

การสร้างดุลอำนาจภายในรัฐสภา: บทสังเคราะห์และข้อเสนอแนะสำหรับการปฏิรูปโครงสร้างรัฐสภาของประเทศไทย

Creating Balance of Power in the Parliament:
The Synthesis and Suggestions for Thailand's Parliamentary Reform

ดร. สติธร ธนานิธิโชติ*

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งทบทวนและอภิปรายเกี่ยวกับโครงสร้าง และกระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกรัฐสภา เพื่อเสนอแนะแนวทางที่เป็นไปได้และเหมาะสมสำหรับการสร้างดุลอำนาจภายในรัฐสภาไทย อาศัยการสังเคราะห์ผลการศึกษาที่ได้รับจากโครงการวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนทุนวิจัยจากสถาบันพระปกเกล้า ๒ โครงการ บทความนี้เสนอว่าระบบสภาคู่ที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนโดยใช้ระบบผสม และสมาชิกวุฒิสภาที่มีความยึดโยงกับประชาชนและเมืองค้ประกอบด้วยหลากหลายเป็นระบบที่มีความเหมาะสมกับบริบททางการเมืองในปัจจุบันของประเทศไทยมากที่สุด อย่างไรก็ตาม เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและรัฐสภาไทยเกิดดุลยภาพภายในอย่างแท้จริง การออกแบบเครื่องมือใหม่ๆ ให้สมาชิกรัฐสภาสามารถใช้อำนาจตรวจสอบและควบคุมได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับผลประโยชน์ของประชาชน รวมถึงการมีมาตรการทางกฎหมายที่ช่วยยกระดับการทำหน้าที่ของพรรคการเมืองเป็นสิ่งที่ต้องให้ความสำคัญด้วย

คำสำคัญ: ดุลอำนาจภายในรัฐสภา โครงสร้างรัฐสภา ที่มาของสมาชิกรัฐสภา อำนาจหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา

* นักวิชาการผู้ชำนาญการ สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า

Abstract

This research synthesis paper reviewed and discussed critical debates and ideas regarding the structure of the parliament and the process of the recruitment of parliamentary members. The main attempt of this review and discussion is to recommend the possible and appropriate solutions in creating a balance of power in the Thai Parliament. Relying on research findings obtained from two projects supported by the King Prajadhipok's Institute, this paper suggests that a bicameral system, in which members of the House of Representatives elected from a mixed member system while Senate came from a variety method of popular recruitment, is the most suitable form of the Parliament for Thailand's current political context. However, in order to improve the performance of the parliamentary members and establish a balance of power in the Thai Parliament, new mechanisms for monitoring and control of the exercise of the power in the Parliament corresponding to public interest and legal measures to promote the development of political parties are also required.

Keywords: Balance of Power in the Parliament; structure of the parliament; process of the recruitment of parliamentary members, the role and authority of the parliament; the role of political parties

บทนำ

ในระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาแบบที่ประเทศไทยยึดถือมากกว่าแปดสิบปี รัฐสภาถือเป็นสถาบันการเมืองที่เข้าถึงและสื่อสารกับประชาชนได้มากที่สุด เนื่องจากรัฐสภาเป็นที่รวมของผู้แทนโดยตรงหรือโดยอ้อมของประชาชนในการทำหน้าที่สำคัญหลายประการ ตั้งแต่การพิจารณาและผ่านกฎหมาย การควบคุมอำนาจบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี รวมถึงการให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญของแผ่นดิน เช่น การให้ความเห็นชอบหนังสือ

สัญญา การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม การรับทราบหรือให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ตลอดระยะเวลาของการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทยได้ปรากฏปัญหาของรัฐสภาไทยอยู่เป็นระยะ ทั้งในเรื่องการเข้าสู่อำนาจ การใช้อำนาจ และการตรวจสอบการใช้อำนาจของสมาชิกรัฐสภา^๑ ทำให้ต้องมีการปฏิรูปรัฐสภาในลักษณะต่างๆ ตั้งแต่การออกแบบโครงสร้างใหม่ โดยมีการนำระบบการเลือกตั้งและคัดสรรสมาชิกรัฐสภามาใช้หลายรูปแบบ แต่อาจกล่าวได้ว่า ประเทศไทยยังไม่มีคำตอบที่ลงตัวในเรื่องเหล่านี้ โดยเฉพาะ

^๑ ดูเพิ่มเติม เกี่ยวกับปัญหาของรัฐสภาไทยและการปฏิรูปได้ใน สถาบันพระปกเกล้า (๒๕๕๕)

เมื่อพิจารณาจากความสามารถของระบบรัฐสภาไทย ในการนำพาประเทศให้ข้ามพ้นจากปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองในช่วงสิบปีที่ผ่านมา จนนำไปสู่การรัฐประหารถึงสองครั้งในปี ๒๕๔๙ และ ๒๕๕๗

บทความนี้อาศัยวิธีการสังเคราะห์ผลการวิจัย (research synthesis method^๒) ทำการสรุปและประมวลผลการศึกษาที่ได้จากโครงการวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนทุนวิจัยจากสถาบันพระปกเกล้า ๒ โครงการ ประกอบด้วย โครงการวิจัยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ยุติธรรมและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย (วุฒิสสาร ต้นไชยและคณะ, ๒๕๕๗) และ โครงการวิจัยที่มาและอำนาจวุฒิสภา (ภูมิ มูลศิลป์, ๒๕๕๗) เพื่อตอบคำถามในเรื่องโครงสร้างรัฐสภาและกระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกรัฐสภาที่ทำให้ระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยเกิดดุลยภาพเชิงอำนาจ

งานวิจัยทั้งสองโครงการพัฒนาขึ้นโดยอาศัยระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative method) เริ่มต้นจากการวิจัยเอกสาร (documentary research) เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูล ๒ ส่วน ได้แก่ (๑) ข้อมูลประเด็นในประเทศไทย ที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อในการวิจัย โดยสรุปสภาพประเด็นปัญหา แนวทางแก้ไขที่มีผู้เสนอไว้ และปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไข (๒) การศึกษาข้อมูลจากต่างประเทศ โดยเลือกประเทศที่มีปัญหาคล้ายคลึงกับประเทศไทย จากนั้นนำข้อมูลจากสองส่วนมาประมวลเป็นคำถามหรือข้อเสนอเชิงทางเลือกสำหรับนำไปใช้ในการประชุมระดมความคิดเห็น (focus group) ผู้ทรงคุณวุฒิ ได้แก่ นักวิชาการที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะในประเด็นที่ศึกษา ผู้มีประสบการณ์ในสังคม (public figure) และ

การจัดเวทีสาธารณะ (public forum) โดยเชิญผู้เกี่ยวข้องซึ่งประกอบด้วย ประชาชนทั่วไป ผู้แทนพรรคการเมือง ผู้นำท้องถิ่น/ชุมชน สื่อมวลชน ครู-อาจารย์ นักวิชาการ ข้าราชการ นักธุรกิจ และผู้มีบทบาททำงานในภาคประชาสังคม เข้าร่วมรับฟังผลการศึกษาและแสดงความคิดเห็น ดังนั้น การสังเคราะห์ผลการวิจัย ข้อเสนอแนะหรือแนวทางต่างๆ ที่ได้จากงานวิจัยทั้งสองโครงการจึงมีคุณค่าในฐานะองค์ความรู้ที่สามารถตอบโจทย์ปัญหาตุลาอำนาจภายในรัฐสภาของประเทศไทยที่เป็นภาพสะท้อนและมีความเชื่อมโยงกันระหว่างหลักการทางทฤษฎี ประสบการณ์ในทางปฏิบัติ และความคิดเห็นของสาธารณชน โดยเฉพาะในเรื่องโครงสร้างรัฐสภา ที่มาและอำนาจของสมาชิกรัฐสภาที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย

โครงสร้างรัฐสภาที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย^๓

รัฐสภาถือกำเนิดจากแนวคิดที่เชื่อว่าอำนาจอธิปไตยในระบอบประชาธิปไตยนั้นต้องถือมติปวงชนเป็นใหญ่ จึงต้องจัดให้มีผู้แทนปวงชนเพื่อไปออกเสียงแทนในเรื่องต่างๆ ที่มาจากกระบวนการเลือกตั้งเพื่อรับเอาความคิดเห็นของประชาชนไปปฏิบัติ (แก้วสรรอติโพธิ และสุรพล นิติไกรพจน์, ๒๕๒๗: ๑ อ้างใน ภูมิ มูลศิลป์, ๒๕๕๗: ๖) ระบบรัฐสภาในปัจจุบันสามารถแบ่งได้เป็นสองรูปแบบใหญ่ ได้แก่ ระบบสภาเดี่ยว (unicameral system) คือระบบที่รัฐสภามีสภานิติบัญญัติเพียงสภาเดียว ประชุมพร้อมกันในเวลาและสถานที่เดียวกัน มีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกัน แต่

^๒ ผู้สนใจเกี่ยวกับวิธีการสังเคราะห์ผลการวิจัย (research synthesis method) สามารถศึกษาเพิ่มเติมได้ใน Cooper and Hedges (2009) Saini and Shlonsky (2012)

^๓ เนื้อหาในส่วนนี้สรุปมาจาก ภูมิ มูลศิลป์ (๒๕๕๗: บทที่ ๒ และ ๓) และปรับปรุงข้อมูลบางส่วนโดยผู้เขียน

อาจจะมามีที่มาอย่างเดียวกัน (เช่น มาจากการเลือกตั้ง หรือแต่งตั้งอย่างใดอย่างหนึ่ง) หรือมีที่มาแตกต่างกัน โดยการแบ่งสมาชิกออกเป็นหลายประเภทก็ได้ (เช่น สมาชิกสภาประเภทหนึ่งมาจากการเลือกตั้ง สมาชิกสภาอีกประเภทหนึ่งมาจากการแต่งตั้ง เป็นต้น) ระบบสภาคู่ (bicameral system) คือระบบที่สมาชิกรัฐสภา มีสองฝ่ายหรือสองประเภทแยกกันคนละสภา ซึ่งสมาชิกสองประเภทนี้โดยทั่วไปมักจะมีคุณสมบัติที่แตกต่างกัน มีการประชุมกันคนละเวลาและสถานที่ มีอำนาจหน้าที่ไม่เหมือนกัน มีจำนวนสมาชิกของแต่ละสภาไม่เท่ากัน และบางกรณีอาจมีวาระการดำรงตำแหน่งแตกต่างกัน หรืออาจมีฐานะเป็นผู้แทนของประชาชนทั่วทั้งประเทศหรือแต่ละมลรัฐก็ได้ อย่างไรก็ตาม ในวาระพิเศษเพื่อการตัดสินใจในเรื่องสำคัญสภาทั้งสองอาจมีการประชุมร่วมกันก็ได้ (ณัชชาภัทร อมรกุล, ๒๕๕๗ ๓๖: ๖ อ้างใน ภูมิ มูลศิลป์, ๒๕๕๗: ๘)

จากการสำรวจโครงสร้างรัฐสภาของประเทศต่างๆ ทั่วโลก (๒๔๒ ประเทศ) พบว่า ประเทศส่วนใหญ่ เลือกใช้โครงสร้างรัฐสภาแบบสภาเดี่ยว จำนวน ๑๔๗ ประเทศ ในขณะที่ประเทศที่ใช้โครงสร้างแบบสภาคู่มี ๙๕ ประเทศ^๔ โดยประเทศที่เลือกใช้โครงสร้างแบบสภาเดียวนั้น ส่วนใหญ่เป็นประเทศที่มีรูปแบบของรัฐเป็นรัฐเดี่ยว (unitary state) และมีประชากรไม่มากนัก (น้อยกว่า ๑๐ ล้านคน) ส่วนประเทศที่เลือกใช้โครงสร้างรัฐสภาแบบสภาคู่มีมักเป็นประเทศที่มีรูปแบบของรัฐเป็นสหพันธรัฐ (federal state) หรือถ้าเป็นประเทศรัฐเดี่ยวส่วนใหญ่จะเป็นประเทศที่มีประชากรค่อนข้างมาก (มากกว่า ๑๐ ล้านคน) และมีความหลากหลายทางเชื้อชาติและวัฒนธรรม (National Democratic Institute, n.d.: 2-4)

นอกจากนี้ ประเทศที่เลือกใช้โครงสร้างรัฐสภาแบบสภาคู่ยังมีเหตุผลและความเป็นมาที่แตกต่างกันออกไป เช่น สหราชอาณาจักรมีวุฒิสภาเนื่องจากเป็นวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของประเทศ ประเทศที่มีรูปของรัฐเป็นรัฐรวมอย่างสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีสภาผู้แทนราษฎรเป็นสภาที่มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งตามสัดส่วนจำนวนประชากร ทำให้มลรัฐที่มีประชากรมากมีสัดส่วนผู้แทนในสภามากกว่ามลรัฐที่มีประชากรมาก จึงกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภามีฐานะเป็นผู้แทนของมลรัฐและกำหนดให้แต่ละมลรัฐมีตัวแทนเท่าๆ กัน (วิชญ์ เครื่องงาม, ๒๕๓๐: ๓๘๙-๓๙๐ อ้างใน ภูมิ มูลศิลป์, ๒๕๕๗: ๒๗) หรือในบางประเทศจำเป็นต้องมีวุฒิสภา เนื่องจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถสะท้อนเสียงของกลุ่มคนบางกลุ่มในสังคมได้ เนื่องจากในประเทศนั้นประกอบด้วยชนกลุ่มน้อยเป็นจำนวนมาก เป็นต้น (Sénat, n.d. อ้างใน ภูมิ มูลศิลป์, ๒๕๕๗: ๒๗)

การออกแบบโครงสร้างรัฐสภาของประเทศไทยในรัฐธรรมนูญที่เคยใช้มา ๑๙ ฉบับ (พ.ศ. ๒๔๗๕-๒๕๕๗) มีทั้งรูปแบบสภาเดี่ยวและสภาคู่ จำแนกได้เป็น ระบบสภาเดี่ยว ๑๐ ฉบับ และระบบสภาคู่ ๙ ฉบับโดยตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. ๒๔๗๕ จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ทุกครั้งที่มีการบัญญัติให้มีสภาที่สองหรือที่รัฐธรรมนูญของไทยเกือบทุกฉบับ^๕ เรียกว่า “วุฒิสภา” นั้น จุดมุ่งหมายสำคัญล้วนเป็นไปเพื่อให้สภาที่สองเข้ามาช่วยกลั่นกรองงานของสภาผู้แทนราษฎรให้มีความรอบคอบและรัดกุมยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในการพิจารณา ร่างกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติวุฒิสภามักถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือของผู้บริหารประเทศในการ

^๔ คำนวณโดยผู้เขียนจากข้อมูลที่น่าเสนอในเว็บไซต์ NationMaster.com ซึ่งประมวลผลโดยอาศัยข้อมูลของ CIA World Factbooks ที่เก็บรวบรวมระหว่างวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๔๖ - ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๔

^๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ เป็นฉบับเดียวเท่านั้นที่เรียกสภาที่สองว่า “พฤฒสภา”

ต่อรองอำนาจและถ่วงดุลอำนาจภายในรัฐสภามากกว่า นอกจากนี้ นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นต้นมา ได้มีการเพิ่มบทบาทใหม่ที่สำคัญให้แก่วุฒิสภา คือ อำนาจในการตรวจสอบและถอดถอนฝ่ายบริหาร ทั้งทางตรงโดยการกำหนดให้วุฒิสภาเป็นผู้ถอดถอนบุคคลที่ดำรงตำแหน่งระดับสูงและทางอ้อมโดยกำหนดให้วุฒิสภาเป็นผู้เลือกกรรมการหรือบุคคลเข้าทำหน้าที่ในองค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรตรวจสอบต่างๆ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองสูงสุด เป็นต้น

ข้อดีของระบบสภาเดียว คือ การมีขั้นตอนน้อยและไม่มีความยุ่งยากในการดำเนินการต่างๆ ของรัฐสภา โดยเฉพาะระบบสภาเดียวทำให้งานด้านนิติบัญญัติสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และสิ้นเปลืองงบประมาณไม่มาก การมีสภาที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติเพียงหนึ่งเดียวยังเป็นภาพสะท้อนความต้องการของประชาชนทั้งชาติที่เป็นเอกภาพ และต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชนในลักษณะที่ไม่สามารถโยนความผิดไปให้แก่สภาอื่นได้ นอกจากนี้ การมีสภานิติบัญญัติเพียงสภาเดียวยังเป็นการประหยัดงบประมาณประเทศในส่วนเบี้ยประชุม เงินเดือนของเจ้าหน้าที่ในส่วนธุรการที่มีลักษณะการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อนกัน รวมทั้งการมีผู้แทนปวงชนทำให้ประชาชนไม่เกิดความสับสนในการเลือกตัวแทน

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีผลประโยชน์ขัดแย้งกันมากๆ ย่อมยากที่จะก่อให้เกิดตัวแทนจากทุกๆ กลุ่มในระบบสภาเดียวขึ้นมาได้ การใช้ระบบสภาเดียวยังอาจทำให้การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจกันภายในและระหว่างสถาบันการเมืองที่ใช้อำนาจอธิปไตยได้ค่อนข้างจำกัด ดังนั้น ประเทศประชาธิปไตยจำนวนมาก

จึงเลือกใช้รูปแบบสภาคู่ด้วยเหตุผล ดังนี้

๑. กระแสทางประวัติศาสตร์ของประเทศประชาธิปไตยที่ปกครองด้วยระบบสหพันธรัฐมีความเห็นว่า ระบบสภาคู่เป็นสิ่งจำเป็นเพื่อสร้างความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันและความเสมอภาคของหน่วยการปกครองระดับรอง เช่น ในระดับมลรัฐหรือระดับจังหวัด เป็นต้น

๒. เพื่อเป็นการสร้างดุลยภาพระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร เนื่องจากระบบสภาเดียวอาจทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างทั้งสองฝ่ายอย่างรุนแรงได้ นอกจากนี้ ในกรณีที่เกิดการยุบสภาหรือไม่มีสภาผู้แทนราษฎรอันเนื่องมาจากเหตุใดๆ ก็ตาม สภาที่สอง (หรือที่หลายประเทศเรียกว่าวุฒิสภา) จะทำหน้าที่แทนได้ตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ

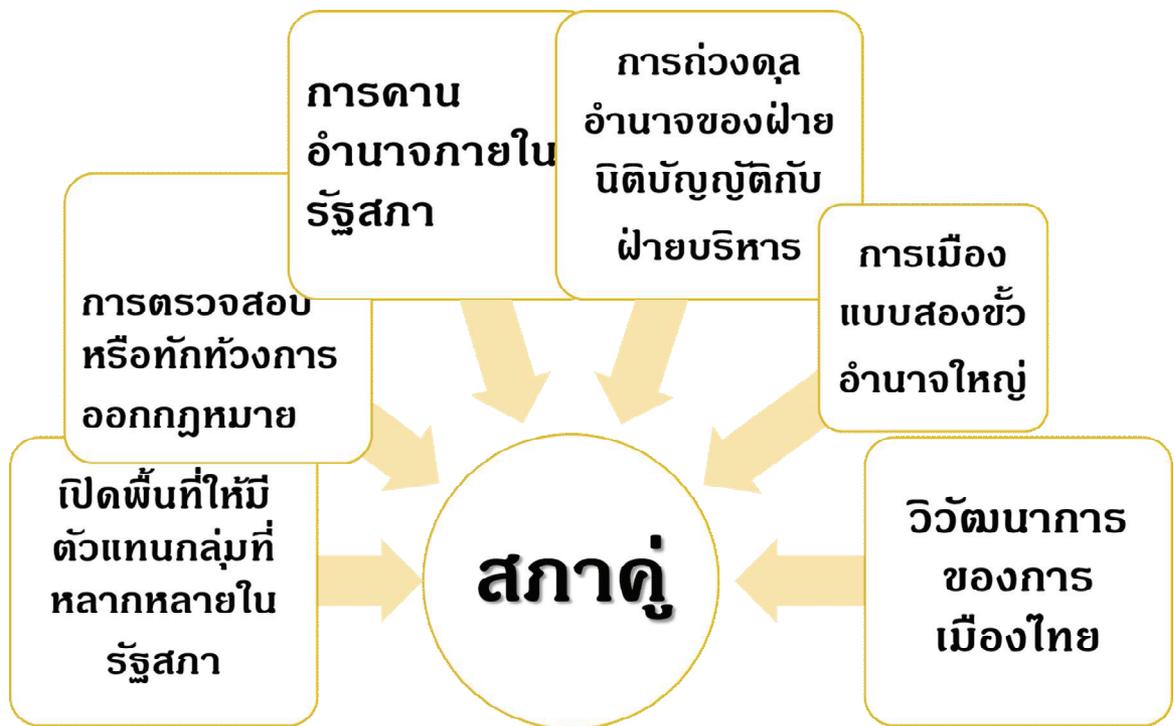
๓. เพื่อเป็นการตรวจสอบและสร้างดุลยภาพ เนื่องจากการมีสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่นิติบัญญัติเพียงสภาเดียวอาจมีความไม่รัดกุมในการพิจารณาร่างกฎหมาย ดังนั้น สภาที่สองจึงเป็นสภาที่เข้ามาช่วยทบทวน กลั่นกรอง หรือตรวจสอบการปฏิบัติงานของสภาผู้แทนราษฎรได้ ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติงานของฝ่ายนิติบัญญัตินี้มีความรอบคอบและมีประสิทธิภาพมากขึ้น (ศูนย์บริการข้อมูลและกฎหมาย, ๒๕๔๐: ๑-๓ อ้างใน ภูมิ มูลศิลป์, ๒๕๕๗: ๙)

ดังนั้น หากพิจารณาจากประวัติศาสตร์และวิวัฒนาการทางการเมือง สถานการณ์ทางสังคมและการเมืองในปัจจุบันของประเทศไทย รวมถึงประโยชน์ที่พึงได้จากรัฐสภา ระบบสภาคู่ นับเป็นระบบที่เหมาะสมสำหรับการกำหนดเป็นโครงสร้างของรัฐสภาไทย ภายใต้สถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองที่ดำรงอยู่มากกว่าทศวรรษ กล่าวคือ ระบบสภาคู่เป็นระบบที่สอดคล้องกับวิวัฒนาการของการเมืองไทยที่ดำรงอยู่

ภายใต้การแบ่งปันอำนาจและต่อรองผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มพลังทางการเมืองและสังคมต่างๆ ดังจะเห็นได้ว่า ประเทศไทยยึดถือระบบสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เพื่อใช้สภาที่สองเป็นเวทีหรือพื้นที่สำหรับบุคคลกลุ่มอื่นๆ เข้ามาร่วมใช้อำนาจทางการเมืองได้ นอกจากนี้ ระบบสภาผู้ยังเป็นระบบที่เหมาะสมกับโครงสร้างและสถานการณ์ทางการเมืองในปัจจุบันของประเทศไทยที่ยึดถือการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในระบบรัฐสภา และการแข่งขันกันในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีลักษณะ

เป็นการเมืองแบบสองขั้วอำนาจใหญ่ การมีสภาที่สองภายใต้โครงสร้างและสถานการณ์ทางการเมืองเช่นนี้จึงมีความสำคัญในการลดทอนการใช้อำนาจอย่างเบ็ดเสร็จของขั้วการเมืองที่ชนะการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและเป็นผู้ดำเนินการจัดตั้งรัฐบาล เป็นการนำข้อดีของระบบสภาผู้มาใช้สร้างดุลอำนาจของการเมืองไทย โดยเฉพาะในเรื่องการถ่วงดุลอำนาจระหว่างรัฐสภากับรัฐบาล การเหนี่ยวรั้งหรือคานอำนาจกันภายในระหว่างสองสภา รวมถึงการตรวจสอบหรือทักท้วงเพื่อให้การออกกฎหมายรอบคอบและถูกต้องยิ่งขึ้น (ภาพที่ ๑)

ภาพที่ ๑ โครงสร้างรัฐสภาที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย



อย่างไรก็ตาม นอกจากการพิจารณาโครงสร้างรัฐสภาที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยแล้ว การสร้างดุลยภาพภายในรัฐสภายังมีประเด็นสำคัญที่ต้อง

พิจารณาต่อไปอีก นั่นคือ การออกแบบกระบวนการคัดสรรบุคคลเพื่อเข้าไปใช้อำนาจในโครงสร้างของรัฐสภาที่ออกแบบไว้ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกัน

ของเหตุผลและความจำเป็นในการเลือกระบบสภาผู้มา
ใช้กับการปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา
ของประเทศไทยดังที่กล่าวมาด้วย

กระบวนการเข้าสู่อำนาจของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร^๖

นับตั้งแต่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
ครั้งแรกเมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๔๗๖ เป็นต้นมา
ประเทศไทยมีการนำระบบการเลือกตั้งมาใช้เพื่อ
คัดสรรผู้แทนทางการเมืองที่ค่อนข้างหลากหลาย
ทั้งการเลือกตั้งทางอ้อม (ใช้ในการเลือกตั้งครั้งแรก
เพียงครั้งเดียวเท่านั้น) และการเลือกตั้งทางตรง ซึ่งมิ
มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการกำหนดขนาดของเขตเลือกตั้ง
ตั้งแต่การแบ่งเขตเลือกตั้งเป็นเขตเล็กหรือเขตละ ๑ คน
ที่ใช้ระหว่าง พ.ศ.๒๔๘๐-๒๔๘๙ การแบ่งเขตเลือกตั้ง
เป็นเขตใหญ่หรือรวมเขตเลือกตั้งที่ใช้ระหว่าง
พ.ศ.๒๔๙๑-๒๕๑๒ และการกำหนดเขตเลือกตั้ง
โดยการผสมระหว่างรวมเขตและแบ่งเขต ซึ่งใช้ระหว่าง
พ.ศ.๒๕๑๘-๒๕๓๙ นอกจากนี้ ในช่วงระหว่าง
พ.ศ.๒๕๔๐-๒๕๕๔ ยังได้มีการนำระบบการเลือกตั้ง
แบบผสมมาใช้ โดยกำหนดให้มีการเลือกตั้งสอง
รูปแบบ ได้แก่ การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตและแบบบัญชี
รายชื่อ ซึ่งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
แต่ละครั้ง ยังได้มีการปรับปรุงรูปแบบการลงคะแนน
แตกต่างกันออกไปอีก เช่น การเลือกตั้งเมื่อปี ๒๕๔๔
๒๕๔๘ และ ๒๕๕๔ กำหนดให้ประชาชนลงคะแนน
เลือกผู้สมัครในเขตเลือกตั้งได้ ๑ คน การเลือกตั้งเมื่อปี
๒๕๕๐ ประชาชนลงคะแนนเลือกผู้สมัครในเขต
เลือกตั้งได้ตามจำนวนผู้แทนที่เขตของตนพึงมี
(๑-๓ คน) ส่วนการลงคะแนนเลือกสมาชิกสภาผู้แทน

ราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ นั้น การเลือกตั้งเมื่อปี ๒๕๔๔
๒๕๔๘ และ ๒๕๕๔ เป็นการเลือกจากบัญชีรายชื่อ
พรรคการเมืองบัญชีเดียวทั่วประเทศ ในขณะที่การ
เลือกตั้งเมื่อปี ๒๕๕๐ ใช้ระบบบัญชีรายชื่อตาม
กลุ่มจังหวัด (แบ่งเป็น ๘ กลุ่มๆ ละ ๑๐ คน) เป็นต้น

ส่วนวิธีการนับคะแนนนั้น ในช่วงที่ใช้ระบบการ
เลือกตั้งแบบแบ่งเขตเพียงอย่างเดียว (พ.ศ. ๒๔๗๖ -
๒๕๓๙) เป็นการนับคะแนนโดยใช้หลักเสียงข้างมาก
อย่างง่ายคือผู้สมัครที่ได้รับคะแนนมากกว่าเป็นผู้ได้รับ
การเลือกตั้ง เมื่อประเทศไทยเปลี่ยนมาใช้ระบบการ
เลือกตั้งแบบผสม การนับคะแนนในระบบเขตยังคงใช้
หลักการเดิม แต่ในการคิดคำนวณที่นั่งของการเลือกตั้ง
ระบบบัญชีรายชื่อเคยมีการใช้ระบบการคำนวณ
สองรูปแบบ คือ แบบที่มีการกำหนดเกณฑ์สัดส่วน
คะแนนขั้นต่ำ (ร้อยละ ๕) ซึ่งใช้ในการเลือกตั้งทั่วไป
เมื่อปี ๒๕๔๔ และ ๒๕๔๘ และแบบที่ไม่มีการกำหนด
เกณฑ์สัดส่วนคะแนนขั้นต่ำ ใช้ในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อ
ปี ๒๕๕๐ และ ๒๕๕๔

การเปลี่ยนแปลงระบบและวิธีการลงคะแนนเสียง
เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทยดังที่
กล่าวมา สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของระบบ
เลือกตั้ง (electoral system) ในฐานะเครื่องมือและ
วิธีการของระบอบประชาธิปไตยในการแปรเปลี่ยน
คะแนนเสียงของประชาชนให้เป็นจำนวนผู้แทนเพื่อ
เข้าไปดำรงตำแหน่งหรือทำหน้าที่ตัดสินใจทาง
การเมือง ดังนั้น โจทย์สำคัญสำหรับการออกแบบ
ระบบเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เหมาะสมและ
สอดคล้องกับบริบทของประเทศไทย (และประเทศ
ประชาธิปไตยอื่นๆ) จึงมีหลักการและประเด็นสำคัญ
ที่ต้องคำนึงถึงหลายประการ ดังนี้

^๖ เนื้อหาในส่วนนี้มาจาก วุฒิสาร ตันไชย ปัทมา สุบก่าปัง และสตีร ธนาธิโชติ (๒๕๕๗: บทที่ ๕)

ประการแรก ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องสอดคล้องและไม่ละเลยต่อหลักการสากลของการเลือกตั้งตามวิถีประชาธิปไตย ๕ ประการ^๗ ได้แก่ หลักเป็นอิสระแห่งการเลือกตั้ง (freedom of election) หลักการเลือกตั้งตามกำหนดเวลา (periodic election) หลักการเลือกตั้งอย่างแท้จริง (genuine election) หลักการเลือกตั้งอย่างทั่วถึง (universal suffrage) และหลักการเลือกตั้งอย่างเสมอภาค (equal suffrage) (ปีทมา สุปก่าป้ง, ๒๕๕๗: ๑๒๙) ระบบการเลือกตั้งที่ออกแบบโดยยึดมั่นในหลักการเลือกตั้งสากลดังกล่าว นับเป็นก้าวแรกที่มีส่วนสำคัญต่อการวางรากฐานประชาธิปไตยที่มีคุณภาพสำหรับประเทศไทยในอนาคต

ประการต่อมา เป้าหมายหลักของการเลือกตั้งคือการคัดเลือกผู้แทนประชาชน เพื่อใช้อำนาจหน้าที่ตามกรอบที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนด (Morris, ๒๐๑๒: ๑๐) ซึ่งโดยหลักการแล้วคือการเป็นตัวแทนของประชาชนเข้าไปทำหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติที่มีอำนาจหน้าที่หลักในด้านการตรากฎหมาย และตรวจสอบและควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร และด้วยเหตุที่ประเทศไทยเลือกใช้การปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา ทำให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความสำคัญอีกด้านหนึ่งคือการได้ตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่เลือกบุคคลเข้ามาทำหน้าที่จัดตั้งรัฐบาล และใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงต้องออกแบบโดยคำนึงถึงหลักการการแบ่งแยกอำนาจและการตรวจสอบถ่วงดุล (check and balance) ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารที่สอดคล้องเหมาะสมกับบริบททางการเมืองของประเทศ ซึ่งมีเงื่อนไขและตัวแปรทั้งในเชิงสถาบันและพฤติกรรมอื่นๆ อีกหลายประการเพื่อผลสัมฤทธิ์ในทางปฏิบัติ (ปีทมา สุปก่าป้ง,

๒๕๕๗: ๑๒๙-๑๓๐) ในขณะเดียวกัน เป้าหมายของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเฉพาะก็ควรได้รับการพิจารณาด้วย เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบรัฐสภาของไทย ถูกกำหนดให้มีบทบาทอำนาจหน้าที่แตกต่างไปจาก “ผู้แทน” แบบอื่น เช่น สมาชิกวุฒิสภา หรือประธานาธิบดี การออกแบบระบบการเลือกตั้งโดยให้ความสำคัญกับหลักการแบ่งแยกอำนาจและการตรวจสอบถ่วงดุลอย่างเหมาะสม จะนำไปสู่การมีระบบ กลไกและเครื่องมือสำหรับการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการเมือง และสร้างความปรองดองตามหลักการของระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาได้ โดยมีต้องพึ่งพาหรืออาศัยกลไกพิเศษรูปแบบอื่นๆ

ประเด็นพิจารณาสำคัญอีกประการ คือ การเลือกตั้งเป็นเครื่องมือหรือวิธีการ “มอบอำนาจ” จากประชาชนสู่ “ผู้แทน” (Ström, 2003: 55) ผลการเลือกตั้งต้องเป็นภาพสะท้อนการตัดสินใจทางการเมืองของประชาชนที่นำไปสู่สิทธิอันชอบธรรมของพรรคการเมืองในการจัดตั้งหรือร่วมจัดตั้งรัฐบาล ดังนั้น ระบบการเลือกตั้งที่เหมาะสมต้องให้ความสำคัญกับเจตจำนงทางการเมืองที่แท้จริงของประชาชน (ปีทมา สุปก่าป้ง, ๒๕๕๗: ๑๓๐) ซึ่งเจตจำนงทางการเมืองดังกล่าวนั้นต้องมีใช้เฉพาะเจตจำนงของประชาชนเสียงส่วนใหญ่เท่านั้น แต่ยังหมายความรวมถึงประชาชนเสียงส่วนน้อยทุกกลุ่มด้วย คณะกรรมการนิยามของประชาชนที่แสดงออกผ่านการเลือกตั้งจึงต้องมีความใกล้เคียงกับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้มากที่สุด เพื่อแสดงถึงการเคารพในเสียงชี้ขาดหรืออำนาจของประชาชน โดยไม่ละเลยเสียงของประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ระบบการเลือกตั้งที่ออกแบบขึ้นโดยยึดหลักการสำคัญดังกล่าว จะเป็นระบบการเลือกตั้งที่ทำให้ทุกเสียงมีคุณค่า ไม่มีเสียง

^๗ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมแต่ละหลักการใน Goodwin-Gill (2006: vi-xi)

ของใครตกหล่น และสามารถหลอมรวมทุกพลังอำนาจในสังคมเข้าสู่การเมืองแบบประชาธิปไตยระบบตัวแทน ในลักษณะการรวมช่อมอำนาจระหว่างกลุ่มพลังต่างๆ ให้มาร่วมกันขับเคลื่อนสังคมไทยให้มีความก้าวหน้าร่วมกันได้

ประการสุดท้าย เนื่องจากระบบการเลือกตั้งเป็นตัวกำหนดว่าคะแนนเสียงแบบใดและจำนวนเท่าไรของประชาชนที่จะถูกนับหรือนำมาคำนวณเป็นจำนวนที่นั่งที่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองจะได้รับในการเลือกตั้ง (Gallagher, 2005: 3; Reeve and Ware, 1992: 4-5; Taagepera, 2007: 3-4) การเลือกใช้ระบบการเลือกตั้งรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งย่อมส่งผลต่อผลการเลือกตั้งที่แตกต่างกัน ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อการกำหนดระบบพรรคการเมืองอย่างปฏิเสธได้ยาก (Ezrow, 2010: 13-17) ในการออกแบบระบบการเลือกตั้ง ประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาอีกประการหนึ่งก็คือการกำหนดทิศทางการพัฒนาระบบการเมืองว่า ต้องการมุ่งเน้นไปที่ความเป็นสถาบันและความเข้มแข็งของพรรคการเมือง หรือเน้นที่การสร้างบุคลากรทางการเมือง กล่าวคือ หากต้องการระบบพรรคการเมืองที่มีพรรคการเมืองจำนวนน้อย มุ่งสร้างพรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่มีความเป็นสถาบันสูง ก็ควรเลือกใช้ระบบการเลือกตั้งที่สร้างแรงจูงใจให้พรรคการเมืองมุ่งสร้างฐานคะแนนนิยมในวงกว้างครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ และกำหนดนโยบายที่สนองต่อคนทุกกลุ่ม แต่หากต้องการให้การเลือกตั้งเป็นวิธีการได้มาซึ่งผู้นำทางการเมืองที่ดี มีพรรคการเมืองจำนวนมาก และเป็นตัวแทนผลประโยชน์ที่มีความเฉพาะเจาะจง ควรเลือกใช้ระบบการเลือกตั้งที่ส่งเสริมให้เกิดความใกล้ชิดระหว่างประชาชนกับพรรคการเมือง/ผู้สมัคร ไม่กีดกันผู้สมัครอิสระ และมุ่งให้ได้ผู้แทนที่มาจากประชาชนหลากหลายกลุ่ม

ภายใต้บริบทและสภาพแวดล้อมปัจจุบัน การออกแบบระบบเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เหมาะสมกับประเทศไทย ต้องตอบโจทย์หลักทั้ง ๔ ประการข้างต้น โดยพิจารณาจากข้อดีข้อจำกัดในมิติย่อย ของแต่ละระบบเลือกตั้งประกอบกัน คำตอบที่เกือบทุกฝ่ายค่อนข้างจะเห็นพ้องต้องกันจึงไปลงตัวที่การเลือกตั้งระบบผสม ซึ่งเป็นระบบที่ทำให้เกิดการได้สัดส่วนของ “คะแนนเสียง” กับ “ที่นั่งในสภา” (Votes and Seats) ซึ่งเป็นจุดเด่นของการเลือกตั้งระบบสัดส่วน และสามารถรักษาการเป็น “ตัวแทน” กับ “พื้นที่” ของผู้แทนซึ่งเป็นจุดแข็งของการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตไว้ได้อย่างค่อนข้างจะลงตัว

อย่างไรก็ตาม การนำระบบการเลือกตั้งระบบผสมตามเสียงข้างมาก (Mixed Member Majoritarian, MMM) หรือระบบการนับคะแนนและคำนวณที่นั่งแบบคู่ขนาน (parallel system) มาใช้ โดยกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตมีจำนวนมากกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อหลายเท่า ในการเลือกตั้งเมื่อปี ๒๕๔๔ และ ๒๕๔๘ มีจำนวนมากกว่า ๔ เท่า (๔๐๐ : ๑๐๐) ในการเลือกตั้งเมื่อปี ๒๕๕๐ มีจำนวนมากกว่า ๕ เท่า (๔๐๐ : ๘๐) และในการเลือกตั้งเมื่อปี ๒๕๕๔ มีจำนวนมากกว่า ๓ เท่า (๓๗๕ : ๑๒๕) ทำให้เกิดประเด็นปัญหาความไม่สอดคล้องกันของจำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรกับคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับ ดังตัวอย่างผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ที่ปรากฏว่าพรรคเพื่อไทยได้จำนวนที่นั่งมากกว่าคะแนนเสียงที่ประชาชนลงให้ ๓๘ ที่นั่ง ในขณะที่พรรคภูมิใจไทยได้น้อยกว่าคะแนนเสียงที่ประชาชนลงให้ ๑๓ ที่นั่ง พรรคประชาธิปัตย์ได้ที่นั่งน้อยกว่า ๖ ที่นั่ง และพรรคชาติไทยพัฒนาได้น้อยกว่า ๒ ที่นั่ง ตามลำดับ (ตารางที่ ๑)

ตารางที่ ๑ เปรียบเทียบจำนวนที่นั่งที่พรรคการเมืองใหญ่ ๔ พรรคได้รับในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต เมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ และจำนวนที่นั่งเมื่อคำนวณตามสัดส่วนคะแนนนิยม

พรรคการเมือง	เขต			
	คะแนน	%	จำนวนที่นั่ง	
			คำนวณตามสัดส่วนคะแนนเสียงที่ได้รับ*	ผลการเลือกตั้งจริง
เพื่อไทย	๑๒,๒๑๑,๖๐๔	๔๔.๓	๑๖๖	๒๐๔
ประชาธิปัตย์	๘,๙๐๗,๑๔๐	๓๒.๓	๑๒๑	๑๑๕
ภูมิใจไทย	๓,๑๒๓,๕๖๗	๑๑.๓	๔๒	๒๙
ชาติไทยพัฒนา	๑,๒๕๙,๕๙๕	๔.๖	๑๗	๑๕

* คำนวณโดยผู้เขียน

ที่มา: ข้อมูลผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต เมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ อย่างเป็นทางการของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

นอกจากนี้ การใช้การเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากอย่างง่าย (simple majority vote) ในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตทำให้ผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมากไม่ได้เป็นตัวแทนของเสียงข้างมากในเขตเลือกตั้งนั้นๆ อย่างแท้จริง ดังตัวอย่างผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต เมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ที่ปรากฏว่า

ในบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ชนะการเลือกตั้งในแต่ละเขต จำนวน ๓๗๕ คนนั้น มีเพียง ๗๒ คน (ต่ำกว่าร้อยละ ๒๐ เล็กน้อย) เท่านั้นที่ชนะการเลือกตั้งโดยได้รับคะแนนเสียงจากประชาชนเกินครึ่งหนึ่ง ในขณะที่มีผู้ที่ชนะการเลือกตั้งที่ได้คะแนนเสียงจากประชาชนต่ำกว่าร้อยละ ๓๐-๔๐ ถึง ๖๘ คน (ร้อยละ ๑๘.๒)

ตารางที่ ๒ จำนวนและร้อยละสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตที่ได้รับการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ จำแนกตามสัดส่วนคะแนนเสียงที่ได้รับ

สัดส่วนคะแนนเสียง	จำนวน*	%**
ต่ำกว่า ๒๐ %	๑	๐.๓
๒๐ - ๓๐ %	๖๗	๑๗.๙
๓๐ - ๔๐ %	๑๕๕	๔๑.๓
๔๐ - ๕๐ %	๘๐	๒๑.๓
สูงกว่า ๕๐ %	๗๒	๑๘.๒
จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตทั้งหมด	๓๗๕	๑๐๐.๐

*, ** คำนวณโดยผู้เขียน

ที่มา: ข้อมูลผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต เมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ อย่างเป็นทางการของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ดังนั้น เพื่อป้องกันมิให้ประเด็นปัญหาดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อการเสริมสร้างดุลอำนาจภายในรัฐสภา บทความนี้มีข้อเสนอทางเลือกสำหรับการปรับปรุงระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทย ดังนี้

ทางเลือกที่หนึ่ง

ใช้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบผสมตามเสียงข้างมาก หรือระบบผสมที่การคำนวณที่นั่งแบบแบ่งเขตกับบัญชีรายชื่อแยกขาดจากกันเหมือนเดิม แต่ปรับปรุงจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ/หรือออกแบบวิธีการลงคะแนนในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตใหม่ โดยมีแนวทางย่อย ๓ ทางเลือก ได้แก่

ทางเลือกที่ ๑.๑ กำหนดให้มีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเสียงข้างมากธรรมดาเขตละหนึ่งคนและระบบบัญชีรายชื่อบัญชีเดียวใช้ประเทศเป็นเขตเลือกตั้งเช่นเดียวกับที่ประเทศไทยเคยใช้ในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ แต่ปรับปรุงให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองประเภทมีจำนวนเท่ากัน (เช่น ถ้ากำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าเดิม ๕๐๐ คน ให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต และแบบบัญชีรายชื่อประเภทละ ๒๕๐ คนเท่ากัน)

ข้อดีของระบบเลือกตั้งนี้ คือ ความคุ้นเคยกับวิธีการไปใช้สิทธิลงคะแนนของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และระบบการนับคะแนนที่ผู้จัดการเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และประชาชนทั่วไปค่อนข้างจะมีความเข้าใจดีอยู่แล้ว เนื่องจากเป็นระบบที่ประเทศไทยได้นำมาใช้ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ๓ ครั้ง

ได้แก่ การเลือกตั้งทั่วไปในปี ๒๕๔๔ ๒๕๔๘ และ ๒๕๕๔^{๑๑} นอกจากนี้ การปรับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตและบัญชีรายชื่อให้เท่ากันจะช่วยลดปัญหาความไม่สอดคล้องกันของจำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรกับคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับได้ อย่างไรก็ตาม ทางเลือกนี้ไม่สามารถแก้ปัญหาความไม่เป็นตัวแทนของเสียงข้างมากในเขตเลือกตั้งของผู้ชนะการเลือกตั้งได้ทั้งหมด เนื่องจากยังคงระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเสียงข้างมากธรรมดาไว้ใน ๒๕๐ เขต

ทางเลือกที่ ๑.๒ กำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อและแบ่งเขตมีสัดส่วนหนึ่งต่อสาม (๑:๓) เหมือนเดิม และใช้การเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อบัญชีเดียวทั่วประเทศเหมือนการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ แต่ออกแบบระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตใหม่ โดยนำระบบเขตใหญ่เบอร์เดียว (Single Non-transferable Vote) ในรูปแบบเดียวกับการเลือกตั้ง House of Councilors ของญี่ปุ่นมาใช้

ข้อดีของระบบเลือกตั้งนี้คล้ายกับข้อดีของทางเลือกที่ ๑.๑ ตรงที่รูปแบบการนับคะแนนไม่มีความยุ่งยากซับซ้อน และช่วยลดปัญหาความไม่สอดคล้องกันของจำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรกับคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับได้บางส่วน โดยการเพิ่มโอกาสให้แก่ผู้สมัครอิสระและผู้สมัครจากพรรคการเมืองขนาดเล็กในการได้รับเลือกตั้ง เนื่องจากผู้สมัครจากพรรคใหญ่ต้องแข่งขันกันเองเพื่อได้รับการเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งระบบเขตใหญ่เบอร์เดียวไม่ค่อยเป็นที่นิยมสำหรับประเทศประชาธิปไตย

^{๑๑} มีเพียงการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปในปี ๒๕๕๐ ครั้งเดียวเท่านั้นในการเลือกตั้ง ๔ ครั้งหลังสุดที่กำหนดรายละเอียดของวิธีการลงคะแนนในระบบเขต และการจัดทำบัญชีรายชื่อที่แตกต่างออกไป คือ กำหนดให้การเลือกตั้งแบบเขตเป็นแบบเขตพวงใหญ่ (ส.ส. ๑-๓ คน ต่อเขต และประชาชนลงคะแนนได้เท่าจำนวน ส.ส. ในเขตของตน) และใช้ระบบบัญชีรายชื่อตามกลุ่มจังหวัด (แบ่งเป็น ๘ กลุ่มๆ ละ ๑๐ คน)

ก้าวหน้า เนื่องจากข้อเสียของระบบนี้คือการบั่นทอนเสถียรภาพของพรรคการเมือง (อย่างน้อยในช่วงแรกๆ ที่นำระบบนี้ไปใช้ แต่ในระยะยาวพรรคการเมืองใหญ่ที่มีการบริหารจัดการภายในดี จะสามารถควบคุมนักการเมืองภายในพรรคได้ในที่สุด)

ทางเลือกที่ ๑.๓ กำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อและแบ่งเขตมีสัดส่วนหนึ่งต่อสาม (๑:๓) เหมือนเดิม และใช้การเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อบัญชีเดียวทั่วประเทศเหมือนการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ แต่ออกแบบระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตใหม่ โดยนำระบบการเลือกตั้งแบบจัดลำดับความนิยม (preferential system) หรือการเลือกเผื่อไว้ (alternative choices) ในรูปแบบที่ใช้อยู่ในประเทศออสเตรเลียแทน

ข้อดีของระบบการเลือกตั้งแบบจัดลำดับความนิยมคือ การทำให้ผู้ที่ชนะการเลือกตั้งมีความชอบธรรมในการอ้างความเป็นตัวแทนที่แท้จริงของประชาชนในเขตเลือกตั้ง เนื่องจากเป็นผู้ที่ได้เสียงข้างมากอย่างเด็ดขาด (เกินครึ่ง) ในเขตของตน ระบบนี้ยังทำให้ทุกคะแนนเสียงของประชาชนมีความหมาย เพราะทุกลำดับที่ประชาชนจัดให้แก่ผู้สมัครแต่ละคน มีผลต่อการนำปคิดคำนวณเพื่อหาผู้ชนะการเลือกตั้งทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม ระบบนี้มีข้อจำกัดในเรื่องความยุ่งยากของการลงคะแนน และความซับซ้อนของระบบการนับคะแนน ต้องอาศัยเทคโนโลยีเข้าช่วยในการจัดการการเลือกตั้ง และถ้าประชาชนไม่เชื่อถือในระบบการนับคะแนน ผลการเลือกตั้งอาจไม่เป็นที่ยอมรับนำไปสู่ความวุ่นวายที่อาจตามมาได้

ทางเลือกที่สอง

เปลี่ยนไปใช้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบผสมแบบอิงสัดส่วน (Mixed Member Proportional, MMP) ที่มีประเทศเยอรมนีเป็นต้นแบบ (แต่ปรับให้มีเหมาะกับบริบทการเมืองไทยมากขึ้น เช่น ไม่กำหนดจำนวนที่นั่งขั้นต่ำในระบบเขตให้ผู้สมัครลงสมัครได้เพียงระบบใดระบบหนึ่ง)

๒.๑ กำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสองประเภทเท่ากันโดยกำหนดเป็นจำนวนขั้นต่ำ เช่น ๔๐๐ คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบ่งเขต ๒๐๐ คน บัญชีรายชื่อ ๒๐๐ คน^๔

๒.๒ ประชาชนสามารถเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบเขตได้ เขตละ ๑ คน เท่ากันทั่วประเทศ และเลือกผู้สมัครจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่ชอบ ได้อีก ๑ คะแนน ทั้งนี้ การจัดทำบัญชีรายชื่อควรจัดทำแยกเป็นหลายบัญชี (เช่น บัญชีภาค/กลุ่มจังหวัด) เพื่อไม่ให้มีจำนวนผู้สมัครในบัญชีของแต่ละพรรคมากเกินไป

๒.๓ การคำนวณคะแนน ให้นับคะแนนที่ประชาชนเลือกพรรค หรือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อก่อน เพื่อนำมาคำนวณออกมาเป็นสัดส่วนว่าพรรคจะได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกี่คนจากจำนวนรวมขั้นต่ำทั้งหมด ๔๐๐ คน โดยนำเอาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ชนะในระบบเขตมาลบออก จากนั้นทำการจัดสรรสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อให้แก่พรรคการเมืองในแต่ละภาค/กลุ่มจังหวัด โดยนำสัดส่วนคะแนนที่พรรคการเมืองได้รับในแต่ละภาคไปเฉลี่ยกับสัดส่วนคะแนนที่พรรคการเมืองนั้นๆ ได้รับในแต่ละภาค

^๔ เหตุผลที่ยกตัวอย่างโดยกำหนดจำนวนรวมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ ๔๐๐ คน แทนที่จะเป็น ๕๐๐ คน เหมือนทางเลือกอื่นๆ ที่นำเสนอไว้ก่อนหน้านั้น เป็นเพราะในการเลือกตั้งระบบผสมแบบอิงสัดส่วนเป็นนั้นมักจะมีที่นั่งที่เพิ่มขึ้น (overhanging seats) จากการที่พรรคการเมืองอาจได้คะแนนในระบบบัญชีรายชื่อสูงแต่ชนะในการเลือกตั้งแบบเขตจำนวนไม่มาก และ/หรือบางพรรคชนะการเลือกตั้งในแบบแบ่งเขตจำนวนมาก แต่ได้รับคะแนนเสียงในการเลือกแบบบัญชีรายชื่อ น้อย จำนวนรวมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่อาจได้รับการเลือกตั้งจึงไม่ตายตัว และมีความเป็นไปได้ในทางการคำนวณที่อาจมีผู้ได้รับการเลือกตั้งในแบบบัญชีรายชื่อมากกว่าที่กำหนดไว้ถึงสองเท่า ซึ่งหมายความว่าในกรณีที่ยกมาเป็นตัวอย่างนี้ อาจมีผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๔๐๐-๖๐๐ คน

ภาพที่ ๒ ข้อเสนอทางเลือกระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เหมาะสมกับประเทศไทย



ทางเลือกทั้งสองแนวทางนำเสนอภายใต้หลักการที่เชื่อว่าระบบเลือกตั้งแบบผสมยังเป็นระบบที่เหมาะสมกับการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทย โดยมีความคาดหวังว่าการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต จะช่วยส่งเสริมพรรคการเมืองใหญ่เพื่อพัฒนาไปสู่ระบบสองพรรคหรือสองขั้วอำนาจ ซึ่งจะเกิดเสถียรภาพทางการเมือง ส่วนการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจะช่วยผลักดันพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมือง ทำให้ทั้ง

พรรคใหญ่และพรรคเล็กมีโอกาสนำเสนอนโยบายต่อสาธารณะและได้รับเลือกตั้ง โดยไม่มีเกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำเป็นจุดสกัดพรรคเล็ก ที่สำคัญคือ การสร้างความชอบธรรมทางการเมืองโดยการเคารพในเจตจำนงของประชาชนมากที่สุด ลดความไม่เป็นธรรมและความได้เปรียบเสียเปรียบจากระบบ ซึ่งมีผลทำให้เกิดความหลากหลายในสภา เพราะพรรคเล็กมีโอกาสได้รับเลือกตั้งมากขึ้น

ที่มาของวุฒิสภา^{๑๐}

เมื่อพิจารณาที่มาของสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย ซึ่งมีประเด็นข้อถกเถียงและประเด็นที่พิจารณาเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสมาอย่างยาวนานนับแต่เริ่มมีวุฒิสภาครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นั้น พบว่า มีความเห็นที่แตกต่างกันเป็นสองแนวทาง คือ แนวทางที่สนับสนุนให้สมาชิกวุฒิสมาจากการเลือกตั้งโดยตรง กับแนวทางที่สนับสนุนให้สมาชิกวุฒิสมาจากการสรรหาหรือแต่งตั้ง

ฝ่ายที่สนับสนุนสมาชิกวุฒิสภาที่มีมาจากการเลือกตั้งของประชาชนให้เหตุผลว่า เพื่อให้ได้สมาชิกวุฒิสภาที่มีความเชื่อมโยงโดยตรงกับประชาชน ทำให้ได้บุคคลที่รู้และเข้าใจปัญหาของพื้นที่เป็นอย่างดี เพื่อสามารถเข้ามาทำหน้าที่เพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้อย่างตรงจุด ด้วยเหตุนี้ การมีวุฒิสภาที่ประกอบด้วยบุคคลที่มาจาก การเลือกตั้งซึ่งอาจถูกวิจารณ์ว่ามีฐานความเป็นตัวแทนเดียวกันกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงไม่มีความเสียหายใดๆ ซึ่งหากมีการเลือกตั้งซ้ำๆ หลายรอบ ประชาชนจะสามารถเรียนรู้ได้เองว่าสมาชิกวุฒิสภามีบทบาทหน้าที่และความสำคัญแตกต่างจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างไร ส่วนการแต่งตั้งหรือสรรหาบุคคลเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภานั้น แม้จะเป็นการเปิดโอกาสให้ได้คนดีมีความรู้เข้ามาทำหน้าที่ แต่อธิบายได้ยากว่า เหตุใดจึงมีความจำเป็นต้องแต่งตั้งบุคคลเข้ามาทำหน้าที่สมาชิกวุฒิสภาโดยไม่มีจุดเชื่อมโยงกับประชาชน เพราะการเชิญคนดีมีความรู้เข้ามาช่วยงานรัฐสภาในช่องทางอื่นๆ ก็สามารถทำได้

อยู่แล้ว เช่น การแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญในระบบราชการ และสถาบันการศึกษาเป็นที่ปรึกษา หรือตรวจสอบความถูกต้องของกฎหมาย

ส่วนฝ่ายที่คัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยตรงนั้นมีความเห็นว่า แม้สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งจะมีความเชื่อมโยงกับประชาชน แต่จากประสบการณ์ในอดีตของประเทศไทยก็มีหลักฐานที่ยืนยันได้ว่าสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งส่วนใหญ่อาศัยฐานะคະแนนของพรรคการเมือง บางคนได้รับการสนับสนุนเงินทุนจากพรรคการเมือง แสดงให้เห็นว่า ถ้ากำหนดให้สมาชิกวุฒิสมาจากการเลือกตั้งแล้ว ก็เป็นเรื่องยากที่จะทำให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นอิสระจากพรรคการเมือง เนื่องจากผู้สมัครที่ต้องการชนะการเลือกตั้งจะต้องพึ่งพาอาศัยกลไกของสภาผู้แทนราษฎร และพรรคการเมืองอยู่นั่นเอง ดังนั้น เพื่อให้ได้สมาชิกวุฒิสภาที่มีความหลากหลายทางวิชาชีพ และเป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านจึงสนับสนุนให้สมาชิกวุฒิสภาควรมีที่มาจากการวิธีการอื่น เช่น การแต่งตั้งหรือการสรรหา โดยให้เหตุผลว่า ถ้าใช้ระบบการเลือกตั้งโดยตรง โอกาสที่จะได้สมาชิกวุฒิสภาที่มีคุณสมบัติดังกล่าวแทบจะเป็นไปไม่ได้เลย

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาเพียงความคิดเห็นของฝ่ายที่สนับสนุนให้สมาชิกวุฒิสมาจากการเลือกตั้ง และฝ่ายที่สนับสนุนให้สมาชิกวุฒิสภาที่มีมาจากการแต่งตั้ง/สรรหาเพียงอย่างเดียวย่อมไม่ได้ข้อมูลที่เพียงพอสำหรับการออกแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่ตอบโจทย์ปัญหาตุลาอำนาจภายในรัฐสภา ความคิดเห็นดังกล่าวต้องนำไปพิจารณาร่วมกับความจำเป็นของการมีสภาที่สองในกรณีของประเทศไทย ดังที่ได้อภิปรายไว้แล้วในส่วนที่ว่าด้วยโครงสร้างของ

^{๑๐} เนื้อหาในส่วนนี้สังเคราะห์และปรับปรุงจาก ภูมิ มูลศิลป์ (๒๕๕๗: บทที่ ๓-๕) ข้อความใน [...] เป็นความเห็นเพิ่มเติมของผู้เขียนบทความ เพื่อให้การนำเสนอมีความชัดเจนมากขึ้น โดยระมัดระวังมิให้ขัดกับเจตนาเดิมของงานวิจัยที่นำมาสรุปและสังเคราะห์

รัฐสภาของบทความนี้ ซึ่งได้นำไปสู่ข้อสรุปที่ต้องการให้มีวุฒิสภาเป็นสภาที่สองเพื่ออุดช่องว่างของระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาที่ประเทศไทยยึดถือ และเพื่อเสริมในส่วนของการตรวจสอบถ่วงดุลภายในรัฐสภา และการคานอำนาจกับสถาบันการเมืองฝ่ายอื่นๆ

นอกจากนี้ “การกำหนดที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภานั้นจะขึ้นอยู่กับว่าต้องการให้มีวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภานำหน้าที่สะท้อนเสียงหรือเป็นตัวแทนของสิ่ง [บุคคล/กลุ่มบุคคล] ไต นั่นคือ การหันกลับไปมองว่า การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถสะท้อนเสียงของบุคคลกลุ่มใด และการสะท้อนเสียงของบุคคลกลุ่มนั้น มีความจำเป็นหรือไม่ และเมื่อได้คำตอบที่ชัดเจนว่าต้องการมีวุฒิสภาเพื่อสะท้อนเสียงหรือเป็นตัวแทนของสิ่ง [บุคคล/กลุ่มบุคคล] ไตแล้ว คำตอบนั้นก็จะเป็นตัวกำหนดกระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา เช่น ถ้าหากต้องการให้มีวุฒิสภาเพื่อเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ ก็ต้องใช้กระบวนการสรรหา แต่ถ้าหากอยากให้มีวุฒิสภาเป็นตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็อาจใช้วิธีการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นได้ทั้งการเลือกตั้งโดยตรงหรือโดยอ้อม เป็นต้น^{๑๑}” (ภูมิ มูลศิลป์, ๒๕๕๗: ๓๐) ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงมิติความเป็นตัวแทนภายใต้ระบบการเลือกตั้งแบบผสมดังรายละเอียดที่นำเสนอในส่วนก่อนหน้านี้อีกแล้วก็จะพบว่าการเลือกตั้งแบบผสม (ไม่ว่าจะเป็นการผสมตามทางเลือกใด) ได้ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความเป็นตัวแทนในสองนัยยะ คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเป็นตัวแทนของพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ (ซึ่งมีนัยยะของมิติทางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมด้วยบางส่วน) ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความเป็น

ตัวแทนของพรรคการเมือง (ซึ่งมีนัยยะเชิงอุดมการณ์และผลประโยชน์ร่วมของสมาชิกและผู้สนับสนุนร่วมด้วยในทางทฤษฎี) การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาจึงต้องเข้าไปช่วยเติมเต็มที่ยังขาดหายไป เช่น ความเป็นตัวแทนในเชิงวิชาชีพ ความเป็นตัวแทนทางชนชั้น เป็นต้น

จากการวิเคราะห์แนวคิดและข้อมูลต่างๆ ที่กล่าวมานำไปสู่หลักการสำคัญในการพิจารณาออกแบบที่มาของวุฒิสภาที่สำคัญ ๓ ประการ คือ

๑. สมาชิกวุฒิสภาต้องมีที่มาที่ยึดโยงกับประชาชน
๒. วุฒิสภาต้องมีองค์ประกอบหลากหลายทางวิชาชีพและเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ เฉพาะด้าน สามารถช่วยกลั่นกรองงานและตรวจสอบฝ่ายบริหารได้
๓. วุฒิสภาต้องมีความเป็นอิสระจากพรรคการเมืองและองค์กรอื่นใด

หลักการทั้งสามประการได้มีการนำไปพัฒนาเป็นข้อเสนอทางเลือกวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ดังนี้

ทางเลือกที่ ๑ การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาแบบผสมระหว่างสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนแบบเขตเลือกตั้ง (ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง) และสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดทำขึ้นจากผู้ได้รับการเสนอชื่อจากองค์กรต่างๆ [การกำหนดจำนวนของสมาชิกวุฒิสภาทั้งสองประเภทอาจกำหนดให้มีจำนวนเท่าๆ กันตามแนวทางที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐]

^{๑๑} การทำอักษรเป็นตัวเอียงในส่วนนี้เพื่อเน้นให้เห็นว่าเป็นการยกข้อความจากงานวิจัยของภูมิ มูลศิลป์ (๒๕๕๗: ๓๐) มาทั้งหมด

ในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาทั้งสองประเภท ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ โดยให้มีบัตรเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาประเภทละหนึ่งใบ ประกอบด้วย การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งใบหนึ่ง และการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาแบบบัญชีรายชื่อให้ใช้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้งอีกใบหนึ่ง

การคำนวณเกณฑ์จำนวนประชากรต่อสมาชิกวุฒิสภาหนึ่งคน ให้คำนวณจากจำนวนประชากรทั้งประเทศเฉลี่ยด้วยจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด [ซึ่งอาจใช้จำนวนที่เคยกำหนดไว้ ๒๐๐ คนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นแนวทางก็ได้]

ในการจัดทำบัญชีรายชื่อ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติและสรรหาบุคคลที่มีความเหมาะสมจากผู้ได้รับการเสนอชื่อจากองค์กรต่างๆ โดยอาจใช้หลักการเดียวกันกับการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาชุดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เช่น การกำหนดให้องค์กรภาควิชาการ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาชีพ และภาคอื่น มาลงทะเบียนพร้อมทั้งเสนอชื่อผู้ที่สมควรได้รับการสรรหาเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้น นอกจากนี้ การจัดทำบัญชีผู้รับสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าว บัญชีรายชื่อแต่ละบัญชีต้องประกอบด้วยรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งจากภูมิภาคต่างๆ อย่างเป็นธรรม และต้องคำนึงถึงโอกาส สัดส่วนที่เหมาะสมและความเท่าเทียมกันระหว่างหญิงและชายโดยรายชื่อในบัญชีต้องไม่ซ้ำกับรายชื่อของผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง

ข้อดีของทางเลือกนี้^{๑๒} คือ การได้สมาชิกวุฒิสภาที่มีคุณสมบัติแตกต่างจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมีความยึดโยงกับประชาชน การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาแบบบัญชีรายชื่อทำให้ได้สมาชิกวุฒิสภาที่มีความหลากหลายของภูมิหลังทางเศรษฐกิจและสังคม และสมาชิกวุฒิสภาทั้งสองประเภทมีความเป็นอิสระ (ทางนิตินัย) จากพรรคการเมือง อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดของทางเลือกนี้คือการให้อำนาจกับคณะกรรมการการเลือกตั้งในการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัคร ซึ่งแม้ว่าการได้มาซึ่งรายชื่อจะมาจากการเสนอชื่อจากองค์กรต่างๆ ก็ตาม แต่การนำรายชื่อบุคคลไปจัดลงบัญชีนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องระมัดระวังมิให้เกิดข้อครหาในเรื่องอคติและความไม่โปร่งใสของการจัดทำบัญชี

ทางเลือกที่ ๒^{๑๓} การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยตรงทั้งหมด ตามกลุ่มวิชาชีพ / กลุ่มทางสังคม/ กลุ่มทางวัฒนธรรมประเพณี โดยใช้ควบคู่กับระบบการลงทะเบียนขอใช้สิทธิเลือกตั้ง (register to vote) เพื่อกำหนดกลุ่มของผู้ใช้สิทธิที่แน่นอน

ขั้นตอนสำคัญของทางเลือกนี้คือการจัดทำระบบการลงทะเบียนขอใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยให้ประชาชนที่ประสงค์จะใช้สิทธิเลือกตั้ง (รวมถึงผู้ประสงค์จะลงสมัครรับเลือกตั้ง) สมาชิกวุฒิสภามาลงทะเบียนขอใช้สิทธิกับคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้ง โดยในการลงทะเบียนนั้น ผู้ขอใช้สิทธิจะต้องทำการเลือกกลุ่มวิชาชีพ (หรือกลุ่มทางสังคม/ วัฒนธรรมประเพณี) ใด ที่อาจมีการกำหนดขึ้นโดยยึดตามโครงสร้างทางประชากรของประเทศไทย ด้วย การเลือกกลุ่มดังกล่าวจะเป็นตัวกำหนดสัดส่วนของสมาชิกวุฒิสภาที่พึงมีในแต่ละกลุ่ม และเป็นตัวกำหนดความเป็นตัวแทนของผู้สมัครแต่ละคนด้วยในคราวเดียวกัน

^{๑๒} การวิเคราะห์ข้อดี-ข้อเสียของทางเลือกเป็นการเพิ่มเติมโดยผู้เขียนบทความ
^{๑๓} ทางเลือกนี้เป็นการเพิ่มเติมขึ้นมาจากงานวิจัยของภูมิ มูลศิลป์ (๒๕๕๗) โดยผู้เขียนบทความ

ส่วนกระบวนการเลือกตั้งนั้น อาจแบ่งการเลือกตั้งออกเป็นภาคหรือกลุ่มจังหวัดที่ประกอบด้วยจังหวัดในพื้นที่ใกล้เคียงกัน ๖-๘ จังหวัด เพื่อให้มีจำนวนผู้สมัครไม่มากจนเกินไป ง่ายต่อการจัดทำบัตรเลือกตั้ง สัดส่วนของสมาชิกวุฒิสภาที่พึงมีแต่ละกลุ่มวิชาชีพในแต่ละภาค/กลุ่มจังหวัดให้เป็นไปตามสัดส่วนของผู้ลงทะเบียนขอใช้สิทธิในภาค/กลุ่มจังหวัดนั้นๆ

ข้อดีของทางเลือกนี้คล้ายกับทางเลือกที่ ๑ ในเรื่องการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่มีความยึดโยงกับประชาชน มีความเป็นตัวแทนวิชาชีพ/กลุ่มทางสังคม และเป็นอิสระจากพรรคการเมืองในทางนิตินัย อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดของทางเลือกนี้ คือ ความไม่คุ้นเคยกับระบบลงทะเบียนขอใช้สิทธิ เพราะผู้มีสิทธิเลือกตั้งชาวไทยคุ้นเคยกับระบบที่ไม่ต้องมีการลงทะเบียน (non-register) มาช้านาน (ยกเว้นลงทะเบียนขอใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้าหรือนอกเขต ซึ่งมีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่พอสมควร) ระบบนี้ยังมีความยุ่งยากในการจัดการเลือกตั้ง เนื่องจากจะต้องจัดบัตรเลือกตั้งที่แตกต่างกันตามกลุ่มอาชีพ/กลุ่มทางสังคมในหน่วยเลือกตั้ง และจะต้องแจกจ่ายให้แก่ผู้ใช้สิทธิอย่างถูกต้องตรงตามกลุ่มที่แต่ละคนได้ลงทะเบียนไว้ ทางเลือกนี้ต้องการพนักงานประจำหน่วยเลือกตั้งที่มีความรู้ความเข้าใจเป็นอย่างดี และต้องการระบบการจัดการข้อมูลซึ่งอาจต้องอาศัยเครื่องอิเล็กทรอนิกส์เข้ามาช่วย

ทางเลือกทั้งสองเป็นวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่ค่อนข้างซับซ้อน เนื่องจากเป็นการออกแบบเพื่อรองรับกับความจำเป็นของการมีวุฒิสภาในระบบสภาคู่ในบริบทการเมืองไทยที่ต้องการสภาที่สองที่มีอำนาจค่อนข้างกว้างขวาง เช่น อำนาจตรวจสอบถอดถอนอำนาจในการให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญของประเทศในลักษณะการใช้อำนาจร่วมกันของสองสภา (เช่น การแก้ไขรัฐธรรมนูญ การประกาศสงคราม การ

รับทราบหรือให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ) เป็นต้น สิ่งที่มารองรับความชอบธรรมในการใช้อำนาจดังกล่าวของวุฒิสภาที่ดีที่สุดคือความเป็นตัวแทนประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย

บทสรุปและความส่งท้าย

รัฐสภาเป็นสถาบันทางการเมืองหลักของระบอบประชาธิปไตยที่มีบทบาทสำคัญในการออกกฎหมาย การเป็นตัวแทนของปวงชน และการตรวจสอบการใช้อำนาจของสถาบันทางการเมืองอื่นๆ ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาแปดทศวรรษของการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทย การปฏิรูปรัฐสภาถือเป็นประเด็นสำคัญที่มีการหยิบยกขึ้นมาทำการศึกษา ทบทวน และมุ่งแสวงหาแนวทางที่เป็นไปได้และเหมาะสมกับพัฒนาการทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศไทยอยู่เสมอ ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาเพื่อปรับเปลี่ยนในเชิงโครงสร้าง การปรับปรุงกระบวนการเข้าสู่อำนาจ และการเพิ่มศักยภาพการทำงาน ผลการศึกษาซึ่งเกิดจากการสังเคราะห์ผลงานวิจัยที่นำเสนอมาในบทความนี้ นับเป็นความพยายามอีกครั้งหนึ่งในการทบทวนและอภิปรายเกี่ยวกับโครงสร้างและที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งได้บทสรุปที่ลงตัวว่าระบบสภาคู่ที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากกาเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนโดยใช้ระบบผสม และสมาชิกวุฒิสภาที่มีความยึดโยงกับประชาชนและมีองค์ประกอบหลากหลายเป็นระบบที่มีความเหมาะสมที่สุดกับบริบททางการเมืองในปัจจุบันของประเทศไทย อย่างไรก็ตาม การพิจารณาในเชิงโครงสร้างและกระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวเป็นเพียงการวางโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการพัฒนารัฐสภาของประเทศไทยโดยภาพรวมเท่านั้น การปฏิรูปรัฐสภาเพื่อสร้างดุลอำนาจยังต้องการเครื่องมือใหม่ๆ ให้สมาชิก

รัฐสภาสามารถใช้อำนาจตรวจสอบและควบคุมได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับผลประโยชน์ของประชาชนอีกหลายประการ รวมถึงการมีมาตรการทางกฎหมายที่ช่วยยกระดับการทำหน้าที่ของพรรคการเมืองเพื่อให้สมาชิกรัฐสภาสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและรัฐสภาไทยเกิดดุลยภาพในอย่างแท้จริง นอกจากนี้ ข้อเสนอทั้งหมดในบทความนี้เป็นเพียงบทสังเคราะห์ที่เกิดจากการเพ่งพิจารณาเฉพาะดุลยภาพภายในรัฐสภาเป็นหลัก จึงมีความจำเป็นที่จะต้องนำข้อเสนอต่างๆ ไปวิเคราะห์ในภาพใหญ่ร่วมกับข้อเสนออื่นๆ โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้อง

กับการปฏิรูปสถาบันทางการเมืองฝ่ายบริหาร การปฏิรูปสถาบันทางการเมืองฝ่ายตุลาการ และการเสริมพลังให้แก่ภาคส่วนอื่นๆ ในสังคม เพื่อพิจารณาแนวทางการปฏิรูปการเมืองในภาพรวม โดยจะต้องมีกระบวนการผลักดันข้อเสนอต่างๆ ไปสู่การยอมรับและนำไปปฏิบัติให้เกิดผลเป็นจริงด้วย ยิ่งไปกว่านั้น การปฏิรูปโดยการสร้างดุลอำนาจภายในรัฐสภาที่ได้ผลนั้น จำเป็นต้องดำเนินการควบคู่กับการปฏิรูปและพัฒนาคน ผ่านการให้การศึกษาทางการเมืองและการให้การศึกษาความเป็นพลเมืองควบคู่กันไปอีกทางหนึ่ง

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

แก้วสรร อดิโพธิ และสุรพล นิติไกรพจน์. ๒๕๒๗. การสัมมนาวิชาการเมือง “ปัญหารัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองในสภาวะการณ์ปัจจุบัน” ณ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ระหว่างวันที่ ๑๐ - ๑๑ สิงหาคม ๒๕๒๗.

ณัชชาภัทร อมรกุล. ๒๕๕๗. **วุฒิสภาไทยอยู่ที่ไหนในโลก**. สืบค้นวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๗. จาก http://www.tpd.in.th/content/details_1.php?ID=000221&type=000004

ภูมิ มูลศิลป์. ๒๕๕๗. **รายงานวิจัยที่มาและอำนาจวุฒิสภา**. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. (อัดสำเนา)

วิชญ์ เครืองาม. ๒๕๓๐. **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ.

วุฒิสภา. ต้นไชย ปัทมา สุปก้าง และสตีธร ธนานิธิโชติ. ๒๕๕๗. **รายงานวิจัยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ยุติธรรมและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย**. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. (อัดสำเนา)

ศูนย์บริการข้อมูลและกฎหมาย. ๒๕๔๐. **วุฒิสภาไทย**. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

สถาบันพระปกเกล้า. ๒๕๕๕. **การปฏิรูประบบรัฐสภา: มุมมองเชิงเปรียบเทียบ**. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า

ภาษาอังกฤษ

Cooper, Harris and Larry V. Hedges. 2009. **The Handbook of Research Synthesis and Meta-Analysis**. New York: Russell Sage Foundation Publications.

“Countries Compared by Government > Legislative branch. International Statistics at NationMaster.com”, CIA World Factbooks 18 December 2003 to 28 March 2011. Aggregates compiled by NationMaster. Retrieved from <http://www.nationmaster.com/country-info/stats/Government/Legislative-branch>

Ezrow, Lawrence. 2010. **Linking Citizens and Parties: How Electoral Systems Matter for Political Representation**. New York: Oxford University Press.

Gallagher, Michael and Paul Mitchell. 2005. “Introduction to Electoral Systems.” In **The Politics of Electoral Systems**. edited by Michael Gallagher and Paul Mitchell. New York: Oxford University Press.

Goodwin-Gill, Guy S. 2006. **Free and Fair Election: New Expanded Edition**. Geneva: Inter-Parliamentary Union.

Morris, Caroline. 2012. **Parliamentary Elections, Representation and the Law**. Portland, Oregon: Hart Publishing.

- Reeve, Andrew and Alan Ware. 1992. **Electoral Systems: A Comparative and Theoretical Introduction**. New York: Routledge.
- Saini, Michael and Aron Shlonsky. 2012. **Systematic Synthesis of Qualitative Research (Pocket Guides to Social Work Research Methods)**. New York: Oxford University Press.
- Sénat. Formes et fonctions du bicamérisme. Retrieved June 6, 2014, from [http:// www.senat.fr/senatsdumonde/syntheselebicamerismedanslemonde.html](http://www.senat.fr/senatsdumonde/syntheselebicamerismedanslemonde.html)
- Strøm, Kaare. 2003. "Parliamentary Democracy and Delegation." In Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller, and Torbjörn Bergman, eds. **Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies**. New York: Oxford University Press.
- Taagepera, Rein. 2007. **Predicting Party Sizes: The Logic of Simple Electoral Systems**. New York: Oxford University Press.