

ข้อเสนอระบบคัดสรร ผู้แทนที่เหมาะสมกับสังคมไทย*

The Selection System for the Suitable Representatives in Thai Society

ศาสตราจารย์ ดร.ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์**

บทคัดย่อ

ระบบคัดสรรผู้แทนของสังคมไทยเป็นความพยายามที่จะหาแนวทางของการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งย่อมสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับแนวทางของการได้มาหรือที่มาของฝ่ายบริหารอย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้นเช่นเดียวกันในด้านหนึ่ง ผลของการศึกษาอาจอยู่ในขอบเขตของรายละเอียดในการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา แต่อีกด้านหนึ่ง ผลของการศึกษาอาจขยายขอบเขตรวมไปถึงการได้มาซึ่งฝ่ายบริหารด้วย

ผลของการศึกษาวิจัยได้ข้อเสนอจากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างวิจัยที่สำคัญรวม ๕ แนวทาง ได้แก่ (๑) นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน (๒) พรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียงจาก ส.ส.ระบบบัญชีรายชื่อมากที่สุดเป็นผู้มีสิทธิจัดตั้งรัฐบาล โดยให้หัวหน้าพรรคดังกล่าวดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และให้ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติแยกออกจากกัน (๓) การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังคงรูปแบบของระบบผสมระหว่างระบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เขตเดียวคนเดียวกับระบบสัดส่วนแบบบัญชีรายชื่อ โดยให้มีจำนวน ส.ส.ทั้งสองประเภทมีจำนวนเท่ากัน และเอาคะแนนของระบบสัดส่วนเป็นตัวคุมจำนวนที่จะได้ ส.ส.ทั้งหมดในทำนองเดียวกับของประเทศเยอรมัน (๔) เป็นแนวคิดแบบคงเดิมตามที่มาและองค์ประกอบของสมาชิกสภา

* สรุปลงจากผลงานวิจัย เรื่อง ระบบคัดสรรผู้แทนของสังคมไทย (๒๕๕๗) จัดพิมพ์เผยแพร่โดยสำนักงานสภาพัฒนาการเมือง สถาบันพระปกเกล้า

** ประธานสภาพัฒนาการเมือง และศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

ผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๔๐ หรือ รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยมีการปรับปรุงในรายละเอียดบางประการ และ (๕) เน้นกระบวนการกลั่นกรองให้ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นคนดีมีคุณภาพ การสร้างระบบจริยธรรมที่เข้มแข็ง ประชาชนสามารถตรวจสอบนักการเมืองได้ โดยไม่สนใจโครงสร้าง องค์ประกอบและที่มาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ข้อเสนอดังกล่าวจะเป็นแนวทางใดก็ตามจะสำเร็จได้ก็จะต้องมีการปฏิรูปการเมืองโดยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และรับฟังความต้องการหรือเสียงส่วนใหญ่จากประชาชนเป็นข้อยุติ และควรนำข้อเสนอของแนวทางที่ ๔ และ ๕ มาเสริมข้อเสนอของแนวทางอื่นๆ (แนวทางที่ ๑ , ๒ หรือ ๓) เพื่อให้การควบคุมตรวจสอบเป็นไปอย่างจริงจังและมีประสิทธิภาพอย่างเป็นรูปธรรม ก็จะช่วยให้ระบอบประชาธิปไตยเชิงคุณภาพประสบความสำเร็จได้ไม่มากนักน้อย

คำสำคัญ : ระบบกตสรร, ผู้แทน, สังคมไทย

Abstract

The selection system of the representatives in Thai Society is determination how to choose members of the House of Representatives and Senators, it is unavoidable to involve with the process or source of administrative section. On the other hand, the solution of the research may not only related to assemblymen and senators, but also executive section.

The result of this research showed that there are 5 conclusions drawn from inquiring the samples as follows: (1) The selection of a Prime Minister through set up elections directly to people, (2) Political party which has the most voting of proportional representatives must have the authorities to form a government and the chief will be the Prime Minister who separate power between legislative power and executive, (3) The election of representatives still managed by mixed pattern from constituent system to proportion. Moreover, the numbers of both kinds of representatives must be the same and the vote of proportional representation would define the members along with the election in Germany. (4) Being the same tradition of selection and component representatives and senators under the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2540 and B.E. 2550, (5) Focus on considering the high qualification of representatives, building strong moral system and the system of checks and balances regardless of the selection and component of political office holders.

Every process can be obtained by the new Constitution of Thailand must be rewritten and listen to the needs or majority opinions of people as resolution. Also, process (4) and (5) should be added to other processes (process 1, 2 or 3) for seriousness and effectiveness of concrete controlling, and this would help the qualitative democracy more or less successfully.

Keyword: Selection system, representatives, Thai society

บทนำ

ระบบการเลือกตั้งได้มีการเปลี่ยนแปลงด้วยเหตุผล มุมมองเชิงทฤษฎีเป็นสองแนวทางหลักในช่วงไม่กี่ ทศวรรษที่ผ่านมา มุมมองแรกเป็น **มุมมองทางด้าน อำนาจสูงสุด (power-maximization perspective)** ซึ่งพิจารณาได้จากผลงานของ Benoit (2004), Boix (1999) และ Colomer (2004a, 2005) โดยเป็นการสันนิษฐานว่านักการเมืองมีอำนาจควบคุม ทางเลือกของระบบการเลือกตั้งและพวกนักการเมือง เหล่านี้มุ่งหมายที่จะได้รับประโยชน์สูงสุดในการดำรง อำนาจของพวกเขาเอาไว้ อีกมุมมองหนึ่งเป็นผลงาน ของ Shugart (2001) และ Shugart & Wattenberg (2001c) โดยมีมุมมองที่กว้างขึ้นเป็น **มุมมองทางด้าน พลังของประชาชน** โดยพิจารณาถึงอิทธิพลของ ผู้กระทำการโดยเฉพาะประชาชนว่ามีพลังเพียงพอ ทัดเทียมกับนักการเมือง ปัจจัยที่นำไปสู่การปฏิรูประบบ การเลือกตั้ง เป็นปัจจัยที่ผสมผสานกันโดยธรรมชาติ และปัจจัยที่มีความเป็นไปได้ อันเนื่องมาจากความ ล้มเหลวของระบบการเมืองในขณะนั้น

ยกตัวอย่างในช่วงนับตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๘๐ เป็นต้น มา มีการเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งที่สำคัญ ๖ ครั้งด้วยกัน ปี ค.ศ. ๑๙๘๕ ฝรั่งเศสโดยการตัดสินใจ

ของประธานาธิบดีฟรังซัวร์ มิตแตรองด์ ได้เปลี่ยน ระบบการเลือกตั้งจากระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต สองรอบมาเป็นระบบสัดส่วนแบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งมี หลักฐานแน่ชัดว่าการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้มุ่งหมาย ที่จะรักษาอำนาจทางการเมืองเอาไว้ เพราะพรรค สังคมนิยมของประธานาธิบดีมิตแตรองด์กำลังจะ พ่ายแพ้ในการเลือกตั้ง การปฏิรูประบบการเลือกตั้ง เสียใหม่จะช่วยจำกัดการสูญเสียของพรรคสังคมนิยม ให้น้อยลง อย่างไรก็ตามเมื่อนายจาร์ค ชีราค (Jacques Chirac) ผู้นำสายขวา-กลางได้รับชัยชนะในการ เลือกตั้ง เขาได้เปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งให้กลับ มาเป็นระบบการเลือกตั้งแบบสองรอบเช่นเดิมในปี ค.ศ. ๑๙๘๖ ระบบการเลือกตั้งแบบเดิมที่ใช้ระบบ สัดส่วนแบบบัญชีรายชื่อได้จำกัดให้ขนาดของฝ่ายขวา- กลางที่จะได้รับเสียงข้างมากลดความเป็นไปได้ให้ น้อยลง แต่ระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตสองรอบ เป็นที่คาดหมายจากนายชีราคที่จะทำให้พรรคของเขา ได้รับเสียงข้างมากในอนาคต

คำอธิบายในอีกกรณีหนึ่งคือเหตุการณ์ในอิตาลีในปี ค.ศ. ๒๐๐๕ การปฏิรูประบบการเลือกตั้งสมัยรัฐบาล ของนายซิลวีโอ เบอรุสโกนิ (Silvio Berlusconi) ส่งเสริมให้รัฐบาลผสมได้รับการจัดสรรที่นั่งมากขึ้น พรรคการเมืองต่างๆ ให้การสนับสนุนเป็นส่วนใหญ่

ในกรณีของนิวซีแลนด์เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๙๓ ซึ่งมีเพียงสองพรรคการเมืองใหญ่ที่สามารถกุมอำนาจทางการเมืองมาได้เป็นระยะเวลายาวนานและคาดหมายว่าจะรักษาสถานภาพเดิมที่ฝ่ายตนได้เปรียบเอาไว้ แต่การปฏิรูปการเลือกตั้งจากระบบแบ่งเขตคนเดียวเสี่ยงข้างมากสูงสุดรอบเดียวมาสู่ระบบผสมที่เน้นระบบบัญชีรายชื่อเป็นหลัก (MMP) ก็เป็นผลมาจากปัจจัยของพรรคการเมืองเล็กๆ และปัจจัยภายนอกอื่นๆ ที่สามารถเปลี่ยนแปลงและนำไปสู่การที่พรรคเล็กๆ สามารถได้รับส่วนแบ่งที่นั่งในสภาได้มากขึ้น ทำนองเดียวกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอิตาลีในปีเดียวกัน ที่มีการเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งจากระบบบัญชีรายชื่อมาเป็นระบบผสมที่เน้นระบบแบ่งเขตเลือกตั้งเป็นหลัก (MMM) ที่ทำให้พรรคการเมืองเก่าๆ เสื่อมสลายลงและเป็นคู่แข่งเสถียรภาพของพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นใหม่

ที่ประเทศญี่ปุ่นก็เช่นเดียวกันในปี ค.ศ. ๑๙๙๔ ระบบการเลือกตั้งแบบเดิมเป็นระบบแบ่งเขตที่คะแนนเสียงไม่สามารถถ่ายโอนกันได้ อันเป็นระบบเลือกตั้งที่ค่อนข้างล้าหลัง เมื่อญี่ปุ่นถูกแรงกดดันจากหลายๆ ฝ่ายให้จำเป็นต้องปฏิรูปการเมือง ทำให้ญี่ปุ่นนำระบบการเลือกตั้งแบบผสมที่เน้นระบบแบ่งเขตเลือกตั้งเป็นหลัก (MMM) มาใช้ เพื่อเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองขนาดเล็กมากขึ้น ซึ่งก็เป็นปัจจัยความสำเร็จจากสังคมภายนอก

จะเห็นได้ว่ามุมมองในมิติการพัฒนาการของซูการ์ตและวัดเตนเบร์ก เป็นปรากฏการณ์ของการปฏิรูปการเมืองที่เกิดขึ้นใน ๓ ประเทศสำคัญในช่วง ค.ศ. ๑๙๙๓-๑๙๙๔ ได้แก่ อิตาลี นิวซีแลนด์ และญี่ปุ่น ระบบการเลือกตั้งมีการปฏิรูปอย่างค่อนข้าง “รุนแรง” (extream) และทั้ง ๓ ประเทศก็ไม่ประสบความสำเร็จในการปฏิรูปเท่าที่ควร (Shugart 2001: 43)

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าแต่ละแนวคิดต่างก็สะท้อนถึงโลกแห่งความเป็นจริง แต่ล้วนไม่ได้มีการอธิบายที่เพียงพอต่อการเปลี่ยนแปลงและละเลยความสามารถในการทดสอบสิ่งเหล่านี้ อีกเหตุผลหนึ่งก็คือการปฏิรูปการเมืองในหลายๆ ประเทศปราศจากการสำรวจข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอสำหรับแนวทางการแก้ปัญหา โดยเฉพาะแนวคิดในมิติมุมมองเกี่ยวกับความพยายามที่จะได้อำนาจสูงสุดโดยพิจารณาจากผลที่จะได้รับจากจำนวนที่นั่งในสภานั้นเอง และด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ ก็เพียงพอที่จะสามารถอธิบายถึงการปฏิรูปการเมืองในประเทศไทย โดยการปฏิรูปที่นำไปสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นผลมาจากปัจจัยทางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม และแรงผลักดันจากหลายๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนของภาควิชาการและภาคประชาชนเป็นผลให้ระบบการเลือกตั้งที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฯ ฉบับนั้นประกอบด้วย ๒ ลักษณะ คือ ระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตคนเดียวกับระบบบัญชีรายชื่อที่ใช้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้งเดียว ตรงกันข้าม เมื่อมีการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีการปรับเปลี่ยนระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาเป็นระบบแบ่งเขตแบบผสมจำนวน ๔๐๐ คน กล่าวคือ มีการกำหนดเขตเลือกตั้งแบบแบ่งเขตโดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่ ๑-๓ คนตามจำนวนประชากรของแต่ละจังหวัด ส่วนระบบบัญชีรายชื่อแบ่งออกเป็น ๘ เขตเลือกตั้ง เขตเลือกตั้งละ ๑๐ คน ซึ่งต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งโดยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยเปลี่ยนแปลงจากระบบเขตเดียวหลายคนมาเป็นระบบเขตเดียวคนเดียวจำนวน ๓๗๕ คน และเพิ่มจำนวนของระบบบัญชีรายชื่อจากเดิม ๘๐ คนใน ๘ เขตเลือกตั้งมาเป็น ๑๒๕ คน โดยใช้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้งเดียวสำหรับการเลือกตั้ง

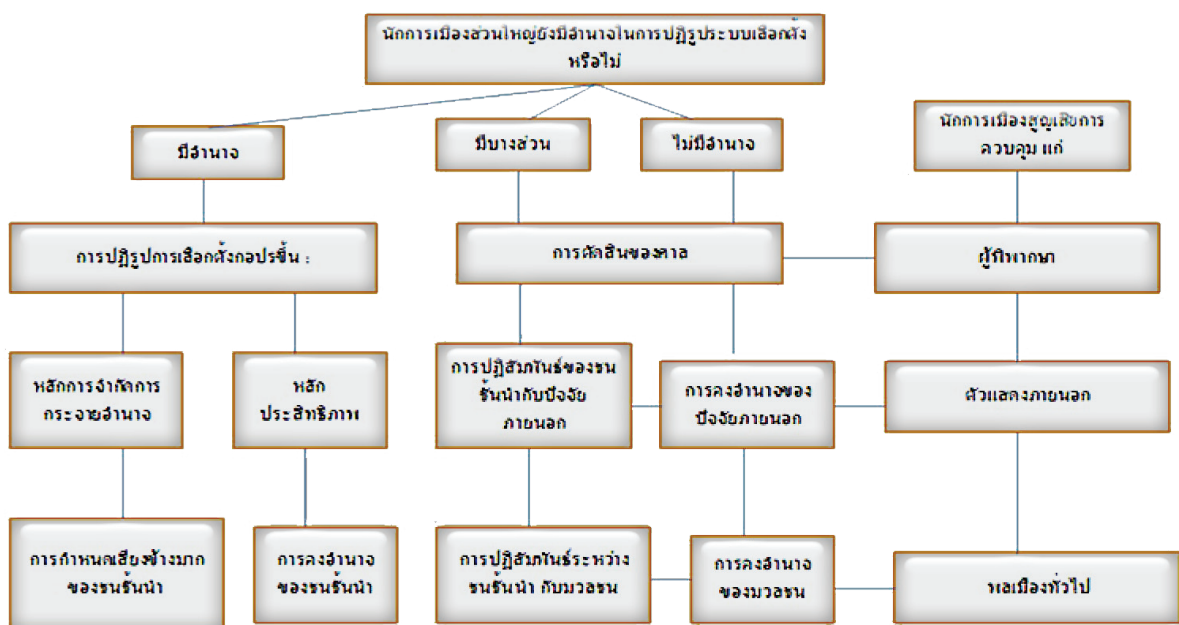
ในระบบบัญชีรายชื่อของไทยด้วย ซึ่งลักษณะของการปรับเปลี่ยนดังกล่าวนี้เป็นความต้องการของนักการเมืองบางส่วนบางพรรคการเมืองที่มีความประสงค์ที่จะได้จำนวนที่นั่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสูงขึ้นจากเดิมนั่นเอง

รูปแบบของการปฏิรูประบบการเลือกตั้ง

ในช่วงระยะเวลาสามทศวรรษ ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๘๐ เป็นต้นมา ระบบการเลือกตั้งในประเทศต่างๆ ที่มีการเปลี่ยนแปลงหรือมีการปฏิรูปมักเกิดขึ้นมาจาก ๒ กรณี คือ กรณีแรกเกิดจากบรรดานักการเมืองที่มีอำนาจได้ตัดสินใจว่าพวกเขาต้องการการปฏิรูป หรือกรณีที่สองเกิดจากการสูญเสียอำนาจการควบคุมกระบวนการตัดสินใจดังกล่าวให้แก่ปัจจัยภายนอกหรือพลังภายนอก (cf. Banting and Simeon 1985: 12) ดังนั้นจึงมีสองรูปแบบกว้างๆ ของการปฏิรูปการเลือกตั้ง ดังแผนภาพที่ ๑

กรณีที่นักการเมืองยังคงอำนาจของตนไว้ นักการเมืองก็มักจะเลือกการปฏิรูประบบการเลือกตั้งที่มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งระหว่าง “การไม่กระจายอำนาจ” (redistributive) หรือ “ประสิทธิภาพ” (efficient) สถาบันที่มีประสิทธิภาพมุ่งที่จะทำการปรับปรุงภายใต้สถานภาพเดิมเพื่อคนแต่ละคนหรือกลุ่มในสังคม ขณะที่สถาบันที่ไม่กระจายอำนาจมุ่งที่จะปรับปรุงสถานภาพของคนกลุ่มเดียวในสังคมภายใต้ค่าใช้จ่ายของคนอื่นๆ (Tsebelis 1990: 104) ระบบการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นจะช่วยดำรงสถานภาพเดิมของพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวที่มีโอกาสได้ชัยชนะในการเลือกตั้งเหนือพรรคตรงข้ามพรรคอื่นๆ กรณีที่พรรคการเมืองหลักในสังคมเห็นโอกาสในการที่ตนเองจะได้รับประโยชน์ พรรคการเมืองนั้นก็จะนำเสนอการปฏิรูประบบการเลือกตั้ง ซึ่งเราเรียกว่าเป็นการปฏิรูปที่ชนชั้นนำเป็นผู้กำหนดขึ้น (elite majority imposition)

แผนภาพที่ ๑



แต่กระนั้นก็ตามมีเหตุการณ์แวดล้อมที่มีผลกระทบต่อการเลือกตั้ง กล่าวคือ **ประการแรก** เมื่อระบบการเมืองถูกคุกคามโดยกลุ่มหัวรุนแรงหรือขบวนการภายในประเทศที่นิยมการใช้กำลัง หรือ มีกลุ่มแบ่งแยกดินแดน นักการเมืองก็อาจจะทำการเปลี่ยนแปลงโดยการยอมรับการปฏิรูประบบการเลือกตั้งเพื่อเป็นการสร้างเสถียรภาพของระบบและเป็นการลดความตึงเครียดที่เกิดขึ้น ยกตัวอย่างเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในแอฟริกาใต้เมื่อ ค.ศ. ๑๙๙๓ และฟิลิปปินส์เมื่อ ค.ศ. ๑๙๙๗

ประการที่สอง มีเหตุผลโดยทั่วไปที่จะสนับสนุนได้ว่า นักการเมืองแทบทั้งหมดมักคำนึงถึงอำนาจของพวกเขา บางครั้งพวกนักการเมืองที่จะแสดงออกถึงอุดมคติ โดยเฉพาะนักการเมืองที่ไม่มีพื้นฐานทางการเมืองที่เป็นมาตรฐาน ในฮังการีและเชโกสโลวาเกียเมื่อ ค.ศ. ๑๙๘๙ และ ๑๙๙๐ มีตัวอย่างของกลุ่มที่มีอดีตไม่ลงรอยกันได้มาตกลงกันออกแบบสถาบันประชาธิปไตยใหม่โดยไม่ได้ทำลายหลักการหรืออุดมการณ์ที่พวกเขาได้ต่อสู้มาในอดีต มีการพิจารณายินยอมเสียสละส่วนบุคคล และในบางกรณีก็มีการนำเสนอกฎเกณฑ์ที่ไม่สุดโต่งในการรักษาอำนาจของพวกเขา (Birch et al. 2002: 69)

ประการที่สาม ผู้กระทำการหรือตัวแสดงที่มีการแสดงออกที่รุนแรงสุดโต่งไม่แน่ใจในอนาคตของตน จึงมีการนำเสนอทางเลือกของระบบที่ไม่กระจายตัวมากเกินไป พวกเขาชอบที่จะอยู่เบื้องหลังในการรักษาผลประโยชน์ของตน พวกเขาจะเน้นให้ระบบการเลือกตั้งเป็นสถาบันที่มีประสิทธิภาพ (Rawls 1971: 136-42). ดังตัวอย่างของระบบการเลือกตั้งในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงของประเทศคอมมิวนิสต์ในยุโรปตะวันออก (Andrews and Jackman, 2005)

ทั้งหมดนี้เป็นเหตุการณ์แวดล้อมที่สนับสนุนระบบการเลือกตั้งบนพื้นฐานของการเห็นพ้องต้องกันระดับกว้าง ซึ่งเราเรียกการปฏิรูประบบการเลือกตั้ง

เหล่านี้ได้ว่า ความเห็นพ้องของชนชั้นนำ (elite settlement)

ดังนั้นเป้าหมายระหว่างการไม่กระจาย (redistributive) และสถาบันประสิทธิภาพ (efficient institution) ก็คือ dichotomous หรือการกำหนดโดยชนชั้นนำข้างมากและความเห็นพ้องของชนชั้นนำ

อย่างไรก็ตามการปฏิรูประบบการเลือกตั้งส่วนใหญ่แล้วมุ่งที่จะให้เกิดเสถียรภาพแก่ระบอบประชาธิปไตย ภายใต้การกำหนดของชนชั้นนำ มีอยู่ ๓ สถานการณ์ที่จะนำไปสู่การกำหนดของชนชั้นนำเหล่านั้น สถานการณ์แรกเป็นการคุกคามที่มีต่อระบบการเมือง สถานการณ์ที่สองเป็นเรื่องของอุดมคตินิยม (idealism) อาทิ กระบวนการที่รัฐสภาแห่งสกอตแลนด์กำหนดขึ้นใน ค.ศ. ๑๙๙๙ เพื่อนำไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยสมัยใหม่ ที่กระบวนการทางการเมืองมีความโปร่งใส เปิดกว้างและให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม และสถานการณ์ที่สาม คือ ความไม่แน่นอน (uncertainty) ที่มักเกิดขึ้นเป็นประจำในบริบททางการเมือง แต่ในการสถาปนาระบอบประชาธิปไตย ความไม่แน่นอนในกระบวนการเลือกตั้งอันเนื่องมาจากการแข่งขันทางการเมืองก็เป็นเรื่องปกติวิสัยโดยทั่วไป

เหตุผลต่างๆ เหล่านี้เป็นการคาดหวังว่าที่ใดที่นักการเมืองมีอำนาจในการควบคุม การปฏิรูประบบการเลือกตั้งจะเกิดขึ้นตามแนวทางที่ชนชั้นนำเป็นผู้กำหนด

กรณีที่นักการเมืองสูญเสียอำนาจควบคุม การปฏิรูประบบการเลือกตั้งที่ทำให้ให้นักการเมืองสูญเสียอำนาจในการควบคุมไปให้แก่ฝ่ายอื่นๆ ที่เป็นไปได้ ได้แก่ ตุลาการ ผู้เชี่ยวชาญ ผู้กระทำการภายนอก และพลเมืองทั่วไป

ฝ่ายตุลาการ ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งในสหรัฐอเมริกา รวมทั้งในเยอรมนีที่มีศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ดูแลตัดสินกรณีหาข้อยุติในกระบวนการการเลือกตั้ง อย่างน้อยที่สุดบทบาทของตุลาการหรือผู้พิพากษาในการตัดสินคดีความเกี่ยวกับการเลือกตั้งก็เป็นการสนองตอบต่อความต้องการของฝ่ายเสียงข้างน้อยต่างๆ ที่ต้องการแก้ไขปัญหาความไม่เป็นธรรมในกระบวนการการเลือกตั้งที่มักให้ฝ่ายเสียงข้างมากได้เปรียบอยู่เสมอๆ อาทิสystemการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียว (single – member plurality system) ที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมระหว่างพรรคใหญ่กับพรรคเล็กๆ เป็นต้น

ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับระบบการเลือกตั้งก็ถือว่าเป็นสาระสำคัญของความจำเป็นที่จะต้องมีผู้เชี่ยวชาญเข้ามาเกี่ยวข้องในการกำหนดระบบการเลือกตั้ง อาทิสystemการเลือกตั้งแบบ alternative system ในประเทศออสเตรเลียเมื่อปี ค.ศ. 1918 ก็ต้องอาศัยบทบาทของบุคคล ๓ คนที่มีความรู้เกี่ยวกับการเลือกตั้งระบบนี้ที่จะนำมาใช้ในออสเตรเลีย ได้แก่ แคเทอลิน เฮเลน สเปนซ์ (Catherine Helen Spence), อินกริส คลาร์ก (Inglis Clark), และ เอ็ดเวิร์ด แนนสัน (Edward Nanson) หรือคณะกรรมการการปฏิรูปรัฐธรรมนูญของฟิจิเมื่อ ค.ศ. ๑๙๙๖ ได้รับอิทธิพลอย่างมากจากนักรัฐศาสตร์นามว่าโดนัลด์ โฮโรวิทซ์ (Donald Horowitz) ในการตัดสินใจเสนอแนะระบบการเลือกตั้งแบบ alternative vote ให้เป็นวิธีการที่จะเอาชนะความขัดแย้งระหว่างชาติพันธุ์ในประเทศ (Fraenkel 2001: 8-9) และในกรณีของประเทศนิวซีแลนด์เช่นกัน อย่างไรก็ตาม ผู้เชี่ยวชาญเหล่านี้จะมีบทบาทของการให้คำปรึกษามากกว่าที่จะตัดสินใจเอง

ผู้กระทำการภายนอก มีอิทธิพลต่อการกดดันกระบวนการประชาธิปไตยตามปกติให้นำไปสู่การ

ปฏิรูประบบการเลือกตั้ง ผู้กระทำการภายนอกเหล่านี้ไม่ได้หมายถึงตัวแสดงของระบอบประชาธิปไตยภายในประเทศเท่านั้น แต่ยังหมายถึงรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศอีกด้วย เพียงแต่ตัวแสดงเหล่านี้ไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง อาทิสystemการระบอบการ หรือ สถาบันชั้นสูงในสังคมที่สามารถถูกจัดกลุ่มในแนวทางเดียวกัน (Ishiyama 1997: 104)

ปรากฏการณ์เหล่านี้สามารถพิจารณาได้จากประเทศที่ตกอยู่ภายใต้การยึดครองของต่างประเทศอาทิ ญี่ปุ่นและเยอรมนีตะวันตกในช่วงทศวรรษ ๑๙๔๐ (Friedrich 1949: 465-6) และกรณีของอัฟกานิสถานและอิรักในช่วงทศวรรษ ๒๐๐๐ (Dawisha and Diamond 2006) นักการเมืองในประเทศร่วมกับกองกำลังภายนอกประเทศเป็นผู้กำหนดระบบการเลือกตั้ง เมื่อเร็วๆ นี้ก็มีกรณีตัวอย่างที่เลโซโท ซึ่งชุมชนพัฒนาแห่งแอฟริกันตอนใต้ (Southern African Development Community-SADC) ได้เข้าแทรกแซงโดยการใช้กำลังและจัดให้มีการเลือกตั้งในปี ค.ศ. ๑๙๙๘ และในปี ค.ศ. ๒๐๐๒ ก็ผลักดันระบบการเลือกตั้งแบบ MMP โดยมีฝ่ายตุลาการและกองกำลังต่างประเทศเป็นผู้รองรับโครงสร้างอำนาจภายในประเทศ

อย่างไรก็ตาม ในการสถาปนาระบอบประชาธิปไตยโดยอาศัยบทบาทของผู้กระทำการภายนอกก็เป็นกรณีพิเศษที่อาจเกิดขึ้นได้ในบางประเทศบางโอกาส ไม่ใช่เรื่องปกติทั่วไป และมักจะดำเนินการในระดับชาติเท่านั้นมากกว่าที่จะเป็นการกำหนดในการเลือกตั้งระดับอื่นๆ ด้วย

พลเมืองหรือราษฎร เป็นผู้ที่ถูกกล่าวได้ว่ามีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการทำให้บรรดานักการเมืองต้องสูญเสียอำนาจในการกำหนดความเป็นไปทางการเมืองการสูญเสียอำนาจการควบคุมอย่างสมบูรณ์จะนำโดย

การปฏิรูปโดยมวลชน และมีความเป็นไปได้อย่างยิ่ง ในกรณีการเริ่มให้มีการแสดงประชามติโดยราษฎร อาทิ ในปี ค.ศ. ๑๙๑๘ ในสวิตเซอร์แลนด์ที่มีการแสดงประชามติของประชาชนให้หาระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนหรือระบบบัญชีรายชื่อมาใช้ (Lutz 2004) หรือในสหรัฐอเมริกา ที่มีรัฐต่างๆ มีการแสดงประชามติของประชาชนในการยอมรับให้มีการปฏิรูประบบการเลือกตั้งเสียใหม่ โดยเฉพาะจากระบบ cumulative vote มาเป็นระบบแบ่งเขตเสียงข้างมากสูงสุดรอบเดียว (single-member plurality) (Everson 1981)

อย่างไรก็ตามมีอยู่ ๒ เหตุผลที่เป็นสาเหตุทำให้นักการเมืองต้องสูญเสียอำนาจในการควบคุมให้แก่สาธารณชน **ประการแรก** เป็นสาเหตุมาจากการที่ประชาชนมีอำนาจในการเสนอให้มีการแสดงประชามติกฎหมายใหม่ๆ อย่างเช่นในกรณีของสวิตเซอร์แลนด์ และอาจเป็นผลมาจากอิทธิพลของคลื่นลูกที่สามของกระแสความเป็นประชาธิปไตยในโลกยุคโลกาภิวัตน์ที่ปรากฏในประเทศต่างๆ อาทิ อังกฤษ ลัตเวีย ลิทัวเนีย และสโลเวเนีย (Kaufmann and Waters 2004) อย่างไรก็ตามความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งก็เป็นเรื่องที่ทำได้ยากและมักไม่ค่อยจะประสบความสำเร็จ **ประการที่สอง** โดยไม่คำนึงถึงกระบวนการอย่างเป็นทางการใดๆ การปฏิรูประบบการเลือกตั้งอาจถูกนำเสนอจากระดับพื้นฐานของสังคม โดยนักรัฐศาสตร์หรือนักการเมืองที่มีชื่อเสียง โดยได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน และนำไปสู่ความร่วมมือกันระหว่างนักการเมืองที่มีชื่อเสียง นักวิชาการและมวลชนทั่วไปในการกำหนดการปฏิรูประบบการเลือกตั้งหรือที่เรียกว่าความร่วมมือระหว่างชนชั้นนำ-มวลชน (elite-mass interaction)

ดังนั้น กล่าวโดยสรุป การปฏิรูประบบการเลือกตั้งเพื่อนำไปสู่ระบอบประชาธิปไตยที่มีคุณภาพสามารถ

เกิดขึ้นได้สองลักษณะ คือ โดยการกำหนดของชนชั้นนำหรือความร่วมมือระหว่างชนชั้นนำและมวลชน ปรากฏการณ์ที่ชนชั้นนำเป็นผู้กำหนด ได้แก่ เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในฝรั่งเศส ในปี ค.ศ. ๑๙๘๕ และ ๑๙๘๖ และในอิตาลี ในปี ค.ศ. ๑๙๘๕ และปรากฏการณ์ที่เกิดจากความร่วมมือระหว่างชนชั้นนำและมวลชน ได้แก่ เหตุการณ์การเปลี่ยนแปลงในอิตาลี นิวซีแลนด์ และญี่ปุ่น ในปี ค.ศ. ๑๙๙๓-๑๙๙๔ และอาจกล่าวได้เช่นกันว่าประเทศไทย ในปี ค.ศ. ๑๙๙๗ ก็เป็นลักษณะเช่นเดียวกันนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (ค.ศ. ๑๙๙๗) หรือรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมือง ได้เปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งจากเดิมที่ประเทศไทยมักนิยมใช้ระบบแบ่งเขตเลือกตั้งเพียงระบบเดียว โดยเป็นระบบเขตเดียวคนเดียวเสียงข้างมากสูงสุดรอบเดียว หรือระบบการเลือกตั้งแบบผสมโดยบางเขตมี ส.ส.ได้เพียงคนเดียว บางเขตมีได้สองคนหรือสามคน มาเป็นระบบผสมระหว่างระบบแบ่งเขตคนเดียวกับระบบสัดส่วนแบบบัญชีรายชื่อ โดยกำหนดให้ระบบแบ่งเขตคนเดียวมีทั้งหมด ๔๐๐ เขต รวม ส.ส.ระบบแบ่งเขต จำนวน ๔๐๐ คน และระบบสัดส่วนแบบบัญชีรายชื่อ โดยใช้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง มี ส.ส.ในระบบสัดส่วนแบบบัญชีรายชื่ออีกจำนวน ๑๐๐ คน รวมเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสิ้น ๕๐๐ คน ส่วนสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โดยใช้เขตจังหวัดเป็นเขตการเลือกตั้ง แต่ละจังหวัดมีจำนวนสมาชิกวุฒิสภาแตกต่างกันไปตามจำนวนประชากร แต่จำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดมีได้เพียง ๒๐๐ คน

นอกจากนั้น ในการบริหารจัดการการเลือกตั้งให้เกิดความบริสุทธิ์ยุติธรรม รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๔๐ ยังกำหนดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กร

อิสระตามรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่ดังกล่าว แตกต่างจากที่ผ่านมาก่อนหน้านั้นที่การจัดการการเลือกตั้งยังเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย

เหตุผลของการที่รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งดังกล่าวที่แตกต่างจากของเดิมอย่างชัดเจนนั้นก็เพื่อปฏิรูปการเมืองให้ได้ผู้แทนที่มีความรู้ความสามารถและมีจริยธรรมคุณธรรม การได้มาซึ่งตำแหน่งหน้าที่ต้องเป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม อันจะนำมาซึ่งระบอบประชาธิปไตยที่มีคุณภาพและมีความขาวสะอาด โดยมีตัวแทนที่เข้ามาทำหน้าที่เพื่อประโยชน์ต่อบ้านเมืองหรือส่วนรวมอย่างแท้จริง

การปฏิรูปการเมืองไทย พ.ศ. ๒๕๔๐

การปฏิรูปการเมืองในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ดังกล่าวนี้เป็นผลมาจากปัจจัยหรือพลังจากภายนอกที่กดดันให้ฝ่ายการเมืองต้องยินยอมปฏิรูปการเมือง โดยรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี ซึ่งทำการรณรงค์หาเสียงว่าจะทำการปฏิรูปการเมืองครั้งใหญ่ได้จัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) ขึ้นมาศึกษาประเด็นและเนื้อหาที่จะปฏิรูปการเมือง รวมทั้งได้นำเสนอแนวทางดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๘ มาตรา ๒๑๑ เป็นผลสำเร็จโดยมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙ เมื่อวันที่ ๒๗ กันยายน พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยกำหนดเพิ่มเติมเป็นหมวด ๑๒ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ให้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) จำนวน ๙๙ คน เพื่อทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับขึ้นนำเสนอ

รัฐสภาเพื่อให้เห็นชอบ อันเป็นที่มาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๐ ในสมัยรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งเนื้อหาสาระส่วนใหญ่ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้มาจากข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คปป.) และคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) แทบทั้งสิ้น

รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๔๐ จึงกล่าวได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยค่อนข้างสูง กล่าวคือ ประการแรก มีเจตนารมณ์ที่จะเปลี่ยนการเมืองของนักการเมืองให้เป็นการเมืองของพลเมืองหรือการเมืองของประชาชน โดยการบัญญัติขยายการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาคและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนไว้มากกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับก่อนหน้านี้ ประการที่สอง ทำให้ระบบการเมืองและระบบราชการมีความสุจริตและมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจ โดยเพิ่มขยายอำนาจให้แก่ประชาชนในการควบคุมการใช้อำนาจทุกระดับ ครอบคลุมทุกด้านอย่างมีประสิทธิภาพ และประการที่สาม ทำให้สถาบันทางการเมืองต่างๆ โดยเฉพาะรัฐบาลและรัฐสภามีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพประสิทธิผลในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๔๐ ยังมีการบัญญัติเพิ่มองค์กอธิระตามรัฐธรรมนูญฯ อีกจำนวนมากทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีกด้วย รัฐธรรมนูญฯ ฉบับนี้มีการรับฟังความเห็นจากประชาชนทั่วประเทศ หรือที่เรียกว่าการเปิดเวทีประชาพิจารณ์ และรับฟังความคิดเห็นจากทุกๆ ฝ่ายโดยตรงและรับฟังผ่านสื่อมวลชนต่างๆ จนอาจกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญฯ

พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนที่จัดทำขึ้นเพื่อการปฏิรูปการเมืองโดยแท้

กล่าวโดยสรุป สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กำเนิดขึ้นได้จากพลังกดดันของประชาชนที่เปื้อนน้ำไร้ศรัทธาต่อการเมืองในระบบเก่า ที่มีการได้มาซึ่งอำนาจทางการเมืองแบบฉ้อฉล การใช้อำนาจทุจริตคอร์รัปชันเพื่อประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง และการสืบทอดอำนาจในลักษณะการผูกขาดอำนาจไว้กับกลุ่มพวกของตนเอง จนกระทั่งในที่สุดฝ่ายการเมืองไม่สามารถทนแรงกระแสดันของพลังประชาชนได้ อำนาจที่ถูกผูกขาดโดยฝ่ายการเมืองจึงผันแปรกระจายไปสู่ภาคประชาชน รวมทั้งองค์กรอิสระและศาลในที่สุด

อย่างไรก็ตาม ในช่วงภายหลังการปฏิรูปการเมือง แนวทางรัฐธรรมนูญนิยม หรือนับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นต้นมา จะเห็นได้ว่า หลักการของการปกครองแบบประชาธิปไตยที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว เป็นการพัฒนาประชาธิปไตยแบบก้าวกระโดดที่น่าสนใจอย่างยิ่ง

ประการแรก รัฐธรรมนูญฯ ฉบับนี้ถือได้ว่ามีที่มาจากประชาชน เพราะเกิดจากการจัดทำโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มีความเกี่ยวข้องกับประชาชนในระดับหนึ่ง ก่อปรกับในขั้นตอนของกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญ ก็ได้ให้ความสำคัญต่อกระบวนการรับฟังและการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมาก

ประการที่สอง เนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญฯ มีความเป็นประชาธิปไตยสูง รวมทั้งได้วางระบบกลไกของการควบคุมตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างสถาบันทางการเมืองต่างๆ พอสมควร

อย่างไรก็ตาม ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น จนทำให้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญไม่สามารถเป็นจริงได้ในทางปฏิบัติมีสาเหตุหลักๆ อยู่ ๒ ประการ คือ

๑. ความไม่สมบูรณ์ของรัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฯ

ศ. ดร.อมร จันทรมบูรณ์ ได้นำเสนอความสำเร็จของแนวทางรัฐธรรมนูญนิยมว่ามาตรการทุกมาตรการที่เกิดจากการแก้ไข (หรือจัดทำ) รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องจะต้องพอเพียง (Package) ที่จะก่อให้เกิดผลตามความมุ่งหมายนั้น แต่การจัดทำรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญทั้ง ๘๙ คน ประกอบกับความคิดเห็นของประชาชนที่ได้มีการทำประชาพิจารณ์ย่อมมีความคิดเห็นที่หลากหลายและแตกต่างกันออกไป ดังนั้น สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๔๐ จึงย่อมขาดความสมบูรณ์หรือไม่สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยทั้งหมด และอาจมีบทบัญญัติบางส่วนที่ดูเหมือนจะขัดแย้งกันเอง นอกจากนั้นการจัดทำรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญก็ไม่มีอำนาจในการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (organic law) ควบคู่กันไป ทำให้การจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับบางประเด็นอาจไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้เช่นกัน ปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวนี้ย่อมมีผลให้การปฏิรูปการเมืองแนวทางรัฐธรรมนูญนิยมขาดประสิทธิภาพประสิทธิผลไปบางส่วน ซึ่งต้องอาศัยการพัฒนาการเมืองเข้ามาเสริมให้ประสบความสำเร็จในระยะยาวต่อไป

๒. ทศนคติและพฤติกรรมของบุคคลบางคนบางฝ่ายยังไม่มีมีการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเพื่อการปฏิรูปการเมืองอีกด้วย

ถ้าหากเราเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญฯ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฯ เสมือนเป็นกติกาในการแข่งขัน กีฬาสักประเภทหนึ่ง แม้กติกาก็จะมีความละเอียดชัดเจนและสมบูรณ์มาก อย่างไรก็ตามหากไม่ได้รับการสนองตอบจากผู้เล่นกติกิ กรรมการกติกิ หรือแม้กระทั่งคนดูกติกิ กติกิดังกล่าวนั้นย่อมไร้ความหมาย ดังนั้น นักการเมืองและพรรคการเมืองก็เปรียบเสมือนผู้เล่นหรือผู้แข่งขันเพื่อให้ได้อำนาจทางการเมือง ที่ผ่านมาระบบพรรคการเมืองและนักการเมืองส่วนหนึ่งที่ฝ่าฝืนกติกาบ้านเมืองและตัวบทกฎหมาย อาทิ ทำการซื้อเสียงและทุจริตในการเลือกตั้งเพื่อให้ได้อำนาจทางการเมือง และเมื่อได้อำนาจทางการเมืองแล้วก็ทำการทุจริตคอร์รัปชันหรือมีการกระทำที่เข้าข่ายประโยชน์ทับซ้อนเพื่อถอนทุนคืน เนื่องจากกติกาหรือรัฐธรรมนูญขาดการควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น แม้รัฐธรรมนูญจะมีมาตรการที่มุ่งหมายทำให้ “นักการเมือง” สะอาด แต่ในทางปฏิบัติหากนักการเมืองบางส่วนที่มีทัศนคติและพฤติกรรมไม่สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายของการปฏิรูปการเมือง การกระทำที่ฝ่าฝืนเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญย่อมบังเกิดขึ้นได้และเป็นปัจจัยบั่นทอนความสำเร็จของการปฏิรูปการเมืองแนวทางรัฐธรรมนูญนิยม

ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิรูปการเมือง นอกจากอยู่ที่ผู้เล่นหรือนักการเมืองเป็นประการสำคัญแล้ว ต้องอยู่ที่กรรมการและคนดูด้วย กรรมการในที่นี้ก็คือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญฯ ที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบและมาตรการควบคุมตรวจสอบทั้งหลาย

ในรัฐธรรมนูญฯ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฯ นั้นเอง ที่จะต้องได้บุคคลที่มีความสุจริต มีความรู้ความสามารถและต้องมีความกล้าในการตัดสินใจที่จะลงโทษนักการเมืองที่ฝ่าฝืนกติกาเพื่อให้เกิดเช็ดหลาบและเป็นตัวอย่างสำหรับนักการเมืองโดยทั่วไปที่จะไม่ดำเนินการฝ่าฝืนกติกาลักของบ้านเมือง รวมทั้งการคิดค้นเทคนิคหรือเทคโนโลยีใหม่ๆ ในการป้องกันและปราบปรามพฤติกรรมที่ทุจริตทั้งในการเลือกตั้งและการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบของนักการเมือง เมื่อเข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว ในขณะที่เดียวกันทางด้านคนดูหรือประชาชนรวมทั้งสื่อสารมวลชนทุกแขนงต้องพยายามให้เกิดความรู้ความเข้าใจในสาระสำคัญของการปฏิรูปการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องทำหน้าที่เป็นหูเป็นตาให้กับองค์กรตรวจสอบทั้งหลายด้วยเช่นกัน เมื่อพบว่ามีการทุจริตในการเลือกตั้งหรือพฤติกรรมที่ไม่สมควรของนักการเมืองทั้งหลาย

นอกจากจะคอยเป็นหูเป็นตาให้กับองค์กรตรวจสอบต่างๆ แล้ว ประการสำคัญที่สุดก็คือประชาชนบางส่วนที่เคยมีทัศนคติและพฤติกรรมที่ขัดแย้งกับหลักการและวิธีการในระบอบประชาธิปไตย อาทิ ทำตัวเป็นหัวคะแนนซื้อเสียงให้กับนักการเมือง หรือรับเงินสินบนให้ไปเลือกตั้งหรือช่วยทุจริตในการเลือกตั้งหรือร่วมทุจริตกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะต้องปรับเปลี่ยนทัศนคติและพฤติกรรมของตนให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการปฏิรูปการเมืองเช่นกัน

บุคคลอีกฝ่ายหนึ่งที่จะมีส่วนช่วยให้การปฏิรูปการเมืองประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวได้ก็คือบรรดาข้าราชการประจำซึ่งเสมือนเป็นกลไกสำคัญทั้งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและองค์กรตรวจสอบทั้งหลาย หากบรรดาข้าราชการประจำทั้งหลายช่วยเป็นหูเป็นตาให้กับองค์กรตรวจสอบและสาธารณชน ก็จะช่วยให้พฤติกรรมของนักการเมือง

ที่ไม่ถูกต้องไม่อาจจะดำเนินการไปเป็นผลสำเร็จได้ ตรงข้ามหากข้าราชการประจำไปร่วมมือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองบางคนทำการทุจริตคอร์รัปชันหรือทุจริตในการเลือกตั้ง โอกาสที่การปฏิรูปการเมืองจะประสบความสำเร็จล้มเหลวก็มีความเป็นไปได้สูงเช่นเดียวกัน

กล่าวโดยสรุป ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิรูปการเมืองแนวรัฐธรรมนูญนิยมขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการทั้งในด้านสาระสำคัญและมาตรการต่างๆ ในรัฐธรรมนูญฯ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฯ ทศณคดีและพฤติกรรมของนักการเมืองและพรรคการเมือง ประชาชนและข้าราชการประจำต้องมีการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับแนวทางรัฐธรรมนูญนิยม ตลอดจนสื่อสารมวลชนต้องช่วยเป็นผู้ตรวจสอบพฤติกรรมของนักการเมืองและให้ความรู้ความเข้าใจในสาระสำคัญของการปฏิรูปการเมืองแก่ประชาชนส่วนใหญ่ด้วยเช่นกัน และประการสำคัญอีกประการหนึ่ง การปฏิรูปการเมืองแนวทางรัฐธรรมนูญนิยมจะประสบความสำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับบทบาทขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญฯ ที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบและกลไกตรวจสอบทั้งหลายในรัฐธรรมนูญฯ และกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาได้ ๙ ปี สถานการณ์ทางการเมืองในประเทศได้เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงในสังคมระหว่างกลุ่มชนฝ่ายต่างๆ จนนำไปสู่การรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ คณะรัฐประหารได้ให้เหตุผลถึงการยึดอำนาจไว้ในแถลงการณ์ของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) ฉบับที่ ๑ ซึ่งลงนามโดยพลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน หัวหน้าคณะ คปค. เมื่อวันที่ ๑๙

กันยายน ๒๕๔๙ ความว่า

“ด้วยเป็นที่ปรากฏความแน่ชัดว่า การบริหารราชการแผ่นดินโดยรัฐบาลรักษาการปัจจุบัน ได้ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้ง แบ่งฝ่าย สลายความรักรักสามัคคีของคนในชาติ อย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน ในประวัติศาสตร์ชาติไทย ต่างฝ่ายต่างมุ่งหวังเอาชนะด้วยวิธีการหลากหลายรูปแบบ และมีแนวโน้มวันจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น โดยประชาชนส่วนใหญ่เคลือบแคลงสงสัยการบริหารราชการแผ่นดิน อันสื่อไปในทางทุจริตประพฤติดมิชอบอย่างกว้างขวาง หน่วยงานองค์กรอิสระ ถูกครอบงำทางการเมือง ไม่สามารถสนองตอบเจตนารมณ์ตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทำให้การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเกิดปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ตลอดจนหมิ่นเหม่ต่อการหมิ่นพระบรมเดชานุภาพแห่งองค์พระมหากษัตริย์ ผู้ทรงเป็นที่เคารพเทิดทูนของปวงชนชาวไทยอยู่บ่อยครั้ง แม้หลายภาคส่วนสังคมจะได้พยายามประนีประนอมคลี่คลายสถานการณ์มาโดยต่อเนื่องแล้ว แต่ยังไม่สามารถที่จะทำให้สถานการณ์ความขัดแย้งยุติลงได้” (ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา ๒๕๔๙ : ๑)

ภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. ๒๕๔๙ ได้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวน ๑๐๐ คนขึ้นเพื่อทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร โดยเมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ให้เผยแพร่ให้ประชาชนทราบและจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ซึ่งปรากฏผลว่าประชาชนเสียงข้างมาก (ประมาณ ๑๔ ล้านคนเศษ) ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ จนนำไปสู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ นับเป็นรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ ๑๘

สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มีดังต่อไปนี้ (นรนิติ เศรษฐบุตร ๒๕๕๑ : ๕๔-๖๖)

ประการแรก ระบบการเมืองยังเป็นระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาอย่างไม่เปลี่ยนแปลงเป็นระบบรัฐสภาที่เริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ ส่วนสภานั้นก็เป็นระบบสภาคู่ คือมีสภาผู้แทนราษฎรที่ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๔๘๐ คนและมีวุฒิสภาที่ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๑๕๐ คน

ประการที่สอง สภาผู้แทนราษฎรยังเป็นฝ่ายนิติบัญญัติที่มีบทบาทนำในการตั้งรัฐบาลเพราะนายกรัฐมนตรีจะต้องได้รับเลือกจากสภาผู้แทนราษฎรและสภาผู้แทนราษฎรก็จะมีบทบาทสำคัญในการพิจารณา ร่างกฎหมายในเบื้องต้น เพราะร่างกฎหมายจะต้องถูกเสนอที่สภาผู้แทนราษฎรก่อน รวมทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีจำนวนตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญสามารถเสนอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีได้

ประการที่สาม ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองประเภทต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองและต้องสังกัดพรรคการเมืองพรรคเดียวไปถึงวันเลือกตั้งเป็นเวลาไม่น้อยกว่าที่กำหนด แต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดเวลาไว้เพียง ๓๐ วัน

ประการที่สี่ ผู้ที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและได้รับการเลือกโดยเปิดเผยจากสภาผู้แทนราษฎร โดยประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

ประการที่ห้า นอกจากอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการแล้ว ยังมีอำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่จะเป็นฝ่ายตรวจสอบอำนาจรัฐด้วย

จากการพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้ง ๒ ฉบับ ทำให้เชื่อได้ว่าจะมีสภาพการเมืองทั้งที่ไม่เปลี่ยนแปลงและเปลี่ยนแปลงในมุมต่างๆ ดังนี้

เรื่องแรก รูปแบบการปกครองของไทยยังเป็นระบบรัฐสภาที่มีสองสภา รัฐบาลต้องมาจากการกำหนดของสภาผู้แทนราษฎร และถูกควบคุมดูแลอภิปรายไม่ไว้วางใจได้ โดยสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน นายกรัฐมนตรียังถูกกำหนดไว้ชัดเจนว่าต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การปรับเปลี่ยนอื่นๆ ที่มีอยู่บ้างจึงไม่กระทบหลักรัฐบาลประชาธิปไตย รวมทั้งการกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๗๔ คน มาจากการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาจำนวน ๗ คน ที่มีตำแหน่งประจำระดับสูง และสมาชิกวุฒิสภาอีก ๗๖ คน มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงจังหวัดละหนึ่งคน

เรื่องที่สอง การจัดเขตเลือกตั้งเป็นสองประเภท โดยประเภทแรกเป็นเขตเลือกตั้งแบบแบ่งเขตขนาดใหญ่ที่มีผู้แทนราษฎรได้เขตละไม่เกินสามคน และเขตเลือกตั้งแบบสัดส่วนจำนวนแปดเขตกระจายไปทั่วประเทศนั้น (หมายเหตุ-ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้เป็นลักษณะเดียวกับรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๔๐) มิได้ทำให้ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเปลี่ยนแปลงไปจากการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ แต่อย่างไร ผลการเลือกตั้งในวันที่ ๒๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้ยืนยันในเรื่องนี้ ทั้งประชาชนยังนิยมเลือกผู้สมัครพรรคการเมืองเดียวกัน ในเขตเลือกตั้งแบบแบ่งเขต

ยกเขตเป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นเขตในเมืองหรือชนบท ที่น่าสังเกตก็คือ การแบ่งเขตเลือกตั้งแบบสัดส่วนจากเขตใหญ่ทั้งประเทศเป็นเขตเล็กลงแปดเขตกระจายกันไปทั้งประเทศนั้น ทำให้กระจายที่นั่งให้ผู้สมัครที่เป็นคนในพื้นที่ได้จริงมากขึ้น

เรื่องที่สาม การให้มีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหานั้น ทำให้วุฒิสภาถูกรวบงำโดยพรรคการเมืองได้น้อยลงจริงอย่างเห็นได้ชัด เพราะสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหานั้นได้บุคคลที่มีประสบการณ์และความถนัดตามกลุ่มวิชาชีพ โดยมาจากกลุ่มข้าราชการ กลุ่มเอกชน กลุ่มวิชาการและกลุ่มวิชาชีพจริง แต่จะมีผลต่อการทำงานอย่างไรก็ต้องติดตามต่อไป

เรื่องที่สี่ การกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความเป็นอิสระในการออกเสียงในสภา การเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย้ายพรรคได้เมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไปครั้งใหม่ และการลดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเข้าชื่อเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจทั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี กับการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านสามารถขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ง่ายมาก เมื่อรัฐบาลปกครองมาสองปีแล้ว เหล่านี้ล้วนเป็นเรื่องที่จะทำให้มีการตรวจสอบรัฐบาลได้ง่ายขึ้น จึงเป็นการเปลี่ยนแปลงเพื่อสร้างความโปร่งใสในการบริหารบ้านเมืองที่น่าจะปรากฏตามมา

เรื่องที่ห้า การแก้ไขเพื่อการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการในองค์กรอิสระนั้น ขณะนี้ยังไม่เกิดให้เห็นเพราะต้องมีขั้นตอนและต้องใช้เวลาซึ่งคงเห็นผลออกมาบ้างหลังจากใช้รัฐธรรมนูญไปได้ประมาณหนึ่งปี

เรื่องที่หก การออกกฎหมายที่ตามมาทั้งในเรื่องการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้น ก็เป็นเรื่อง

ที่จะได้เห็นกฎหมายออกมาภายในเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนด ส่วนผลกระทบก็คงตามมาในภายหลัง

ดังนั้น จากการทบทวนเปรียบเทียบดูการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกิดขึ้นภายหลังการใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ กับภายหลังการใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ แล้วจะเห็นว่า การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นหลังใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ นั้นเป็นการเปลี่ยนแปลงใหม่มากและกระทบโครงสร้างเดิม ดูจะเป็นการปฏิรูปการเมืองที่สำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญขึ้นมาเป็นองค์กรที่ไม่อยู่ในอำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ เพื่อเป็นองค์กรตรวจสอบมาคานอำนาจการเมืองอื่น ในขณะที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ นั้นเป็นการแก้ไขในเนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ เพื่อให้อำนาจนิติบัญญัติเข้มแข็งขึ้น ให้การตรวจสอบรัฐบาลทำได้ง่ายขึ้น และพยายามให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ องค์กรอิสระอื่นและอำนาจตุลาการมีบทบาทสำคัญในบ้านเมือง

ในส่วนของประชาชนที่ต่อยอดให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น และง่ายขึ้นจากเดิมตลอดจนเปิดทางในการทำให้ประชาชนมีความเข้มแข็งมากขึ้นนั้น ก็เป็นความพยายามที่เปิดทางไว้ แต่ความสำเร็จก็ต้องใช้เวลา จึงยังยากที่จะเห็นผลในเวลาที่จะเริ่มต้นอย่างนี้

ทั้งหมดนี้ ก็น่าจะทำให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น ไม่เพียงแต่ไปออกเสียงเลือกผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้น แม้แต่การเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญ ประชาชนเข้าชื่อกันได้ครบห้าหมื่นคนก็สามารถเสนอได้

การให้มีการตรวจสอบอำนาจรัฐได้ง่ายขึ้นก็ดี หรือการให้สมาชิกวุฒิสภาแจ้งทรัพย์สินแล้วต้องนำมา

เปิดเผยต่อสาธารณะ กับการกำหนดให้นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี คู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต้องไม่ เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทเกิน เท่าที่กฎหมายกำหนด และคณะรัฐมนตรี และสมาชิก รัฐสภาต้องไม่แทรกแซงหรือรบกวนอำนาจจากรัฐ ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม เจตนาก็เพื่อให้วงการ การเมืองมีความโปร่งใสมากขึ้น

ทั้งผู้ปกครองประเทศและนักการเมืองเองก็จะถูก อภิปรายไม่ไว้วางใจได้โดยง่าย แม้จะมีเสียงข้างมากใน สภามากอย่างไร หากเป็นรัฐบาลได้ ๒ ปีก็อาจถูก อภิปรายไม่ไว้วางใจโดยฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร โดยไม่ยากเลย

สิ่งทั้งหลายเหล่านี้ที่มาจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ที่มีเพิ่มขึ้นในรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๕๐ ก็เพื่อให้เกิด การมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น และทำให้ระบบ การเมืองมีความโปร่งใสมากขึ้น และให้ผู้ปกครองและ นักการเมืองมีสำนึกรับผิดชอบมากขึ้น อันเป็นหลักของ ธรรมาภิบาลในระบบการเมืองนั่นเอง จึงน่าจะเป็นสิ่งที่ บรรดาชนของประชาชน แม้ว่าจะไม่เป็นการปฏิรูป ใหญ่ทางการเมืองก็ตาม

รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.๒๕๕๐ นั้น ทำได้จริงก็คือการนำ การเมืองให้กลับสู่ภาวะปกติ ให้มีการเลือกตั้งเพื่อให้ ประชาชนเป็นผู้ตัดสิน และให้การเมืองเดินไปตาม ครรลองประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงมิใช่ ยาวพิเศษที่รักษาโรคาพยาธิการเมืองของบ้านเมือง ไปเสียทุกโรค เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.๒๕๔๐ ก็มีไข้แพะรับบาปที่จะต้องรับผิดชอบกับเรื่องไม่ดีไม่งาม ทางการเมืองทุกเรื่องที่จะตามมา

การปฏิรูปการเมืองนั้น ถ้าจะมีขึ้นได้จริงนอกจาก ตัวบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแล้ว กฎหมายต่างๆ ที่จะ ตามมา องค์กรและสถาบันทางการเมืองในสังคมก็จะ

ต้องมีส่วนร่วมเป็นอย่างมาก การเขียนรัฐธรรมนูญใหม่ เป็นการแก้ไขลายลักษณ์เพื่อการเปลี่ยนแปลงที่ทำได้ ในระยะเวลาอันสั้น แต่การเปลี่ยนพฤติกรรมมนุษย์ หรือคนในสังคมนั้นต้องใช้เวลา ไม่สามารถเกิดได้อย่าง รวดเร็วในระยะเวลาอันสั้น และในบางกรณี บทบัญญัติ ที่เขียนไว้อย่างหนึ่งอาจไม่เกิดผลตามที่ต้องการหรือ เกิดผลไม่ดีก็จำเป็นที่จะต้องแก้ไขอันเป็นเรื่องปกติที่จะ ทำได้ต่อไป

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๕๐ เมื่อมีการ ประกาศใช้ ได้ถูกต่อต้านจากกลุ่มแนวร่วมประชาชน เพื่อประชาธิปไตยแห่งชาติ หรือ น.ป.ช. รวมทั้งพรรค เพื่อไทย ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีที่มาจากพรรคการเมือง ดังกล่าว และมีลักษณะที่ไม่เป็นประชาธิปไตย อาทิ กระบวนการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา และผู้ดำรง ตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญฯ ที่ขึ้นอยู่กับ คณะบุคคลเพียง ๗ คน หรือมาตรการในการ ยุบพรรคการเมืองและตัดสิทธิคณะกรรมการบริหาร พรรคในทางการเมือง เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ได้นำไปสู่ วิฤตการณ์ทางการเมืองที่รุนแรง มีความขัดแย้ง ระหว่างกลุ่มเสื้อสีต่างๆ การพิจารณาวินิจฉัยให้ นายสมัคร สุนทรเวช ต้องพ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ก็ดี การยุบพรรคพลังประชาชนในสมัยที่นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ หัวหน้าพรรคดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ก็ดี การพยายามที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไข รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๕๐ ก็ดี ได้นำไปสู่เหตุการณ์ นองเลือดในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ดำรง ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี สิ่งต่างๆ เหล่านี้เป็นสัญญาณ ที่แสดงถึงการไม่ยอมรับรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่ง ต่อมารัฐบาลนายอภิสิทธิ์ ได้จัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูป การเมือง โดยมีนายสมบัติ ธำรงธัญวงศ์ เป็นประธาน ได้มีข้อเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฯ ใน ประเด็นที่เกี่ยวกับองค์ประกอบของสภาผู้แทนราษฎร เสียใหม่ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไข

เพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) ที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๔ กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีจำนวน ๕๐๐ คน โดยเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง (เขตละ ๑ คน) จำนวน ๓๗๕ คน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ โดยใช้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้งเดียว จำนวน ๑๒๕ คน และมีการเลือกตั้งครั้งแรกตามวิธีการดังกล่าวเมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔

การเลือกตั้ง ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ มีข้อสังเกตที่น่าสนใจหลายประการ ได้แก่

ประการแรก พรรคเพื่อไทยสามารถชนะการเลือกตั้ง โดยได้จำนวน ส.ส. ทั้งสองระบบเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน ส.ส. ทั้งหมดในสภา คือ ๒๖๕ คน แต่พรรคเพื่อไทยก็ยังไม่สามารถจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้ ต้องจัดตั้งในรูปรัฐบาลผสม ๕ พรรค (พรรคเพื่อไทย ๒๖๕ ที่นั่ง, พรรคชาติไทยพัฒนา ๑๙ ที่นั่ง, พรรคชาติพัฒนาเพื่อแผ่นดิน ๗ ที่นั่ง, พรรคพลังชล ๗ ที่นั่ง, พรรคมหาชน ๑ ที่นั่ง และพรรคประชาธิปัตย์ใหม่ ๑ ที่นั่ง) รวมจำนวน ส.ส. ทั้งหมด ๓๐๐ คน

ประการที่สอง ถึงแม้พรรคเพื่อไทยโดย น.ส. ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี จะพยายามจัดตั้งรัฐบาลที่มีภาพลักษณ์ที่ดีก็ตาม แต่ก็มีความเสี่ยงข้อจำกัดที่ไม่อาจคัดเลือกบุคคลที่มีความเหมาะสมได้อย่างเต็มที่ ยังจำเป็นที่จะต้องคัดเลือกจาก ส.ส. ที่มีบทบาททางการเมืองหรือมีอำนาจต่อรองสูง รวมทั้งยังต้องอาศัยโควตาและสัดส่วนของ ส.ส. แต่ละภาคเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาแต่งตั้งด้วยเช่นกัน

ประการที่สาม การที่ น.ส. ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไม่ได้เป็นเพราะคุณสมบัติของตนเองหรือความรู้ความสามารถที่ทำให้ประชาชนนิยมชมชอบอย่างแท้จริง แต่เป็นเพราะความนิยมในตัว พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร พี่ชายซึ่งเป็นอดีตนายกรัฐมนตรี

มากกว่า จนกระทั่งอาจกล่าวได้ว่า น.ส. ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นเพียง “ตัวแทน” (nominee) ของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งย่อมจะนำไปสู่ปัญหาในการบริหารประเทศอย่างแน่นอน

ดังนั้น แนวทางที่จะสร้างสรรค์การเมืองไทยตามแนวทางรัฐธรรมนูญนิยม จึงมีความจำเป็นต้องหันกลับมาทบทวนรัฐธรรมนูญฯ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเสียใหม่ การแก้ไขรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ เพียงบางประเด็น นอกจากจะไม่ตรงจุดของการแก้ไขปัญหาคความแตกแยกของบ้านเมืองแล้ว ยังเปรียบเสมือนเป็นการถ่วงเวลาที่จะนำไปสู่อันตรายที่ร้ายแรงมากยิ่งขึ้น ดังนั้น สิ่งทีปฏิเสธไม่ได้ก็คือมีความจำเป็นต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ เพื่อเปิดช่องให้มี “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” ขึ้นมาใหม่ อันจะนำไปสู่การยกร่างหรือจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับ รวมทั้งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีความสัมพันธ์เชื่อมต่อกันอย่างเป็นระบบ โดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง เพื่อให้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์และเป็น “สัญญาประชาคม” (social contract) อันเป็นที่ยอมรับได้จากกลุ่มบุคคลที่มีความขัดแย้งกันอยู่ในปัจจุบัน และแน่นอนที่สุดจะต้องผ่านการแสดงประชามติให้ความเห็นชอบจากประชาชนทั้งประเทศอีกครั้งหนึ่ง

ข้อเสนอในการปฏิรูประบบการคัดสรรผู้แทนของสังคมไทย

ข้อเสนอในการปฏิรูประบบคัดสรรผู้แทนที่น่าจะเป็นทางออกสำหรับสังคมไทยในระยะเวลาย่างหน้าสามารถจำแนกออกได้เป็น ๕ แนวทาง

แนวทางที่หนึ่ง: นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

แนวทางนี้เป็นแนวความคิดที่ปรากฏในสังคมไทยมาเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า ๔๐ ปีแต่ยังไม่ประสบความสำเร็จในการปฏิบัติ และในช่วงหลังจากปี ๒๕๕๐ เป็นต้นมาเริ่มปรากฏแนวความคิดดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง โดย นักวิชาการในกลุ่มนี้ได้แก่ ศาสตราจารย์ ดร.สมบัติ จันทรวงศ์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปริญญ์ เทวานฤมิตรกุล ด้วยเหตุผลหลายประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง ความต้องการหัวหน้าฝ่ายบริหารที่เข้มแข็งมีเอกภาพ ไม่ใช่ลักษณะของรัฐบาลผสม แนวความคิดนี้เป็นผลมาจากประสบการณ์ทางการเมืองในระบบรัฐสภาของไทย ที่ฝ่ายบริหารมักมาจากการรวมตัวกันของพรรคการเมืองต่างๆ เพื่อจัดตั้งเป็นรัฐบาลผสม ซึ่งจะต้องอาศัยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสนับสนุน จึงหนีไม่พ้นระบบกลุ่มในพรรคการเมือง ผู้นำฝ่ายบริหารจึงไม่มีอำนาจที่แท้จริง และคณะรัฐมนตรีไม่สามารถกำหนดตัวบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ได้

ประการที่สอง ต้องแยกความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารออกจากกัน โดยแต่ละฝ่ายจะทำหน้าที่หลักของตน ซึ่งจะทำให้ได้ผลงานของแต่ละฝ่ายอย่างแท้จริง และจะทำให้ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็ง มีความเป็นเอกภาพ และไม่ใช่ลักษณะของรัฐบาลผสมต่างพรรคต่างพวก

ประการที่สาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรควรมาจากระบบเดียว คือระบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ประเภทเขตเดียวเบอร์เดียว โดยไม่ต้องมี ส.ส.ในระบบสัดส่วนตามบัญชีรายชื่ออีก

ประการที่สี่ ถ้าใช้ระบบเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง และยังต้องการให้มีวุฒิสภา ก็ควรให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยฐานที่แตกต่างจาก ส.ส.ระบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และควรมีอำนาจมากกว่าสภาผู้แทนราษฎร

ประการที่ห้า ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารจะต้องมีลักษณะของการประนีประนอมประสานประโยชน์กันได้เพื่อส่วนรวม ไม่ใช่ลักษณะประสานผลประโยชน์เพื่อส่วนตัว ดังนั้นในประเด็นที่เสียงข้างมากในสภาไม่ใช่พวกเดียวกับฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง จึงไม่น่ากังวล

ประการที่หก ระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงจะเป็นระบบที่พิทักษ์สถาบันพระมหากษัตริย์อีกด้วย เพราะสถาบันฯจะแยกออกจากการเมืองโดยเด็ดขาด โดยให้พระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีเสียก่อน นายกรัฐมนตรีจึงจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ สำหรับเสียงวิพากษ์วิจารณ์ว่าระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงจะกระทบต่อสถาบันพระมหากษัตริย์นั้นเป็นเรื่องที่ล้าสมัยไปแล้ว เพราะคนไทยฉลาดพอที่จะแยกแยะได้

แนวทางที่สอง : พรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียงจาก ส.ส.ระบบบัญชีรายชื่อมากที่สุดเป็นผู้มีสิทธิจัดตั้งรัฐบาล โดยให้หัวหน้าพรรคดังกล่าวดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และให้ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติแยกออกจากกัน

แนวทางนี้นำเสนอโดยศาสตราจารย์ ดร.สมบัติ อารังธัญวงศ์ ในฐานะประธานคณะกรรมการพิจารณาแนวทางการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ตามข้อเสนอของคณะกรรมการสมานฉันท์เพื่อการปฏิรูปการเมืองและ

ศึกษาการแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยให้เหตุผลและรายละเอียดของประเด็นดังกล่าวไว้ ดังนี้

ประการแรก สภาพของสังคมไทยที่คนส่วนใหญ่เป็นคนชั้นล่างของฐานสามเหลี่ยมหน้าจั่วซึ่งมีอำนาจตัดสินใจในการเลือกตั้ง จึงทำให้เงินมีอิทธิพลค่อนข้างสูงในการเลือกตั้ง จึงจำเป็นต้องทำให้เงินมีอิทธิพลน้อยลงและปรับเปลี่ยนโครงสร้างสังคมให้เป็นที่เหลื่อมข้าวมลาคัดให้ได้

ประการที่สอง รูปแบบความสัมพันธ์ที่ฝ่ายบริหารแยกออกจากฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจยุบสภา และฝ่ายสภาไม่มีอำนาจอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล การจัดตั้งรัฐบาลไม่ขึ้นกับจำนวนเสียงในสภา การเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อ ถ้าพรรคใดได้เสียงอันดับหนึ่ง ให้พรรคนั้นจัดตั้งรัฐบาล หัวหน้าพรรคทำหน้าที่นายกรัฐมนตรี

ประการที่สาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสองประเภท ประเภทแบ่งเขตเลือกตั้งและประเภทบัญชีรายชื่อ จำนวนเท่าๆ กัน แต่พรรคที่ได้ ส.ส.ระบบบัญชีรายชื่อมากที่สุด หัวหน้าพรรคซึ่งจะต้องเป็นลำดับแรกของระบบบัญชีรายชื่อของพรรคนั้น ก็จะเป็นนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่จัดตั้งรัฐบาล

ประการที่สี่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ต้องใช้ระบบเลือกตั้งแบบสองรอบ เพราะแรงจูงใจที่จะใช้เงินซื้อเสียงลดน้อยลง เนื่องจาก ส.ส.ระบบแบ่งเขตไม่มีโอกาสได้เป็นรัฐมนตรีหรือสนับสนุนการที่บุคคลอื่นจะได้เป็นรัฐมนตรี

ประการที่ห้า วุฒิสภายังมีความจำเป็นที่จะทำหน้าที่ในการถ่วงถ่วงนักการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญของราชการและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และสามารถเสนอร่างกฎหมายได้ด้วย ดังนั้นสมาชิกวุฒิสภาจึงต้องมาจากการเลือกตั้ง โดยอาจเสนอใน

ลักษณะที่แบ่งออกเป็น ๓ กลุ่ม อาทิ จังหวัดขนาดเล็กมี ส.ว.ได้หนึ่งคน จังหวัดขนาดกลางมี ส.ว.ได้สองคน และจังหวัดขนาดใหญ่มี ส.ว.ได้สามคน เป็นต้น

แนวทางที่สาม : การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังคงรูปแบบของระบบผสมระหว่างระบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เขตเดียวคนเดียวกับระบบสัดส่วนแบบบัญชีรายชื่อ โดยให้มีจำนวน ส.ส.ทั้งสองประเภทมีจำนวนเท่ากันและเอาคะแนนของระบบสัดส่วนเป็นตัวคูณจำนวนที่จะได้ ส.ส.ทั้งหมดในทำนองเดียวกับของประเทศเยอรมนี

โดยศาสตราจารย์ ดร.บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ จากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นผู้นำเสนอแนวทางดังกล่าว โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ประการแรก แนวทางดังกล่าวนี้อาจกล่าวได้ว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังมีที่มาจาก ๒ ประเภท ดังเช่นที่รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๔๐ ก็คือรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๕๐ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๕๔ ก็ดี กำหนดไว้ กล่าวคือ ส.ส.ประเภทแรกมาจากระบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เขตเดียวคนเดียวเสียงข้างมากสูงสุดรอบเดียว และ ส.ส.อีกประเภทหนึ่งมาจากการเลือกตั้งระบบสัดส่วนแบบบัญชีรายชื่อ โดยจำนวนของ ส.ส.ทั้งสองประเภทจะมีจำนวนเท่ากันและให้นำคะแนนเสียงของ ส.ส.ในระบบสัดส่วนมาเป็นตัวคูณจำนวน ส.ส.ทั้งหมด

ประการที่สอง แนวทางนี้เป็นการแก้ไขปัญหาความไม่เป็นธรรมในการเลือกตั้งประเภทแบ่งเขตเลือกตั้งระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งด้วยกันเองก็ดี หรือระหว่างพรรคการเมืองขนาดใหญ่กับพรรคการเมืองขนาดเล็กก็ดี

ประการที่สาม ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาควรมีการปรับเปลี่ยนจากสมาชิกวุฒิสภาประเภทระบบการสรรหามาเป็นการเลือกตั้งทางอ้อม เช่นเดียวกับที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๑ ตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕^๑ ซึ่งเป็นแนวความคิดของอาจารย์ปรีดี พนมยงค์ ผู้นำคนหนึ่งของคณะราษฎรในขณะนั้น

แนวทางที่สี่ : เป็นแนวคิดแบบคงเดิมตามที่มาและองค์ประกอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๔๐ หรือ รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยมีการปรับปรุงในรายละเอียดบางประการ

แนวทางนี้ผู้นำเสนอ คือ ศาสตราจารย์ ดร.ลิขิต ธีรเวคิน ราชบัณฑิต โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ประการแรก ระบอบประชาธิปไตยของไทยเป็นระบบรัฐสภาแบบอังกฤษ ดังนั้น นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเช่นเดียวกับของอังกฤษ

ประการที่สอง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบแบ่งเขต ควรเป็นเขตละหนึ่งคน ไม่ใช่เขตละสามคน ด้วยเหตุผลที่จะต้องสร้างความเสมอภาคทางการเมืองให้เกิดขึ้น และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรควรดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้ในขณะเดียวกัน

ประการที่สาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากระบบสัดส่วนแบบบัญชีรายชื่อเปรียบเสมือนการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีทางอ้อมอยู่แล้ว ปัญหาอยู่ที่การจัด

ลำดับภายในพรรคการเมือง ซึ่งไม่มีวัฒนธรรมองค์กรที่ดี จึงเป็นการจัดลำดับโดยไม่มีมาตรฐาน ขึ้นอยู่กับผู้มีอำนาจบางคนในพรรคเท่านั้น

ประการที่สี่ สมาชิกวุฒิสภาซึ่งมีอำนาจหน้าที่แต่งตั้ง ถอดถอนและกลั่นกรองกฎหมาย จำเป็นต้องได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถ ซื่อสัตย์สุจริต จึงไม่ควรมาจากการเลือกตั้งโดยตรง แต่ควรมีที่มาจากสองทาง ทางแรกมาจากการเลือกกันเองในทำนองเดียวกับการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) คือเลือกกันเองระหว่างผู้สมัคร จากจังหวัดละหนึ่งคน ทางที่สอง มาจากตัวแทนกลุ่มอาชีพเลือกกันเอง

ประการที่ห้า แนวความคิดว่าด้วยการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงอาจถูกวิจารณ์ได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองของรัฐ และถ้าจะนำแนวความคิดนี้มาปฏิบัติต้องให้ประชาชนสามารถเปิดอภิปรายไม่ว่าวงในนายกรัฐมนตรียุติ และหากนายกรัฐมนตรีกระทำความผิด สามารถถูกถอดถอนโดยวุฒิสภา

แนวทางที่ห้า : เน้นกระบวนการกลั่นกรองให้ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นคนดี มีคุณภาพ การสร้างระบบจริยธรรมที่เข้มแข็ง ประชาชนสามารถตรวจสอบนักการเมืองได้โดยไม่สนใจโครงสร้าง องค์ประกอบและที่มาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

โดยผู้ที่เสนอแนวคิดดังกล่าวนี้ ได้แก่ นางสาวรสนา โตสิตระกูล สมาชิกวุฒิสภา มีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

^๑ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.๒๔๗๕ กำหนดให้มีสภาผู้แทนราษฎรเพียงสภาเดียว ประกอบด้วยสมาชิกสองประเภท สมาชิกประเภทหนึ่งมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมของราษฎร กล่าวคือ ราษฎรในหมู่บ้านเลือกผู้แทนเพื่อออกเสียงตั้งผู้แทนตำบล ผู้แทนหมู่บ้านเลือกผู้แทนตำบล และผู้แทนตำบลเป็นผู้เลือกสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดละ ๑ คน ถ้าจังหวัดใดมีพลเมืองเกินกว่าหนึ่งแสนคน ก็เลือกเพิ่มได้อีก ๑ คนทุก ๆ หนึ่งแสนคน เศษของหนึ่งแสนคนถ้าเกินกว่าครึ่งให้นับเพิ่มขึ้นอีกหนึ่ง ส่วนสมาชิกประเภทสองมีจำนวนเท่ากับสมาชิกประเภทหนึ่ง มาจากบุคคลที่คณะราษฎรแต่งตั้งขึ้นเป็นผู้แทนราษฎรชั่วคราว

ประการแรก ให้ความสนใจวิธีการที่จะได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีคุณภาพ โดยเห็นว่าระบบสัดส่วนแบบบัญชีรายชื่อ ทำให้ได้นักธุรกิจการเมืองเข้ามาและนำมาซึ่งการคอร์รัปชันเชิงนโยบาย

ประการที่สอง ต้องสร้างระบบควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ และสร้างระบบจริยธรรมที่เข้มแข็งรวมทั้งกระบวนการตรวจสอบโดยภาคประชาชน จึงจะสามารถลดการทุจริตคอร์รัปชันลงได้

ประการที่สาม สำหรับสมาชิกวุฒิสภาควรมาจากการเลือกโดยสายวิชาชีพเป็นลักษณะของการเลือกกันเองจำนวนสองเท่าของสัดส่วนที่ได้ จากนั้นให้ประชาชนทำการเลือกให้เหลือตามจำนวนที่กำหนด

ประการที่สี่ ต้องสร้างระบบให้ประชาชนสามารถตรวจสอบตัวแทนที่เลือกเข้าไป มิเช่นนั้นทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา รัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีก็จะขาดจริยธรรมและทำเพื่อประโยชน์ของตัวเอง

ประการที่ห้า วิธีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงยังต้องคิดเพิ่มเติมอีกมากและยังเป็นไปได้ยากในขณะนี้ ดังนั้นจึงควรเน้นการให้ความสำคัญกับมรรควิธีที่ถูกต้อง ย่อมจะนำไปสู่เป้าหมายที่ถูกต้องได้

จากแนวทางทั้ง ๕ ประการดังกล่าว สามารถสรุปได้ว่าแนวทางที่ ๑ และ ๒ เป็นแนวทางที่ต้องการให้ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็ง มีความเป็นเอกภาพ ไม่ใช่ลักษณะของรัฐบาลผสม จึงมีการแบ่งแยกฝ่ายบริหารออกจากฝ่ายนิติบัญญัติอย่างชัดเจน มุ่งเน้นให้แต่ละฝ่ายทำหน้าที่หลักของตนให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผลมากที่สุด ขณะเดียวกันแนวทางที่ ๓, ๔, ๕ ยังเป็นแนวทางในลักษณะเดิมของระบบรัฐสภาแบบอังกฤษ ที่ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารยังคงมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด เพียงแต่แนวทางที่ ๓ เป็นการ

ปรับเปลี่ยนรายละเอียดของการเลือกตั้งเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคได้รับจากผู้มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง ส่วนแนวทางที่ ๔ และ ๕ มุ่งเน้นไปที่การปรับปรุงรายละเอียดของระบบภายใน อาทิ การจัดลำดับของบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งในระบบสัดส่วนของพรรคการเมืองก็ดี การเสริมสร้างระบบคุณธรรมจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ดี การเสริมสร้างระบบการควบคุมตรวจสอบของฝ่ายต่างๆ ก็ดี

ทั้งนี้ในความเห็นส่วนตัวของผู้วิจัยเห็นว่าประเทศไทยไม่จำเป็นต้องลอกเลียนแบบระบบการเมืองจากประเทศใดประเทศหนึ่งเป็นการเฉพาะ แต่ควรพิจารณาความเหมาะสมภายใต้บริบทหรือเป็นเอกลักษณ์ของสังคมไทยเอง โดยพิจารณาระบบการเมืองในอดีตที่ผ่านมาของประเทศไทย ที่นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา ประสบความล้มเหลวไม่ว่าจะเป็นระบอบอำมาตยาธิปไตย ที่บทบาทสำคัญอยู่ที่คณะทหารและข้าราชการประจำก็ดี ระบอบธนธิปไตยที่พรรคการเมืองภายใต้อิทธิพลของนักธุรกิจการเมืองหรือนักการเมืองธุรกิจมีบทบาทสำคัญก็ดี ไม่สามารถนำพาประเทศและประชาชนไปสู่ความเจริญรุ่งเรืองได้

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่าถึงเวลาแล้วที่ควรนำระบบการเมืองแบบใหม่ ที่เรียกว่า ระบอบประชาธิปไตยเชิงคุณภาพ โดยให้ฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนมาใช้ในประเทศไทย ซึ่งจะสอดคล้องกับวัฒนธรรมทางการเมืองของคนไทยมากกว่าระบบการเมืองรูปแบบอื่นๆ และยังเป็นการพิทักษ์สถาบันพระมหากษัตริย์ในสถานภาพของการอยู่เหนือการเมือง ไม่ตกอยู่ในสภาวะการณ์ของความขัดแย้งระหว่างฝ่ายใดๆ

นอกจากนั้น หากจะแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารออกจากกัน และทำให้แต่ละฝ่ายสามารถแสดงบทบาทหน้าที่หลักของตนได้อย่างเต็มที่ ก็สมควรให้มีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีโดยตรง ตามข้อเสนอแนวทางที่ ๑ มากกว่าจะมีลักษณะที่ไม่ชัดเจนดังเช่นข้อเสนอแนวทางที่ ๒

อย่างไรก็ตาม หากยังคงระบบการเมืองในลักษณะเดิมภายใต้รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๔๐ หรือ พ.ศ. ๒๕๕๐ ก็ควรนำข้อเสนอแนวทางที่ ๓ ที่ให้ ส.ส.แบบแบ่งเขตมีจำนวนเท่ากับ ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ และให้คะแนนเสียงของระบบบัญชีรายชื่อเป็นตัวกำหนด

จำนวน ส.ส.ที่แต่ละพรรคการเมืองจะได้รับจริงตามแบบของประเทศเยอรมนีมาใช้ ก็จะช่วยให้เกิดความยุติธรรมระหว่างพรรคการเมืองมากขึ้น

ประการสุดท้าย ข้อเสนอทั้งหลายเหล่านี้จะสำเร็จได้ก็คงต้องมีการปฏิรูปการเมืองโดยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และรับฟังความต้องการหรือเสียงส่วนใหญ่จากประชาชนเป็นข้อยุติ และนำข้อเสนอของแนวทางที่ ๔ และ ๕ มาเสริมข้อเสนอของแนวทางอื่นๆ เพื่อให้การควบคุมตรวจสอบเป็นไปอย่างจริงจัง และมีประสิทธิภาพอย่างเป็นรูปธรรม ก็จะช่วยให้ระบอบประชาธิปไตยเชิงคุณภาพประสบความสำเร็จได้ไม่มากนักน้อย

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- นรนิติ เศรษฐบุตร. ๒๕๕๑. “รัฐธรรมนูญ ๕๐ : กกับการปฏิรูปการเมือง ครั้งที่๒” ใน **พิศรัตรัฐธรรมนูญ**. (วุฒิสภา
ต้นชัย บรรณาธิการ) พิมพ์ครั้งที่ ๑ สถาบันพระปกเกล้า กรุงเทพฯ : ส.เจริญการพิมพ์
- ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับกฤษฎีกา ๒๕๕๙. **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช
๒๕๕๙**. เล่ม ๑๒๓ ตอนที่ ๑๐๒ ก วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๙ กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการ
คณะรัฐมนตรี
- อมร จันทรมบูรณ์. ๒๕๕๒. เราต้องการ Statesman (บทสัมภาษณ์) หนังสือพิมพ์ไทยโพสต์ ฉบับพิเศษ
ขึ้นปีที่ ๔ วันพุธที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๒
- _____. ๒๕๓๗. **คอนสติติวชันแนลลิสม์ (Constitutionalism): ทางออกของประเทศไทย**.
กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา

ภาษาอังกฤษ

- Andrews, Josephine T., and Robert W. Jackman. 2005. ‘Strategic Fools : Electoral Rule Choice
under Extreame Uncertainty’. **Electoral Studies**. 24: 65-84.
- Banting, Keith G., and Richard Simeon. 1985. “Introduction: The Politics Of Constitutional
Change”. In Keith G. Banting and Richard Simeon (eds.), **The Politics of Constitutional
Change in Industrial Nations: Redesigning The State**. London: Macmillan.
- Birch, Sarah, Frances Millard, Marina Popescu, and Kieran Williams. 2002. **Embodying
Democracy: Electoral System Design in Post-Communist Europe**. Basingstoke :
Palgrave Macmillan.
- Benoit, Kenneth. 2004. “Models of Electoral System Change”. **Electoral Studies**. 23: 363-89.
- Boix, Carles. 1999. ‘Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in
Advanced Democracy’. **American Political Science Review**. 93: 609-24.
- Colomer, Josep M. 2004a. “The Strategy and History of Electoral System Choice”. In
Colomer 2004b: 3-78.
- Dawisha, Adeed, and Larry Diamond. 2006. ‘Electoral System Today: Iraq’s Year of Voting
Dangerously’. **Journal of Democracy**. 17: 89-103.
- Fraenkel, Jon. 2001. “The Alternative Vote System in Fiji : Electoral Engineering or Ballot-
Rigging?” **Commonwealth and Comparative Politics**. 39:1-31.

- Friedrich, Carl J. 1949. 'Rebuilding the German Constitution I'. **American Political Science Review**. 43: 461-82.
- Ishiyama, John T. 1997. 'Transitional Electoral Systems in Post-Communist Eastern Europe'. **Political Science Quarterly**. 112:95-115.
- Rawls, John. 1971. **A Theory of Justice**. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.
- Shugart, Matthew Soberg. 2001. "Extreme" Electoral Systems and the Appeal of the Mixed-Member Alternative. In Shugart and Wattenberg 2001d: 25-51.
- Shugart, Matthew Soberg, and Martin P. Wattenberg. 2001c. 'Conclusion: Are Mixed-Member Electoral Systems the Best of Both Worlds, In Shugart and Wattenberg 2001d: 571-96.
- Tsebilis, George. 1990. **Nested Games : Rational Choice in Comparative Politics**. Berkeley: University of California Press.