ประเด็นยกร่างรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ : ข้อควรรู้ในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่
(สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา)

รุจิเรข ชุ่มเกษรกูลกิจ*
สมัชญ์ สมบัติพานิช**

บทนำ

ภายหลังจากการก่อรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ ได้มีการประกาศใช้ "รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว" เพื่อใช้บังคับแทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งถูกประกาศยกเลิกไปในวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๙[๑] เนื้อหาสาระสำคัญประการหนึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวนี้ได้แก่ การกำหนดให้มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญและกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร โดยจะต้องกระทำหน้าที่ดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวัน[๒] ภายหลังจากนั้นคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญจะต้องชี้แจงไปยังสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ องค์กรต่าง ๆ ตลอดจนประชาชนถึงเนื้อหาสาระรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ว่ามีความแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ อย่างไรบ้าง[๓] โดยประชาชนจะทำการลงประชามติยอมรับรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน แต่ไม่เกินสามสิบวัน[๔] และหากปรากฏว่าเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติไม่เห็นชอบให้ใช้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติจะประชุมร่วมกับคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณานำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เคยใช้บังคับมาก่อนฉบับใดฉบับหนึ่งปรับปรุงให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันออกเสียงประชามติ และนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญต่อไป[๕]

---

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

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

[๑] ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓

[๒] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๒๙

[๓] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๒๖

[๔] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๒๙

[๕] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๓๒

ในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ได้มีการกำหนดกรอบรับฟังความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาในการยกร่างรัฐธรรมนูญ[๖] ซึ่งปรากฏว่าได้มีความเห็นที่หลากหลายเกี่ยวกับปัญหาอันเกิดจากการใช้บังคับรัฐธรรมนูญปีพุทธศักราช ๒๕๔๐ รวมถึงการเสนอทางออกในปัญหาดังกล่าวอยู่หลายประการ ในหลายประเด็นได้เคยถูกหยิบยกขึ้นพิจารณาเมื่อครั้งยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช ๒๕๔๐ มาแล้ว อาทิ การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ความเหมาะสมในการกำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากระบบบัญชีรายชื่อ การกำหนดวุฒิการศึกษาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ฯลฯ ด้วยเหตุดังกล่าว ผู้เขียนจึงได้รวบรวมสรุปประเด็นต่างๆ ที่ได้มีการอภิปรายในชั้นยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช ๒๕๔๐ ในบทบัญญัติว่าด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เพื่อเผยแพร่ให้ทราบและเข้าใจถึงเหตุผล ที่มา ตลอดจนข้อโต้แย้งต่างๆ อันจะทำให้กระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญมีความรอบคอบยิ่งขึ้น อีกทั้งประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดทางเลือกที่ควรจะเป็นอันนำไปสู่การลงประชามติที่มีคุณภาพ และทำให้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นคำตอบที่เหมาะสมที่สุดในการปฏิรูปการเมือง

โดยผู้เขียนได้แบ่งเนื้อหาออกเป็นสองส่วน ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งจะกล่าวถึงคุณสมบัติ วาระการดำรงตำแหน่ง การสิ้นสุดสมาชิกภาพ และหลักเกณฑ์การเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา โดยได้นำข้อสังเกตที่ปรากฏในรายงานการประชุมยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ทั้งชั้นกรรมาธิการและสภาร่างรัฐธรรมนูญมาสรุปและเรียบเรียงใหม่ทั้งหมด เพื่อให้สะดวกต่อการศึกษาทำความเข้าใจ อีกทั้งผู้เขียนยังได้นำข้อเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญที่มีการเรียกร้องในช่วงที่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๐ 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[๗]

อย่างไรก็ตาม หากการใช้อำนาจอธิปไตยในการบริหารบ้านเมืองของประชาชนนั้นเป็นการใช้อำนาจของแต่ละปัจเจกชน ย่อมทำให้การบริหารบ้านเมืองดำเนินการไปได้อย่างลำบาก เนื่องจากสภาพความคิดเห็นตลอดจนพื้นฐานของแต่ละบุคคลนั้นมีความหลากหลายแตกต่างกันออกไป จึงจำเป็นที่จะต้องกำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้แทนของประชาชนเข้าไปดำเนินกิจการบ้านเมืองแทน โดยที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนทั้งประเทศ ด้วยเหตุนี้การปกครองของประเทศไทยจึงเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทน (Representative Democracy) มาจนถึงทุกวันนี้

อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายหลังจากที่ได้รับเลือกเข้าไปในสภาตามรัฐธรรมนูญ คือ การใช้อำนาจนิติบัญญัติและการใช้อำนาจบริหาร โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะใช้อำนาจนิติบัญญัติในการเสนอและพิจารณาร่างกฎหมาย[๘] ในขณะที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ซึ่งได้รับมติเห็นชอบจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากกว่ากึ่งหนึ่งให้ดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารแผ่นดิน[๙] โดยนายกรัฐมนตรีจะเสนอชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ดำรง

---

[๗] กิตติศักดิ์ ปรกติ. “สถานะและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ซึ่งสืบทอดมาจากจารีตประเพณีและบทบัญญัติแห่งกฎหมาย.” ใน **เอกสารประกอบการสัมมนางานวิชาการเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในโอกาสฉลองสิริราชสมบัติครบ ๖๐ ปี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์**. (๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๙) : ๔.

[๘] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๖๙

[๙] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๐๑, ๒๐๒

อย่างไรก็ตาม เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีแล้วจะสิ้นสุดความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงตามมาตรา ๒๐๔ ทั้งนี้เนื่องจากต้องการให้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาด

ตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีเพื่อช่วยบริหารแผ่นดินในด้านต่าง ๆ[๑๐] ในขณะเดียวกันสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองซึ่งสมาชิกพรรคมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีจะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร[๑๑] เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจบริหารของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี เช่นการตั้งกระทู้ถาม[๑๒] หรือการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี[๑๓] เป็นต้น ดังนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงมีความสำคัญต่อประเทศชาติและส่งผลกระทบต่อประชาชนเป็นอย่างมาก ซึ่งหากประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยขาดความรู้ความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นการสนับสนุนการซื้อสิทธิขายเสียง หรือการตัดสินใจเลือกผู้แทนโดยปราศจากการไตร่ตรองอย่างรอบคอบแล้ว ย่อมไม่สามารถได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีคุณภาพ สามารถดำเนินกิจการอันเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติได้เลย

ในการพิจารณายกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยมีประเด็นการอภิปรายที่น่าสนใจ ดังต่อไปนี้

ส่วนที่ ๑ หลักเกณฑ์ทั่วไปของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

๑. <u>คุณสมบัติผู้มีสิทธิสมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร</u> (มาตรา ๑๐๗)

ในการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้กำหนดคุณสมบัติผู้มีสิทธิสมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้หลายประการ ซึ่งเป็นคุณสมบัติพื้นฐานที่จำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนปวงชนชาวไทย ซึ่งประกอบไปด้วย

๑. มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด

๒. มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง

๓. สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า เว้นแต่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามาก่อน

---

[๑๐] ซึ่งโดยหลักการแล้วนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีจะบริหารบ้านเมืองให้เป็นไปตามนโยบายที่ตนได้ให้สัญญากับประชาชนเมื่อคราวสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

[๑๑] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๒๐

[๑๒] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๘๓, ๑๘๔

[๑๓] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๘๕, ๑๘๖

ในประเด็นของการกำหนดคุณสมบัติทางด้านการศึกษานั้น ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์กันพอสมควร ซึ่งฝ่ายที่สนับสนุนว่าควรกำหนดวุฒิการศึกษาได้ให้เหตุผลว่าผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่ต้องการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ที่มีความรู้เพื่อทำให้การบริหารประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ สมาชิกวุฒิสภาที่มีบทบาทน้อยกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังกำหนดให้ผู้สมัครต้องจบวุฒิปริญญาตรี จึงสมควรกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีคุณวุฒิที่ไม่น้อยไปกว่ากัน

ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับเหตุผลข้างต้นได้โต้แย้งว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชน ดังนั้น การกำหนดวุฒิการศึกษาจึงเป็นการปิดกั้นบุคคลบางกลุ่มมิให้มีโอกาสเป็นผู้แทนราษฎร อาจทำให้ได้ผู้แทนที่ไม่สามารถสามารถสะท้อนความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง และเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนผู้ต้องการสมัครรับเลือกตั้ง และที่สำคัญคือวุฒิการศึกษามิได้เป็นหลักประกันที่แสดงให้เห็นว่าบุคคลดังกล่าวสามารถทำงานได้อย่างมีคุณภาพเสมอไป

๔. เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน

ประเด็นหลักเกณฑ์ระยะเวลาการสังกัดพรรคเป็นประเด็นใหม่ที่มีผู้เสนอความเห็นหลากหลาย โดยสามารถแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

๔.๑ ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง

การกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง เนื่องจากต้องการให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง รัฐบาลซึ่งประกอบด้วยพรรคการเมืองจะมีเสถียรภาพในการบริหารประเทศมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่กำหนดวิธีการจัดตั้งพรรคการเมืองให้สามารถกระทำได้โดยง่ายอยู่แล้ว หากกำหนดให้มีการสมัครรับเลือกตั้งโดยไม่ต้องสังกัดพรรคการเมืองอีก ย่อมทำให้พรรคการเมืองเติบโตได้อย่างล่าช้า นอกจากนี้ในต่างประเทศ ผู้สมัครรับเลือกตั้งก็นิยมสมัครในรูปแบบพรรคการเมืองมากกว่าการสมัครเป็นรายบุคคลเนื่องจากทำให้การบริหารนโยบายสามารถกระทำได้อย่างชัดเจนกว่า

ความเห็นดังกล่าวถูกโต้แย้งจากฝ่ายเสียงข้างน้อยว่า แม้ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะมิได้เป็นสมาชิกพรรคการเมืองก็สามารถสมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เช่นเดียวกัน เพราะเมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงแล้วพรรคการเมืองไทยนั้นมิได้เป็นพรรคการเมืองของประชาชนอย่างแท้จริง เป็นเพียงพรรคการเมืองที่อยู่ภายใต้การบริหารของบุคคลกลุ่มน้อยและยังเป็นกลุ่มนายทุนเท่านั้น ประชาชนไม่มีอำนาจอย่างแท้จริงในการเลือกตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งให้เข้ามาเป็นผู้แทนราษฎร การกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวยังเป็นการบังคับให้คนต้องสังกัดพรรคการเมือง ซึ่งบุคคลนั้นอาจไม่เห็น

ด้วยกับนโยบายของหัวหน้าพรรค นอกจากนี้ ผู้แทนราษฎรถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชน ดังนั้น ประชาชนสมควรเป็นผู้ตัดสินเลือกด้วยตัวเอง

๔.๒ การเป็นสมาชิกพรรคการเมืองตามข้อ ๔.๑ จะต้องมีระยะเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง

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

อย่างไรก็ตาม มีการตั้งข้อสังเกตโต้แย้งในการกำหนดระยะเวลาสังกัดพรรคการเมืองดังนี้

- ในกรณีที่สมาชิกพรรคการเมืองไม่เห็นด้วยกับนโยบายของพรรคการเมืองที่ตนได้สังกัด หรือขาดศรัทธาต่อหัวหน้าพรรคการเมือง สมาชิกพรรคการเมืองผู้นั้นจะไม่สามารถย้ายไปยังพรรคการเมืองอื่นได้ เนื่องจากติดระยะเวลาเก้าสิบวัน สมาชิกพรรคการเมืองจึงอาจไม่สามารถหาอนาคตทางการเมืองได้อีก โดยเฉพาะการที่หัวหน้าพรรคการเมืองอาจไม่ส่งเข้ารับสมัครเป็นผู้แทนราษฎร ทำให้สมาชิกพรรคการเมืองผู้นั้นจำต้องทนอยู่ในพรรคการเมืองเดิม ซึ่งจะทำให้พรรคการเมืองขาดความเสถียรภาพเช่นเดียวกัน

- การย้ายพรรคการเมืองมิใช่เรื่องที่ไม่ดีโดยลักษณะ เพราะการย้ายพรรคการเมืองดังกล่าวอาจเป็นการยุบเพื่อพัฒนาการเมืองในอนาคต และพรรคการเมืองสามารถเป็นทั้งแหล่งรวมสมาชิกพรรคการเมืองที่ดีและไม่ดี หากพรรคใดทำการซื้อตัวสมาชิกพรรคการเมืองก็ปล่อยให้กระทำไป การแก้ต้นเหตุของปัญหาสมควรแก้ที่ปัญหาการซื้อเสียงซึ่งเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งมากกว่า

นอกจากนี้ ยังมีการเสนอความเห็นประการอื่น ได้แก่

- ผู้สมัครรับเลือกตั้งสามารถสังกัดพรรคการเมืองได้ แต่จะต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้นจะต้องผ่านการตัดสินใจของสาขาพรรคการเมืองซึ่งอยู่ประจำท้องที่นั้น ๆ เสียก่อน อีกทั้งยังต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการกลาง หากพรรคการเมืองใดไม่มีสาขาพรรคประจำอยู่ ณ ท้องที่นั้นก็ไม่สามารถเสนอผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการแก้ปัญหาการย้ายพรรคเข้ามาเบียดสมาชิกพรรคการเมืองในแต่ละสาขา ความเห็นดังกล่าวได้รับการสนับสนุนเนื่องจากเป็นรากฐานท้องถิ่นของพรรคการเมืองอย่างแท้จริง และเป็นสิ่งที่ควรจะเกิด

ขึ้นกับพรรคการเมืองในอนาคต แต่การเติบโตของพรรคการเมืองในลักษณะนี้ควรปล่อยให้เป็นไปตามธรรมชาติมากกว่าการกำหนดบทบัญญัติกฎหมาย

- ผู้ที่จะสามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องได้รับคะแนนนิยมสูงสุดจากสมาชิกพรรค ยังจะเป็นการสร้างถ่วงดุลและแก้ปัญหาคณาธิปไตยภายในพรรคการเมืองที่อำนาจอยู่กับหัวหน้าพรรคการเมืองเพียงบุคคลเดียว ซึ่งหัวหน้าพรรคการเมืองมักจะใช้อำนาจดังกล่าวเลือกผู้ให้การสนับสนุนพรรคด้วยทรัพย์สินเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งมากกว่าผู้ซึ่งเป็นที่ต้องการของประชาชนในท้องที่ และในที่สุดการดำเนินการของพรรคก็จะไม่เป็นไปตามนโยบายพรรคการเมืองที่ได้วางไว้

๕. ในกรณีที่เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ผู้สมัครต้องมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(ก) มีชื่อในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง

ในการกำหนดคุณสมบัติดังกล่าว มีการโต้แย้งว่าไม่สามารถทำให้ได้ผู้แทนราษฎรที่ใกล้ชิดกับประชาชนอย่างแท้จริง เพราะหากบุคคลใดต้องการสมัครรับเลือกตั้งก็สามารถฝากชื่อตนไว้ในทะเบียนบ้านล่วงหน้าเป็นระยะเวลาหนึ่งปี จึงเสนอแก้ไขหลักเกณฑ์พิจารณาจากชื่อในทะเบียนบ้านเป็นภูมิลำเนาและการดำรงชีพอยู่ในจังหวัดที่รับสมัครเลือกตั้งมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสองปี อย่างไรก็ตามข้อเสนอดังกล่าวยังคงมีปัญหาเนื่องจากไม่สามารถพิสูจน์ได้ชัดเจนในทางปฏิบัติ

(ข) เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งมาก่อน หรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในจังหวัดนั้น

(ค) เป็นบุคคลที่เกิดในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้ง

หลักเกณฑ์ดังกล่าวถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า ลำพังการเกิดในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งไม่สามารถบ่งชี้ว่าบุคคลดังกล่าวเป็นบุคคลของจังหวัดนั้นเสมอไป ตัวอย่างเช่น การคลอดข้ามจังหวัดหรือเดินทางไปคลอด ณ โรงพยาบาลที่มีความพร้อมกว่า ด้วยเหตุผลความปลอดภัยของบุตร ซึ่งภายหลังจากการคลอด มารดาก็เดินทางกลับจังหวัดเดิม หรือกรณีที่บิดา มารดา รับราชการในจังหวัดดังกล่าว ก็อาจมีการคลอดในจังหวัดนั้นได้ ซึ่งกรณีเหล่านี้ไม่น่าถือได้ว่าบุตรมีความใกล้ชิดกับพื้นที่ในจังหวัดที่คลอดได้เลย

(ง) เคยศึกษาในสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสองปีการศึกษา

หลักเกณฑ์นี้ก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์เช่นเดียวกัน โดยคณะกรรมาธิการฝ่ายเสียงข้างน้อยได้ให้เหตุผลว่า การศึกษาในสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งไม่สามารถบ่งชี้ว่าบุคคลดังกล่าวมีความผูกพันกับพื้นที่

(จ) เคยรับราชการหรือเคยมีชื่อในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสองปี

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

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

๒. <u>คุณสมบัติต้องห้ามมิให้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร</u> (มาตรา ๑๐๙)

นอกจากคุณสมบัติที่ต้องมีในฐานะเป็นผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามที่กำหนดไว้แล้ว ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งยังต้องไม่มีคุณสมบัติต้องห้ามมิให้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังต่อไปนี้ด้วย

๑. ติดยาเสพติดให้โทษ

๒. เป็นบุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี

๓. เป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้แก่

๓.๑ เป็นบุคคลวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

๓.๒ เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช และ

๓.๓ อยู่ระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

หลักเกณฑ์ตามข้อ ๓ ไม่ระบุรวมถึงบุคคลที่ถูกคุมขังโดยหมายหรือคำสั่งของศาลเช่นเดียวกับคุณสมบัติต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง เนื่องจากเป็นกรณีที่ศาลยังไม่ได้พิพากษาชี้ขาดว่าเป็นบุคคลที่ได้กระทำความผิด นอกจากนี้ ยังเป็นการสร้างความสอดคล้องกับบทบัญญัติว่าด้วยการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งให้ถือว่าสิ้นสุดเมื่อถูกจำคุกโดยคำพิพากษาของศาลเท่านั้น

๔. ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล

๕. เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไปโดยพ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีในวันเลือกตั้ง เว้นแต่เป็นโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท

๖. เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจเพราะทุจริตต่อหน้าที่ 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 กรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งว่าเป็นผู้ที่ไม่เหมาะสมในการรับสมัครเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ข้อเสนอดังกล่าวได้รับการปฏิเสธเนื่องจากผู้ยกร่างมิได้มีเจตนาให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจดังกล่าวในขณะนั้น

๓. <u>สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องไม่แสวงหาผลประโยชน์หรือใช้อำนาจโดยมิชอบระหว่างการดำรงตำแหน่ง</u> (มาตรา ๑๑๐ และมาตรา ๑๑๑)

เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและสมประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชน จึงต้องมีการกำหนดข้อปฏิบัติสำคัญไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้บัญญัติห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริต ดังนี้

๑ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องไม่อาศัยตำแหน่งแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเอง

เพื่อป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้อำนาจหน้าที่จากตำแหน่งโดยมิชอบในการแสวงหาผลประโยชน์ต่าง ๆ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้กำหนดข้อห้ามดังนี้

๑.๑ ไม่ดำรงตำแหน่งในหน่วยราชการของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น พนักงานส่วนท้องถิ่น นอกจากข้าราชการการเมืองอื่นที่ไม่ใช่รัฐมนตรี

๑.๒ ไม่รับสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือเข้าเป็นคู่สัญญาจากรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ที่มีลักษณะผูกขาดตัดตอน หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว

การกำหนดข้อห้ามประการที่สองนี้ ในชั้นอภิปรายยกร่าง ได้มีประเด็นการพิจารณาอยู่สองประเด็น ดังนี้

(๑) สมควรกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวให้คลุมไปถึงเครือญาติได้มากน้อยเพียงใด โดยเฉพาะในกรณีภรรยานอกสมรส และบุตรไม่ว่าจะบรรลุนิติภาวะแล้วหรือไม่ก็ตาม เพื่อเป็นบทปรามไว้มิให้มีการรับสัมปทานเพิ่มเติม และเป็นช่องทางให้สื่อมวลชนได้ทำการตรวจสอบนอกเหนือไปจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ในประเด็นดังกล่าว มีผู้ให้ความเห็นว่า ไม่สมควรที่จะบัญญัติให้ครอบคลุมไปถึงบุคคลดังกล่าว เนื่องจากรัฐธรรมนูญมีระบบการตรวจสอบโดยการยื่นบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งเพียงพออยู่แล้ว

(๒) สมควรกำหนดหลักเกณฑ์ให้รวมถึงกรณีการห้ามอาศัยประโยชน์จากสัมปทานที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับก่อนที่จะรับสมัครเลือกตั้ง โดยต้องโอนสิทธิในสัมปทานให้นิติบุคคลอื่นดูแลแทนหรือไม่ โดยฝ่ายที่เห็นว่าควรกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวให้เหตุผลว่า การให้นิติบุคคลดูแลสัมปทานแทนนั้นจะสร้างความโปร่งใส เนื่องจากจะทำให้ทราบว่านิติบุคคลมีรายละเอียดการดำเนินการสัมปทานอะไรบ้าง และยังเป็นการรักษาสัญญาสัมปทานให้สามารถ

ดำเนินต่อไปได้ โดยมิใช่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องล้มเลิกสัญญาไป เพียงแต่มิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการด้วยตนเองเท่านั้น วิธีการดังกล่าวจะป้องกันไม่ให้เกิดการบังคับให้เลิกสัญญา และเกิดความเสียหายภายหลัง นอกจากนี้ การตรวจสอบธุรกิจสัมปทานในลักษณะผูกขาดไม่ใช่เรื่องที่กระทำได้โดยง่าย ยิ่งไปกว่านั้น ถึงแม้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะถูกห้ามมิให้คงสัญญาสัมปทานในลักษณะผูกขาดก็ตาม แต่ยังคงดำเนินธุรกิจอื่นได้เช่นเดิม

อย่างไรก็ตาม ความเห็นดังกล่าวถูกโต้แย้งดังนี้

- การได้มาซึ่งสัญญา หรือสัมปทานในลักษณะผูกขาดนั้นไม่ใช่สิ่งที่ชั่วร้ายในตัวเอง การให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ประกอบอาชีพอื่นได้อย่างปกติเป็นเรื่องการแข่งขันในทางธุรกิจตามธรรมดา และระบบการตรวจสอบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นก็มีอยู่แล้ว

- หลักเกณฑ์ดังกล่าวได้ใช้บังคับกับผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีอยู่แล้ว[๑๔] จึงน่าจะใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีมากกว่า

- นิติบุคคลที่ทำการดูแลสัญญาหรือสัมปทานแทนนั้นมีความพร้อมหรือน่าเชื่อถือมากน้อยหรือไม่ เพียงใด

- กรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องโอนสิทธิให้นิติบุคคลอื่นดูแลแทน จะส่งผลกระทบต่อรัฐซึ่งเป็นคู่สัญญามากน้อยเพียงใด

- อาชีพนักการเมืองมิใช่อาชีพที่เสียสละทำงานเพื่อสังคมเท่านั้น จึงควรมีอีกอาชีพหนึ่งเพื่อดูแลครอบครัวของนักการเมืองเหล่านั้นเอง

(๓) ไม่รับเงินหรือประโยชน์จากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจนอกเหนือไปจากที่หน่วยงานเหล่านั้นปฏิบัติกับบุคคลอื่นตามปกติ

หลักเกณฑ์ทั้งสามประการนี้จะไม่ใช้กับกรณีการรับเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ เงินปีพระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน หรือกรณีที่ดำรงตำแหน่งกรรมาธิการ หรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามกฎหมาย หรือกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยที่การดำรงตำแหน่งนั้นมิใช่การดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี

๒. ห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้อำนาจแทรกแซงข้าราชการภาครัฐ

หลักเกณฑ์นี้มีขึ้นเพื่อต้องการให้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารแยกออกจากกัน ซึ่งในอดีตมักจะมีการโยกย้ายข้าราชการอยู่บ่อย ๆ โดยเฉพาะการย้ายข้าราชการเพื่อเป็นการกลั่นแกล้ง หรือช่วยเหลือบุคคลภายนอกให้ได้เข้ามารับราชการ ทำให้ข้าราชการไม่มีความเป็นกลางทางการเมืองและเสียระบบการบริหารงาน ด้วยเหตุนี้จึงกำหนดห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้อำนาจโดยตำแหน่งไปแทรกแซงการบรรจุ แต่งตั้ง ย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง และเลื่อนขั้น

---

[๑๔] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๐๘

เงินเดือนข้าราชการของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น และยังให้รวมไปถึงพนักงานหรือลูกจ้างหน่วยงานของรัฐด้วย

ในการพิจารณามาตรานี้ได้มีผู้แสดงความเห็นถึงปัญหาพฤติกรรมที่หลากหลายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่า พฤติกรรมอย่างใดจึงจะถือว่าเป็นการแทรกแซง ตัวอย่างพฤติกรรมเหล่านี้ เช่น การตำหนิหรือชี้นชมข้าราชการที่สังกัดรัฐมนตรีในชั้นอภิปรายในสภา หรือการเขียนจดหมายในทำนองเดียวกันส่งให้แก่ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการ

ในประเด็นปัญหาดังกล่าว ได้มีความเห็นว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ศาลปกครองมีหน้าที่ในการตีความพฤติกรรมเหล่านี้ได้โดยเฉพาะอยู่แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นในการกำหนดลักษณะพฤติกรรมต่าง ๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

๔. <u>การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร</u> (มาตรา ๑๑๘)

รัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช ๒๕๔๐ กำหนดให้สมาชิกภาพของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงดังนี้

๑. ถึงคราวออกโดยหมดอายุ หรือการยุบสภา

๒. ตาย

๓. ลาออก

๔. ขาดคุณสมบัติในการเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

๕. เป็นผู้มีคุณสมบัติต้องห้ามในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ยกเว้นการต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังโดยหมายของศาล

เหตุที่บัญญัติยกเว้นกรณีการต้องคำพิพากษาหรือถูกคุมขังโดยหมายของศาล เนื่องจากได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ในข้อ ๑๒ แล้ว

๖. ใช้อำนาจในตำแหน่งแสวงหาผลประโยชน์ทางทรัพย์สินให้แก่ตนเอง หรือใช้อำนาจแทรกแซงข้าราชการภาครัฐ

๗. ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี โดยการสิ้นสุดให้นับถัดจากวันที่ครบสามสิบวันนับแต่วันที่มีพระบรมราชโองการแต่งตั้ง

หลักเกณฑ์ตามข้อ ๗ นี้มีไว้เพื่อแบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารออกจากกันให้ชัดเจน โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีจะเป็นผู้ทำงานฝ่ายบริหาร และขาดจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทันที การแยกหน้าที่นิติบัญญัติและบริหารออกจากกันให้ชัดเจนนั้น เนื่องจากแต่เดิมเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมักจะแย่ง

ตำแหน่งรัฐมนตรี ทำให้รัฐบาลประสบปัญหาความไม่เสถียรภาพมาโดยตลอด นอกจากนี้การทำงานในฐานะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรควบคู่กันไปจะทำให้การทำงานไม่มีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม มีความเห็นแย้งในหลักเกณฑ์ดังกล่าวอยู่สองประการ ดังนี้

- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ควรดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรี เนื่องจากรัฐมนตรีที่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ทำงานไม่มีประสิทธิภาพ และการเข้ามาเป็นรัฐมนตรีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นมีวัตถุประสงค์ต้องการถอนทุนที่เสียไปจากการเลือกตั้งคืน

- ไม่ควรให้รัฐมนตรีขาดจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากข้อเท็จจริงที่ว่ารัฐมนตรีทำงานไม่มีประสิทธิภาพนั้น เกิดจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่มีความรู้ความสามารถ มิใช่เกิดจากการทำงานทั้งสองตำแหน่งในเวลาเดียว และเชื่อว่าการทำงานสองตำแหน่งไปพร้อมกันนั้นจะทำให้การบริหารราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น นอกจากนี้การกำหนดให้รัฐมนตรีต้องหมดสมาชิกสภาพความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นจะทำให้รัฐมนตรีอ่อนแอลง เนื่องจากการการผ่านร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ หรือกฎหมายการเงินต่าง ๆ อาจไม่ได้รับความยินยอมจากสภาผู้แทนราษฎร และนำมาซึ่งการซื้อเสียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายในสภามากยิ่งขึ้น

๘. ออกจากพรรคการเมือง ด้วยเหตุดังต่อไปนี้

๘.๑ ลาออกจากพรรคการเมือง

๘.๒ พรรคการเมืองมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้นให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่เป็นสมาชิกอยู่

ทั้งนี้ การสิ้นสุดสมาชิกภาพให้นับแต่วันที่ลาออกหรือพรรคการเมืองได้มีมติเว้นแต่ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญว่ามติมีลักษณะขัดแย้งต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือขัดแย้งต่อหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติดังกล่าวไม่ขัดแย้งตามอุทธรณ์ ให้ถือว่าสมาชิกภาพสิ้นสุดลงนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย แต่ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติดังกล่าวขัดแย้งตามที่อุทธรณ์มาจริง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นอาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัย

เหตุที่กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาและวินิจฉัยมติให้ออกจากพรรคของพรรคการเมืองด้วยนั้น เนื่องจากเงื่อนไขการหมดสมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยมติของพรรคการเมืองถูกอภิปรายโต้แย้งเป็นอันมาก โดยให้เหตุผลว่าหลักเกณฑ์ดังกล่าวทำให้สมาชิกผู้แทนราษฎรต้องอยู่ภายใต้การครอบงำของพรรคการเมือง หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมี

ความเห็นไม่ลงรอยกับหัวหน้าพรรคการเมืองนั้น ก็อาจถูกมติให้ขับออกจากพรรคได้ หรือบางครั้งอาจมีการลงมติขับออกจากพรรคในความผิดเพียงเล็กน้อยเท่านั้น อีกทั้งการขับออกจากพรรคโดยบุคคลภายในพรรคเพียงไม่กี่คนนั้นไม่สมเหตุสมผล หากเปรียบเทียบกับการเข้าชื่อของประชาชนถึงห้าหมื่นชื่อในการถอดถอนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกรณีที่มีการทุจริตตามมาตรา ๓๐๔ จึงมีความจำเป็นต้องกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเข้ามาตรวจสอบและวินิจฉัยมติพรรคด้วย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่ามติดังกล่าวไม่ชอบดังที่อุทธรณ์มาจริง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ยังสามารถเลือกเข้าสังกัดเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใหม่ได้ เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นอาจไม่สามารถทำงานร่วมกับพรรคการเมืองเดิมได้อีกต่อไป อย่างไรก็ตามการเข้าสังกัดเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใหม่จะต้องอยู่ภายในกำหนดระยะเวลาสามสิบวัน

๙. ขาดจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมือง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้นไม่อาจเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นได้ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่ง ให้ถือว่าสิ้นสุดสมาชิกภาพนับถัดจากวันที่ครบกำหนดหกสิบวัน

๑๐. วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง เนื่องจากมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้พ้นจากสมาชิกภาพ การสิ้นสมาชิกภาพให้นับวันที่วุฒิสภามีมติหรือศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย แล้วแต่กรณี

๑๑. ขาดประชุมเกินจำนวนหนึ่งในสี่ของจำนวนวันประชุมในสมัยประชุมที่มีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวัน โดยไม่ได้รับอนุญาตจากประธานสภาผู้แทนราษฎร

สาเหตุที่กำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าว เนื่องจากแต่เดิมนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทบไม่เคยมาเข้าประชุม บางคนเพียงมาเซ็นชื่อแล้วก็เดินออกไป ซึ่งเป็นการบกพร่องต่อหน้าที่และยังส่งผลกระทบถึงองค์ประชุมในบางครั้ง นอกจากนี้ยังเคยเกิดกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเดินทางไปยังต่างประเทศเพื่อหนีคดี ซึ่งทำให้ไม่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นขาดการประชุมสภาไปโดยปริยาย ซึ่งในกรณีนี้ไม่มีบทบัญญัติกำหนดให้หมดสมาชิกภาพแต่อย่างใด ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นยังสามารถรับเงินเดือนต่อได้

๑๒. ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด เว้นแต่ความผิดที่กระทำโดยประมาทหรือลหุโทษ

๕. <u>กรณีตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลงนอกเหนือไปจากการหมดอายุหรือการยุบสภา</u>

(มาตรา ๑๑๘)

ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนสิ้นสุดสมาชิกภาพนอกเหนือจากกรณีการหมดอายุหรือยุบสภา ทำให้ขาดสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในตำแหน่งที่ว่างลง จึงต้องมีการกำหนดหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใหม่ขึ้นมาทำหน้าที่แทน ด้วยวิธีการดังนี้

๑. กรณีตำแหน่งที่ว่างเป็นตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทบัญชีรายชื่อ ให้ผู้ที่มีรายชื่อของพรรคการเมืองในลำดับถัดไป เลื่อนขึ้นมาดำรงตำแหน่งแทน โดยให้เริ่มนับสมาชิกภาพตั้งแต่วันที่ได้รับการประกาศชื่อ

มีการตั้งข้อสังเกตว่า การกำหนดให้เลื่อนผู้ซึ่งอยู่อันดับถัดไปขึ้นมาดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนจะเป็นอันตรายหรือไม่ เนื่องจากอาจมีการกำจัดผู้ที่ดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนเพื่อที่จะเลื่อนขึ้นไปดำรงตำแหน่งแทน จึงเสนอให้มีการเลือกรายชื่อจากบัญชีรายชื่อแทน ข้อสังเกตดังกล่าวได้รับการชี้แจงว่า การเลือกตั้งนั้นประชาชนย่อมใช้สิทธิเลือกโดยอาศัยปัจจัยอยู่สองประการ ได้แก่นโยบายของพรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมือง ดังนั้นผู้ซึ่งเข้ามาดำรงตำแหน่งแทนควรจะมีความใกล้เคียงกับผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งก่อนหน้านั้น หากเลือกบุคคลที่อยู่ในบัญชีอันดับท้ายอาจขัดแย้งกับความต้องการของประชาชนได้

๒. กรณีตำแหน่งที่ว่างเป็นตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้มีการเลือกตั้งใหม่ภายในสี่สิบห้าวันนับตั้งแต่วันที่ตำแหน่งว่าง เว้นแต่อายุของสภาผู้แทนราษฎรเหลือไม่ถึงหนึ่งร้อยแปดสิบวัน โดยให้เริ่มนับสมาชิกภาพตั้งแต่วันเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง

โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้ามาแทนนั้นให้อยู่ในตำแหน่งเท่าอายุของสภาผู้แทนราษฎรที่เหลืออยู่

๖. <u>การจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เมื่ออายุของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง</u>

(มาตรา ๑๑๔ และมาตรา ๑๑๕)

รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีอายุสี่ปี โดยเริ่มนับแต่วันเลือกตั้ง และเมื่ออายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งใหม่ โดยจะต้องกำหนดวันเลือกตั้งภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง และต้องเป็นวันเดียวกันทั่วประเทศ

ปัญหาการกำหนดวันเลือกตั้งเป็นประเด็นที่มีการอภิปรายมากที่สุด โดยในชั้นยกร่างเดิมนั้นกำหนดไว้สามสิบวัน ซึ่งลดจำนวนจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ที่กำหนดไว้สี่สิบห้าวัน เหตุผลที่ลดจำนวนวันเลือกตั้งเนื่องจากรัฐธรรมนูญได้มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการเลือกตั้งบางประการ

ให้มีความเหมาะสมมากขึ้น อาทิ การลดเขตเลือกตั้งให้เล็กลง การใช้เบอร์เดียวเป็นเบอร์ประจำแต่ละพรรคการเมืองทั่วประเทศ ซึ่งล้วนแต่ทำให้การจัดการเลือกตั้งไม่ต้องอาศัยเวลามากดังแต่ก่อน อีกทั้งยังทำให้การได้มาซึ่งสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปอย่างรวดเร็วขึ้น

แต่ในท้ายที่สุดที่ประชุมได้มีมติให้การกำหนดวันเลือกตั้งคงไว้ที่สี่สิบห้าวันเช่นเดิม เพราะระยะเวลาสามสิบวันนั้นไม่เพียงพอต่อการเตรียมบัญชีรายชื่อ การประกาศเบอร์พรรคการเมืองแต่ละพรรค และการหาเสียงเลือกตั้ง โดยเฉพาะการหาเสียงนั้นต้องมีการระดมทุน การจัดพิมพ์เอกสารประกอบ ซึ่งล้วนแต่ต้องอาศัยระยะเวลาทั้งสิ้น และหากมีการกำหนดระยะเวลาน้อยเกินไป จะทำให้การแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองมีความเหลื่อมล้ำกัน โดยพรรคการเมืองที่มีทุนมากจะมีความพร้อมในการหาเสียงมากกว่า

๗. <u>การจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่กรณีที่มีการยุบสภา</u> (มาตรา ๑๑๖)

การสิ้นสุดความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกรูปแบบหนึ่งนอกเหนือไปจากการหมดอายุคือการยุบสภา การยุบสภาเป็นกระบวนการของฝ่ายบริหารในการพิสูจน์ว่าประชาชนยังคงไว้วางใจเลือกตนเข้าบริหารประเทศในการเลือกตั้งครั้งต่อไปหรือไม่ วิธีการยุบสภาและการจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยการตราพระราชกฤษฎีกา และจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ภายในหกสิบวัน โดยการเลือกตั้งนี้จะต้องกำหนดให้เป็นวันเดียวกันทั่วประเทศ

สาเหตุที่กำหนดวันเลือกตั้งไว้หกสิบวันซึ่งมากกว่าการจัดการเลือกตั้งกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหมดอายุนั้น เนื่องจากการยุบสภาเป็นสิ่งที่ไม่อาจคาดการณ์ได้ การจัดการเลือกตั้งจึงใช้ต้องอาศัยระยะเวลาเตรียมการมากกว่าเดิม

ในการพิจารณาชั้นยกร่างเดิมนั้น ได้มีการกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำร่างพระราชกฤษฎีกาทูลเกล้าฯ ถวายโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีไว้ในบทบัญญัติ และก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ถึงความเหมาะสมว่านายกรัฐมนตรีสมควรมีอำนาจทูลเกล้าฯ ถวายร่างพระราชกฤษฎีกายุบสภาแต่ผู้เดียวหรือไม่

- ฝ่ายที่เห็นว่าคณะรัฐมนตรีควรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจยุบสภาได้ให้เหตุผลว่าโดยทั่วไปการตราพระราชกฤษฎีกาอื่นได้กระทำผ่านคณะรัฐมนตรีมาโดยตลอด ประกอบกับนายกรัฐมนตรีมักจะใช้วิธีการยุบสภาด้วยเหตุผลอันไม่สมควร อีกทั้งในกรณีที่รัฐบาลเป็นรัฐบาลพรรคผสม ผู้ที่ควรมีอำนาจในการตัดสินใจยุบสภาไม่ควรเป็นนายกรัฐมนตรีแต่เพียงผู้เดียว แต่ควรให้โอกาสพรรคร่วมรัฐบาลพรรคอื่นด้วย สำหรับปัญหากรณีคณะรัฐมนตรีไม่ยอมยุบสภานั้น นายกรัฐมนตรีก็สามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้ด้วยการปรับเปลี่ยนคณะรัฐมนตรีหรือเปลี่ยนพรรคร่วมรัฐบาล นอกจากนี้ ในการอภิปรายไม่ไว้วางใจของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นวิธีการถ่วงดุลใน

ลักษณะเดียวกับการยุบสภายังต้องอาศัยมติ เหตุใดการยุบสภาจึงไม่เปิดโอกาสให้คณะรัฐมนตรีได้ลงมติบ้าง เหตุผลประการสุดท้ายคือ มาตรา ๓ บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลเพียงเท่านั้น มิได้กำหนดให้ทรงใช้ผ่านนายกรัฐมนตรีเพียงบุคคลเดียว

- ความเห็นฝ่ายที่เห็นว่าควรเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีเท่านั้น แม้ว่าพระราชกฤษฎีกาอื่นจะกระทำโดยผ่านคณะรัฐมนตรีก็ตาม แต่ก็เป็นเพียงการบริหารแผ่นดินทั่วไปซึ่งต้องอาศัยหลักการรับผิดชอบร่วมกัน แต่วิธีการยุบสภาเป็นการถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ ดังนั้นการออกพระราชกฤษฎีกายุบสภาจึงเป็นคนละกรณีกัน และเมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงแล้ว การยุบสภามักจะเป็นปัญหาระหว่างคณะรัฐมนตรีกับสภา หรือนายกรัฐมนตรีไม่สามารถปรับคณะรัฐมนตรีได้เสียเป็นส่วนใหญ่ การยุบสภาจึงเป็นวิธีการอย่างหนึ่งที่นายกรัฐมนตรีใช้ควบคุมคณะรัฐมนตรีให้ดำเนินการในกรอบที่ได้วางไว้ด้วย นายกรัฐมนตรีเองก็มีความเสี่ยงในการสมัครรับเลือกตั้งภายหลังจากการยุบสภาเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเช่นกัน สำหรับเหตุผลที่กล่าวว่านายกรัฐมนตรีตัดสินใจยุบสภาโดยลำพังนั้นไม่จริงแม้แต่น้อย เนื่องจากการยุบสภาแต่ละครั้งนายกรัฐมนตรีจะปรึกษาที่ปรึกษาส่วนตัวก่อน อีกทั้งพระมหากษัตริย์ยังทรงมีพระราชดำรัสถามถึงเหตุผลในการยุบสภามาโดยตลอด ซึ่งแม้แต่ในประเทศอังกฤษซึ่งเป็นต้นแบบในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เอง นายกรัฐมนตรีก็มีอำนาจในการยุบสภาได้แม้ว่ายังไม่มีปัญหาระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติก็ตาม

- ความเห็นฝ่ายที่สามเห็นว่า ไม่สมควรกำหนดบุคคลที่มีอำนาจทูลเกล้าฯ ถวายร่างพระราชกฤษฎีกายุบสภา เนื่องจากมาตรานี้เป็นกรณีอำนาจของพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นประมุขของรัฐในการยุบสภาเพียงเท่านั้น ส่วนปัญหาการกำหนดบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ในการทูลเกล้าฯ เสนอร่างพระราชกฤษฎีกายุบสภานั้น ก็สมควรปล่อยให้เป็นประเพณีปฏิบัติที่มีมาแต่รัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ

ในที่สุด ที่ประชุมจึงได้มีมติให้บัญญัติพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาเท่านั้น ไม่กำหนดบุคคลผู้มีอำนาจทูลเกล้าฯ เสนอร่างพระราชกฤษฎีกายุบสภาแต่อย่างใด

ส่วนที่ ๒ วิธีการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

๑. <u>คุณสมบัติผู้มีสิทธิเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร</u> (มาตรา ๑๐๕)

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ นั้น ได้กำหนดคุณสมบัติพื้นฐานสำคัญที่ผู้มีสิทธิเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องมี ดังนี้

๑. จะต้องมีสัญชาติไทยแต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๔๐ แรกเริ่มนั้นได้มีการเสนอให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องมีสัญชาติไทยมาเป็นเวลาสิบปีขึ้นไปเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อน แต่ต่อมาได้มีการเสนอแก้ไขระยะเวลาให้เหลือเพียงห้าปี โดยให้เหตุผลไว้สองประการ คือ

- หลักเกณฑ์ระยะเวลาสิบปีตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ นั้น ถูกกำหนดไว้เพื่อป้องกันมิให้ผู้ซึ่งเป็นคอมมิวนิสต์ลักลอบเข้ามาอยู่ในประเทศไทยชั่วคราวและได้สัญชาติไทยสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้ ซึ่งปัญหากล่าวแทบจะไม่ปรากฏในช่วงพิจารณายกร่างรัฐธรรมนูญ จึงสมควรลดระยะเวลาให้เหลือไม่น้อยกว่าห้าปี
- ระยะเวลาห้าปีที่กำหนดไว้ใช้กับกรณีการใช้สิทธิเลือกตั้งเท่านั้น แต่ไม่รวมไปถึงการสมัครรับเลือกตั้งซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา ๑๐๗ ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิด ดังนั้นจึงไม่น่าส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ

๒. มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ในวันที่ ๑ มกราคมของปีที่มีการเลือกตั้ง

๓. มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง

ประเด็นสำคัญในการพิจารณาในคุณสมบัติข้อนี้ คือ การกำหนดระยะเวลาการมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน ซึ่งแต่เดิมนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๐๓(๓) มิได้กำหนดระยะเวลาดังกล่าวไว้[๑๕] โดยการกำหนดให้มีคุณสมบัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้มีการทุจริตการเลือกตั้งโดยการย้ายประชาชนจากที่หนึ่งไปใช้สิทธิเลือกตั้งอีกที่หนึ่ง อันเป็นการป้องกันการได้เปรียบเสียเปรียบของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งในระหว่างการเลือกตั้ง อย่างไรก็ตามในการพิจารณาได้มีการตั้งข้อโต้แย้งจากฝ่ายเสียงข้างน้อย และเสนอให้ตัดหลักเกณฑ์ดังกล่าวออก โดยให้เหตุผลดังนี้

---

[๑๕] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๑๐๓ บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ... (๓) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้ง และ โปรดดู สมคิด เลิศไพฑูรย์. **กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐.** พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,๒๕๔๘), น. ๑๘๙.