

ประเด็นร่างรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ : ข้อควรรู้ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่
(สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา)

รุจิเรข ชุ่มเกษรกุลกิจ*
สมัชชัญ สมบัติพานิช**

บทนำ

ภายหลังจากการก่อรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ ได้มีการประกาศใช้ “รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว” เพื่อใช้บังคับแทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งถูกประกาศยกเลิกไปในวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๙^๑ เนื้อหาสาระสำคัญประการหนึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวนี้ได้แก่ การกำหนดให้มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญและกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร โดยจะต้องกระทำหน้าที่ดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวัน^๒ ภายหลังจากนั้นคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจะต้องชี้แจงไปยังสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ องค์กรต่าง ๆ ตลอดจนประชาชนถึงเนื้อหาสาระรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ว่ามีความแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ อย่างไรบ้าง^๓ โดยประชาชนจะทำการลงประชามติยอมรับรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน แต่ไม่เกินสามสิบวัน^๔ และหากปรากฏว่าเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติไม่เห็นชอบให้ใช้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติจะประชุมร่วมกับคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เคยใช้บังคับมาก่อนฉบับใดฉบับหนึ่งปรับปรุงให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันออกเสียงประชามติ และนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญต่อไป^๕

* น.บ. (ธรรมศาสตร์), น.ม. (ธรรมศาสตร์), นิติกร สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

** น.บ. (ธรรมศาสตร์), น.ม. (ธรรมศาสตร์), นิติกร สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

^๑ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓

^๒รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๒๕

^๓รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๒๖

^๔รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๒๕

^๕รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๓๒

ในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ได้มีการกำหนดกรอบรับฟังความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาในการยกร่างรัฐธรรมนูญ^๖ ซึ่งปรากฏว่าได้มีความเห็นที่หลากหลายเกี่ยวกับปัญหาอันเกิดจากการใช้บังคับรัฐธรรมนูญปีพุทธศักราช ๒๕๕๐ รวมถึงการเสนอทางออกในปัญหาดังกล่าวอยู่หลายประการ ในหลายประเด็นได้เคยถูกหยิบยกขึ้นพิจารณาเมื่อครั้งยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช ๒๕๕๐ มาแล้ว อาทิ การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ความเหมาะสมในการกำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากระบบบัญชีรายชื่อ การกำหนดวุฒิการศึกษาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ฯลฯ ด้วยเหตุดังกล่าว ผู้เขียนจึงได้รวบรวมสรุปประเด็นต่างๆ ที่ได้มีการอภิปรายในชั้นยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช ๒๕๕๐ ในบทบัญญัติว่าด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เพื่อเผยแพร่ให้ทราบและเข้าใจถึงเหตุผล ที่มา ตลอดจนข้อโต้แย้งต่างๆ อันจะทำให้กระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญมีความรอบคอบยิ่งขึ้น อีกทั้งประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดทางเลือกที่ควรจะเป็นอันนำไปสู่การลงประชามติที่มีคุณภาพ และทำให้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นคำตอบที่เหมาะสมที่สุดในการปฏิรูปการเมือง

โดยผู้เขียนได้แบ่งเนื้อหาออกเป็นสองส่วน ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งจะกล่าวถึงคุณสมบัติ วาระการดำรงตำแหน่ง การสิ้นสุดสมาชิกภาพ และหลักเกณฑ์การเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา โดยได้นำข้อสังเกตที่ปรากฏในรายงานการประชุมยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ทั้งชั้นกรรมาธิการและสภาร่างรัฐธรรมนูญมาสรุปและเรียบเรียงใหม่ทั้งหมด เพื่อให้สะดวกต่อการศึกษาทำความเข้าใจ อีกทั้งผู้เขียนยังได้นำข้อเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญที่มีการเรียกร้องในช่วงที่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๐ มาผนวกเพิ่มเติมไว้ด้วย

^๖ โปรดดู “กรอบการรับฟังความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาในการยกร่างรัฐธรรมนูญ.”

[ออนไลน์] แหล่งที่มา : http://www.parliament.go.th/parcy/sapa_db/committee1-upload/1-

20070216120834_border38.pdf (๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐)

๑. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

นับแต่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตย โดยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชทานรัฐธรรมนูญฉบับแรกให้แก่ประชาชน เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ ซึ่งการพระราชทานอำนาจดังกล่าวก่อให้เกิดการปฏิรูปการเมืองการปกครองที่สำคัญยิ่งคือ อำนาจในการบริหารบ้านเมืองที่แต่เดิมเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ได้กลายมาเป็นของประชาชน โดยประชาชนจะต้องตัดสินใจในการใช้อำนาจดังกล่าวบริหารบ้านเมืองแทน^๑

อย่างไรก็ตาม หากการใช้อำนาจอธิปไตยในการบริหารบ้านเมืองของประชาชนนั้นเป็นการใช้อำนาจของแต่ละปัจเจกชน ย่อมทำให้การบริหารบ้านเมืองดำเนินการไปได้อย่างลำบากเนื่องจากสภาพความคิดเห็นตลอดจนพื้นฐานของแต่ละบุคคลนั้นมีความหลากหลายแตกต่างกันออกไป จึงจำเป็นที่จะต้องกำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้แทนของประชาชนเข้าไปดำเนินกิจการบ้านเมืองแทน โดยที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนทั่วประเทศ ด้วยเหตุนี้การปกครองของประเทศไทยจึงเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทน (Representative Democracy) มาจนถึงทุกวันนี้

อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายหลังจากที่ได้รับเลือกเข้าไปในสภาตามรัฐธรรมนูญ คือ การใช้อำนาจนิติบัญญัติและการใช้อำนาจบริหาร โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะใช้อำนาจนิติบัญญัติในการเสนอและพิจารณาร่างกฎหมาย^๒ ในขณะที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ซึ่งได้รับมติเห็นชอบจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากกว่ากึ่งหนึ่งให้ดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารแผ่นดิน^๓ โดยนายกรัฐมนตรีจะเสนอชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ดำรง

^๑ กิตติศักดิ์ ปรกติ. “สถานะและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ซึ่งสืบทอดมาจากจารีตประเพณีและบทบัญญัติแห่งกฎหมาย.” ใน เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในโอกาสฉลองสิริราชสมบัติครบ ๖๐ ปี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๕) : ๔.

^๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๖๕

^๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๐๑, ๒๐๒

อย่างไรก็ตาม เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีแล้วจะสิ้นสุดความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงตามมาตรา ๒๐๔ ทั้งนี้เนื่องจากต้องการให้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาด

ตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีเพื่อช่วยบริหารแผ่นดินในด้านต่าง ๆ^{๑๑} ในขณะเดียวกันสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองซึ่งสมาชิกพรรคมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีจะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร^{๑๒} เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจบริหารของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี เช่นการตั้งกระทู้ถาม^{๑๓} หรือการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี^{๑๔} เป็นต้น ดังนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงมีความสำคัญต่อประเทศชาติและส่งผลกระทบต่อประชาชนเป็นอย่างมาก ซึ่งหากประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยขาดความรู้ความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นการสนับสนุนการซื้อสิทธิขายเสียง หรือการตัดสินใจเลือกผู้แทนโดยปราศจากการไตร่ตรองอย่างรอบคอบแล้ว ย่อมไม่สามารถได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีคุณภาพ สามารถดำเนินการอันเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติได้เลย

ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยมีประเด็นการอภิปรายที่น่าสนใจ ดังต่อไปนี้

ส่วนที่ ๑ หลักเกณฑ์ทั่วไปของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

๑. คุณสมบัติผู้มีสิทธิสมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา ๑๐๗)

ในการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้กำหนดคุณสมบัติผู้มีสิทธิสมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้หลายประการ ซึ่งเป็นคุณสมบัติพื้นฐานที่จำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนปวงชนชาวไทย ซึ่งประกอบไปด้วย

๑. มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด
๒. มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง
๓. สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า เว้นแต่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามาก่อน

^{๑๑} ซึ่งโดยหลักการแล้วนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีจะบริหารบ้านเมืองให้เป็นไปตามนโยบายที่ตนได้ให้สัญญากับประชาชนเมื่อคราวสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

^{๑๒} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๒๐

^{๑๓} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๘๓, ๑๘๔

^{๑๔} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๘๕, ๑๘๖

ในประเด็นของการกำหนดคุณสมบัติทางด้านการศึกษานั้น ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์กันพอสมควร ซึ่งฝ่ายที่สนับสนุนว่าควรกำหนดวุฒิการศึกษาได้ให้เหตุผลว่าผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่ต้องการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ที่มีความรู้เพื่อทำให้การบริหารประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ สมาชิกวุฒิสภาที่มีบทบาทน้อยกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังกำหนดให้ผู้สมัครต้องจบวุฒิปริญญาตรี จึงสมควรกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีคุณสมบัติที่ไม่น้อยไปกว่ากัน

ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับเหตุผลข้างต้นได้โต้แย้งว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชน ดังนั้น การกำหนดวุฒิการศึกษาจึงเป็นการปิดกั้นบุคคลบางกลุ่มมิให้มีโอกาสเป็นผู้แทนราษฎร อาจทำให้ได้ผู้แทนที่ไม่สามารถสามารถสะท้อนความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง และเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนผู้ต้องการสมัครรับเลือกตั้ง และที่สำคัญคือวุฒิการศึกษามิได้เป็นหลักประกันที่แสดงให้เห็นว่าบุคคลดังกล่าวสามารถทำงานได้อย่างมีคุณภาพเสมอไป

๔. เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน

ประเด็นหลักเกณฑ์ระยะเวลาการสังกัดพรรคเป็นประเด็นใหม่ที่มีผู้เสนอความเห็นหลากหลาย โดยสามารถแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

๔.๑ ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง

การกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง เนื่องจากต้องการให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง รัฐบาลซึ่งประกอบด้วยพรรคการเมืองจะมีเสถียรภาพในการบริหารประเทศมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่กำหนดวิธีการจัดตั้งพรรคการเมืองให้สามารถกระทำได้โดยง่ายอยู่แล้ว หากกำหนดให้มีการสมัครรับเลือกตั้งโดยไม่ต้องสังกัดพรรคการเมืองอีก ย่อมทำให้พรรคการเมืองเติบโตได้อย่างล่าช้า นอกจากนี้ในต่างประเทศ ผู้สมัครรับเลือกตั้งก็นิยมสมัครในรูปแบบพรรคการเมืองมากกว่าการสมัครเป็นรายบุคคลเนื่องจากการทำให้การบริหารนโยบายสามารถกระทำได้อย่างชัดเจนกว่า

ความเห็นดังกล่าวถูกโต้แย้งจากฝ่ายเสียงข้างน้อยว่า แม้ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะมีได้เป็นสมาชิกพรรคการเมืองก็สามารถสมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เช่นเดียวกัน เพราะเมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงแล้วพรรคการเมืองไทยนั้นมีได้เป็นพรรคการเมืองของประชาชนอย่างแท้จริง เป็นเพียงพรรคการเมืองที่อยู่ภายใต้การบริหารของบุคคลกลุ่มน้อยและยังเป็นกลุ่มนายทุนเท่านั้น ประชาชนไม่มีอำนาจอย่างแท้จริงในการเลือกตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งให้เข้ามาเป็นผู้แทนราษฎร การกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวยังเป็นการบังคับให้คนต้องสังกัดพรรคการเมือง ซึ่งบุคคลนั้นอาจไม่เห็น

ด้วยกับนโยบายของหัวหน้าพรรค นอกจากนี้ ผู้แทนราษฎรถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชน ดังนั้นประชาชนสมควรเป็นผู้ตัดสินใจเลือกด้วยตัวเอง

๔.๒ การเป็นสมาชิกพรรคการเมืองตามข้อ ๔.๑ จะต้องมีระยะเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง

การกำหนดระยะเวลานั้น เป็นไปเพื่อป้องกันการซื้อตัวสมาชิกพรรคการเมืองในระหว่างการเลือกตั้ง ซึ่งการเลือกตั้งในช่วงก่อน ปี พ.ศ.๒๕๔๐ นั้น พบว่ามีการซื้อตัวสมาชิกพรรคการเมืองเป็นจำนวนมาก ทำให้การดำรงอยู่ในพรรคการเมืองของสมาชิกพรรคมิได้มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินนโยบายร่วมกันอย่างแท้จริง การกำหนดระยะเวลาการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองน่าจะทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งมีความผูกพันกับพรรคการเมืองอย่างมั่นคง มิใช่เป็นการสังกัดพรรคการเมืองแบบฉวยโอกาสอีกต่อไป

อย่างไรก็ตาม มีการตั้งข้อสังเกตได้แก่ในการกำหนดระยะเวลาสังกัดพรรคการเมืองดังนี้

- ในกรณีที่สมาชิกพรรคการเมืองไม่เห็นด้วยกับนโยบายของพรรคการเมืองที่ตนได้สังกัด หรือขาดศรัทธาต่อหัวหน้าพรรคการเมือง สมาชิกพรรคการเมืองผู้นั้นจะไม่สามารถย้ายไปยังพรรคการเมืองอื่นได้ เนื่องจากติดระยะเวลาเก้าสิบวัน สมาชิกพรรคการเมืองจึงอาจไม่สามารถหาอนาคตทางการเมืองได้อีก โดยเฉพาะกรณีที่หัวหน้าพรรคการเมืองอาจไม่ส่งเข้ารับสมัครเป็นผู้แทนราษฎร ทำให้สมาชิกพรรคการเมืองผู้นั้นจำต้องทนอยู่ในพรรคการเมืองเดิม ซึ่งจะทำให้พรรคการเมืองขาดความเสถียรภาพเช่นเดียวกัน

- การย้ายพรรคการเมืองมิใช่เรื่องที่ไม่ดีโดยลักษณะ เพราะการย้ายพรรคการเมืองดังกล่าวอาจเป็นการยุบเพื่อพัฒนาการเมืองในอนาคต และพรรคการเมืองสามารถเป็นทั้งแหล่งรวมสมาชิกพรรคการเมืองที่ดีและไม่ดี หากพรรคใดทำการซื้อตัวสมาชิกพรรคการเมืองก็ปล่อยให้กระทำไป การแก้ต้นเหตุของปัญหาสมควรแก้ที่ปัญหาการซื้อเสียงซึ่งเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งมากกว่า

นอกจากนี้ ยังมีการเสนอความเห็นประการอื่น ได้แก่

- ผู้สมัครรับเลือกตั้งสามารถสังกัดพรรคการเมืองได้ แต่จะต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้นจะต้องผ่านการตัดสินใจของสาขาพรรคการเมืองซึ่งอยู่ประจำท้องถิ่นนั้น ๆ เสียก่อน อีกทั้งยังต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการกลาง หากพรรคการเมืองใดไม่มีสาขาพรรคประจำอยู่ ณ ท้องที่นั้นก็ไม่สามารถเสนอผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการแก้ปัญหาการย้ายพรรคเข้ามาเบียดสมาชิกพรรคการเมืองในแต่ละสาขา ความเห็นดังกล่าวได้รับการสนับสนุนเนื่องจากเป็นรากฐานท้องถิ่นของพรรคการเมืองอย่างแท้จริง และเป็นสิ่งที่ควรที่จะเกิด

ขึ้นกับพรรคการเมืองในอนาคต แต่การเติบโตของพรรคการเมืองในลักษณะนี้ควรปล่อยให้เป็นไปตามธรรมชาติมากกว่าการกำหนดบทบัญญัติกฎหมาย

- ผู้ที่จะสามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องได้รับคะแนนนิยมสูงสุดจากสมาชิกพรรค ยังจะเป็นการสร้างถ่วงดุลและแก้ปัญหาคณาธิปไตยภายในพรรคการเมืองที่อำนาจอยู่กับหัวหน้าพรรคการเมืองเพียงบุคคลเดียว ซึ่งหัวหน้าพรรคการเมืองมักจะใช้อำนาจดังกล่าวเลือกผู้ให้การสนับสนุนพรรคด้วยทรัพย์สินเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งมากกว่าผู้ซึ่งเป็นที่ต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และในที่สุดการดำเนินการของพรรคก็จะไม่เป็นไปตามนโยบายพรรคการเมืองที่ได้วางไว้

๕. ในกรณีที่เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ผู้สมัครต้องมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(ก) มีชื่อในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง

ในการกำหนดคุณสมบัติดังกล่าว มีการโต้แย้งว่าไม่สามารถทำให้ได้ผู้แทนราษฎรที่ใกล้ชิดกับประชาชนอย่างแท้จริง เพราะหากบุคคลใดต้องการสมัครรับเลือกตั้งก็สามารถฝากชื่อตนไว้ในทะเบียนบ้านล่วงหน้าเป็นระยะเวลาหนึ่งปี จึงเสนอแก้ไขหลักเกณฑ์พิจารณาจากชื่อในทะเบียนบ้านเป็นภูมิลำเนาและการดำรงชีพอยู่ในจังหวัดที่รับสมัครเลือกตั้งมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสองปี อย่างไรก็ตามข้อเสนอดังกล่าวยังคงมีปัญหาเนื่องจากไม่สามารถพิสูจน์ได้ชัดเจนในทางปฏิบัติ

(ข) เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งมาก่อน หรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในจังหวัดนั้น

(ค) เป็นบุคคลที่เกิดในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้ง

หลักเกณฑ์ดังกล่าวถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า ถ้าพิจารณาเกิดในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งไม่สามารถบ่งชี้ว่าบุคคลดังกล่าวเป็นบุคคลของจังหวัดนั้นเสมอไป ตัวอย่างเช่น การคลอดข้ามจังหวัดหรือเดินทางไปคลอด ณ โรงพยาบาลที่มีความพร้อมกว่า ด้วยเหตุผลความปลอดภัยของบุตรซึ่งภายหลังจากการคลอด มารดาก็เดินทางกลับจังหวัดเดิม หรือกรณีที่บิดา มารดา รับราชการในจังหวัดดังกล่าว ก็อาจมีการคลอดในจังหวัดนั้นได้ ซึ่งกรณีเหล่านี้ไม่น่าถือได้ว่าบุตรมีความใกล้ชิดกับพื้นที่ในจังหวัดที่คลอดได้เลย

(ง) เคยศึกษาในสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสองปีการศึกษา

หลักเกณฑ์นี้ก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์เช่นเดียวกัน โดยคณะกรรมการฝ่ายเสียงข้างน้อยได้ให้เหตุผลว่า การศึกษาในสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งไม่สามารถบ่งชี้ว่าบุคคลดังกล่าวมีความผูกพันกับพื้นที่

(จ) เคยรับราชการหรือเคยมีชื่อในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสองปี

หลักเกณฑ์นี้ถูกโต้แย้งทำนองเดียวกับข้อ (ค) และ (ง) ว่าเป็นการให้เปรียบแก่บุคคลบางกลุ่มที่มีโอกาสรับราชการหลายที่ อีกทั้งการรับราชการในพื้นที่อาจเกิดจากการโยกย้ายตามระเบียบราชการเท่านั้น มิได้แสดงให้เห็นว่าบุคคลดังกล่าวมีความใกล้ชิดกับพื้นที่ที่รับราชการอยู่แต่อย่างใด และทำให้ไม่สามารถทำให้ได้มาซึ่งผู้แทนราษฎรอย่างแท้จริง

ในประเด็นข้อโต้แย้งหลักเกณฑ์ตามข้อ (ก) (ง) และ (จ) ได้รับการชี้แจงว่า ผู้กร่างมีความประสงค์ให้ประชาชนส่วนใหญ่สามารถมีที่ลงสมัครรับเลือกตั้ง และหากผู้ประสงค์สมัครรับเลือกตั้งไม่สามารถอาศัยเงื่อนไขดังกล่าวได้ก็ยังสามารถอาศัยข้อ (ค) ที่เป็นเงื่อนไขการเกิดในที่ใดที่หนึ่งในประเทศไทยก็สามารถสมัครรับเลือกตั้งได้เช่นเดียวกัน

๒. คุณสมบัติต้องห้ามมิให้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา ๑๐๕)

นอกจากคุณสมบัติที่ต้องมีในฐานะเป็นผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามที่กำหนดไว้แล้ว ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งยังต้องไม่มีคุณสมบัติต้องห้ามมิให้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังต่อไปนี้ด้วย

๑. คิดยาเสพติดให้โทษ

๒. เป็นบุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี

๓. เป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้แก่

๓.๑ เป็นบุคคลวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

๓.๒ เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช และ

๓.๓ อยู่ระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

หลักเกณฑ์ตามข้อ ๓ ไม่ระบุรวมถึงบุคคลที่ถูกคุมขังโดยหมายหรือคำสั่งของศาล เช่นเดียวกับคุณสมบัติต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง เนื่องจากเป็นกรณีที่ศาลยังไม่ได้พิพากษาชี้ขาดว่าเป็นบุคคลที่ได้กระทำความผิด นอกจากนี้ ยังเป็นการสร้างความสอดคล้องกับบทบัญญัติว่าด้วยการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งให้ถือว่าสิ้นสุดเมื่อถูกจำคุกโดยคำพิพากษาของศาลเท่านั้น

๔. ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล
๕. เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไปโดยพ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีในวันเลือกตั้ง เว้นแต่เป็นโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท
๖. เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
๗. เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ
๘. เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำนอกจากข้าราชการการเมือง
๙. เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
๑๐. เป็นสมาชิกวุฒิสภา
๑๑. เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ
๑๒. เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครอง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
๑๓. อยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เนื่องจาก จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน หรือจงใจยื่นด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ
๑๔. เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งเคยถูกวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง เนื่องจากมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย และยังไม่พ้นกำหนดห้าปีนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติจนถึงวันเลือกตั้ง

นอกจากนี้ ยังเสนอให้เพิ่มคุณสมบัติต้องห้ามอีกประการหนึ่ง คือ กรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งตั้งว่าเป็นผู้ที่ไม่เหมาะสมในการรับสมัครเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ข้อเสนอดังกล่าวได้รับการปฏิเสธเนื่องจากผู้กร่างมิได้มีเจตนาให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจดังกล่าวในขณะนั้น

เงินเดือนข้าราชการของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น และยังให้รวมไปถึงพนักงานหรือลูกจ้างหน่วยงานของรัฐด้วย

ในการพิจารณามาตรานี้ได้มีผู้แสดงความเห็นถึงปัญหาพฤติกรรมที่หลากหลายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่า พฤติกรรมอย่างใดจึงจะถือว่าเป็นการแทรกแซง ตัวอย่างพฤติกรรมเหล่านี้เช่น การดำเนินหรือชักชวนข้าราชการที่สังกัดรัฐมนตรีในชั้นอภิปรายในสภา หรือการเขียนจดหมายในทำนองเดียวกันส่งให้แก่ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการ

ในประเด็นปัญหาดังกล่าว ได้มีความเห็นว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ศาลปกครองมีหน้าที่ในการตีความพฤติกรรมเหล่านี้ได้โดยเฉพาะอยู่แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นในการกำหนดลักษณะพฤติกรรมต่าง ๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

๔. การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา ๑๑๘)

รัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช ๒๕๔๐ กำหนดให้สมาชิกภาพของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงดังนี้

๑. ถึงคราวออกโดยหมดอายุ หรือการยุบสภา

๒. ตาย

๓. ลาออก

๔. ขาดคุณสมบัติในการเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

๕. เป็นผู้มีความผิดต้องห้ามในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ยกเว้นการต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังโดยหมายของศาล

เหตุที่บัญญัติยกเว้นกรณีการต้องคำพิพากษาหรือถูกคุมขังโดยหมายของศาล เนื่องจากได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ในข้อ ๑๒ แล้ว

๖. ใช้อำนาจในตำแหน่งแสวงหาผลประโยชน์ทางทรัพย์สินให้แก่ตนเอง หรือใช้อำนาจแทรกแซงข้าราชการภาครัฐ

๗. ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี โดยการสิ้นสุดให้นับถดถอยจากวันที่ครบสามสิบวันนับแต่วันที่มิพระบรมราชโองการแต่งตั้ง

หลักเกณฑ์ตามข้อ ๗ นี้มีไว้เพื่อแบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารออกจากกันให้ชัดเจน โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีจะเป็นผู้ทำงานฝ่ายบริหาร และขาดจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทันที การแยกหน้าที่นิติบัญญัติและบริหารออกจากกันให้ชัดเจนนั้น เนื่องจากแต่เดิมเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมักจะแบ่ง

ลักษณะเกี่ยวกับการยุบสภายังต้องอาศัยมติ เหตุใดการยุบสภาจึงไม่เปิดโอกาสให้คณะรัฐมนตรีได้ลงมติบ้าง เหตุผลประการสุดท้ายคือ มาตรา ๓ บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลเพียงเท่านั้น มิได้กำหนดให้ทรงใช้ผ่านนายกรัฐมนตรีเพียงบุคคลเดียว

- ความเห็นฝ่ายที่เห็นว่าควรเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีเท่านั้น แม้ว่าพระราชกฤษฎีกาอื่นจะกระทำโดยผ่านคณะรัฐมนตรีก็ตาม แต่ก็ยังเป็นเพียงการบริหารแผ่นดินทั่วไปซึ่งต้องอาศัยหลักการรับผิดชอบร่วมกัน แต่วิธีการยุบสภาเป็นการถวายนำเสนอต่อพระมหากษัตริย์ ดังนั้นการออกพระราชกฤษฎีกายุบสภาจึงเป็นคนละกรณีกัน และเมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงแล้ว การยุบสภามักจะเป็นปัญหาระหว่างคณะรัฐมนตรีกับสภา หรือนายกรัฐมนตรีไม่สามารถปรับคณะรัฐมนตรีได้เสียเป็นส่วนใหญ่ การยุบสภาจึงเป็นวิธีการอย่างหนึ่งที่นายกรัฐมนตรีใช้ควบคุมคณะรัฐมนตรีให้ดำเนินการในกรอบที่ได้วางไว้ด้วย นายกรัฐมนตรีเองก็มีความเสี่ยงในการสมัครรับเลือกตั้งภายหลังจากการยุบสภาเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเช่นกัน สำหรับเหตุผลที่กล่าวว่านายกรัฐมนตรีตัดสินใจยุบสภาโดยลำพังนั้นไม่จริงแม้แต่น้อย เนื่องจากการยุบสภาแต่ละครั้งนายกรัฐมนตรีจะปรึกษาที่ปรึกษาส่วนตัวก่อน อีกทั้งพระมหากษัตริย์ยังทรงมีพระราชดำรัสถามถึงเหตุผลในการยุบสภามาโดยตลอด ซึ่งแม้แต่ในประเศอังกฤษซึ่งเป็นต้นแบบในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เอง นายกรัฐมนตรีก็มีอำนาจในการยุบสภาได้แม้ว่ายังไม่มีปัญหาระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติก็ตาม

- ความเห็นฝ่ายที่สามเห็นว่า ไม่สมควรกำหนดบุคคลที่มีอำนาจทูลเกล้าฯ ถวายร่างพระราชกฤษฎีกายุบสภา เนื่องจากมาตรานี้เป็นกรณีอำนาจของพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นประมุขของรัฐในการยุบสภาเพียงเท่านั้น ส่วนปัญหาการกำหนดบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ในการทูลเกล้าฯ เสนอร่างพระราชกฤษฎีกายุบสภานั้น ก็สมควรปล่อยให้ประเพณีปฏิบัติที่มีมาแต่รัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ

ในที่สุด ที่ประชุมจึงได้มีมติให้บัญญัติพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาเท่านั้น ไม่กำหนดบุคคลผู้มีอำนาจทูลเกล้าฯ เสนอร่างพระราชกฤษฎีกายุบสภาแต่อย่างใด

(๔) ต้องสร้างหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง ให้เกิดขึ้นในระบบพรรคการเมืองของประเทศไทย พรรคการเมืองจึงจะเป็นพรรคการเมืองที่เป็นของประชาชน^{๓๐}

อย่างไรก็ตาม แนวความคิดในการจำกัดการใช้อำนาจของพรรคการเมืองโดยกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่จำเป็นต้องสังกัดพรรคการเมือง และแนวความคิดในการสร้างความเสถียรภาพให้กับฝ่ายบริหาร โดยการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองนั้น มีข้อดีข้อเสียแตกต่างกัน เนื่องจากในแนวความคิดแรกนั้น แม้จะทำให้เกิดการตรวจสอบที่เข้มงวด แต่อาจสร้างปัญหาทำให้ฝ่ายบริหารไม่สามารถดำเนินการบริหารประเทศได้ตลอดระยะเวลา ๔ ปี ในขณะที่แนวความคิดหลังสามารถทำให้ฝ่ายบริหารมีความเสถียรภาพในการบริหารมากขึ้น แต่ก็เปิดช่องให้มีการใช้อำนาจรัฐไปในทางทุจริตได้ง่ายขึ้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้เลือกแนวความคิดหลัง และกำหนดให้มีการตรวจสอบโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ แทนการตรวจสอบจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่าย นิติบัญญัติ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันองค์กรอิสระซึ่งเป็นองค์กรตรวจสอบก็ถูกแทรกแซงจากการคอร์รัปชั่น จนก่อให้เกิดการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่เป็นกลางหลายครั้ง^{๓๑}

^{๓๐} ปริญญ์ เทวานฤมิตรกุล, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ ๒๗.

^{๓๑} มหาวิทยาลัยรังสิต, คณะนิติศาสตร์. สรุปผลงานวิจัย เรื่อง การใช้และข้อค้นพบเพื่อนำไปสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ (๒๕๔๕).

