

# วิเคราะห์เปรียบเทียบโครงสร้างและการเข้าสู่ตำแหน่ง ของสมาชิกรัฐสภาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย

Comparative Analysis of the Structure and to the Position  
of Parliamentary Democracy in Accordance with the  
Constitution of Thailand

สิทธิกร ศักดิ์แสง<sup>1</sup> | Sitthikorn Saksang

## บทคัดย่อ

ประเทศไทยหลังจากมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 ได้มีรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น 18 ฉบับ รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับได้นำรูปแบบรัฐสภาหรือแบบฝ่ายนิติบัญญัติที่มีใช้กันทั่วโลกทุกรูปแบบไม่ว่าจะเป็นสภาเดียวและสภาคู่ โดยกำหนดให้สมาชิกรัฐสภาที่เป็นสภาเดียวที่มาจากการแต่งตั้ง หรือสภาเดียว มีสมาชิกรัฐสภาสองประเภท เลือกตั้งและแต่งตั้ง หรือการเลือกตั้ง และมีสภาคู่ หรือสองสภากำหนดให้สมาชิกรัฐสภาซึ่งสภาหนึ่งอาจมาจากการเลือกตั้ง แต่อีกสภาหนึ่งสมาชิกรัฐสภามาจากการแต่งตั้งหรือสมาชิกรัฐสภามาจากการเลือกตั้งทั้งหมดหรือสภาหนึ่งสมาชิกรัฐสภามาจากการเลือกตั้ง แต่อีกสภาหนึ่งสมาชิกรัฐสภามาจากการแต่งตั้งและเลือกตั้ง พบว่าการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยเราก็กังพัฒนาไปไม่ถึงไหน อาจเป็นเพราะประเทศไทยเรามีการรัฐประหารบ่อยครั้ง ทดลองใช้ระบบรัฐสภาไปหลายรูปแบบและไม่ต่อเนื่อง จึงเป็นเหตุให้การพัฒนาระบบรัฐสภาที่ไม่พัฒนาเท่าที่ควรและบางช่วงเวลาก่อให้เกิดการครอบงำเกิด “ระบบเผด็จการโดยพรรคการเมืองของนายทุนในระบบสภาคู่” อย่างในปัจจุบัน

<sup>1</sup> รองศาสตราจารย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

**คำสำคัญ :** บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ, สมาชิกวุฒิสภา, การปกครองระบอบ  
ประชาธิปไตย

## ABSTRACT

Thailand after the change of government in an absolute monarchy to a democratic regime of government with the King as Head of State under the Constitution on June 24, 2475 at the Constitution consists of 18 original Constitution; each issue has taken the form of Parliament or the legislature. That are used throughout the world in all its forms, whether one council and council partners. Designated by the Member of Parliament is a unicameral come from the nomination or a member unicameral parliament of two types. Elected and appointed as a Member of Parliament or the Council of two categories. Elected and appointed or elected Council and a Member of Parliament or the Council may require the Council to select from one of the member states of the Council appointed or elected member of Parliament or a Member of Parliament to the House of Commons Select from the council, one from the nomination and election of members of parliament. The democratic development of our country, it is also impossible to develop it. We may be because of a takeover often. Congress to try several models and discrete, which is why the development of the parliamentary system is not developed as they should be and some time cause a seizure occurs. "Dictatorship by the capitalist political parties in both the House" at present.

**Keywords :** provision of the Constitution, council member, democratic regime

ปัญหาทางการเมืองไทยในปัจจุบันพบว่าไม่มีประเด็นที่มีการสนใจและมีการกล่าวถึง คือ ที่มาหรือการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภา (สมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติ) โครงสร้างรูปแบบสภาควรจะเป็นอย่างไรควรใช้รูปแบบสภาเดียวหรือแบบสภาคู่ ทั้งๆ ที่ประเทศไทยเราเคยใช้รูปแบบสภาทั้งแบบสภาเดียวและสภาคู่ และมีวิธีการเข้าสู่สมาชิกรัฐสภาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ หลักการของกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Constitution law) ในระบอบประชาธิปไตย ได้วางหลักระบบรัฐบาลรูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ขององค์กรทางการเมืองที่เรียกว่า “รัฐบาล” (government) รวมไปถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่างๆ ทางการเมือง เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับประมุขของรัฐ ประมุขของรัฐกับรัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) รัฐสภากับคณะรัฐมนตรี (ฝ่ายบริหาร) คณะรัฐมนตรีกับประมุขของรัฐ (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554 : 54) โดยเฉพาะสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่ในการตรากฎหมายหรือออกกฎหมายตามหลัก “การแย่งแยกอำนาจ” (separation of powers) (วิชญ์ เจริญงาม, 2530) นอกจากนั้นยังทำหน้าที่ต่างๆ เช่น ควบคุมการปฏิบัติหน้าที่หรือการบริหารงานของฝ่ายบริหาร ได้แก่ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ และการควบคุมการจ่ายเงินของฝ่ายบริหาร เป็นต้น ซึ่งในบทความนี้มุ่งที่จะศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบในประเด็นโครงสร้างของรัฐสภาและการกำหนดวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญไทยในอดีต-ปัจจุบัน ดังนี้

## 1. หลักทั่วไปเกี่ยวกับรูปแบบโครงสร้างของรัฐสภา

หลักทั่วไปเกี่ยวกับโครงสร้างและการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) จะกล่าวถึงรูปแบบโครงสร้างของรัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) ว่ารูปแบบสภาเดียวเป็นอย่างไร รูปแบบสภาคู่เป็นอย่างไร และการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภาด้วยวิธีการใดบ้าง (สิทธิกร ศักดิ์แสง, 2554 : 206-207) ดังนี้

### 1.1 โครงสร้างของรูปแบบรัฐสภา

โครงสร้างของฝ่ายนิติบัญญัติหรือ เรียกว่า “รัฐสภา” (parliament) โดยทั่วไปจะแบ่งรูปแบบของรัฐสภาในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาจะพบว่ามี

แบ่งรูปแบบสภาออกเป็น 2 รูปแบบ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์และคณะ, 2553 : 65-66)<sup>2</sup> คือ แบบสภาเดียว (unicameral system) กับแบบสภาคู่ (bicameral system)

### 1.1.1 แบบสภาเดียว

รูปแบบของรัฐบาลแบบสภาเดียว (unicameral system) หมายความว่า สมาชิกสภานิติบัญญัติมีฝ่ายเดียวหรือประเภทเดียว (แต่อาจต่างพรรคการเมืองหรือต่างที่มาก็ได้) มีการประชุมพร้อมกันในเวลาและสถานที่เดียวกัน มีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกันและปกติแล้วควรจะมีที่มาอย่างเดียวกัน ซึ่งสมาชิกรัฐสภาอาจจะมาจากเลือกตั้งหรือสมาชิกรัฐสภาอาจจะมาจากการแต่งตั้งอย่างใดอย่างหนึ่ง ประเทศที่ใช้ระบบสภาเดียวในปัจจุบันพบว่ามีใช้ทั้งในประเทศที่มีการปกครองระบอบเผด็จการ เช่น จีน และในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้แก่ในประเทศยุโรป เช่น สวีเดน นอร์เวย์ เซอร์เบีย ฟินแลนด์ กรีซ เป็นต้น ในประเทศอเมริกาใต้ เช่น ฮอนดูรัส เป็นต้น และในประเทศเอเชีย เช่น เกาหลีใต้ สิงคโปร์ เป็นต้น

### 1.1.2 แบบสภาคู่

รูปแบบของรัฐบาลแบบสภาคู่หรือแบบสองสภา (bicameral system) เป็นระบบที่มีสมาชิกสภา 2 ประเภท<sup>3</sup> คือ สมาชิกวุฒิสภา (senate) กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (House of Representative) มีการประชุมแยกกันแต่เวลาและ

<sup>2</sup> หากกล่าวถึงระบบรัฐสภาแล้ว ระบบรัฐสภาต่างกับรูปแบบของรัฐสภา เพราะรูปแบบของรัฐสภาจะกล่าวถึงการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา ในขณะที่ระบบรัฐสภาก็คือ ระบบรัฐบาลแบบรัฐสภา จะกล่าวถึงความสัมพันธ์ในการมีอำนาจของรัฐสภาและความรับผิดชอบของรัฐบาลต่อรัฐสภา ดังนั้นระบบรัฐสภาจะแบ่งออกเป็น 2 ระบบ คือ

1. ระบบรัฐสภาแบบอำนาจคู่ (dualist) คือ ระบบที่พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจกับรัฐสภาความรับผิดชอบของรัฐบาลจึงต้องรับผิดชอบต่อพระมหากษัตริย์และรัฐสภาในเวลาเดียวกัน
2. ระบบรัฐสภาอำนาจเดี่ยว (monist) คือ ระบบที่รัฐสภามีอำนาจแต่เพียงผู้เดียว ความรับผิดชอบของรัฐบาลจึงมีต่อรัฐสภา

<sup>3</sup> ระบบสองสภานี้มีชื่อเรียกต่างกัน เช่น ของประเทศอังกฤษ เรียกว่า สภาขุนนาง (House of Lord) กับสภาสามัญ (House of Commons) ของประเทศสหรัฐอเมริกาเรียกว่า วุฒิสภา (senate) กับสภาผู้แทนราษฎร (House of Representative) เป็นต้น

สถานที่ มีอำนาจหน้าที่ต่างกัน บางที่อาจมีวาระดำรงตำแหน่งต่างกัน ในรูปแบบสภาคู่หรือระบบสองสภา<sup>4</sup> อาจมีกรณีพิเศษที่สภาทั้งสองประชุมร่วมพร้อมกันก็ได้<sup>4</sup> เช่น การประชุมร่วมกันในกระบวนการนิติบัญญัติหรือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เป็นต้น รูปแบบสภาคู่หรือสองสภาที่ใช้กันอยู่และเป็นที่ยอมรับใช้กันทั่วโลกในปัจจุบัน เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ไทย ฝรั่งเศส เยอรมนี สวิตเซอร์แลนด์ เป็นต้น

เมื่อพิจารณาศึกษาถึงประเทศที่นำรูปแบบรัฐสภาเดี่ยวมาใช้ ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่าส่วนมากจะเป็นประเทศที่นิยมใช้ระบบสภาเดี่ยว มักจะเป็นประเทศที่มีการปกครองระบอบเผด็จการกับประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและเป็นประเทศเล็ก ๆ และเห็นว่า ถ้าสภาสูง (วุฒิสภา) เป็นประชาธิปไตยแล้วย่อมเป็นเสมือนภาพสะท้อนของกระเจกเงา คือ การเป็นประชาธิปไตยเหมือนกัน จึงเป็นการซ้ำซ้อนกับสภาล่าง (สภาผู้แทนราษฎร) อาจจะเป็นการกีดขวางสภาล่าง และต้องการให้เป็นประเทศที่มีความเป็นหนึ่งเดียวกัน จึงไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องมีสภาสูง ส่วนประเทศที่นำรูปแบบสภาคู่หรือสองสภามาใช้มักจะเป็นประเทศที่ใช้การปกครองในระบอบประชาธิปไตย

## 1.2 การเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภา

การเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) ในแบบสภาเดี่ยวและสภาคู่ ได้ศึกษาพบว่าการเข้าสู่ตำแหน่งหลายวิธีด้วยกัน คือ การเลือกตั้งโดยอ้อม โดยการสืบทระกูล โดยการสรรหากลุ่มชน โดยตำแหน่ง โดยการแต่งตั้งและการเลือกตั้ง (วิชญ์ เครื่องงาม, 2530 : 435-437) ดังนี้

### 1.2.1 วิธีการเข้าสู่ตำแหน่ง

การเป็นสมาชิกรัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) ไม่ว่าจะเป็นสภาเดี่ยว (สภานิติบัญญัติ) หรือสภาคู่ (สภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภา) นั้นมีวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภาได้หลายวิธีด้วยกันตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ (สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2551 : 15) ดังนี้

<sup>4</sup> ดังเช่นการประชุมร่วมกันระหว่างสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภาในการประชุมสองสภา หมวด ร่วมกันพิจารณา ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา 291 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เป็นต้น

### 1.2.1.1 การเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภาโดยการเลือกตั้งโดยอ้อม

การเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) โดยการเลือกตั้งโดยอ้อม เป็นวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งที่มีคณะบุคคลคณะหนึ่งจะเป็นสภานิติบัญญัติหรือคณะบุคคลพิเศษที่เลือกขึ้นมาเพื่อการนี้ (electoral college) เป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา การเข้าสู่ตำแหน่งวิธีนี้มีใช้อยู่ เช่น ในเบลเยียม สภาจังหวัดมีอำนาจเลือกตั้งบุคคลจำนวนหนึ่งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ในฝรั่งเศสคณะผู้เลือกตั้งซึ่งได้รับเลือกจากประชาชนจะเลือกคณะบุคคลจำนวนหนึ่งเป็นสมาชิกสภาเซนาต์ (วุฒิสภา) และสมาชิกสภาเซนาต์ มีอำนาจเลือกบุคคลอื่นจำนวนหนึ่งสมทบเข้ามาเป็นสมาชิกร่วมสภา เป็นต้น

### 1.2.1.2 การเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภาโดยการสืบตระกูล

การเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) โดยการสืบตระกูล เป็นวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งที่ให้สมาชิกสภามีตำแหน่งนั้นสืบตระกูลต่อไปได้ เช่น ในกรณีของประเทศอังกฤษซึ่งยอมให้สมาชิกสภาขุนนาง (วุฒิสภา) จำนวนหนึ่งสืบตระกูลดำรงตำแหน่งต่อไปเป็นทอดๆ ได้จากบิดาไปถึงบุตรชายตนโต อายุไม่น้อยกว่า 21 ปี เป็นต้น

### 1.2.1.3 การเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภาโดยการสรรหากลุ่มชน

การเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) โดยการสรรหาจากผู้แทนกลุ่มชน เป็นวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งที่ให้สมาชิกสภา ในฐานะผู้แทนกลุ่มชนต่างๆ อาจกำหนดจำนวนและระบุกุ่มไว้ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ และมีใช้โดยอาศัยดุลพินิจในการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งเป็นคราวๆ การเข้าสู่ตำแหน่งโดยวิธีนี้ เช่น ในเบลเยียมมีที่นั่งสำหรับผู้ใช้ภาษาเฟลมมิชและภาษาฝรั่งเศส ในอินเดียมีที่นั่งในสภาสูงหรือราชยสภา (วุฒิสภา) สำหรับราชบัณฑิตทางวรรณศิลป์ วิทยาศาสตร์ ศิลปะศาสตร์ เป็นต้น

### 1.2.1.4 การเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภาโดยตำแหน่ง

การเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) โดยตำแหน่ง เป็นวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งโดยการแต่งตั้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกรัฐสภา

โดยอัตโนมัติ การเข้าสู่ตำแหน่งโดยวิธีนี้ เช่น ในประเทศอังกฤษสังฆราชแห่งแคนเตอเบอรี เป็นสมาชิกสภาขุนนาง (วุฒิสภา) โดยตำแหน่ง เป็นต้น

#### 1.2.1.5 การเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาโดยการแต่งตั้ง

การเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) โดยการแต่งตั้ง เป็นวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภาโดยการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาทั้งหมดหรือบางส่วน การเข้าสู่ตำแหน่งโดยวิธีนี้ เช่น ในอินเดีย ประธานาธิบดีแต่งตั้งสมาชิกราชสภา (วุฒิสภา) 11 คน และแต่งตั้งสมาชิกโลกสภา (สภาผู้แทนราษฎร) 2 คน ในจอร์แดนพระมหากษัตริย์แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด ในมาเลเซีย สมเด็จพระราชาธิบดีแต่งตั้งสมาชิกสภาสูง (วุฒิสภา) จำนวนหนึ่ง (สุวัฒน์ เสนีย์วงศ์ ณ อยุธยา อ้างถึงใน วิษณุ เครืองาม, 2530 : 436) เป็นต้น

#### 1.2.1.6 การเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภาโดยการเลือกตั้งโดยตรง

การเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) โดยการเลือกตั้งโดยตรง เป็นวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งที่ให้ประชาชนเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาได้โดยตรงจากประชาชน ซึ่งถือว่าเป็นวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภาที่ชอบธรรมที่สุดเพราะเป็นการได้ฉันทามติจากประชาชนส่วนใหญ่ให้เข้าไปใช้อำนาจนิติบัญญัติแทนประชาชน การเลือกตั้งมีหลายรูปแบบและหลายระบบตามแต่ละประเทศนำไปปรับใช้ให้เหมาะสมกับประเทศนั้น

เมื่อพิจารณาศึกษาถึงที่มาหรือวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา ทำให้สรุปได้ว่าประเทศที่ใช้ระบบสภาคู่หรือสองสภาที่กำหนดให้มีการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภา มีหลายวิธีด้วยกัน เช่น จะมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม โดยการสืบทระกูล โดยตำแหน่ง โดยการแต่งตั้งและโดยการเลือกตั้ง แต่สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะกำหนดให้มีการเข้าสู่ตำแหน่งด้วยวิธีเลือกตั้ง และที่สำคัญการเลือกตั้งนั้นถือว่าเป็นวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภาที่ดีที่สุดในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

## 1.2.2 วิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภาที่สำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

จากการที่ได้กล่าวมาแล้วว่าวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) นั้นมีหลายวิธีด้วยกัน แต่วิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภา ที่สำคัญและมีใช้กันอยู่แพร่หลาย ก็คือ วิธีการแต่งตั้งกับวิธีการเลือกตั้ง ดังนี้

### 1.2.2.1 วิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภาโดยการแต่งตั้ง

วิธีการเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) นั้นมีหลายวิธีและกระบวนการแต่งตั้งหลายวิธีด้วยกัน รัฐธรรมนูญบางประเทศได้กำหนดวิธีแต่งตั้งขั้นตอนการแต่งตั้งและผู้มีอำนาจแต่งตั้งอย่างชัดเจน เช่น สเปน อินเดีย แคนาดา ฟิจิ เป็นต้น แต่รัฐธรรมนูญบางประเทศก็กำหนดไว้กว้างๆ เพียงว่าการแต่งตั้งเป็นอำนาจของใคร ส่วนขั้นตอนในการได้มา ซึ่งสมาชิกสภาประเภทนี้อาจมีกระบวนการต่างๆ โดยพลตินัยได้ ปกติแล้วผู้มีอำนาจแต่งตั้งก็คือประมุขของรัฐ ซึ่งถ้าเป็นพระมหากษัตริย์ควมรับผิดชอบในการสรรหาและเสนอรายชื่อย่อมอยู่ที่ผู้ลงนามสนองบรมราชโองการ เป็นต้น

### 1.2.2.2 วิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภาโดยการเลือกตั้ง

เมื่อพิจารณาการปกครองในระบอบประชาธิปไตย วิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภาที่ดีที่สุดหรือในทางกลับกันเป็นการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภาที่มาจากความไว้วางใจจากประชาชนส่วนใหญ่และเป็นที่ยอมรับจากประชาชนให้เข้ามาทำหน้าที่ คือ การเลือกตั้ง หากพิจารณากระบวนการ ขั้นตอน และระบบการเลือกตั้งที่ใช้ในประเทศต่างๆ ในรายละเอียดแล้ว เราอาจแยกระบบการเลือกตั้งออกได้หลายแบบด้วยกัน แต่หากพิจารณาถึงพื้นฐานแนวความคิดร่วมกันของระบบการเลือกตั้งที่ใช้บังคับอยู่จริง เราอาจแยกระบบการเลือกตั้งออกได้เป็น 3 ระบบใหญ่ๆ คือ ระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก ระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วน และระบบเลือกตั้งแบบผสม (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2548) ดังนี้

## 1. ระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก

ระบบเลือกตั้งระบบเสียงข้างมาก โดยหลักการแล้ว รัฐใดใช้ระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก (majority system) เป็นระบบการเลือกตั้งที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาชนะการเลือกตั้ง คือ ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาที่ได้คะแนนมากที่สุดจะได้เป็นตัวแทนของประชาชน ระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากนี้มีหลักการและลักษณะที่สำคัญ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2552) ดังนี้

1) หลักการที่สำคัญของระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก มีหลักการที่สำคัญคือ การเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดา กับเสียงข้างมากเด็ดขาด ดังนี้

(1) ระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดา (simple majority system)<sup>5</sup> เป็นระบบเลือกตั้งที่ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาที่ได้คะแนนสูงสุดในเขตการเลือกตั้งที่ตนลงสมัคร ในกรณีที่ในเขตการเลือกตั้งนั้น มีผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาหลายคน ผู้สมัครที่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภาอาจได้คะแนนเสียงไม่ถึงครึ่งหนึ่งของคะแนนเสียงทั้งหมดของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง

(2) ระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากเด็ดขาด (absolute majority system) การเลือกตั้งระบบนี้รัฐอาจใช้เทคนิคการเลือกตั้งได้ 2 วิธีด้วยกัน (ปริญญากานตวนฤมิตรกุล, 2554 : 85-86) คือ

(ก) วิธีแรก รัฐแบ่งเขตการเลือกตั้งออกเป็นหลายเขตขนาดใกล้เคียงกัน แต่ละเขตมีสมาชิกรัฐสภาได้ 1 คน ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีคะแนนเสียงคนละ 2 คะแนน คะแนนเสียงที่ 1 เป็นคะแนนเสียงแท้ ส่วนคะแนนเสียงที่ 2 เป็นคะแนนเสียงสำรองซึ่งจะนำมาใช้คำนวณในกรณีที่นับคะแนนเสียงที่ 1 แล้ว ยังไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใด ได้คะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาด คือ เกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง เราเรียกวิธีการนี้ว่า “alternative vote system”

(ข) วิธีที่สอง รัฐอาจกำหนดให้มีการเลือกตั้งรอบที่ 2 ในกรณีที่ไม่ปรากฏว่ามีผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาคนใดได้คะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาดในการเลือกตั้งรอบที่ 1 การเลือกตั้งในรอบที่ 2 นี้ รัฐจะกำหนดให้เฉพาะผู้ที่ได้คะแนน

<sup>5</sup> ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก (simple majority system) เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ระบบการเลือกตั้งแบบสัมพัทธ์ (relative majority system)

สูงสุด 2 ลำดับแรกในการเลือกตั้งรอบที่ 1 เป็นผู้มีสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ 2

นอกจากที่กล่าวมานี้ รัฐอาจจะกำหนดให้การเลือกตั้งรอบที่สองเป็นการแข่งขันระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากกว่า 2 คนก็ได้ เช่น กำหนดว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดที่ได้คะแนนเสียงในรอบที่ 1 เกินกว่าร้อยละ 15 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ย่อมมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในการเลือกตั้งรอบที่ 2 ได้ ในกรณีนี้การเลือกตั้งในรอบที่ 2 ย่อมใช้ระบบเสียงข้างมากธรรมดา ผู้ที่ได้คะแนนมากที่สุดในการเลือกตั้งรอบที่ 2 ถือว่าเป็นผู้ชนะการเลือกตั้ง การเลือกตั้งในระบบเสียงข้างมากเด็ดขาดได้รับการปฏิบัติโดยมีรายละเอียดเพิ่มเติมนอกเหนือจากที่กล่าวมานี้ในฝรั่งเศส

2) การจัดการเลือกตั้งในระบบเสียงข้างมาก จะมีลักษณะจัดการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง มีการแบ่งเขตทางดินแดนและจำนวนประชาชนที่อยู่อาศัยในดินแดนออกเป็นเขตเลือกตั้งต่างๆ เพื่อให้มีการเลือกตั้ง ซึ่งอาจแยกออกเป็น 2 ลักษณะ (จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, 2547 : 43-44) คือ

(1) การเลือกตั้งแบบแบ่งเขต ระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต หมายถึง การเลือกตั้งที่ให้ความสำคัญกับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะได้รับการเลือกตั้งกับเขตพื้นที่ที่มีการเลือกตั้ง ซึ่งมีการนำคะแนนที่ประชาชนได้ลงคะแนนในเขตนั้นมารวมกัน เพื่อกำหนดว่าใครจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของเขตนั้น การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตสามารถแบ่งได้เป็น 4 ประเภท (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2557) ดังนี้

(ก) การแบ่งเขตเลือกตั้งประเภทเขตละหนึ่งคน หนึ่งเสียง หมายถึง การแบ่งเขตเลือกตั้ง ที่เขตการเลือกตั้งหนึ่ง จะมีตัวแทนหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะได้รับการเลือกตั้งเพียงคนเดียว ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจะเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เพียงคนเดียว และทั้งประเทศจะมีตัวแทนของประชากรในแต่ละเขตการเลือกตั้ง เขตการเลือกตั้งละหนึ่งคนเท่านั้น ซึ่งการแบ่งเขตการเลือกตั้งประเภทเขตละหนึ่งคน จะให้ความสำคัญกับสัดส่วนของประชาชนในหนึ่งเขตการเลือกตั้ง ที่จะต้องมีจำนวนที่เท่ากันหรือใกล้เคียงกัน เพื่อให้ได้ตัวแทนที่มาจากจำนวนประชาชนที่เท่ากันหรือใกล้เคียงกัน

(ข) การแบ่งเขตการเลือกตั้งประเภทเขตละหลายคน และผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนได้หนึ่งเสียงเท่านั้น เป็นระบบเลือกตั้งที่เขตเลือกตั้งมีสมาชิกรัฐสภาได้มากกว่า 1 คน แต่มีผู้มีสิทธิออกเสียงสามารถลงคะแนนได้เพียง 1 เสียง เท่านั้น สมาชิกรัฐสภาผู้ชนะการเลือกตั้ง คือ ผู้ที่ได้คะแนนมากที่สุดตามลำดับลงมาเท่าจำนวนสมาชิกรัฐสภาที่เขตเลือกตั้งนั้นพึงมี เช่น ในเขตที่มีผู้แทนได้ 5 คน ผู้ที่ได้คะแนนมากที่สุดอันดับหนึ่งถึงห้า จะเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้ง ระบบการเลือกตั้งแบบนี้จะเป็นหลักประกันให้คนกลุ่มน้อยสามารถเข้ามาเป็นสมาชิกรัฐสภาในเขตนั้นๆ ได้ เพราะคะแนนเสียงประมาณ 1 ใน 5 ก็อาจทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาชนะการเลือกตั้งได้

(ค) การแบ่งเขตการเลือกตั้งประเภทเขตละหลายคน และผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนได้เท่าจำนวนสมาชิกรัฐสภาที่พึงมี หมายถึง การแบ่งเขตการเลือกตั้งที่เขตการเลือกตั้งหนึ่ง จะมีตัวแทนหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาที่ได้รับเลือกตั้งจำนวนหลายคน หรือกล่าวได้ว่า ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งหนึ่ง จะเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาได้เท่าจำนวนตัวแทนที่เขตเลือกตั้งนั้นพึงมี อาจเป็นจำนวน 1-3 คน หรือมากกว่านั้น ซึ่งการแบ่งเขตประเภทหลายคนจะยึดถือเขตการปกครองขนาดใหญ่เป็นหลัก ได้แก่ รัฐ มลรัฐ จังหวัดและแขวง เป็นต้น ทั้งนี้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในเขตการเลือกตั้งนี้ จะเลือกสมาชิกสภาในจำนวนไม่เกินจำนวนสมาชิกรัฐสภาที่เขตนั้นพึงมี

(ง) การแบ่งเขตเลือกตั้งแบบจำกัดจำนวนลงคะแนนเสียง หรือ Limited Vote (LV) เป็นระบบการเลือกตั้งที่เขตการเลือกตั้งมีผู้แทนได้มากกว่า 1 คน โดยผู้มีสิทธิออกเสียงสามารถลงคะแนนได้เกิน 1 เสียง แต่น้อยกว่าจำนวนสมาชิกรัฐสภาที่เขตเลือกตั้งนั้นพึงมี เช่น ในเขตเลือกตั้งที่มีสมาชิกรัฐสภาได้ 4 คน อาจกำหนดให้ผู้ใช้สิทธิมี 2 เสียง ซึ่งผู้ชนะการเลือกตั้ง คือ ผู้ที่ได้คะแนนเสียงสูงสุดจำนวนเท่ากับที่สมาชิกรัฐสภาในเขตนั้นจะมีได้ไล่ตามลำดับลงมา เมื่อเป็นเช่นนั้นผู้ออกเสียงจะมีอิสระมากขึ้น แต่ข้อเสีย คือ เอื้อต่อการแข่งขันกันเองของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาในพรรคการเมืองเดียวกัน

(2) การเลือกตั้งแบบรวมเขต การเลือกตั้งแบบรวมเขต หมายถึง เขตเลือกตั้งที่สามารถเลือกสมาชิกรัฐสภาไปนั่งในสภานิติบัญญัติได้มากกว่า 1 คน ตามสัดส่วนจำนวนประชากรที่มีในเขตเลือกตั้งนั้นๆ ทั้งนี้การเลือกตั้งแบบรวมเขต ใช้กันในประเทศยุโรปตะวันตกเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตมักใช้ควบคู่กับระบบการคิดคะแนนแบบเสียงข้างมากธรรมดา กล่าวคือ ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาก็คือ ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาที่ได้คะแนนเสียงมากกว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาคนอื่นๆ ตามระบบนี้ผู้สมัครรับเลือกตั้งรัฐสภาของพรรคหรือกลุ่มการเมืองอาจลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาเป็นทีม และมีหลายหมายเลขประจำผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเพียงหมายเลขเดียว หรืออาจลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาเป็นรายบุคคลและแต่ละบุคคลมีหลายหมายเลขของตนแยกกันก็ได้ เช่น ในเขตนั้นมี 3 ที่นั่ง หากกฎหมายกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาเป็นทีม ทีมหนึ่งๆ จะต้อง มี 3 คน แต่ใช้หมายเลขเดียวกันทั้งทีม เรียกว่า “ระบบรวมเขตรวมเบอร์” หรือหากกฎหมายไม่ได้บังคับให้ต้องสมัครเป็นทีม ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาแต่ละคนก็มีหมายเลขผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาคนละเบอร์กันก็ได้โดยเรียงลำดับกันไปเรียกว่า “ระบบรวมเขตเรียงเบอร์” (สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2551 : 15) ดังนี้

(ก) ระบบรวมเขตเรียงเบอร์ (block vote systems) ในเขตเลือกตั้งหนึ่ง มีสมาชิกรัฐสภาได้หลายคน (รวมเขต) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งคนหนึ่งสามารถเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาไว้หลายคน (เรียงเบอร์) แต่ไม่เกินจำนวนของสมาชิกรัฐสภาหรือที่นั่งที่มีในเขตเลือกตั้งนั้น เช่น เขตเลือกตั้งหนึ่งมีสมาชิกรัฐสภาได้ 3 คน ก็มีสิทธิลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาได้ 3 คน และเลือกโดยไม่จำเป็นว่าจะต้องเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาจากกลุ่มเดียวหรือพรรคเดียวกัน ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาที่ได้คะแนนสูงสุดเรียงตามลำดับจนครบจำนวนสมาชิกสภาที่พึงมีในเขตนั้นเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภา อย่างไรก็ตามบางประเทศบังคับให้เลือกเป็นพรรคใดได้คะแนนสูงสุด ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาทุกคนของพรรคนั้นจะได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภา ในกรณีนี้จะเรียกว่า

“เป็นระบบรวมเขตเลือกตั้งเป็นพวง” การเลือกตั้งในระบบนี้ จะยึดถือเขตการปกครองขนาดใหญ่ที่สำคัญเป็นหลัก ได้แก่ รัฐ มลรัฐ จังหวัด เป็นต้น ผู้มีสิทธิออกเสียงในเขตเลือกตั้งแบบนี้ จะเลือกสมาชิกรัฐสภาในจำนวนที่ไม่เกินจำนวนที่สมาชิกรัฐสภาเขตนั้นมี รูปแบบนี้มีข้อดีคือผู้ลงคะแนนอาจเลือกผู้สมัครได้จากหลายๆ พรรค ทำให้มีอิสระในการลงคะแนน และการแข่งขันไม่สูงนัก

(ข) ระบบรวมเขตเบอร์เดียว (single vote systems) ในเขตเลือกตั้งหนึ่ง มีผู้แทนได้หลายคน (รวมเขต) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งคนหนึ่งสามารถเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาได้คนเดียว (เบอร์เดียว) ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาที่ได้คะแนนสูงสุดเรียงตามลำดับจนครบจำนวนสมาชิกรัฐสภาที่พึงมีในเขตนั้นเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภา ทั้งนี้ มีการตั้งข้อสังเกตว่าเขตเลือกตั้งแบบแบ่งเขตนั้นมีแนวโน้มไปสู่การเกิดหรือมีลักษณะระบบสองพรรค (two party system)<sup>6</sup> ในขณะที่การเลือกตั้งแบบรวมเขตจะก่อให้เกิดระบบหลายพรรค (multi party system)<sup>7</sup>

<sup>6</sup> ระบบสองพรรค (two party system) เป็นระบบพรรคการเมืองในระบบประชาธิปไตยที่มั่นคงที่สุดประเทศแม่แบบของระบอบประชาธิปไตย เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งยังนิยมใช้อยู่ในขณะนี้ ทั้งนี้เพราะจะมีพรรคการเมืองใหญ่ที่สำคัญเพียง สองพรรค ที่ผลักดันเข้ามาเป็นรัฐบาลบริหารประเทศ หากพรรคใดพรรคหนึ่งได้รับคะแนนเสียงข้างมากในการเลือกตั้งทั่วไป หรือมีเสียงข้างมากในสภานิติบัญญัติก็จะได้เป็นรัฐบาล ระบบการเมืองพรรคการเมืองสองพรรคนั้น การขัดแย้งในนโยบายและอุดมการณ์ระหว่างพรรคการเมืองทั้งสองพรรคใหญ่มักไม่รุนแรง เป็นการขัดแย้งและยืดหยุ่นมีลักษณะประนีประนอมได้ ทั้งนี้เนื่องจากการหาคะแนนเสียงทั้งสองพรรคจำต้องหาคะแนนเสียงให้ได้มากกว่าอีกพรรคหนึ่ง เพื่อที่จะได้เป็นรัฐบาล เพราะความหวังที่จะได้เป็นรัฐบาลนี้เท่าเทียมกันทั้งคู่ จึงต้องมีนโยบายที่ไม่ยืดหยุ่นแต่เฉพาะชนชั้นหนึ่งเท่านั้น แต่จำเป็นต้องมีนโยบายเป็นที่ยอมรับของชนกลุ่มต่างๆ จำนวนมากที่สุดเท่าที่จะทำได้

<sup>7</sup> ระบบพรรคการเมืองหลายพรรค (multi-party system) คือ การที่ประเทศใดประเทศหนึ่งมีประชาชนที่มีความคิดเห็นทางการเมืองแตกแยกกันมาก ต่างกลุ่มต่างจัดตั้งพรรคการเมืองกันขึ้นตามความคิดเห็นและความเห็นของตน จนกระทั่งเมื่อมีการเลือกตั้งขึ้นก็ไม่มีพรรคการเมืองใดเลยที่จะได้ครองเสียงข้างมากในรัฐสภาจนสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ด้วยพรรคการเมืองพรรคเดียว จึงจำเป็นต้องไปร่วมกับพรรคการเมืองอื่นมากกว่าหนึ่งพรรคขึ้นไปรวมกันจัดตั้งรัฐบาลในรูปรัฐบาลผสม สาเหตุการแตกแยกทางความคิดเห็นนั้นเกิดขึ้นจากปัญหาหลายประการ อาทิเช่น เชื้อชาติ ศาสนา ฐานะหรืออาชีพ ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งต่างก็ต้องการให้ชนเชื้อชาติ ศาสนา ฐานะหรืออาชีพเดียวกันได้เข้าไปปกครองเสียงข้างมากในรัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) เพื่อจัดตั้งรัฐบาล (ฝ่ายบริหาร) หรือออกกฎหมายที่ส่งเสริมและพิทักษ์รักษามลประโยชน์ให้แก่กลุ่มของตน ระบบพรรคการเมืองหลายพรรคปรากฏอยู่หลายประเทศในยุโรป เช่น ในประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวีย ฝรั่งเศส อิตาลี เป็นต้น

แต่ทั้งนี้ ย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่นๆ ด้วย เนื่องจากในกระบวนการทางการเมือง มีปัจจัยหลายประการที่มีส่วนกำหนดจำนวนพรรคการเมือง

อย่างไรก็ตามในบางประเทศอนุญาตให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเลือกสลับรายชื่อและเลือกตัวบุคคลของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาได้ ในแง่นี้จึงไม่กำหนดให้แต่ละกลุ่มมี 1 เบอร์ แต่ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาแต่ละคนในแต่ละกลุ่มมีคนเดียวเบอร์ 1 เบอร์ แล้วผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่ละเบอร์จนครบจำนวนที่นั่งจะมีได้ในเขตนั่น โดยไม่จำเป็นต้องเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาในกลุ่มเดียวกัน ดังนั้นในระบบนี้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดในอันดับที่กฎหมายอนุญาตให้มีได้จะได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภา โดยไม่จำเป็นต้องอยู่ในกลุ่มเดียวกัน

## 2. ระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วน

ระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วน<sup>8</sup> (proportional system) (ชินธิป ยุทธางกูร, 2535) ระบบนี้ใช้กับระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อหรือ เรียกว่า ระบบการเลือกตั้งสัดส่วนเลือกพรรคซึ่งระบบการเลือกตั้งสัดส่วนเลือกพรรคหรือระบบบัญชีรายชื่อ เป็นระบบที่พรรคการเมืองจะจัดรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาเป็นกลุ่มหรือบัญชีรายชื่อของพรรค (party list) ทั้งในรูปแบบที่ใช้ทั่วประเทศเป็นหนึ่งเขตเลือกตั้ง เช่น อิสราเอล และ เนเธอร์แลนด์ เป็นต้น อีกรูปแบบหนึ่ง

<sup>8</sup> แนวคิดเบื้องหลังของวิธีการคิดแบบนี้ คือ ความประสงค์ที่จะให้ทุกพรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งต้องได้รับการจัดสรรที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรตามสัดส่วนของคะแนนที่ได้รับ เป็นการอนุญาตให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกกลุ่มทุกภาคส่วนของสังคม สามารถมีผู้แทนฯ ที่แท้จริงของตนเอง ซึ่งถือว่าเป็นแนวคิดที่สะท้อนหลักการประชาธิปไตยและตรงกับเจตนารมณ์ของประชาชนมากที่สุดในปัจจุบัน ในการจัดการเลือกตั้งระบบสัดส่วนนี้รัฐอาจกำหนดให้พรรคการเมืองทำบัญชีรายชื่อเพียงบัญชีเดียว ทั้งนี้ โดยใช้ประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง หรืออาจกำหนดให้มีเขตการเลือกตั้งหลายเขต และให้พรรคการเมืองทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งตามจำนวนเขตเลือกตั้งที่กำหนดก็ได้ การเลือกตั้งในระบบสัดส่วนนี้ อาจมีผลนำไปสู่การมีพรรคการเมืองหลายพรรคในสภาและอาจส่งผลกระทบต่อการจัดตั้งรัฐบาลหรือเสถียรภาพของรัฐบาลได้ แม้กระนั้นก็ตามก็มิผู้เห็นว่าการเลือกตั้งในระบบสัดส่วนนี้ ถือเป็นการเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตยโดยแท้จริง

คือ ในรูปแบบที่แบ่งเป็นเขตเล็ก จำนวนหลายเขตภายในประเทศ เช่น สเปน ฟินแลนด์ เบลเยียม สวิตเซอร์แลนด์ ตุรกี บราซิล และเดนมาร์ก เป็นต้น

ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน (proportional system) ที่ใช้บัญชีรายชื่อ นั้นสามารถแบ่งประเภทบัญชีรายชื่อได้ดังนี้ (บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 2542 : 98-99)

1) บัญชีรายชื่อที่แก้ไขเปลี่ยนแปลงไม่ได้ การใช้บัญชีประเภทนี้ผู้ออกเสียง มีสิทธิเลือกบัญชีใดบัญชีหนึ่งโดยไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงสิ่งใดได้ต้องยอมรับ ทั้งบัญชีรายชื่อและลำดับก่อนหลังตามบัญชีนั้นๆ

2) บัญชีรายชื่อที่อาจเปลี่ยนแปลงได้บ้าง ในระบบนี้ผู้ลงคะแนนสามารถ จัดลำดับก่อนหลังในบัญชีได้หากผู้ลงคะแนนชื่นชอบผู้ใดก็อาจเลื่อนลำดับผู้นั้นมา อยู่ลำดับต้นๆ เพื่อให้บุคคลที่ตนชื่นชอบมีโอกาสเป็นสมาชิกรัฐสภามากขึ้น นอกจากนี้ยังอาจเพิ่มคะแนนตามที่ระบุไว้ให้แก่ผู้สมัครคนใดคนหนึ่งเพื่อเพิ่ม โอกาสให้แก่ผู้นั้น

3) บัญชีรายชื่อแบบเสรี ในระบบนี้ผู้ลงคะแนนเสียงนอกจากจะ เปลี่ยนแปลงลำดับก่อนหลัง ภายในบัญชีใดบัญชีหนึ่งได้แล้วอาจลงคะแนนให้แก่ ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาต่างบัญชีโดยที่ผู้ลงคะแนนเป็นผู้จัดลำดับ ก่อนหลังเอง ทั้งยังอาจเติมชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกรัฐคนอื่นๆ ลงในบัญชีหรือ ชิดชื่อบุคคลที่ตนไม่ต้องการออกก็ได้

ดังนั้นระบบการเลือกตั้งสัดส่วนเลือกพรรคหรือระบบบัญชีรายชื่อถือได้ว่าเป็นระบบการออกเสียงเลือกตั้งที่ให้ความสำคัญต่อพรรคการเมืองอย่างมาก โดย เป็นระบบเลือกตั้งที่ให้ผู้ออกเสียงลงคะแนนเลือกพรรคการเมืองแล้วนำคะแนน

เสียงของพรรคที่ได้ไปคำนวณส่วนแบ่งที่นั่ง ทั้งนี้จำนวนผู้ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภาจะเป็นสัดส่วนที่สัมพันธ์กับคะแนนที่บัญชีรายชื่ออื่นๆ ได้รับ<sup>9</sup>

### 3. ระบบการเลือกตั้งแบบผสม

ระบบการเลือกตั้งแบบผสม เนื่องจากทั้งระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก และแบบสัดส่วน ต่างก็มีข้อดีข้อเสียจึงเกิดระบบการเลือกตั้งแบบผสมเพื่อรวมข้อดีของทั้งสองระบบไว้ด้วยกัน โดยมีการแบ่งวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภาออกเป็น 2 ส่วน ส่วนแรกจะใช้วิธีการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก ส่วนที่สองใช้วิธีการเลือกตั้งแบบสัดส่วน ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งแต่ละคน มี 2 คะแนนเสียง โดยแต่ละคะแนนเสียงมีลักษณะดังนี้ คะแนนเสียงที่ 1 เป็นคะแนนเสียงที่ใช้ลงให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาในเขตเลือกตั้งนั้นของตน คะแนนเสียงที่ 2 เป็นคะแนนเสียงที่ใช้ลงให้แก่บัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาบัญชีใดบัญชีหนึ่ง (สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2551 : 16)

ระบบการเลือกตั้งแบบผสม ที่เอาระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก (majority system) มาผสมกับระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน (proportional

<sup>9</sup> การเลือกตั้งในระบบสัดส่วนจะทำให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง นอกจากนี้ผู้แทนราษฎรจะคำนึงถึงผลประโยชน์ในระดับประเทศยิ่งกว่าผลประโยชน์ท้องถิ่น อย่างไรก็ตามก็มีการที่พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งมากนั้น อาจส่งผลกระทบต่อระบบการเมืองได้น้อย 2 ประการ ดังนี้

1) เนื่องจากการเลือกตั้งแบบสัดส่วนจะทำให้พรรคการเมืองเล็กมีโอกาเข้าสู่สภาได้มาก หากพรรคการเมืองเล็กซึ่งมีความเข้มแข็งโดยระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนเป็นพรรคการเมืองของกลุ่มหัวรุนแรง (ในทางศาสนา เศรษฐกิจ ฯลฯ) เน้นการเปลี่ยนแปลงแบบถอนรากถอนโคน พรรคการเมืองดังกล่าวอาจส่งอิทธิพลในทางที่ไม่ดีนักต่อการบัญญัติกฎหมายหรือการตัดสินใจแก้ปัญหาของรัฐบาลได้

2) การที่พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งมากเกินไปอาจไม่เป็นผลดี หากการจัดตั้ง การดำเนินงานของพรรคการเมืองตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของนักธุรกิจการเมือง ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจกำหนดรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง ทำให้ผู้มีความรู้ความสามารถที่ไม่มีความสัมพันธ์กับผู้มีอำนาจในพรรคการเมืองไม่อาจเข้ามาเป็นผู้แทนของประชาชนได้ แม้จะมีข้อเสียดังกล่าวมานี้ แต่ข้อเสียดังกล่าวอาจแก้ไขได้โดยเทคนิคของกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งนั่นเอง เช่น กำหนดคะแนนรวมขั้นต่ำที่พรรคการเมืองจะต้องได้รับเอาไว้ เพื่อไม่ให้พรรคการเมืองเล็กๆ เข้าสู่สภามากเกินไป หรือกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานของพรรคการเมืองให้โปร่งใสเป็นประชาธิปไตย เพื่อไม่ให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งกุมอำนาจในพรรคการเมืองแต่เพียงผู้เดียว เป็นต้น การเลือกตั้งในระบบสัดส่วนของประเทศต่างๆ นั้นได้รับอิทธิพลมาจากประเทศเยอรมันด้วยกันทั้งนั้นแล้วแต่ละประเทศที่นำไปใช้ จะมีการประยุกต์ดัดแปลงให้เหมาะสมกับประเทศของตน

system) (บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 2542 : 100-101) ซึ่งอาจแยกอธิบายได้ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2557) ดังนี้

1) การใช้ทั้งสองระบบผสมกัน เป็นระบบที่กำหนดวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภาโดยให้ผู้สมัครรับการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาขณะในเขตเลือกตั้งขึ้นอยู่กับสัดส่วนคะแนนเสียงที่พรรคการเมืองได้รับจากระบบบัญชีรายชื่อในเขตนั้น โดยคะแนนจากบัญชีรายชื่อของพรรคจะถูกนำไปชดเชย ให้สัดส่วนที่เสียไปของพรรคนั้นในระดับเขต เช่น หากพรรคการเมืองได้รับคะแนนเสียงจากระบบบัญชีรายชื่อร้อยละ 15 แต่ไม่ได้รับเลือกตั้งจากการเลือกตั้งในระบบแบ่งเขตเลย พรรคการเมืองนั้นก็จะได้รับการชดเชยในระบบบัญชีรายชื่อให้มีตัวแทนเท่ากับร้อยละ 15 ของจำนวนที่นั่งสมาชิกรัฐสภา ซึ่งในระบบนี้จะทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กมีโอกาสได้ที่นั่งมากขึ้น ประเทศที่ใช้ระบบเลือกตั้งแบบนี้ ได้แก่ นิวซีแลนด์ เยอรมนีและอิตาลี เป็นต้น

2) การใช้ทั้งสองระบบคู่ขนานกัน จะมีลักษณะเป็นระบบการเลือกตั้งแบบผสม ซึ่งจะเป็นการกำหนดวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภาออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาในระบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และกลุ่มที่เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาในระบบสัดส่วนจากบัญชีรายชื่อ พรรคการเมือง ซึ่งคะแนนทั้งสองส่วนนี้จะป็นอิสระออกจากกัน โดยไม่นำคะแนนจากระบบการเลือกตั้งทั้งสองระบบมาคิดรวมกัน และไม่มีการชดเชยคะแนนเพื่อให้ที่นั่งที่พรรคได้รับ สัดส่วนสัดส่วนคะแนนที่แท้จริงของพรรคจากระบบบัญชีรายชื่อ ระบบนี้มีใช้ เช่น ประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น ทั้งนี้กล่าวได้ว่า ระบบคู่ขนานได้รับความนิยมมากกว่าระบบผสม เพราะมีความสลับซับซ้อนน้อยกว่า และง่ายต่อการทำความเข้าใจของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง แต่ภายใต้ระบบผสมเขตกับสัดส่วนจะทำให้พรรคเล็กมีโอกาสได้ที่นั่งมากขึ้น

เมื่อพิจารณาถึงระบบการเลือกตั้งทั้ง 3 ระบบ จะพบว่าระบบการเลือกตั้งที่ใช้กันแพร่หลายมาที่สุด คือ ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก กับระบบการเลือกตั้งแบบผสม คือ ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากผสมกับระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน

## 2. วิเคราะห์เปรียบเทียบโครงสร้างรัฐสภาและวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญไทย อดีต-ปัจจุบัน

ประเทศไทยตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 และได้มีพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทย และมีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญอีกหลายฉบับในเวลาต่อมาถึงปัจจุบันรวม 18 ฉบับ โดยรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับจะกำหนดโครงสร้างและการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) นั้นจะแตกต่างกันตามสถานการณ์ทางการเมืองในเวลานั้น รัฐธรรมนูญบางฉบับกำหนดให้มีสภาเดียวบางฉบับให้มีสภาคู่หรือสองสภาและกำหนดวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภาแสดงให้เห็นสภาพการปกครองของประเทศในขณะนั้นว่าเป็นประชาธิปไตยแบบใดระหว่างประชาธิปไตยเต็มใบกับประชาธิปไตยครึ่งใบ กล่าวคือ ประชาธิปไตยเต็มใบ หมายถึง ระบอบการปกครองแบบเสรี ที่เป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน ส่วนประชาธิปไตยครึ่งใบ หมายถึง ระบอบการปกครองที่เป็นการผสมระหว่างระบบประชาธิปไตยและระบบเผด็จการ กล่าวคือ ในการปกครองแบบนี้มีลักษณะพิเศษโดยมีสมาชิกรัฐสภาประกอบไปด้วยกลุ่มข้าราชการ (โดยส่วนมากจะมาจากข้าราชการทหาร ตำรวจ) และเทคโนโลยีโนแครต และกลุ่มนักธุรกิจนักการเมือง

### 2.1 วิเคราะห์เปรียบเทียบโครงสร้างของรัฐสภาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

โครงสร้างของรัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญไทยในอดีต-ปัจจุบัน จำนวน 18 ฉบับ พบว่ารัฐธรรมนูญแต่ละฉบับจะกำหนดให้มีสภาเดียวและสภาคู่ โดยมีตารางเปรียบเทียบ ดังนี้

ตารางที่ 1 : ตารางเปรียบเทียบโครงสร้างของรัฐสภาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีสภาเดียว	บทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีสภาคู่
- พระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475	- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม 2475	- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2490
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2475 แก้ไขเพิ่มเติม 2495	- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492
- ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร 2502	- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511
- ธรรมนูญการปกครอง 2515	- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2519	- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521
- ธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักร 2520	- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534
- ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร 2534	- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว 2549	- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

2.1.1 บทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีสภาเดียว

จากตารางเปรียบเทียบข้างต้นพบว่า มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีรัฐสภาเป็นสภาเดียว คือ พระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม 2475 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2475 แก้ไขเพิ่มเติม 2495 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร 2502 ธรรมนูญการปกครอง 2515 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2519 ธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักร 2520 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร 2534 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว 2549

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติให้มีรัฐสภาเป็นสภาเดียวของประเทศไทย พบว่าจะป็นรัฐธรรมนูญที่มาจากกรปฏิวัติ<sup>10</sup> หรือการรัฐประหาร<sup>11</sup>

<sup>10</sup> การปฏิวัติ (revolution) เมื่อนำมาใช้ในความหมายในทางการเมือง หมายถึง พฤติการณ์ในการเลิกล้มหรือล้มล้างระบอบการปกครองหรือรัฐบาลซึ่งครองอำนาจอยู่นั้นแล้ว โดยใช้กำลังบังคับแล้วสถาปนาระบอบการปกครองหรือจัดตั้งรัฐบาลใหม่ การปฏิวัติจึงเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างครั้งใหญ่ โดยมีการเปลี่ยนแปลงตามระบบเดิม ซึ่งอาจยกเลิกใช้แบบใหม่หรือโครงสร้างเดิมเป็นส่วนใหญ่ เช่น จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เปลี่ยนเป็นระบอบประชาธิปไตย เป็นต้น ดังนั้นเมื่อมีการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองก็ต้องมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับนั้นด้วยเพื่อให้มีหลักการและโครงสร้างการปกครองจากเดิมเปลี่ยนแปลงตามที่คณะปฏิวัติต้องการ และอาจออกกฎหมายมารับรองการกระทำของตนให้ชอบด้วยกฎหมายหรือชอบด้วยรัฐธรรมนูญในเวลาต่อหลังจากการทำปฏิวัติเรียบร้อยแล้ว

คือ มาจากการจัดทำรัฐธรรมนูญนอกวิถีทางรัฐธรรมนูญจะเป็นไปในลักษณะของ ประชาธิปไตยครึ่งใบ ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติให้มีรัฐสภาเป็นสภาเดียวที่มาจาก การปฏิวัติ คือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ซึ่งถือว่าเป็น รัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทย

2. รัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติให้มีรัฐสภาเป็นสภาเดียวที่มาจาก การรัฐประหาร คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 ธรรมนูญการปกครอง แห่งราชอาณาจักร พ.ศ. 2520 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534 และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2549

3. รัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติให้มีรัฐสภาเป็นสภาเดียวที่มาจาก การ จัดโดยสภานิติบัญญัติ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475

เมื่อพิจารณาศึกษาถึงที่มาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับข้างต้นแล้ว พบว่าโดยส่วนมากจะเป็นรัฐธรรมนูญที่จัดทำเพื่อใช้บังคับใช้ชั่วคราวเพื่อต้องการ ให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือฉบับถาวรขึ้นมาใช้บังคับ ซึ่งรัฐธรรมนูญเหล่านี้เป็น รัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีรัฐสภาเป็นสภาเดียว จะเป็นไปในลักษณะของ รัฐธรรมนูญแบบประชาธิปไตยครึ่งใบที่เป็นการผสมระหว่างระบบประชาธิปไตย และระบบเผด็จการ กล่าวคือ ในการปกครองแบบนี้มีลักษณะพิเศษโดยมีสมาชิก

<sup>11</sup> รัฐประหาร (coup d' etate) คือ การใช้กำลังอำนาจเข้าเปลี่ยนแปลงอำนาจของรัฐ ยึดอำนาจการปกครอง ของรัฐมาเป็นอำนาจของคณะรัฐประหาร เป็นการเปลี่ยนแปลงเฉพาะเพียงรัฐบาล หรือ กล่าวอีกนัยหนึ่งเป็น การล้มล้างรัฐบาลที่บริหารปกครองรัฐในขณะนั้น แต่ไม่ใช่การล้มล้างการปกครองหรือรัฐทั้งรัฐและไม่ จำเป็นต้องมีการใช้ความรุนแรงหรือนองเลือดเสมอไป เมื่อคณะรัฐประหารเข้ามายุติครองอำนาจการปกครอง ประเทศจึงจำเป็นต้องยกเลิกรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่กำหนดไว้ไม่ให้มีการปฏิวัติ รัฐประหาร จะมีความผิดในข้อหาบกฏ เพื่อให้คณะรัฐประหารพ้นข้อหาของความผิดดังกล่าวได้นั้นต้องมีการ ยกเลิกรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ตามความผิดนั้นยังเป็นความผิดอาญาอยู่ จึงต้องมีการดำเนินการ เช่น การ ออกกฎหมายนิรโทษกรรม หรืออาจกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญว่าการกระทำของคณะรัฐประหารนั้นชอบด้วย กฎหมายและชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เป็นต้น เพื่อให้ตนเองหรือคณะบุคคลดังกล่าวพ้นผิด

รัฐสภาประกอบไปด้วยกลุ่มข้าราชการ (โดยส่วนมากจะมาจากข้าราชการทหาร ตำรวจ) และเทคโนโลยี และกลุ่มนักธุรกิจนักรการเมือง เพราะสมาชิกสภาจากการแต่งตั้งทั้งหมดและที่สำคัญรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับดังกล่าวข้างต้นมาจากการจัดทำรัฐธรรมนูญนอกวิถีทางรัฐธรรมนูญ คือ การจัดทำรัฐธรรมนูญโดยคณะปฏิวัติ รัฐประหารที่เป็นประชาธิปไตยครึ่งใบ ซึ่งจะผิดแผกแตกต่างไปจากประเทศที่มี บทบัญญัติรัฐธรรมนูญในรูปแบบสภาเดียว เช่น สิงคโปร์ เกาหลีใต้ สวีเดน นอร์เวย์ เดนมาร์ก เป็นต้น ที่เป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเต็มใบที่เป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน อย่างแท้จริง

### 2.1.2 รัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีสองสภา

จากตารางเปรียบเทียบข้างต้นพบว่า มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีรัฐสภาเป็นสภาคู่หรือสองสภา คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2490 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

เมื่อพิจารณาศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับที่กำหนดให้มีรัฐสภาเป็นสภาคู่หรือสองสภาจะกำหนดวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาสภาที่แตกต่างกัน จะพบว่าจะเป็นการจัดทำรัฐธรรมนูญที่มาจาก การรัฐประหารกับมาจากการจัดทำรัฐธรรมนูญโดยสภานิติบัญญัติกับ สภาร่างรัฐธรรมนูญ ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติให้มีรัฐสภาเป็นสภาคู่หรือสองสภาที่มาจาก การรัฐประหาร คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2490 และถือว่าเป็นประชาธิปไตยครึ่งใบ

2. รัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติให้มีรัฐสภาเป็นสภาคู่หรือสองสภาที่มาจาก การจัดทำรัฐธรรมนูญตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ คือ การจัดทำรัฐธรรมนูญโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติกับสภาร่างรัฐธรรมนูญ ดังนี้

1) การจัดทำรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติที่มีสภาคู่โดยสภานิติบัญญัติ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534

2) การจัดทำรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติที่มีสภาคู่โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับที่กำหนดให้มีสภาคู่หรือสองสภาจะพบว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มาจากการจัดทำรัฐธรรมนูญด้วยวิถีทางประชาธิปไตยเป็นส่วนใหญ่ อาจจะทำรัฐธรรมนูญโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติหรือจัดทำโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ตามมีเพียงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2490 เท่านั้นที่มีการจัดรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีสภาคู่หรือสองสภาโดยการรัฐประหาร

เมื่อพิจารณาตามเกณฑ์แนวคิดทฤษฎีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเต็มใบที่เป็นการปกครองแบบเสรี เป็นการปกครองของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน คงมีแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เท่านั้นที่กำหนดโครงสร้างรัฐสภาเป็นสภาคู่ที่มาจากกรปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง

## 2.2 วิเคราะห์เปรียบเทียบการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

การเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญไทยตั้งแต่อดีต-ปัจจุบัน ทั้งสิ้น 18 ฉบับ จะพบว่ารัฐธรรมนูญแต่ละฉบับจะกำหนดวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาจะมีความแตกต่างกันตามสถานการณ์ทางการเมืองในขณะนั้นที่เป็นรูปแบบสภาเดี่ยวและสภาคู่หรือสองสภาโดยมีตารางเปรียบเทียบดังนี้

ตารางที่ 2 : ตารางเปรียบเทียบการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

สภาเดียวมีสมาชิกประเภทเดียว แต่งตั้งทั้งหมด	สภาเดียวมีสมาชิก 2 ประเภท เลือกตั้งและแต่งตั้ง	สภาเดียวที่มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง	สภาคู่สภาหนึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้งอีกสภาหนึ่งสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง	สภาคู่สมาชิกมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด	สภาคู่สภาหนึ่งมาจากการเลือกตั้งอีกสภาหนึ่งมาจากการแต่งตั้งและเลือกตั้ง
<ul style="list-style-type: none"> <li>- พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.2475 สมัยที่ 1</li> <li>- ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502</li> <li>- ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515</li> <li>- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519</li> <li>- ธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. 2520</li> <li>- ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534</li> <li>- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2549</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 สมัยที่ 2</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475</li> <li>- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489</li> <li>- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2490</li> <li>- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492</li> <li>- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511</li> <li>- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517</li> <li>- รัฐธรรมนูญรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2521</li> <li>- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550</li> </ul>

2.2.1 สภาเดียวมีสมาชิกรัฐสภาประเภทเดียว แต่งตั้งทั้งหมด

จากตารางเปรียบเทียบการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีสภาเดียวและกำหนดให้มีสมาชิกรัฐสภาประเภทเดียว

มาจากการแต่งตั้งทั้งหมด คือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ในสมัยที่ 1<sup>12</sup> ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 ธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. 2520 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2549 ซึ่งกำหนดรูปรัฐสภาเป็นแบบสภาเดียว ประกอบด้วยสมาชิกรัฐสภาที่มาจากแต่งตั้งทั้งหมด โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้นำกลุ่มบุคคลผู้กุมอำนาจในขณะนั้นซึ่งอาจเป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติ รัฐประหารหรือนายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำรายชื่อบุคคลขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภา

เมื่อพิจารณาวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาประเภทเดียวที่มาจาก การแต่งตั้งทั้งหมดพบว่ารัฐธรรมนูญแต่ละฉบับอาจเรียก “รัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติ” แตกต่างกัน เช่น ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 เรียกว่า “สภาผู้แทนราษฎร”<sup>13</sup> ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502

<sup>12</sup> มาตรา 10 พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ได้กำหนดวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนี้

“มาตรา 10 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องเป็นไปตามกาลสมัยดังนี้

สมัยที่ 1 นับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นต้นไปจนกว่าจะถึงเวลาที่สมาชิกในสมัยที่ 2 จะเข้ารับตำแหน่งให้ คณะราษฎรซึ่งมีคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารเป็นผู้ใช้อำนาจแทนจัดตั้งผู้แทนราษฎรชั่วคราวขึ้นเป็นจำนวน 70 นายเป็นสมาชิกในสภา

สมัยที่ 2 ภายในเวลา 6 เดือนหรือจนกว่าการจัดประเทศเป็นปกติเรียบร้อย สมาชิกในสภาจะต้องมีบุคคล 2 ประเภท ทำกิจกรรมร่วมกัน คือ

ประเภทที่ 1 ผู้แทนซึ่งราษฎรจะได้เลือกขึ้นจังหวัดละ 1 นาย ถ้าจังหวัดใดมีสมาชิกเกินกว่า 100,000 คน ให้จังหวัดนั้นเลือกผู้แทนเพิ่มขึ้นอีก 1 นาย ทุกๆ 100,000 นั้น เศษของ 100,000 ถ้าเกินกว่าครึ่งให้นับเพิ่มขึ้นอีก 1

ประเภทที่ 2 ผู้เป็นสมาชิกอยู่แล้วในสมัยที่ 1 มีจำนวนเท่ากับสมาชิกประเภทที่ 1 ถ้าเกินให้เลือกกันเองว่าผู้ใดจะคงเป็นสมาชิกต่อไป ถ้าจำนวนขาดให้ผู้ที่มิตัวตนอยู่เลือกบุคคลใดๆ เข้าแทนจนครบ

สมัยที่ 3 เมื่อจำนวนราษฎรทั่วประเทศได้สงบเรียบร้อยได้สงบได้เป็นจำนวนเกินกว่าครึ่ง และอย่างช้าต้องไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญนี้ สมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรจะต้องเป็นผู้ที่ราษฎรได้เลือกตั้งขึ้นเองทั้งสิ้น สมาชิกประเภทที่ 2 เป็นไม่อีกต่อไป

<sup>13</sup> มาตรา 10 พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475

เรียกว่า “สภาร่างรัฐธรรมนูญ”<sup>14</sup> ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2549 เรียกว่า “สภานิติบัญญัติแห่งชาติ”<sup>15</sup> ส่วน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 เรียกว่า “สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน”<sup>16</sup>

### 2.2.2 สภาเดียวมีสมาชิกรัฐสภา 2 ประเภท เลือกตั้งและแต่งตั้ง

จากตารางเปรียบเทียบการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีสภาเดียวและกำหนดวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกสภา 2 ประเภท คือ มาจากการเลือกตั้งและแต่งตั้ง คือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475

เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ในสมัยที่ 2<sup>17</sup> แล้วพบว่าจะมีรูปแบบสภาเดียว มีสมาชิกสภา คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นี้ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท ประเภทหนึ่งมาจากการเลือกตั้งซึ่งเป็นการเลือกตั้งทางอ้อมและอีกประเภทหนึ่งมาจากการแต่งตั้ง สมาชิกรัฐสภาทั้งสองประเภทมีสิทธิและหน้าที่เท่ากันทุกประการ

### 2.2.3 สภาเดียวที่มีสมาชิกรัฐสภามาจากการเลือกตั้ง

จากตารางเปรียบเทียบการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีสภาเดียวและมีวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาประเภทเดียว ที่มาจากการเลือกตั้ง คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495

เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม 2475 แล้วพบว่ากำหนดให้มีสมาชิกรัฐสภาประเภทเดียว เรียกว่า “สมาชิกผู้แทนราษฎร” กำหนดให้สมาชิกรัฐสภามาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเขตเดียวเบอร์เดียว

<sup>14</sup> มาตรา 6 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502

<sup>15</sup> มาตรา 6 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 มาตรา 6 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520 และ มาตรา 5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2549

<sup>16</sup> มาตรา 10 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519

<sup>17</sup> มาตรา 10 พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475

โดยใช้การเลือกตั้งระบบเสียงข้างมากแบบสัมพัทธ์หรือเสียงข้างมากธรรมดา เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร<sup>18</sup>

#### 2.2.4 สภาคู่สภาหนึ่งสมาชิกรัฐสภามาจากการเลือกตั้งอีกสภาหนึ่ง สมาชิกรัฐสภามาจากการแต่งตั้ง

จากตารางเปรียบเทียบการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภาตามบทบัญญัติ รัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีสภาคู่ โดยสภาหนึ่งสมาชิกรัฐสภามาจากการเลือกตั้ง และอีกสภาหนึ่งสมาชิกรัฐสภามาจากการแต่งตั้ง คือ รัฐสภาตามบทบัญญัติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2490 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2521 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534

เมื่อพิจารณาศึกษาวิเคราะห์ถึงที่มาสมาชิกสภาคู่หรือสองสภา แต่ละสภา ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้สภาคู่ สภาหนึ่งมาจากการเลือกตั้งอีกสภา หนึ่งมาจากการแต่งตั้งจะแตกต่างกันออกไปแล้ว จะพบว่ารัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ กำหนดรัฐสภาที่มีสมาชิกรัฐสภามาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนโดยตรงเรียกว่า “สภาผู้แทนราษฎร” ส่วนสภาที่มีสมาชิกรัฐสภามาจากการแต่งตั้งเรียกว่า “วุฒิสภา” ยกเว้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2498 เรียก “พฤตสภา”<sup>19</sup>

รัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีสภาคู่หรือสองสภา สภาหนึ่งมาจากการเลือกตั้ง อีกสภาหนึ่งมาจากการแต่งตั้ง แยกพิจารณาได้ดังนี้ คือ รัฐธรรมนูญที่กำหนดที่มา ของสภาที่มาจากการเลือกตั้ง คือ สภาผู้แทนราษฎร จะมีที่มาของสมาชิกสภาจาก การเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดาแบบแบ่งเขตกับรวมเขต ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญที่กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากระบบเลือกตั้ง แบบเสียงข้างมากธรรมดาแบบแบ่งเขต คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489

<sup>18</sup> มาตรา 16-17 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475

<sup>19</sup> ส่วนที่ 2 พฤตสภา ตั้งแต่มาตรา 24-28 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489

2. รัฐธรรมนูญที่กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดาแบบรวมเขตเบอร์เดียว คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2490 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511

3. รัฐธรรมนูญที่กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดาแบบรวมเขตเรียงเบอร์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 รัฐธรรมนูญรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2521 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534

### 2.2.5 สภาผู้สมาชิกรัฐสภาจากการเลือกตั้งทั้งหมด

จากตารางเปรียบเทียบการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีสภาผู้และกำหนดให้ที่มาหรือการเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกสภาทั้ง 2 สภา มาจากการเลือกตั้งทั้งหมด คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งทั้งหมด<sup>20</sup>

เมื่อพิจารณาถึงที่มาของสมาชิกรัฐสภาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พบว่าประเทศไทยปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน เพราะผู้แทนมาจากการเลือกตั้งทั้งหมดเป็นประชาธิปไตยเต็มใบเป็นการปกครองมาจากประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง มิใช่ประชาธิปไตยครึ่งใบอีกต่อไป โดยใช้ระบบสภาผู้ที่กำหนดให้สมาชิกรัฐสภามาจากการเลือกตั้งทั้งสองสภา ดังนี้

1. ที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มาจากการเลือกตั้งแบบผสม คือ ระบบการเลือกตั้งเสียงข้างมากแบบธรรมดาในลักษณะแบ่งเขตเลือกตั้ง เขตเดียวเบอร์เดียว กับการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ (ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนเลือกพรรค)<sup>21</sup>

<sup>20</sup> มาตรา 90 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

<sup>21</sup> มาตรา 98-103 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

2. ที่มาของสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งรวมเขตเบอร์เดียวในเขตเลือกตั้งหนึ่งมีผู้แทนได้หลายคน (รวมเขต) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งคนหนึ่งสามารถเลือกผู้สมัครได้คนเดียว (เบอร์เดียว) ผู้สมัครที่ได้คะแนนสูงสุดเรียงตามลำดับจนครบจำนวนผู้แทนที่พึงมีในเขตนั้นเป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง<sup>22</sup>

### 2.2.6 สภาคู่สภาหนึ่งสมาชิกรัฐสภามาจากการเลือกตั้ง อีกสภาหนึ่งสมาชิกรัฐสภามาจากการแต่งตั้งและเลือกตั้ง

จากตารางเปรียบเทียบการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีสภาคู่ คือ กำหนดให้สภาหนึ่งสมาชิกรัฐสภามาจากการเลือกตั้งและอีกสภาหนึ่งกำหนดให้สมาชิกรัฐสภามาจากการแต่งตั้งและเลือกตั้ง สภาที่มีสมาชิกรัฐสภามาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนโดยตรงเรียกว่า “สภาผู้แทนราษฎร” ส่วนสภาที่มีสมาชิกรัฐสภามาจากการแต่งตั้งและเลือกตั้งคือ “วุฒิสภา” รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 (ฉบับปัจจุบัน) เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ดังนี้

1. กำหนดให้ที่มาของสภาผู้แทนราษฎรให้ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบผสม คือ ในระบบการเลือกตั้งเสียงข้างมากแบบรวมเขตเบอร์เดียว กับการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ เป็นการเลือกตั้งแบบคู่ขนาน แต่อย่างไรก็ตามได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้กำหนดให้การเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต เขตเดียวเบอร์เดียว โดยใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งและแบ่งเขตตามจำนวนประชากร<sup>23</sup>

2. กำหนดให้มีที่มาหรือวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งและการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต เขตละหนึ่งคนโดยใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง<sup>24</sup>

<sup>22</sup> มาตรา 121-123 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

<sup>23</sup> มาตรา 93-98 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

<sup>24</sup> มาตรา 111-114 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

## สรุป

ประเทศไทยเรตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญไทยตั้งแต่อดีต-ปัจจุบัน 18 ฉบับ ได้นำรูปแบบรัฐสภาหรือแบบฝ่ายนิติบัญญัติที่มีใช้กันทั่วโลกทุกรูปแบบไม่ว่าจะเป็นสภาเดียวและสภาคู่ โดยกำหนดให้สมาชิกรัฐสภาที่เป็นสภาเดียวที่มาจากการแต่งตั้งหรือสภาเดียวมีสมาชิกสองประเภท เลือกตั้งและแต่งตั้ง หรือ สภาเดียวมีสมาชิกสองประเภท เลือกตั้งและแต่งตั้งหรือการเลือกตั้ง และมีสภาคู่หรือสองสภา กำหนดให้สมาชิกรัฐสภาอาจจะมาจกสภาหนึ่งมาจากการเลือกตั้ง อีกสภาหนึ่งมาจากการแต่งตั้งหรือสมาชิกมาจากการเลือกตั้งทั้งหมดหรือสภาหนึ่งมาจากการเลือกตั้ง อีกสภาหนึ่งมาจากการแต่งตั้งและเลือกตั้ง แต่พบว่าการพัฒนาระบบประชาธิปไตยของประเทศไทยเราก็กังพัฒนาไปไม่ถึงไหน อาจเป็นเพราะประเทศไทยเรามีการรัฐประหารบ่อยครั้ง ลองระบบรัฐสภาไปหลายรูปแบบด้วยเหตุผลทางการเมืองและไม่ต่อเนื่องอาจเป็นเหตุให้พัฒนาระบบรัฐสภาที่ไม่พัฒนาและบางครั้งก่อให้เกิดการครอบงำเกิด “ระบบเผด็จการโดยพรรคการเมืองของนายทุนในระบบรัฐสภา” ทำให้นายทุนทั้งหลายใช้เงินและอิทธิพลในการซื้อเสียงเพื่อเข้ามาจับขั้ว รวมกลุ่มกันเป็นเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรและเข้ามาเป็นรัฐบาลที่ผูกขาดอำนาจรัฐและใช้อำนาจรัฐแสวงหาความร่ำรวยจากทรัพยากรของส่วนรวมทั้งทางตรงและทางอ้อม ทั้งโดยการทุจริตคอร์รัปชั่นโดยตรงและโดยการทุจริตทางนโยบาย คือ การตรากฎหมายที่ไม่ควรจะตราขึ้นมาและไม่ตรากฎหมายที่ควรจะต้องตรา รวมทั้งการใช้นโยบายประชานิยม (populist) โดยไม่มีขอบเขตเพียงเพื่อซื้อเสียงและซื้อความนิยมจากประชาชน เพื่อให้ตนได้อยู่ในตำแหน่งให้นานที่สุด เพื่อจะได้ผูกขาดอำนาจรัฐต่อไป เป็นเหตุให้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่โครงสร้างรัฐสภาและวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภาของไทย ทั้งสิ้นอดีต-ปัจจุบัน จำนวน 18 ฉบับ พบว่า จำนวน 17 ฉบับ มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่กำหนดโครงสร้างและวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภาที่ไม่ได้เกิดขึ้นจากความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง มีเพียงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เพียงฉบับเดียวที่กำหนดโครงสร้างรัฐสภาและวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของ

สมาชิกรัฐสภาในรูปแบบประชาธิปไตยเต็มใบที่เป็นการปกครองจากประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง

### เอกสารอ้างอิง

- เกียรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ และคณะ. (2553). **การกระทำทางรัฐบาล ศึกษากรณี เปรียบเทียบระหว่างประเทศไทย สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธรัฐ สาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกาและอังกฤษ**. กรุงเทพฯ : สำนักงาน ศาลรัฐธรรมนูญ.
- กลุ่มงานเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2547). **อำนาจหน้าที่ของรัฐสภา**. กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักงานประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภา ผู้แทนราษฎร. (2548). **การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน**. กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2554). **100 ปีชาตกาล ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม**. หนังสือที่ระลึกเนื่องในงานรำลึก ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม. 25 มิถุนายน 2554.
- จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. (2547). **เอกสารประกอบการบรรยาย วิชา น. 250 กฎหมายมหาชนเบื้องต้น**. กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ชินธิป ยุทธางกูร. (2535). **ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนแบบเยอรมัน**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. **การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตและแบบสัดส่วน**. แหล่งที่มา URL : <http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php/>. 4 มีนาคม 2557.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2542). **การเลือกตั้งและพรรคการเมือง : บทเรียนจาก เยอรมัน**. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายการศึกษา.
- บุรียักษ์ นามวัฒน์. (2527). **องค์กรนิติบัญญัติ**. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

ปริญญญา เทวานฤมิตรกุล. (2554). ปัญหาของระบบเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ

2440. 7 เมษายน 2554. กรุงเทพฯ. 85-86.

พรชัย เลื่อนฉวี. (2544). กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง. พิมพ์ครั้งที่ 3.

กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. การเลือกตั้งในรัฐเสรีประชาธิปไตย. แหล่งที่มา URL :

[http://www.nccc.go.th/constitution/NewsUpload/39\\_1\\_acharnvorachet01.doc](http://www.nccc.go.th/constitution/NewsUpload/39_1_acharnvorachet01.doc). 17 ตุลาคม 2552.

วิชญ์ เครืองาม. (2530). กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ :

สำนักพิมพ์นิติบรรณการ.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2547). ญัตติในสภานุกรมการเมืองไทย. กรุงเทพฯ :

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สถาบันพระปกเกล้า สถาบันสัญญาธรรมศักดิ์เพื่อประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สิทธิกร ศักดิ์แสง. (2554). หลักกฎหมายมหาชน. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม.

สุวัฒน์ เสนีย์วงศ์ ณ อยุธยา. สภาสูงในบางประเทศ. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร

มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2551). รัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 : การศึกษาการบังคับใช้.

กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2548). การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน

ราษฎร. กรุงเทพฯ : วีซ่าแทค.

สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2554). อำนาจหน้าที่สภานิติบัญญัติ

แห่งชาติตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550.

กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

