

ปัญหาเกี่ยวกับการได้มาและคุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560¹

สิริรัช ศรีรักษ์²

จากการที่ศึกษาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2564 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2561 และพระราชบัญญัติข้าราชการการเมือง พุทธศักราช 2535 ตามรัฐธรรมนูญฯ ได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของไทย มาจากระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสม ซึ่งภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2561 และได้มีการจัดเลือกตั้งเมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2562 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกภายใต้กฎกติกาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงได้พบปัญหาเกี่ยวกับการได้มาและคุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อมีหลายประการด้วยกัน ซึ่งสรุปได้ ดังต่อไปนี้

ประเด็นปัญหาแรก ปัญหาเกี่ยวกับการคำนวณคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ กรณีพรรคการเมืองสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมืองและกรณีพรรคการเมืองถูกยุบไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง ซึ่งในกรณีของพรรคการเมืองบางพรรคได้ยื่นหนังสือแจ้งขอเลิกกิจการพรรคต่อคณะกรรมการเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2560 มาตรา 90 (1) ,มาตรา 91 และนายทะเบียนพรรคการเมืองตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้ว ได้มีความเห็นว่า มีกรณีเป็นเหตุให้พรรคการเมืองพรรคดังกล่าวสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมือง ตามมาตรา 91 (7) จึงเสนอให้คณะกรรมการเลือกตั้งพิจารณาแล้ว เห็นว่า พรรคการเมืองดังกล่าวมีเหตุสิ้นสภาพ ตามความเห็นของนายทะเบียนพรรคการเมือง จึงให้ประกาศการสิ้นสภาพของพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา จากกรณีดังกล่าวทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อพรรคการเมืองดังกล่าวต้องไปสังกัดการเมืองใหม่

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการได้มาและคุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์เรืองยศ แสนภักดี และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์สุเมธ จานประดับ และรองศาสตราจารย์จุฑามาศ นิสารัตน์

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ให้ได้ภายในระยะเวลา 60 วัน หากสมาชิกของพรรคการเมืองที่สิ้นสภาพของพรรคการเมืองและถือว่าเป็นการยุบพรรคการเมือง ไม่สามารถเข้าไปเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นได้ภายในระยะเวลา 60 วันนับตั้งแต่วันที่ที่มีคำสั่งยุบพรรคการเมือง ให้ถือว่าสมาชิกพรรคผู้นั้นสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันถัดจากวันที่ครบกำหนดระยะเวลา 60 วันดังกล่าวนั้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 101 (10) เมื่อสมาชิกพรรคการเมืองดังกล่าวได้เข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่น ภายในระยะเวลาหกสิบวันนับแต่วันที่มีคำสั่งยุบพรรคการเมืองแล้วนั้น จึงเกิดปัญหาเกี่ยวกับคะแนนเสียงของพรรคการเมืองที่สิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมืองหรือถูกยุบพรรคการเมืองไปแล้วได้ กล่าวคือ กรณีจะต้องมีการนำคะแนนเสียงดังกล่าวมาคำนวณใหม่หรือไม่ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อผู้นั้นจะมีสถานะเช่นไร จะคงอยู่ตลอดไปหรือสามารถพ้นจากตำแหน่งได้ ซึ่งในการที่จะสามารถคำนวณคะแนนเสียงเลือกตั้งใหม่ภายในหนึ่งปีหลังจากวันเลือกตั้งทั่วไป เพื่อกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองพึงได้รับได้นั้น คงมีแต่เฉพาะกรณีที่การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมเท่านั้น ตามมาตรา 94 วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา 93 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในกรณีดังกล่าวนี้จึงเป็นปัญหาที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง ซึ่งในการตีความตามเจตจำนงทางการเมืองของประชาชน จึงต้องตีความให้สอดคล้องกับหลักกฎหมายในมาตรา 94 ที่ได้กำหนดให้ “ภายในหนึ่งปีหลังจากวันเลือกตั้งอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ถ้าต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดขึ้นใหม่ เพราะเหตุที่การเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้นำความในมาตรา 93 มาใช้บังคับโดยอนุโลม” และตามมาตรา 93 กำหนดว่า “ในการเลือกตั้งทั่วไป ถ้าต้องมีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่ในบางเขต หรือบางหน่วยเลือกตั้งก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง หรือการเลือกตั้งยังไม่แล้วเสร็จ หรือ ยังไม่มีการประกาศ ผลการเลือกตั้งครบทุกเขตเลือกตั้งไม่ว่าด้วยเหตุใด การคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองพึงมี และจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองพึงได้รับ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยในกรณีที่ผลการคำนวณตามวรรคหนึ่งทำให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองใดลดลง ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้นในลำดับท้ายตามลำดับพ้นจากตำแหน่ง” และมีผลทำให้สัดส่วนคะแนนเสียงของพรรคการเมืองแต่ละพรรคย่อมต้องเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ซึ่งในกรณีดังกล่าวนี้หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมปัญหาดังกล่าวในรัฐธรรมนูญฯ พรรคการเมืองอื่นที่สมาชิกพรรคการเมืองดังกล่าวเข้าเป็นสมาชิกแล้ว ก็สามารถที่จะนำเอาคะแนนเสียงของพรรคการเมืองดังกล่าว ไปคิดคำนวณคะแนนเสียงหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อใหม่ได้ เพราะหากไม่มีการนำคะแนนเสียงดังกล่าวมาคำนวณเสียแล้ว ก็จะทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าสังกัดพรรคการเมืองอื่นในลักษณะเช่นนี้ จะมีสถานะเป็นพิเศษมีสิทธิเหนือกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองอื่น ๆ

ประเด็นปัญหาที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับการไม่ได้บัญญัติเกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำไว้สำหรับกรณีการได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งในกรณีในส่วน of สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ไม่ได้มีที่มาจากเจตจำนงทางการเมืองและยึดโยงกับประชาชนโดยตรง เพียงแต่ได้มาจากระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน จึงจำเป็นต้องกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำของคะแนนเสียงที่พรรคการเมืองต้องได้รับไว้ในกรณีที่ได้รับการจัดสรรสำหรับที่นั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองให้มีประสิทธิภาพ มีความสว่างม ให้สมกับที่เป็นสมาชิกสภาผู้ทรงเกียรติ เป็นที่ยอมรับและสอดคล้องตรงตามเจตจำนงทางการเมืองของปวงชนชาวไทยอย่างแท้จริง ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2564 ก็ไม่ได้บัญญัติกำหนดเกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำที่พรรคการเมืองต้องได้รับไว้ สำหรับการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ มีแต่เพียงได้กำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งกำหนดว่า “ให้ผู้ที่สมัครรับเลือกตั้งซึ่งได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งสูงสุดและมีคะแนนเสียงเลือกตั้งสูงกว่าคะแนนเสียงที่ไม่เลือกผู้ใดเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้ง” ตามมาตรา 85 วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และในการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองพึงได้รับ ตามมาตรา 91 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2564 ก็ไม่ได้บัญญัติครอบคลุมถึงกรณีนี้ไว้ ทั้งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2561 ก็ไม่ได้บัญญัติกำหนดเกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำไว้เช่นเดียวกัน แต่ในประเทศเยอรมนีซึ่งใช้ระบบเลือกตั้งเหมือนหรือคล้ายกับของประเทศไทยก็ได้มีการกำหนดเกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำที่พรรคการเมืองได้รับไว้ เพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่มีคุณภาพ มีประสิทธิภาพและที่สำคัญยิ่งต้องยึดโยงกับประชาชนโดยตรงด้วย ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำของพรรคการเมืองในการที่จะได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของประเทศไทย จึงพบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญของประชาชนโดยแท้จริง ได้เคยกำหนดเกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำเป็นเงื่อนไขให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อต้องได้รับคะแนนเสียงจากการเลือกตั้งจากประชาชนรวมกันทั้งประเทศไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 จึงจะมีสิทธิที่จะให้นำคะแนนเสียงเลือกตั้งดังกล่าวมาคิดคำนวณเพื่อหาจำนวนสัดส่วนและได้รับการจัดสรรที่นั่งสำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งตามมาตรา 100 ได้กำหนดให้ “บัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองใดได้คะแนนเสียงน้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ ให้ถือว่าไม่มีผู้ใดในบัญชีนั้นได้รับเลือกตั้ง และมิให้นำคะแนนเสียงดังกล่าวมารวมคำนวณเพื่อหาสัดส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร...” จากการศึกษาหากมีการแก้ไขเพิ่มเติมในปัญหาดังกล่าวโดยการกำหนดเกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำไว้สำหรับการได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อแล้ว จะทำให้มีพรรคการเมืองขนาดเล็กที่ได้รับการจัดสรรที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรลดจำนวนลงและปัญหาในการต่อรองอำนาจเรื่องผลประโยชน์ในการ

จัดตั้งรัฐบาลอาจลดลง และส่งผลทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพในการบริหารราชการบ้านเมืองของประเทศให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

ประเด็นปัญหาที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพและการตีความในกรณีการเป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนใด ๆ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 98 (3) ซึ่งกรณีดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญฯ ได้กำหนดถึงหลักเกณฑ์และลักษณะต้องห้ามบุคคลมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ในมาตรา 98 (3) ที่กำหนดให้บุคคลใดที่ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามเกี่ยวกับอาชีพของผู้ นั้น แม้บทบัญญัติดังกล่าวจะมีเจตนารมณ์ที่ชัดเจนเพื่อป้องกันการแสวงหาประโยชน์ หรือการประพฤติมิชอบก็ตาม แต่หากพิจารณาด้วยความเป็นธรรมถึงหลักความเสมอภาคและเหตุผลแห่งความจำเป็นที่เกี่ยวข้องกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่สมัครรับเลือกตั้งด้วยเหตุผลในการประกอบอาชีพโดยไม่พิจารณาให้ได้ว่าได้มีการใช้อำนาจในทางทุจริตโดยมิชอบในการควบคุมสื่อในทางข้อเท็จจริงหรือไม่ ทั้งจะต้องมีพยานหลักฐานที่ชัดเจนประกอบการพิจารณาให้ได้ว่าได้มีการใช้อำนาจในทางที่ทุจริตประพฤติมิชอบในการควบคุมสื่อจริง ผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นได้มีการใช้อำนาจบริหารในการควบคุมหรือสั่งการสื่อหรือไม่ ซึ่งเพียงแต่เป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นทุกรายจะถือว่าบุคคลนั้นเป็นผู้มีอำนาจบริหารโดยตรงหรือทางอ้อม ก็ย่อมเกิดความไม่เป็นธรรมอันขัดต่อหลักความเสมอภาคและเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลซึ่งเป็นสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน

ในกรณีปัญหาการตีความกฎหมายกรณีที่เป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนใด ๆ ซึ่งในการตีความนั้นไม่มีการกำหนดกฎเกณฑ์และหลักเกณฑ์เป็นที่แน่นอนและชัดเจน โดยเฉพาะกรณีที่ห้างหุ้นส่วนสามัญจดทะเบียนหรือห้างหุ้นส่วนจำกัดหรือบริษัทได้จดทะเบียนในวัตถุประสงค์ของห้างฯ หรือหนังสือบริคณห์สนธิระบุในวัตถุประสงค์สามารถประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนใด ๆ แต่ในข้อเท็จจริงแล้วห้างหุ้นส่วนฯหรือบริษัทนั้น กลับไม่ได้ดำเนินกิจการหรือมีส่วนรวมในการบริหารหรือเกี่ยวข้องใดๆ กับกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนใด ๆ เลย การกำหนดข้อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลและในการตีความ โดยห้ามมิให้บุคคลเหล่านี้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการตีความบทบัญญัติกฎหมายว่า “การเป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนใด ๆ” ครอบคลุมถึงกรณีที่เจ้าของหรือผู้ถือหุ้นในกิจการซึ่งได้จดทะเบียนนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ในการประกอบกิจการ โรงพิมพ์ รับพิมพ์หนังสือจำหน่ายและออกหนังสือพิมพ์ หรือประกอบกิจการสถานีวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ โดยมีได้มีการประกอบกิจการเกี่ยวกับหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนในทางข้อเท็จจริง จึงเป็นการตีความกฎหมายกว้างเกินไปและไกลกว่าเหตุจนกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองของประชาชน เพราะหากพิจารณาถึงจุดมุ่งหมายในการกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ตามบทบัญญัติดังกล่าวซึ่งมีเป้าหมายเพื่อให้ได้ผู้บริหารบ้านเมืองที่มีคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลเข้ามาบริหารบ้านเมืองนั้น ในกรณีการห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนใด ๆ เข้ามาแข่งขันการเมืองหรือลงสมัครรับเลือกตั้งไม่ได้เป็น

หลักประกันว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนจะไม่สามารถเข้าถึงสื่อ หรือ ครอบงำสื่อในทางอื่นได้ ประกอบกับในโลกยุคปัจจุบันการเข้าถึงประชาชนของกลุ่มผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก็ยังมีช่องทางอื่น ๆ ในหลายช่องทางด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นการเผยแพร่ต่อสาธารณชน หรือ โฆษณาหรือส่งข้อมูลตัวอักษร ภาพ เสียง และคลิปวิดีโอ ผ่านทางสื่อสังคมออนไลน์ ซึ่งสามารถกระทำได้ง่าย สะดวก รวดเร็ว และประหยัดค่าใช้จ่าย ทั้งยังเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้อย่างหลากหลาย และตรงตามความเจตนาตามต้องการได้มากกว่า จึงเป็นการตรากฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ประกอบกับการกล่าวอ้างหรือกล่าวหาว่าบุคคลที่ประกอบอาชีพเป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนใด ๆ ทุกคนจะเป็นบุคคลที่ไม่มีคุณธรรมจริยธรรม และธรรมาภิบาล และเป็นบุคคลที่ไม่สมควร ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็จะเป็นข้อกล่าวอ้างหรือข้อกล่าวหาที่ยังไม่มีมูลเหตุผลเพียงพอในทางข้อเท็จจริง ในการตีความเพียงแต่อาศัยแต่ดุลพินิจในทางทฤษฎี อันปราศจากพยานหลักฐานที่ชัดเจน ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้กรณีนี้จะถือว่าต้องห้ามตามบทบัญญัตินี้หรือไม่ จึงเป็นปัญหาในทางกฎหมายที่ต้องได้รับการแก้ไขปรับปรุงต่อไป จากการศึกษาในปัญหาดังกล่าวหากมีการแก้ไขเพิ่มเติมในรัฐธรรมนูญฯ แล้ว จะทำให้เกิดการตีความบทบัญญัติดังกล่าวมีความชัดเจนยิ่งขึ้น มีความเป็นธรรมและมีความเสมอภาคกับบุคคลผู้ที่ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งลงแข่งขันในการเลือกตั้ง ซึ่งจะทำให้ประชาชนมีสิทธิเลือกบุคคลผู้ที่จะทำหน้าที่ผู้แทน โดยมีหลากหลายอาชีพที่เสนอตัวเข้ามาทำหน้าที่ดังกล่าวตามวิถีประชาธิปไตย

ประเด็นปัญหาที่ดี ปัญหาเกี่ยวกับความไม่เสมอภาคในคุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 98 (12) ซึ่งในกรณีดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญฯ ได้กำหนดถึงลักษณะต้องห้ามบุคคลผู้ที่ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ในมาตรา 98 (12) กรณีการห้ามบุคคลซึ่งเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำนอกจากข้าราชการการเมือง เป็นการจำกัดสิทธิข้าราชการประจำทั่วไปไม่ให้มีโอกาสลงสมัครรับเลือกตั้ง แต่กลับให้โอกาสเฉพาะข้าราชการการเมืองซึ่งเป็นนักการเมืองโดยตำแหน่งและโดยอาชีพอยู่แล้ว เป็นกลุ่มผู้ที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามและสามารถใช้สิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อได้โดยไม่ต้องลาออกจากการเป็นข้าราชการการเมืองก่อนแต่อย่างใด จึงถือได้ว่าเป็นการจำกัดสิทธิและตัดสิทธิบุคคลบางประเภทอันเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาค ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองของประชาชน จึงเป็นปัญหาในทางกฎหมายที่ต้องได้รับการแก้ไขปรับปรุงต่อไป จากการศึกษาในปัญหาดังกล่าวหากมีการแก้ไขเพิ่มเติมในรัฐธรรมนูญฯ แล้ว จะทำให้เกิดความเป็นธรรมและมีความเสมอภาคกับบุคคลผู้ที่ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งลงแข่งขันในการเลือกตั้ง ซึ่งจะทำให้ประชาชนมีสิทธิเลือกบุคคลผู้ที่จะทำหน้าที่ผู้แทน โดยมีหลากหลายอาชีพที่เสนอตัวเข้ามาทำหน้าที่ดังกล่าวตามวิถีประชาธิปไตย

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหาเกี่ยวกับการได้มาและคุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ผู้ศึกษาจึงได้พบว่ามิชอบเสนอแนะ คือ

1. ปัญหาเกี่ยวกับการคำนวณคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ กรณีพรรคการเมืองสิ้นสุดสภาพความเป็นพรรคการเมืองและกรณีพรรคการเมืองถูกยุบไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง

ผู้ศึกษาเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 94 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

จากเดิม “มาตรา 94 วรรคหนึ่ง ภายในหนึ่งปีหลังจากวันเลือกตั้งอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ถ้าต้องมีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดขึ้นใหม่ เพราะเหตุที่การเลือกตั้ง ในเขตเลือกตั้งนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้นำความในมาตรา 93 มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

ข้อความที่แก้ไขเพิ่มเติม

“มาตรา 94 วรรคหนึ่ง ภายในหนึ่งปีหลังจากวันเลือกตั้งอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ถ้าต้องมีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดขึ้นใหม่ เพราะเหตุที่การเลือกตั้ง ในเขตเลือกตั้งนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม หรือเพราะเหตุในกรณีพรรคการเมืองสิ้นสุดสภาพหรือถูกยุบและสมาชิกพรรคการเมืองนั้น ได้เข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นตามมาตรา 101 (10) ให้นำความในมาตรา 93 มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าวนี้เพื่อให้มีความแน่นอนชัดเจนในข้อกำหนดในกรณีดังกล่าวนี้และให้มีกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีปฏิบัติในการคำนวณคะแนนเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่สิ้นสุดสภาพและในกรณีถูกยุบพรรคการเมืองแล้วให้ความชัดเจน รวมทั้งสถานะของสมาชิกสภาของผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อนั้นด้วย

2. ปัญหาเกี่ยวกับการไม่ได้บัญญัติกำหนดเกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำไว้สำหรับกรณีการได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ

ในกรณีดังกล่าวนี้ ผู้ศึกษาเสนอให้มีแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 91 โดยเพิ่มความต่อไปนี้ เป็นมาตรา 91 วรรคสอง

เดิม “มาตรา 91 การคำนวณสัดส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองที่จะได้รับเลือกตั้ง ให้นำคะแนนที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับการเลือกตั้งมารวมกันทั่วประเทศแล้วคำนวณเพื่อแบ่งจำนวนผู้ที่จะได้รับเลือกของแต่ละพรรคการเมือง เป็นสัดส่วนที่สัมพันธ์กันโดยตรงกับจำนวนคะแนนรวมข้างต้น โดยให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งมีรายชื่อในบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองได้รับเลือกตามเกณฑ์คะแนนที่คำนวณได้เรียงตามลำดับหมายเลขในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้น

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อการออกเสียงลงคะแนน การนับคะแนน การรวมคะแนน การประกาศผลการเลือกตั้ง และการอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร”

แก้ไขเป็น “มาตรา 91 การคำนวณสัดส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองที่จะได้รับเลือกตั้ง ให้นำคะแนนที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับการเลือกตั้งมารวมกันทั้งประเทศแล้วคำนวณเพื่อแบ่งจำนวนผู้ที่จะได้รับเลือกตั้งของแต่ละพรรคการเมือง เป็นสัดส่วนที่สัมพันธ์กันโดยตรงกับจำนวนคะแนนรวมข้างต้น โดยให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งมีรายชื่อในบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งตามเกณฑ์คะแนนที่คำนวณได้เรียงตามลำดับหมายเลขในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้น

บัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองใดได้คะแนนเสียงน้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ ให้ถือว่าไม่มีผู้ใดในบัญชีนั้นได้รับเลือกตั้ง และมีให้นำคะแนนเสียงดังกล่าวมารวมคำนวณเพื่อหาสัดส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามพรรคหนึ่ง

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อการออกเสียงลงคะแนน การนับคะแนน การรวมคะแนน การประกาศผลการเลือกตั้ง และการอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร”

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าวนี้เพื่อให้มีบทบัญญัติกำหนดเกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำที่พรรคการเมืองต้องได้รับจากการเลือกตั้งสำหรับการคำนวณจัดสรรที่นั่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ให้มีความแน่นอนชัดเจนและสามารถปฏิบัติได้จริง ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้มีพรรคการเมืองขนาดเล็กจำนวนมากได้รับการจัดสรรที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร

3. ปัญหาเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพและการตีความในกรณีการเป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนใด ๆ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 98 (3)

ในกรณีนี้ ผู้ศึกษาเสนอให้ยกเลิกความในมาตรา 98 (3) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

เดิม “มาตรา 93 (3) เป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนใด ๆ”

ข้อความใหม่ “มาตรา 93 (3) เป็นเจ้าของในกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนใด ๆ โดยได้มีการประกอบธุรกิจในการนั้นๆ หรือเป็นผู้ถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนใดๆ อันมีลักษณะที่สามารถบริหารหรือใช้อำนาจครอบงำกิจการนั้นได้”

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าวนี้เพื่อให้มีการตีความในบทบัญญัติดังกล่าวให้มีความชัดเจนเป็นธรรมและสอดคล้องกับหลักสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานในการลงสมัครรับเลือกตั้งและมีความเสมอภาคในคุณสมบัติของบุคคลใดๆ ผู้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานในการลงสมัครรับเลือกตั้งและในการประกอบอาชีพของประชาชนด้วย

4. ปัญหาเกี่ยวกับความไม่เสมอภาคในคุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 98 (12)

ในกรณีนี้ ผู้ศึกษาเสนอให้ยกเลิกความในมาตรา 98 (12) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

เดิม “มาตรา 98 (12) เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ นอกจากข้าราชการการเมือง”

ข้อความใหม่ “มาตรา 98 (12) เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ และให้หมายความรวมถึงข้าราชการการเมืองด้วย”

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าวนี้เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานในการลงสมัครรับเลือกตั้งและมีความเสมอภาคในคุณสมบัติของบุคคลใดๆ ผู้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อตามหลักสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานในการลงสมัครรับเลือกตั้งและในการประกอบอาชีพของประชาชนด้วย

เอกสารอ้างอิง

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. “แนวทางการปฏิรูประบบการเลือกตั้งและพรรคการเมือง” พิมพ์

ครั้งที่ 1 สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท

เอ.พี. กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด, 2555), หน้า 20-22.

ปุนเทพ ศิริบุบผาส. รายงานงานวิจัยเรื่อง “กฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

แห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี” (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2561), หน้า 305.

พรรณรัตน์ ดิษฐ์เจริญ. “ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบผสมตาม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560”. ดุษฎีนิพนธ์นิติศาสตร์

ดุษฎีบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562 หน้า 50-51, 67-69.

อมร พิฤลงามโชติ. “ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เหมาะสม สำหรับ

ประเทศไทย”. วารสารวิชาการ สถาบันวิทยาการจัดการแห่งแปซิฟิก, ดุษฎี

นิพนธ์นิติศาสตร์ดุษฎีบัณฑิต, มหาวิทยาลัยปทุมธานี, 2564, หน้า 141-142.

ณัฐสุดา เวียงอำพล. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของไทยกับแนวคิดความเป็นตัวแทน

ระดับชาติ. สถาบันพระปกเกล้า, (กรุงเทพมหานคร, 2558).