิทธิ โดยนำจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นหารด้วยจำนวนผู้แทนที่มีในเขตนั้น จะได้เป็นคะแนนเฉลี่ยสำหรับผู้แทน ๑ คน

๒.๒.๓ แบบคิดคะแนนเฉลี่ยจากผู้มาใช้สิทธิรวมทั้งประเทศ โดยเป็นวิธีคิดคะแนนคล้ายแบบที่หนึ่งแต่คิดในภาพรวมทั้งประเทศ

โดยทุกๆ แบบจะมีเศษคะแนนที่เหลือ ซึ่งจะมิวิธีคิดคะแนนจากเศษที่เหลือหลายวิธี แต่ส่วนใหญ่จะใช้วิธีคิดแบบเศษเหลือมากที่สุดจะได้ที่นั่งที่เหลือไปหนึ่งที่นั่ง จนครบจำนวนผู้แทนที่พึงมีทั้งหมด

ซึ่งโดยระบบแบบสัดส่วนหรือแบบบัญชีรายชื่อนี้ ก็มีข้อดีและข้อเสียหลายประการ เช่น ^{๑๓}

^{๑๓} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. “ภาพรวมของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่”, ใน รวมสาระรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, ๒๕๔๑). หน้า ๖๕.

ข้อดี

๑. ทำให้มีการซื้อเสียงน้อยลง เนื่องจากเขตเลือกตั้งแบบสัดส่วนหรือแบบบัญชีรายชื่อนี้เป็นเขตกลุ่มจังหวัดหลายจังหวัด หรือเขตประเทศ ซึ่งมีพื้นที่กว้างขวาง ประกอบกับผู้ที่อยู่ในบัญชีรายชื่อลำดับต้น ที่คาดว่าจะได้รับเลือกตั้ง ก็ไม่ยากใช้เงิน ขณะที่ผู้ที่อยู่ในบัญชีรายชื่อลำดับท้ายๆ ก็ไม่ต้องการจะลงทุน เพราะไม่มั่นใจว่าผลคะแนนที่ได้รับจะถึงลำดับของตนเองหรือไม่

๒. ทำให้ทุกคะแนนของผู้มาใช้สิทธิมีความหมาย

๓. ทำให้เกิดการแข่งขันเชิงนโยบายของพรรคการเมืองมากขึ้นแทนที่การเลือกตัวบุคคลในแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ซึ่งช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งของพรรคการเมืองได้อีกทางหนึ่ง

๔. ทำให้มีนักการเมืองหน้าใหม่ ที่มีความรู้ความสามารถ แต่ไม่ใช่คนเลือกตั้งสามารถเข้าสู่การเมืองได้ง่ายขึ้น

ข้อเสีย

๑. การจัดลำดับรายชื่อผู้สมัครหรือแบบสัดส่วนและแบบบัญชีรายชื่อของพรรค เป็นการบังคับประชาชนให้ต้องเลือกตามลำดับที่พรรคจัดไว้ ซึ่งในข้อเท็จจริงผู้มีสิทธิเลือกตั้งอาจต้องการเลือกผู้สมัครในลำดับท้าย หรือเพียงบางลำดับก็ได้ แต่ไม่สามารถกระทำได้^{๔๔}

๒. พรรคการเมืองบางพรรคจัดลำดับรายชื่อผู้สมัคร โดยมิได้คำนึงถึงความรู้ความสามารถ และความเหมาะสมในการเป็นผู้แทน หากจัดลำดับโดยพิจารณาจากเงินสนับสนุนที่บุคคลนั้นให้แก่พรรคทำให้มีนักลงทุนจำนวนหนึ่งยอมใช้เงินเพื่อแลกกับการจัดลำดับรายชื่อในอันดับต้นๆ และคาดหวังว่าหากพรรคเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล อาจได้รับตำแหน่งรัฐมนตรี ซึ่งสามารถที่จะเอื้อประโยชน์บางประการให้กับตนและพวกพ้องได้

๓. ผู้สมัครแบบสัดส่วนหรือแบบบัญชีรายชื่อ มักมีความผูกพันกับราษฎรในเขตเลือกตั้งน้อยกว่าผู้สมัคร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต

^{๔๔} กรณีการเลือกตั้งแบบสัดส่วนในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ พรรคการเมืองมีหน้าที่เพียงส่งรายชื่อผู้สมัครในนามพรรค แต่ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งจะเป็นผู้จัดลำดับผู้สมัครโดยการเขียนชื่อผู้สมัครลงในบัตรเลือกตั้งหรืออาจขีดฆ่าชื่อผู้สมัครบางคนทิ้งไปก็ได้ พรรคจึงมิได้มีอำนาจเหนือผู้สมัครและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง อังใน สิทธิพรหม นกสวน. “พรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตยแบบสัดส่วน ระบบคอนโซลเอนันตอล ของสวิตเซอร์แลนด์”, วารสารพรรคการเมืองสัมพันธ์ ปีที่ ๕. ฉบับที่ ๕ มิถุนายน-กรกฎาคม ๒๕๔๗ หน้า ๑๖.

๔. การเลือกตั้งแบบสัดส่วนและแบบบัญชีรายชื่อ มักมีการกำหนดคะแนนขั้นต่ำที่พรรคการเมืองต้องได้รับ เช่น รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๐ ได้กำหนดว่าบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองใดได้คะแนนเสียงน้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ ให้ถือว่าไม่มีผู้ใดในบัญชีนั้นได้รับเลือกตั้ง^๕ และมีให้นำคะแนนเสียงดังกล่าวมารวมคำนวณเพื่อหาสัดส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้มีคะแนนของผู้มาใช้สิทธิที่สูญเปล่าเป็นจำนวนมากและทำให้พรรคขนาดเล็กมีโอกาสได้รับเลือกตั้งยาก รายละเอียดตามตารางที่ ๒

ตารางที่ ๒ ผลคะแนนแบบบัญชีรายชื่อในการเลือกตั้ง
เมื่อวันที่ ๖ ก.พ. ๒๕๕๕ และจำนวน ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรค

พรรค	จำนวนคะแนนและจำนวน ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ		จำนวน ส.ส.หากคิดตามสัดส่วนคะแนนที่ได้รับโดยไม่หักร้อยละห้า
	จำนวนคะแนน/ร้อยละ	จำนวน ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ (คน)	
ไทยรักไทย	๑๘,๕๕๓,๐๗๓/๕๘.๗๓ %	๖๓	๖๐
ประชาธิปัตย์	๗,๒๑๐,๗๔๒/๒๒.๓๐ %	๒๖	๒๓
ชาติไทย	๒,๐๖๑,๕๕๕/๖.๓๗ %	๓	๓
มหาชน	๑,๓๖๔,๖๓๑/๔.๑๖ %	-	๕
พรรคอื่น	๑,๔๓๖,๒๑๘/๔.๔๖ %	-	๕
รวม	๓๑,๐๔๘,๒๒๓/๑๐๐ %	๑๐๐	

ที่มา : สรุปข้อมูลการเลือกตั้ง ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

^๕การกำหนดจำนวนคะแนนขั้นต่ำ ร้อยละ ๕ นี้ นำตัวอย่างมาจากประเทศเยอรมนีที่ได้กำหนดว่าพรรคการเมืองที่มีสิทธิได้ ส.ส.แบบสัดส่วนต้องมีคะแนนเสียงอย่างน้อยที่สุดร้อยละ ๕ ของจำนวนคะแนนเสียงรวม หรือมีสมาชิกได้รับเลือกจากระบบเขต ๓ คนขึ้นไป อ้างใน โทมัส ไมเออร์. อนาคตของสังคมประชาธิปไตย. แปลโดย สมบัติ เบญจศิริมงคล, (กรุงเทพฯ, บริษัท เอส บี คอนซัลติง จำกัด, ๒๕๕๐). หน้า ๓๑๒.

จากข้อมูลตามตารางที่ ๒ แสดงให้เห็นว่าในการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ของไทย มีคะแนนเสียงที่สูญเปล่า กรณีของพรรคมหาชน ซึ่งได้คะแนนไม่ถึงร้อยละห้าของจำนวนคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ และกรณีของพรรคอื่นๆ รวมคะแนนที่สูญเปล่าไปเป็นจำนวนถึง ๒,๗๘๒,๘๔๕ คะแนน คิดเป็นร้อยละ ๘.๖๒ ของคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศทำให้พรรคมหาชนและพรรคอื่นๆ ไม่ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเลยแม้แต่คนเดียว ซึ่งหากไม่มีการกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำร้อยละห้า พรรคมหาชน จะได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถึง ๕ คน และจะทำให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคไทยรักไทยและพรรคประชาธิปัตย์ต้องลดลงเพื่อนำมาเฉลี่ยให้กับพรรคอื่นๆ ^{๒๐}

อย่างไรก็ตาม ระบบการเลือกตั้งในหลายประเทศมักก็ได้มีลักษณะเดียว เช่น แบบแบ่งเขต/รวมเขต หรือแบบสัดส่วน/บัญชีรายชื่อ หากเป็นลักษณะผสมผสานหลายแบบ ที่มีความแตกต่างกันไป เช่น ประเทศเยอรมนี มีสภานุนเดสทาก (Bundestag) หรือสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งประกอบด้วยสมาชิก ๕๙๘ คน โดย ๒๙๙ คน มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตๆละ ๑ คน ซึ่งเป็นการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดา และอีก ๒๙๙ คน มาจากการเลือกตั้งแบบสัดส่วน พรรคการเมืองแต่ละพรรค จะได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามสัดส่วนของคะแนนที่ได้ โดยมีบัญชีรายชื่อแยกตามมลรัฐเป็น ๑๖ บัญชี (เยอรมนีมี ๑๖ มลรัฐ) ^{๒๑} ซึ่งการคิดคะแนนจะใช้คะแนนแบบบัญชีรายชื่อที่ทุกพรรคได้รับในแต่ละมลรัฐ หาคำด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดของมลรัฐนั้น (ทั้งแบบแบ่งเขตและแบบบัญชีรายชื่อ) ผลลัพธ์ที่ได้ถือเป็นคะแนนเฉลี่ยต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคน จากนั้นจะนำคะแนนเฉลี่ยไปหารกับคะแนนที่แต่ละพรรคได้รับในแต่ละมลรัฐ จะได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคในมลรัฐนั้น และให้นำจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคจะได้ในแต่ละมลรัฐมาหักออกจากจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตในมลรัฐนั้น (ที่มาจากการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดา) ผลลัพธ์ที่ได้คือ

^{๒๐}จากปัญหาในเรื่องเกณฑ์คะแนนขั้นต่ำร้อยละ ๕ ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ทำให้ในรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ซึ่งได้เปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งจากแบบบัญชีรายชื่อที่ใช้ประเทศเป็นเขตเลือกตั้งมาเป็นแบบสัดส่วนกลุ่มจังหวัด ๘ กลุ่ม และต่อมาได้แก้ไขเป็นแบบบัญชีรายชื่อรวมทั้งประเทศจึงได้ตัดเกณฑ์ขั้นต่ำนี้ออก และนำทุกคะแนนเสียงที่พรรคได้รับในแต่ละกลุ่มสัดส่วนจังหวัดมา คำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย

^{๒๑}กรณีการแบ่งบัญชีรายชื่อแยกตามมลรัฐของเยอรมนี เป็นต้นแบบของแนวความคิดในการแบ่ง ส.ส.แบบสัดส่วนออกเป็นกลุ่มจังหวัด ๘ กลุ่ม

จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคจะได้รับในแต่ละมลรัฐนั้น^{๒๒} โดยหากเปรียบเทียบระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของไทยตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ กับของประเทศเยอรมนี ในประเด็นเรื่องจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตและแบบสัดส่วน พบว่าประเทศไทยมีสัดส่วน ๔๐๐ : ๘๐ หรือ ๕ : ๑ ขณะที่เยอรมนีมีสัดส่วน ๒๙๙ : ๒๙๙ หรือ ๑ : ๑ และการแบ่งเขตของระบบสัดส่วนในประเทศเยอรมนีแบ่งตามมลรัฐ ซึ่งมีความชัดเจนตามเขตการปกครองแต่ในกรณีของประเทศไทย การแบ่งกลุ่มจังหวัด เป็นการแบ่งขึ้นใหม่ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖ ซึ่งยังมีปัญหาในเรื่องความไม่เหมาะสมหลายประการ โดยเฉพาะเรื่องของความไม่สอดคล้องในทางสังคมและวัฒนธรรมของบางจังหวัดและการได้เปรียบ-เสียเปรียบ ในเรื่องของฐานเสียงของแต่ละพรรคในเขตกลุ่มจังหวัด จึงเป็นที่มาและเหตุผลของการแก้ไขเปลี่ยนแปลงตามรัฐธรรมนูญ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๕๔ ที่ได้กลับไปใช้แบบบัญชีรายชื่อรวมทั้งประเทศเช่นเดียวกับร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ แต่เพิ่มจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ เป็น ๑๒๕ คน

แนวความคิดว่าด้วยบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

ฝ่ายนิติบัญญัติในรูปแบบของระบบรัฐสภาโดยทั่วไปสามารถจำแนกออกได้เป็น ๒ ประเภทใหญ่ๆ คือ ระบบสภาเดียว และระบบสองสภา โดยระบบสองสภาที่เป็นที่รู้จัก คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา หรือสภาล่างกับสภาสูง และโดยหลักการของระบบรัฐสภาจะถือว่า สภาผู้แทนราษฎรเป็นสภาหลักของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมีอำนาจหน้าที่อันเป็นพันธกิจสำคัญอย่างน้อยสองประการคือ

๑. อำนาจในการเสนอ การตรา การแก้ไข และการอนุมัติหรือให้ความเห็นชอบในกฎหมายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ

๒. อำนาจในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหาร เช่น การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่, การขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล, การให้ความเห็นชอบในพระราชบัญญัติงบประมาณและการแต่งตั้งคณะกรรมการการสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญเพื่อควบคุม กำกับดูแลฝ่ายบริหารและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

^{๒๒} ปริญญ์ เทวานฤมิตรกุล. “ระบบการเลือกตั้งของประเทศเยอรมนี”, วารสารพรรคการเมืองสัมพันธ์ ปีที่ ๑๑๒ ฉบับที่ ๓ กันยายน-ตุลาคม ๒๕๕๐.

ซึ่งการทำหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ มักพบข้อจำกัดที่สำคัญโดยเฉพาะหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบหรือถ่วงดุลกับอำนาจฝ่ายบริหาร อันเนื่องมาจากในระบอบรัฐสภาที่มีได้มีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีหรือนำฝ่ายบริหารโดยตรง ในข้อเท็จจริงที่พบคือเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร (และมักจะเป็นเสียงข้างมากในรัฐสภาด้วย) จะมาจากพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล และข้อจำกัดในเรื่องของคุณวุฒิและความหลากหลายในสาขาวิชาชีพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ทำให้บางประเทศมีการนำระบบสองสภาเข้ามาใช้เพื่อลดข้อจำกัดดังกล่าว แต่ยังมีอีกหลายประเทศที่มีสภาเดียว ซึ่งจากการศึกษาในหนังสือ “Parliament of the world” ซึ่งตีพิมพ์ครั้งที่ ๒ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๕ ได้สำรวจระบบรัฐสภาของประเทศต่างๆ จำนวน ๘๓ ประเทศ^{๒๓} พบว่าประเทศส่วนใหญ่ (จำนวน ๕๔ ประเทศ) ใช้ระบบสภาเดียว และมี ๒๕ ประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภา และยังพบว่ามีบางประเทศที่เคยเปลี่ยนไปใช้ระบบสองสภามีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงกลับมาสู่ระบบสภาเดียวมากขึ้น^{๒๔} โดยประเทศที่ยังคงใช้ระบบสองสภาได้แก่ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย บราซิล เม็กซิโก สหพันธรัฐสวิส อิตาลี ญี่ปุ่น เบลเยียม อังกฤษ เนเธอร์แลนด์ อินเดีย มาเลเซียและไทย เป็นต้น^{๒๕} สำหรับเหตุผลสำคัญที่บางประเทศยังคงใช้ระบบสองสภา ประกอบด้วย

๑. ระบบสองสภา ทำให้เกิดดุลอำนาจภายในฝ่ายนิติบัญญัติ เนื่องจากที่มาของแต่ละสภาแตกต่างกัน โดยส่วนใหญ่สภาผู้แทนราษฎรหรือสภาล่างจะมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมักโน้มเอียงไปในทางใดทางหนึ่งโดยเฉพาะอย่างยิ่งหากมีพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งได้เสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรก็จะโน้มเอียงไปในแนวทางเดียวกับพรรคการเมืองนั้นๆ แต่วุฒิสภาหรือสภาสูงส่วนใหญ่มักเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาชีพต่างๆ และบางส่วนมาจากการแต่งตั้งจะมีมุมมองต่อการบัญญัติกฎหมายที่แตกต่างจากสภาผู้แทนราษฎร ทำให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลมิให้สภาใดสภาหนึ่งใช้อำนาจในการบัญญัติกฎหมายตามอำเภอใจจนอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศและอาจละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้

^{๒๓} อมร รักษาสัตย์, รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนพร้อมบทวิจารณ์, (กรุงเทพ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๑), หน้า ๑๒๐.

^{๒๔} โกกิน พลกุล, “วุฒิสมาชิก : ผู้แทนปวงชนหรือฐานอำนาจใคร” วารสารกฎหมายมหาชนสมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย, ๒๕๓๑, หน้า ๕๕-๖๑.

^{๒๕} อมร รักษาสัตย์, เรื่องเดิม หน้า ๑๒๐.

๒. ระบบสองสภา ทำให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจกับฝ่ายบริหาร เนื่องจากหากเป็นระบบสภาเดียว พรรคการเมืองใดได้รับเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลใช้อำนาจ

ฝ่ายบริหาร ดังนั้น การตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารไม่อาจกระทำได้อย่างแท้จริง เนื่องจากเสียงข้างมากในสภาเป็นพรรคการเมืองเดียวกับฝ่ายรัฐบาล ดังนั้น การมีวุฒิสภาซึ่งมิได้มีที่มาจากพรรคการเมืองเช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎรจะช่วยทำให้การตรวจสอบถ่วงดุลกับฝ่ายบริหารเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

๓. การมีระบบสองสภา เป็นการเปิดโอกาสให้มีผู้แทนจากทุกภาคส่วนของสังคม และจากกลุ่มผลประโยชน์ที่หลากหลายได้เข้ามาสู่ระบบการเมือง ทั้งที่ผ่านกระบวนการเลือกตั้งและการแต่งตั้ง ทำให้เกิดความหลากหลายทางความคิดและช่วยให้เกิดการประสานประโยชน์ในทุกระดับอันจะเป็นผลดีต่อประเทศชาติและประชาชนในภาพรวม

โดยที่มาของวุฒิสภา สามารถจำแนกออกเป็น 3 ทางด้วยกัน ประกอบด้วย

๑. วุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง ซึ่งผู้ที่แต่งตั้งอาจเป็นพระมหากษัตริย์ หัวหน้าฝ่ายบริหาร คณะบุคคล หรือบุคคลใดๆ ก็ได้ ขึ้นอยู่กับบทบัญญัติของกฎหมายหรือจารีตประเพณีของประเทศนั้นๆ เช่น ในประเทศอังกฤษ สภานายกหรือสภาสูงมิได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรง แต่มาจากการแต่งตั้ง จาก ๒ ส่วนใหญ่ๆ คือ^{๒๖}

๑.๑ มาจากขุนนางฝ่ายสงฆ์ (Lord Spiritual) จำนวน ๒๖ คน ประกอบด้วย พระที่ทรงสมณศักดิ์ชั้นพระราชาคณะของศาสนาจักร คือ อาร์ชบิชอป ๒ คน บิชอป อีก ๒๔ คน โดยอยู่ในตำแหน่งขุนนางฝ่ายศาสนจักรตลอดเท่าที่อยู่ในตำแหน่งนี้

๑.๒ มาจากขุนนางฝ่ายฆราวาส (Lord Temporal) จำนวน ๑,๑๖๘ คน (ตัวเลขปี ค.ศ. ๑๙๙๔) ซึ่งแบ่งเป็น

๑.๒.๑ ขุนนางเชื้อสายราชวงศ์ที่เป็นชาย

๑.๒.๒ ขุนนางที่สืบฐานันดรศักดิ์ แบ่งเป็น ดยุก, มาร์ควิส, เอิร์ล, วิสเคาน์ และบารอน

๑.๒.๓ ขุนนางฝ่ายกฎหมาย ๒๑ คน จากการคัดเลือกและแต่งตั้งโดยนักกฎหมาย โดยจะได้ฐานันดรเป็นบารอน

๑.๒.๔ ขุนนางที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต

^{๒๖} ศ.ดร.สมบัติ ธำรงธัญวงศ์. การเมืองอังกฤษ. (กรุงเทพ : สำนักพิมพ์เสมาธรรม.), หน้า ๑๔๘-๑๕๐.

ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่า สำหรับประเทศอังกฤษไม่ได้ถือว่าสภานายกหรือ House of Lords เป็นสภาของผู้แทนปวงชน แต่ถือว่าเป็นสภาของชนชั้นสูง ซึ่งต่างกับกรณีของประเทศไทยที่

มีบทบัญญัติเขียนไว้ชัดเจนในมาตรา ๑๒๒ ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย

๒. วุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น ๒ ลักษณะ คือ เลือกตั้งโดยตรงและเลือกตั้งโดยอ้อม โดยการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยตรงมีในหลายประเทศ เช่น ประเทศญี่ปุ่น ออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา^{๒๗} และประเทศไทยนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ประกาศใช้บังคับ โดยได้บัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในมาตรา ๑๒๑ ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิก ซึ่งราษฎรเลือกตั้งจำนวนสองร้อยคน สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยอ้อม ซึ่งมีในบางประเทศ เช่น ประเทศเนเธอร์แลนด์ ซึ่งมีสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๑๕ คน และเลือกโดยสมาชิกสภาจังหวัดทั้งหมดโดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๔ ปี หรือกรณีฝรั่งเศส ซึ่งมีสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมโดยเป็นตัวแทนขององค์กรปกครองท้องถิ่น และใช้ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากเด็ดขาด หรือแบบสองรอบ^{๒๘} หรือในกรณีของประเทศไทย ซึ่งได้เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๘๕ มาตรา ๒๔ วรรคสอง โดยบัญญัติว่าการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาให้ใช้วิธีลงคะแนนออกเสียงโดยทางอ้อมและลับ^{๒๙} (ขณะที่มาตรา ๒๕ กำหนดให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้ใช้วิธีลงคะแนนออกเสียงโดยตรงและลับ) โดยให้ราษฎรได้เลือกผู้แทนตำบล หลังจากนั้นผู้แทนตำบลก็จะไปลงคะแนนเลือกสมาชิกวุฒิสภา

^{๒๗} ศ.ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐, อ่างแล้ว หน้า ๒๐๓.

^{๒๘} เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, ระบบการเมืองการปกครองฝรั่งเศส, (กรุงเทพ : สยามศิลป์การพิมพ์,) หน้า ๕๘.

^{๒๙} รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๘๕ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีบทบัญญัติให้มีวุฒิสภา และกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาในมาตรา ๒๕ ไว้ค่อนข้างสูง โดยต้องมีวิทยฐานะไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีมาแล้วไม่ต่ำกว่าห้าปี หรือเคยดำรงตำแหน่งทางราชการมาแล้วไม่ต่ำกว่า ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าหรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว

๓. วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งและแต่งตั้งผสมผสานกัน โดยระบบนี้เป็นลักษณะผสมผสานที่น่าเอาข้อดี กรณีที่มาจากเลือกตั้ง ซึ่งถือเป็นผู้แทนตามเจตจำนงของราษฎร และกรณีที่มาจากแต่งตั้งที่สามารถคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้และประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดินหรือมีความเชี่ยวชาญในสาขาวิชาชีพต่างๆ เข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภา โดยมีประเทศที่ใช้

ระบบนี้หลายประเทศ ได้แก่^{๓๐} ประเทศเบลเยียม ซึ่งมีสมาชิกวุฒิสภา ๑๘๔ คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ๑๐๕ คน เลือกตั้งโดยอ้อมจากสภาท้องถิ่น ๕๐ คน และอีก ๒๙ คน มาจากการเลือกตั้งของสภาสูงหรือกรณียของประเทศสเปน ซึ่งมีสมาชิกวุฒิสภา ๒๕๖ คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ๒๐๘ คน และแต่งตั้ง ๔๘ คน และกรณีประเทศมาเลเซียที่มีสมาชิกวุฒิสภา ๖๕ คน มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม ๒๖ คน (โดยสภานิติบัญญัติของรัฐจะเลือกสมาชิกวุฒิสภามารัฐละ ๒ คน) และแต่งตั้ง ๔๓ คน โดยนายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง ๒ คน เพื่อเป็นตัวแทนของเขตปกครองพิเศษ กัวลาลัมเปอร์ และสมเด็จพระราชาธิบดีแต่งตั้ง ๑ คน จากเขตปกครองพิเศษลาบวน ส่วนอีก ๔๐ คน นายกรัฐมนตรีจะแต่งตั้งจากบุคคลในกลุ่มต่างๆ ของสังคม^{๓๑}

ซึ่งที่มาที่แตกต่างกันของวุฒิสภามักเกี่ยวข้องกับโดยตรงกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา กล่าวคือ วุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง เช่น กรณีของประเทศอังกฤษ หรือกรณีของประเทศไทย ระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๗๕ - พ.ศ. ๒๕๓๔ อำนาจหน้าที่มักถูกจำกัดอยู่เพียงการกลั่นกรองกฎหมายที่เสนอจากสภาผู้แทนราษฎร แต่วุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง ซึ่งถือเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะมีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้น เช่นกรณีของประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นต้นมา วุฒิสภาก็มีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและควบคุม ตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินด้วยเช่นกัน

^{๓๐} อมร รักษาสัตย์, รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนพร้อมบทวิจารณ์, อ่างแล้ว หน้า ๒๐๓.

^{๓๑} รศ.เสิดา สอนศรี, และคณะ การเลือกตั้งในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้: ศึกษาเฉพาะประเทศอินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์และไทย, (กรุงเทพ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๗), หน้า ๒๗๐.