สรุปผลการประชุม
คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
ครั้งที่ ๑๔
วันจันทร์ ที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๘
ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

---

๑. ในการประชุมครั้งนี้ ประธานอนุกรรมการศึกษาโครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติ ได้นำเสนอผลการพิจารณาศึกษาโครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติเกี่ยวกับระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของคณะอนุกรรมการศึกษาโครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณายกร่างรัฐธรรมนูญ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

(๑) จากการศึกษาระบบรัฐสภาของประเทศต่าง ๆ พบว่า ระบบรัฐสภาสามารถแบ่งออกเป็น ๒ ระบบ คือ ระบบสภาเดี่ยว (Cameral Legislature) ที่มีเฉพาะสภาผู้แทนราษฎร และระบบสภาคู่ (Bicameral Legislatures) ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยในระบบสภาคู่นั้น สภาผู้แทนราษฎรจะมีหน้าที่ในการพิจารณาออกกฎหมาย ในขณะที่วุฒิสภามีหน้าที่ในการกลั่นกรองกฎหมาย และในบางประเทศได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งด้วย

(๒) ในการศึกษาเกี่ยวกับสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๔ ปี ส่วนที่มาและจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับกำหนด โดยในกรณีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งกำหนดให้หนึ่งเขตเลือกได้หนึ่งคน มีจำนวน ๔๐๐ คน ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อกำหนดให้มีจำนวน ๑๐๐ คน ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเป็นแบบเขตเลือกตั้งใหญ่และเลือกได้หลายคน จำนวน ๔๐๐ คน ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อกำหนดให้แบ่งเป็น ๘ กลุ่มจังหวัด ๆ ละ ๑๐ คน จำนวน ๘๐ คน ซึ่งต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (ฉบับที่ ๑) กำหนดให้มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ๕๐๐ คน โดยปรับที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเป็นแบบหนึ่งเขตเลือกได้หนึ่งคน จำนวน ๓๗๕ คน และเพิ่มจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อเป็น ๑๒๕ คน และร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่แล้วได้กำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๔๕๐ คน แต่ไม่เกิน ๔๗๐ คน โดยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่กำหนดให้เป็นแบบหนึ่งเขตเลือกได้หนึ่งคน จำนวน ๓๐๐ คน และเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วน จำนวน ๑๕๐ คน อย่างไรก็ดี ในชั้นคณะอนุกรรมการฯ ยังไม่ได้พิจารณาว่าจำนวนสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎรที่เหมาะสมควรมีจำนวนเท่าใด

(๓) จากการศึกษาระบบการเลือกตั้ง (Electoral System) ในสากลนั้นสามารถแบ่งเป็น ๓ ระบบ ดังนี้

๑) ระบบคะแนนนำเสียงข้างมาก (Majority System) เป็นระบบที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้คะแนนเป็นลำดับที่หนึ่งจะได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งระบบคะแนนนำเสียงข้างมากสามารถแบ่งออกได้หลายรูปแบบ เช่น แบบหนึ่งเขตเลือกได้หนึ่งคน แบบหนึ่งเขตเลือกได้หลายคน แบบเลือกตั้งสองครั้งเพื่อให้ได้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้คะแนนเสียงร้อยละ ๕๐ ของจำนวนประชาชนที่มาใช้สิทธิเลือกตั้ง แบบจัดลำดับความชอบ (Preferential Voting) เป็นต้น ข้อดีของระบบคะแนนนำเสียงข้างมาก คือ เป็นระบบที่ประชาชนเข้าใจง่าย ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้คะแนนเป็นลำดับที่หนึ่งก็จะได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้อเสีย คือ เป็นระบบที่ไม่ให้ความสำคัญกับคะแนนเสียงที่เลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งคนอื่น ๆ

๒) ระบบสัดส่วน (Proportional System) เป็นระบบที่คำนวณคะแนนโดยการนำคะแนนเสียงที่ประชาชนเลือกตั้งมาคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ระบบมุ่งหมายที่จะให้ความสำคัญกับคะแนนเสียงทุกคะแนนที่ประชาชนเลือกตั้ง ในหลายประเทศจะแบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็นกลุ่มตามภูมิศาสตร์และสัดส่วนประชากรเพื่อให้เขตเลือกตั้งมีขนาดเหมาะสมที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะสามารถลงพื้นที่หาเสียงกับประชาชนได้ ข้อดี คือ ให้ความสำคัญกับคะแนนเสียงของประชาชนทุกคะแนน ข้อเสีย คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขาดความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่เนื่องจากไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง

๓) ระบบผสม (Mixed System) โดยเป็นระบบที่นำข้อดีของระบบการเลือกตั้งแบบคะแนนนำเสียงข้างมากกับระบบสัดส่วนมารวมกัน ระบบผสมนั้นสามารถแยกย่อยออกได้ดังนี้

๓.๑ ระบบสัดส่วนผสมแบบคู่ขนาน (Parallel System) ซึ่งเป็นระบบที่มีทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบบบัญชีรายชื่อหรือสัดส่วน ระบบนี้ได้ให้ความสำคัญกับคะแนนเสียงทุกคะแนนในระดับหนึ่ง แต่ยังคงมีข้อเสียเนื่องจากระบบนี้ไม่นำคะแนนเสียงที่ได้รับจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองแบบมาคำนวณรวมกันเพื่อคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงทำให้สัดส่วนจำนวนประชาชนที่มาลงคะแนนเสียงเลือกตั้งกับสัดส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับยังไม่สะท้อนกับความเป็นจริง

๓.๒ ระบบสัดส่วนแบบผสม (Mixed Member Proportional System) ซึ่งจะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสองประเภท คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อหรือสัดส่วนที่จะมาจากการคำนวณคะแนนเสียงที่ประชาชนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อหรือสัดส่วน ระบบนี้มีข้อดีที่ให้ความสำคัญกับทุกคะแนนเสียง แต่มีข้อเสียที่จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะไม่มีความแน่นอนเนื่องจากอาจมีกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตที่ได้รับเลือกตั้งมีจำนวนมากกว่าเกินกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อหรือสัดส่วนที่คำนวณได้จากคะแนนเสียง

(๔) ในการพิจารณาข้อเสนอของคณะอนุกรรมการศึกษาโครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติเกี่ยวกับกรอบหลักคิดที่จะเป็นแนวทางในการพิจารณาระบบการเลือกตั้งที่เหมาะสมกับประเทศไทยที่จะกำหนดในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ประชุมได้พิจารณาแล้ว เห็นควรกำหนดกรอบหลักคิดไว้ ๕ ประการ ดังนี้

๑) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรควรมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง

๒) ระบบการเลือกตั้ง ไม่ควรซับซ้อน ประชาชนเข้าใจง่าย

๓) เพื่อเป็นการเคารพประชาชนที่ลงคะแนน จึงจะพยายามทำให้คะแนนเลือกตั้งที่ประชาชนลงให้ทุกคะแนนมีความหมาย ไม่ว่าจะลงคะแนนให้ใคร คะแนนเหล่านั้นไม่ควรสูญเปล่า

๔) เป็นระบบการเลือกตั้งที่ส่งเสริมให้ประชาชนสนใจออกมาใช้สิทธิเลือกตั้ง

๕) เข้ากับบริบทหรือวิถีชีวิตของไทยโดยไม่ขัดกับหลักสากล

นอกจากนี้ ที่ประชุมได้มีแนวคิดเป็นตัวอย่างเบื้องต้นที่อาจนำมาใช้ในการเลือกตั้งของประเทศไทย โดยให้นำคะแนนเสียงของผู้ที่ไม่ได้รับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งมาคำนวณจำนวนสมาชิกในระบบบัญชีรายชื่อของแต่พรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเพื่อรองรับแนวคิดที่ให้ทุกคะแนนเสียงมีความหมายในการเลือกตั้ง

๒. นอกจากนี้ ที่ประชุมได้พิจารณากรอบแนวคิดที่จะกำหนดในหมวด ๕ “หน้าที่ของรัฐ” ของร่างรัฐธรรมนูญ โดยในเบื้องต้นที่ประชุมเห็นควรกำหนดเป็นหลักการว่าหน้าที่ของรัฐควรเป็นหน้าที่พื้นฐานที่รัฐจะต้องกระทำ ซึ่งหากรัฐไม่กระทำตามหน้าที่ที่กำหนดไว้แล้ว ประชาชนสามารถใช้สิทธิที่จะเรียกร้องให้รัฐดำเนินการได้ ในการนี้ ที่ประชุมเห็นควรมอบหมายให้คณะอนุกรรมการยกร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญรับไปจัดทำร่างบทบัญญัติของหมวด ๕ “หน้าที่ของรัฐ” เพื่อเสนอที่ประชุมพิจารณาต่อไป

นางสาวดวงจิตร ก่อเจริญวัฒน์
วิทยากรเชี่ยวชาญ
ผู้สรุปผลการประชุม

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง
เลขานุการกรรมการ คนที่สอง
ผู้ตรวจทาน