ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปโครงสร้างรัฐสภาไทยสู่ระบบสภาเดี่ยวแบบมีเงื่อนไข: การศึกษาเปรียบเทียบประสบการณ์ต่างประเทศ

A Proposal for Parliamentary Reform in Thailand: Toward a Qualified Unicameral System Through Comparative Analysis of International Experiences

วศิน ยิ้มแย้ม[1]
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง แขวงหัวหมาก เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240 เมลติดต่อ: wasin.y@ru.ac.th
Wasin Yimyam
Faculty of Law Ramkhamhaeng University, Huamark, Bangkapi, Bangkok, 10240,
E-mail: wasin.y@ru.ac.th

Received: May 14, 2025; Revised: September 25, 2026; Accepted: October 1, 2025

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง “ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูประบบรัฐสภาในประเทศไทย: มุมมองเชิงวิเคราะห์เปรียบเทียบ” ซึ่งศึกษาปัญหาและแนวทางการปฏิรูประบบรัฐสภาที่เหมาะสมกับประเทศไทยโดยใช้วิธีวิจัยเชิงเอกสารและการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับระบบรัฐสภาในนอร์เวย์ นิวซีแลนด์ ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น โดยพบปัญหาสำคัญสามประการ คือ การขาดความต่อเนื่องในการพัฒนาระบบรัฐสภา อันเป็นผลจากการรัฐประหารที่ทำให้โครงสร้างรัฐสภาถูกออกแบบเพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มผู้มีอำนาจมากกว่าหลักประชาธิปไตย ปัญหาที่มาและความชอบธรรมของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 มาตรา 107 ซึ่งกำหนดให้วุฒิสภามาจากการสรรหาทำให้ขาดความเชื่อมโยงทางประชาธิปไตยและเกิดความขัดแย้งกับสภาผู้แทนราษฎร และระบบการเลือกตั้งที่ซับซ้อนไม่สะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชน ดังนั้น งานวิจัยจึงเสนอการปฏิรูปรัฐสภาสู่ระบบสภาเดี่ยวแบบมีเงื่อนไข (Qualified Unicameralism) ตามแบบนอร์เวย์เดิม โดยมีสมาชิก 500 คนจากการเลือก

[1] ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง (Assistant Professor, Faculty of Law Ramkhamhaeng University)

ตั้งโดยตรงทั้งหมด แบ่งเป็นแบบแบ่งเขต 350 คน และบัญชีรายชื่อแบบสัดส่วน 150 คน เมื่อพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือพิจารณากฎหมายสำคัญให้แบ่งสภาภายใน เป็นสภาที่ปรึกษา 125 คน และสภาหลัก 375 คน ซึ่งระบบใหม่นี้จะลดความขัดแย้งระหว่างสองสภา เพราะสมาชิกทั้งหมดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงทำให้มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยเท่าเทียมกัน เพิ่มประสิทธิภาพในการตรากฎหมายจากการลดขั้นตอนซ้ำซ้อน ขณะเดียวกันยังคงรักษากลไกการกลั่นกรองที่มีคุณภาพผ่านสภาที่ปรึกษาในกรณีกฎหมายสำคัญ ทำให้ได้ทั้งความรวดเร็วและความรอบคอบในการนิติบัญญัติ

คำสำคัญ: การปฏิรูประบบรัฐสภา ระบบสภาเดี่ยวแบบมีเงื่อนไข การปฏิรูปการเมืองไทย กฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ การวิเคราะห์เปรียบเทียบระบบการเมือง

Abstract

This research article constitutes part of a comprehensive study entitled "Proposals for Parliamentary Reform in Thailand: A Comparative Analytical Perspective," which examines constitutional deficiencies and appropriate approaches for reforming Thailand's legislative framework through doctrinal research methodology and comparative constitutional analysis with parliamentary systems in Norway, New Zealand, France, and Japan. The study identifies three critical constitutional problems: first, the lack of constitutional continuity in parliamentary development resulting from frequent unconstitutional interventions, which have led to legislative structures designed to preserve the interests of ruling elites rather than uphold the rule of law and democratic constitutionalism; second, the constitutional legitimacy crisis of the Senate under Article 107 of Thailand's Constitution B.E. 2560 (2017), which mandates senatorial appointment through selection rather than popular election, thereby breaching the principle of democratic representation and creating institutional conflicts with the popularly elected House of Representatives; and third, the complex electoral provisions that fail to ensure genuine popular sovereignty and electoral accountability. Consequently, this research proposes constitutional reform toward a Qualified Unicameralism system based on the Norwegian constitutional model, comprising 500 members elected entirely through direct popular suffrage under constitutional provisions, divided into 350 constituency-based representatives and 150 proportional representation list members. For constitutional amendments or consideration of significant legislation, the parliament would be constitutionally divided into a Consultative Assembly of 125 members with specialized legal expertise and a Main Assembly of 375 members. This reformed constitutional framework would eliminate inter-chamber conflicts, as all members derive their mandate from direct popular election under constitutional authority, ensuring equal constitutional legitimacy, enhance legislative efficiency by eliminating duplicative constitutional procedures, while maintaining constitutional safeguards through the Consultative Assembly for critical legislation, thereby achieving both constitutional efficiency and constitutional prudence in the legislative process.

Keywords: Parliamentary Reform, Qualified Unicameralism, Thai Political Reform, Comparative Constitutional Law, Comparative Political Analysis

1. บทนำ

การศึกษาวิจัยเรื่องการปฏิรูประบบรัฐสภาในประเทศไทยมีความจำเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากรัฐสภาเป็นสถาบันทางการเมืองหลักในระบอบประชาธิปไตยที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนและเป็นกลไกสำคัญในการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐ ประสิทธิภาพและความชอบธรรมของระบบรัฐสภาจึงมีผลกระทบโดยตรงต่อคุณภาพของประชาธิปไตยและการพัฒนาประเทศโดยรวม

จากการศึกษาพัฒนาการของระบบรัฐสภาไทยตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พุทธศักราช 2475 จนถึงปัจจุบัน พบว่ามีปัญหาสำคัญสามประการที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตยอย่างยั่งยืน ดังนี้ ประการแรก การขาดความต่อเนื่องในการพัฒนาระบบรัฐสภา ปัญหานี้เกิดจากการรัฐประหารที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งในประวัติศาสตร์การเมืองไทย ส่งผลให้การออกแบบโครงสร้างรัฐสภาในแต่ละยุคสมัยถูกกำหนดโดยผลประโยชน์ของกลุ่มผู้มีอำนาจมากกว่าการพิจารณาตามหลักการประชาธิปไตยและความต้องการของประชาชน โดยเฉพาะการจัดตั้งวุฒิสภาให้เป็นเครื่องมือในการควบคุมอำนาจนิติบัญญัติผ่านกลไกการแต่งตั้งหรือการสรรหา ประการที่สอง ปัญหาที่มาและความชอบธรรมของวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 107 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการสรรหาในวาระแรก และการเลือกตั้งโดยอ้อมในวาระต่อไป ซึ่งทำให้เกิดปัญหาการขาดความเชื่อมโยงทางประชาธิปไตยกับประชาชนโดยตรง อีกทั้งยังก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างวุฒิสภากับสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โดยเฉพาะในกรณีที่วุฒิสภามีอำนาจร่วมในการเลือกนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 158 ซึ่งขัดต่อหลักการพื้นฐานของระบบรัฐสภาที่ฝ่ายบริหารควรมาจากความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร ประการที่สาม ระบบการเลือกตั้งที่ไม่สะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนอย่างแท้จริง ทำให้การกระจายที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรไม่สอดคล้องกับสัดส่วนคะแนนเสียงที่พรรคการเมืองต่าง ๆ ได้รับจากประชาชน

ปัญหาเหล่านี้ไม่เพียงแต่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการทำงานของรัฐสภาเท่านั้น แต่ยังกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบอบประชาธิปไตยโดยรวม เมื่อประชาชนรู้สึกว่าตัวแทนที่ตนเลือกไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือมีสถาบันอื่นที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงแต่มีอำนาจในการขัดขวางการทำงาน ก็จะนำไปสู่การสูญเสียความศรัทธาต่อระบบประชาธิปไตย อันอาจกลายเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่ความไม่มั่นคงทางการเมืองในระยะยาว นอกจากนี้ ปัญหาความขัดแย้งระหว่างสองสภายังส่งผลให้การตรากฎหมายมีความล่าช้าและขาดประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ดังนั้น การหาแนวทางแก้ไขปัญหาเหล่านี้จึงมีความจำเป็นเร่งด่วนและมีนัยสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตยไทยในอนาคต

การศึกษาครั้งนี้มุ่งเน้นการวิเคราะห์ระบบรัฐสภาไทยในมิติของโครงสร้างและกระบวนการทำงาน โดยครอบคลุมพัฒนาการตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พุทธศักราช 2475 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ฉบับปัจจุบัน ในส่วนของการศึกษาเปรียบเทียบ จะเน้นการวิเคราะห์ระบบรัฐสภาในประเทศที่มีความเหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย ได้แก่ นอร์เวย์และนิวซีแลนด์สำหรับกรณีศึกษาระบบสภาเดี่ยว และฝรั่งเศสกับญี่ปุ่นสำหรับกรณีศึกษาระบบสองสภา

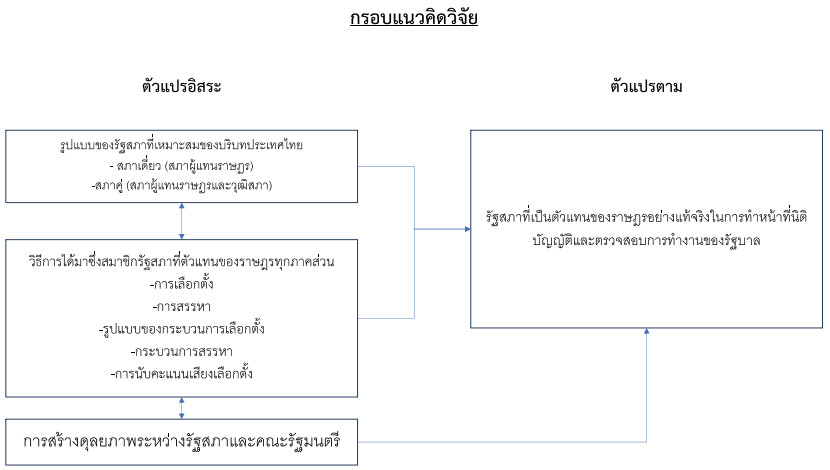
การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์สามประการหลัก ดังนี้ (1) เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและข้อบกพร่องของระบบรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาของประเทศไทย โดยเฉพาะการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างรัฐสภากับประสิทธิภาพในการทำงานและความชอบธรรมทางประชาธิปไตย (2) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบระบบรัฐสภาในต่างประเทศ โดยเน้นการวิเคราะห์ข้อดีข้อเสียของระบบสภาเดี่ยวและระบบสองสภา รวมทั้งปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของแต่ละระบบ เพื่อนำมาเป็นบทเรียนสำหรับการปรับปรุงระบบรัฐสภาไทย (3) เพื่อเสนอแนวทางการปฏิรูประบบรัฐสภาที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย โดยคำนึงถึงปัจจัยทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมการเมือง และความต้องการของสังคมไทยในปัจจุบัน รวมทั้งการป้องกันไม่ให้เกิดการปกครองแบบเผด็จการรัฐสภาหรือรัฐบาลที่ไร้เสถียรภาพ

การศึกษาครั้งนี้ใช้วิธีวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก โดยรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากแหล่งข้อมูลหลักและแหล่งข้อมูลรอง ดังนี้ รัฐธรรมนูญของประเทศไทยทุกฉบับตั้งแต่ พุทธศักราช 2475 จนถึงปัจจุบัน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง และเอกสารทางการของรัฐสภาไทย นอกจากนี้ยังรวมถึงรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องของประเทศที่ใช้เป็นกรณีศึกษาเปรียบเทียบ ตำรา หนังสือ บทความทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับระบบรัฐสภาและการปฏิรูปการเมือง ทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการตีความบทบัญญัติเกี่ยวกับรัฐสภา

การศึกษาครั้งนี้คาดว่าจะให้ประโยชน์ในสามมิติหลัก ดังนี้ (1) การศึกษานี้จะสร้างองค์ความรู้ใหม่เกี่ยวกับการประยุกต์ใช้ทฤษฎีการออกแบบสถาบันทางการเมืองในบริบทของประเทศไทย โดยเฉพาะการพัฒนาแนวคิดเรื่องระบบสภาเดี่ยวแบบมีเงื่อนไขที่เหมาะสมกับสังคมที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรมและการเมือง ซึ่งจะเป็นส่วนเสริมให้กับวรรณกรรมทางวิชาการด้านกฎหมายรัฐธรรมนูญและรัฐศาสตร์เปรียบเทียบ (2) ผลการศึกษาจะเป็นข้อมูลสำคัญสำหรับการปรับปรุงกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับโครงสร้างรัฐสภา ระบบการเลือกตั้ง และความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับ

ฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ยังสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางสำหรับการจัดทำนโยบายการปฏิรูปการเมืองในอนาคต (3) การศึกษานี้จะช่วยส่งเสริมความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับระบบรัฐสภาและความสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมือง อันจะนำไปสู่การพัฒนาวัฒนธรรมทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยและการสร้างความเข้มแข็งให้กับสถาบันทางการเมืองของประเทศ ซึ่งจะเป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับการพัฒนาประชาธิปไตยที่มั่นคงและยั่งยืนของประเทศไทยต่อไป

การศึกษาการปฏิรูประบบรัฐสภาอาศัยกรอบแนวคิดการวิจัยและระเบียบวิธีวิจัยที่เป็นระบบ เพื่อให้เข้าใจถึงผลกระทบของการออกแบบสถาบันทางการเมืองต่อระบอบประชาธิปไตย ส่วนนี้มุ่งสร้างฐานทางทฤษฎีและกำหนดกรอบการวิเคราะห์สำหรับการศึกษาเปรียบเทียบและการนำเสนอทางเลือกในการปฏิรูประบบรัฐสภาไทย ดังนี้



ภาพ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

การทบทวนวรรณกรรมสำหรับการศึกษาการปฏิรูประบบรัฐสภาต้องครอบคลุมองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องหลายสาขา เพื่อให้เข้าใจถึงสถานะของความรู้ในปัจจุบัน ช่องว่างทางความรู้ที่ยังไม่ได้รับการศึกษา และตำแหน่งของงานวิจัยนี้ในบริบทของงานวิจัยที่มีอยู่แล้ว การทบทวนวรรณกรรมได้รับการจัดระเบียบเป็นสี่กลุ่มหลัก ประกอบด้วยงานวิจัยเกี่ยวกับทฤษฎีการออกแบบสถาบันทางการเมือง งานวิจัยเปรียบเทียบระบบรัฐสภาในต่างประเทศ งานวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนาระบบรัฐสภาไทย และงานวิจัยเกี่ยวกับการปฏิรูปการเมืองและข้อเสนอแนะสำหรับอนาคต

การศึกษาเกี่ยวกับการออกแบบสถาบันทางการเมืองได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมา โดยมีผลงานที่สำคัญที่วางรากฐานทางทฤษฎีและการประยุกต์เกี่ยวกับการปกครอง งานของ Arend Lijphart ถือเป็นผลงานสำคัญที่วางกรอบการวิเคราะห์ระบบประชาธิปไตยเปรียบเทียบ โดยได้แบ่งรูปแบบประชาธิปไตยออกเป็นสองประเภทหลัก คือ ประชาธิปไตยแบบเอกฉันท์และประชาธิปไตยแบบฉันทามติ พร้อมทั้งวิเคราะห์ผลกระทบของการออกแบบสถาบันต่อประสิทธิภาพการปกครอง การเป็นตัวแทนของประชาชน และคุณภาพของประชาธิปไตย[2] และได้รับการพัฒนาโดยนักวิชาการ เช่น Alfred Stepan และ Cindy Skach ที่ศึกษาเปรียบเทียบระบบประธานาธิบดีและระบบรัฐสภา[3] และ Anderson ที่ศึกษาผลกระทบของระบบการเลือกตั้งต่อความพึงพอใจทางการเมืองของประชาชน[4]

ในส่วนของการศึกษาเฉพาะเรื่องระบบรัฐสภา งานของ Strøm, Müller และ Bergman เรื่อง “Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies” ได้นำเสนอกรอบการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการมอบหมายอำนาจและความรับผิดชอบในระบบรัฐสภา โดยเน้นไปที่ปัญหาของการควบคุมตัวแทนและกลไกการสร้างความรับผิดชอบ[5] งานของ Powell เรื่อง “Elections as Instruments of Democracy” ได้วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเลือกตั้งและคุณภาพของประชาธิปไตย โดยเฉพาะในแง่ของการเป็นตัวแทนและความรับผิดชอบ[6] ขณะที่งานของ Gallagher, Laver และ Mair เรื่อง “Representative Government in Modern Europe” ได้ให้ภาพรวมที่ครอบคลุมเกี่ยวกับระบบรัฐสภาในยุโรป รวมถึงการวิเคราะห์แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงและการปฏิรูป[7]

---

[2] Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. 2nd ed. (New Haven: Yale University Press, 2012).

[3] Alfred Stepan and Cindy Skach, “Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarianism versus Presidentialism,” *World Politics* 46, no. 1 (October 1993): 1-22.

[4] Christopher J. Anderson, “Economic Voting and Political Context: A Comparative Perspective,” *Electoral Studies* 19, no. 2-3 (June 2000): 151-170.

[5] Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller, and Torbjörn Bergman, eds., *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies* (Oxford: Oxford University Press, 2003).

[6] G. Bingham Powell Jr., *Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions* (New Haven: Yale University Press, 2000).

[7] Michael Gallagher, Michael Laver, and Peter Mair, *Representative Government in Modern Europe,* 5th ed. (Boston: McGraw-Hill, 2011).

การศึกษาเกี่ยวกับทฤษฎีสถาบันนิยมใหม่ได้รับการพัฒนาโดยนักวิชาการหลายสำนัก โดยเฉพาะงานของ March และ Olsen ที่ได้วางรากฐานของทฤษฎีสถาบันนิยมใหม่ในบริบทของการศึกษาทางการเมือง[8] งานของ Hall และ Taylor ได้แบ่งทฤษฎีสถาบันนิยมใหม่ออกเป็นสามสำนักหลัก คือ สำนักทางเลือกเชิงเหตุผล สำนักประวัติศาสตร์ และสำนักสังคมวิทยา โดยแต่ละสำนักมีการอธิบายบทบาทและอิทธิพลของสถาบันที่แตกต่างกัน สำหรับการประยุกต์ใช้ในการศึกษาระบบรัฐสภา[9] งานของ Tsebelis ได้นำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับผู้เล่นที่มีอำนาจยับยั้งในระบบการเมือง ซึ่งมีความสำคัญในการเข้าใจพลวัตของการตัดสินใจในระบบรัฐสภา[10]

อย่างไรก็ตาม การทบทวนวรรณกรรมในส่วนนี้พบว่ายังมีช่องว่างสำคัญหลายประการ ประการแรก งานวิจัยส่วนใหญ่มุ่งเน้นไปที่การศึกษาประเทศตะวันตกที่มีประชาธิปไตยที่เสถียรภาพ ในขณะที่การศึกษาเกี่ยวกับประเทศที่มีการเปลี่ยนผ่านทางประชาธิปไตยหรือประชาธิปไตยที่ไม่เสถียรยังมีจำนวนจำกัด ประการที่สอง การศึกษาเกี่ยวกับระบบสภาเดี่ยวแบบมีเงื่อนไขยังมีน้อยกว่าการศึกษาระบบสองสภาแบบดั้งเดิม ประการที่สาม การศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยทางวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ที่ส่งผลต่อความเหมาะสมของการออกแบบสถาบันยังไม่ได้รับความสนใจเพียงพอ

การศึกษาเปรียบเทียบระบบรัฐสภาในต่างประเทศมีพัฒนาการที่น่าสนใจ โดยเฉพาะในช่วงที่มีการปฏิรูปการเมืองในหลายประเทศหลังสงครามเย็น งานของ Döring ได้ให้ภาพรวมที่ครอบคลุมเกี่ยวกับระบบรัฐสภาในยุโรปตะวันตก โดยเน้นการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างรัฐสภาและประสิทธิภาพในการปกครอง[11] สำหรับการศึกษาเฉพาะกรณีของระบบสภาเดี่ยว งานของ Dag Anckar และ Carsten Anckar Anckar ได้วิเคราะห์เกี่ยวกับแนวโน้มการใช้ระบบสภาเดี่ยวในยุโรป[12] รวมถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการเลือกใช้ระบบนี้ งานของ Rommetvedt เกี่ยวกับการปฏิรูประบบรัฐสภานอร์เวย์จากระบบกึ่งสองสภาเป็นระบบสภาเดี่ยวได้ให้ข้อมูลเชิงประจักษ์ที่สำคัญเกี่ยวกับผลกระทบของการปฏิรูป โดยพบว่าการเปลี่ยนแปลงทำให้เกิดประสิทธิภาพที่ดีขึ้นในการตัดสินใจ แต่ไม่ส่งผลเสียต่อคุณภาพของการกลั่นกรองกฎหมาย[13]

---

[8] James G. March and Johan P. Olsen, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics* (New York: Free Press, 1989).

[9] Peter A. Hall and Rosemary C.R. Taylor, "Political Science and the Three New Institutionalisms," *Political Studies* 44, no. 5 (December 1996): 936-957.

[10] George Tsebelis, *Veto Players: How Political Institutions Work* (Princeton: Princeton University Press, 2002).

[11] Herbert Döring, ed., *Parliaments and Majority Rule in Western Europe* (New York: St. Martin's Press, 1995).

[12] Dag Anckar and Carsten Anckar, "Democracies without Parties," *Comparative Political Studies* 33, no. 2 (March 2000): 225-247.

[13] Hilmar Rommetvedt, "The Norwegian Storting: A Less Predictable Parliament," *West European Politics* 26, no. 2 (April 2003): 57-80.

การศึกษาเกี่ยวกับระบบผสมระหว่างสภาเดี่ยวและสองสภา หรือที่เรียกว่า Qualified Unicameralism ยังมีจำนวนจำกัด แม้ว่าจะมีงานเกี่ยวกับการปฏิรูประบบรัฐสภานอร์เวย์และงานเกี่ยวกับแนวโน้มการใช้ระบบสภาเดี่ยวในประเทศเล็ก แต่การศึกษาเชิงเปรียบเทียบที่ครอบคลุมเกี่ยวกับระบบนี้ยังไม่เพียงพอ โดยเฉพาะการศึกษาเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการประยุกต์ใช้ในประเทศที่มีบริบททางการเมืองและสังคมที่แตกต่างจากยุโรป

งานวิจัยในส่วนนี้ยังพบว่ามีช่องว่างสำคัญในการศึกษาเปรียบเทียบที่คำนึงถึงปัจจัยทางวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ การศึกษาส่วนใหญ่มุ่งเน้นไปที่โครงสร้างทางการและกระบวนการทำงาน ในขณะที่การศึกษาเกี่ยวกับวัฒนธรรมทางการเมือง บรรทัดฐานที่ไม่เป็นทางการ และประสบการณ์ทางประวัติศาสตร์ที่ส่งผลต่อการทำงานของระบบรัฐสภายังไม่ได้รับความสนใจเพียงพอ นอกจากนี้ การศึกษาเกี่ยวกับการปฏิรูประบบรัฐสภาในประเทศเอเชียยังมีจำนวนจำกัด ทำให้ขาดแบบแผนการเปรียบเทียบที่เหมาะสมสำหรับประเทศในภูมิภาคนี้

การศึกษาเกี่ยวกับระบบรัฐสภาไทยมีพัฒนาการที่สะท้อนถึงความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของประเทศ งานของ ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เกี่ยวกับโครงสร้างและกลไกของรัฐธรรมนูญไทยได้ให้การวิเคราะห์ทางกฎหมายที่ละเอียดเกี่ยวกับการออกแบบสถาบันทางการเมืองไทย โดยเน้นการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างรัฐธรรมนูญและการทำงานของระบบการเมืองในทางปฏิบัติ14 งานของสมภพ โหตระกิตย์ เกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญได้ให้การวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เกี่ยวกับการพัฒนาของระบบรัฐธรรมนูญไทยตั้งแต่ยุคแรกเริ่มจนถึงช่วงที่มีการใช้รัฐธรรมนูญหลายฉบับติดต่อกัน[15]

2. การจัดการปกครองรูปแบบรัฐสภา

การจัดระบบรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยมีรูปแบบที่หลากหลาย โดยแต่ละประเทศได้พัฒนาและปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบททางประวัติศาสตร์ ภูมิประเทศ และวัฒนธรรมของตน การจะพิจารณาว่าระบบรัฐบาลใดเหมาะสมกับประเทศหนึ่ง ๆ จึงไม่สามารถลอกเลียนแบบความสำเร็จจากประเทศอื่นได้โดยตรง แต่ต้องคำนึงถึงความเหมาะสมกับบริบทของสังคมและลักษณะของพลเมืองในรัฐนั้น ๆ เป็นสำคัญ

---

[14] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. "รัฐธรรมนูญไทย: วิเคราะห์โครงสร้างและกลไก" ใน *รวมบทความทางวิชาการ เนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม* (กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2535), 95-133.

[15] สมภพ โหตระกิตย์, *คำสอนชั้นปริญญาตรี กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (ภาค 2) (พระนคร: น่ำเซียการพิมพ์, 2512), 141-146 อ้างถึงใน จิรากิตติ์ แสงลี, ลักษณะพื้นฐานของการปกครองระบบรัฐสภา: ศึกษาเปรียบเทียบ ระบบรัฐสภาในอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น และไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563, 89.

3.1 รูปแบบรัฐบาลในรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย

เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร (executive power) และองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ (legislative power) จะสามารถแบ่งรูปแบบการปกครองออกได้เป็น 3 ระบบหลัก ได้แก่ การปกครองรูปแบบรัฐสภา การปกครองรูปแบบประธานาธิบดี และการปกครองรูปแบบกึ่งประธานาธิบดี

3.1.1 ระบบรัฐบาลแบบรัฐสภา (Parliamentary System)

ระบบรัฐสภาเป็นระบบที่มีลักษณะเฉพาะ คือ องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรฝ่ายบริหารมีความเท่าเทียมกัน โดยทั้งสององค์กรเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยและมีความเชื่อมโยงทางประชาธิปไตยกับประชาชน[16] ต้นแบบของระบบนี้ คือ สหราชอาณาจักร (United Kingdom) ซึ่งได้พัฒนาระบบการปกครองผ่านกระบวนการทางประวัติศาสตร์ ทำให้มีทั้งกฎเกณฑ์ที่เป็นลายลักษณ์อักษรและไม่เป็นลายลักษณ์อักษร โดยลักษณะสำคัญของระบบรัฐสภาประกอบด้วย 3 ประการหลัก ได้แก่[17]

1) การใช้อำนาจร่วมกันระหว่างประมุขของรัฐและคณะรัฐมนตรี ในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้การใช้อำนาจบริหารต้องดำเนินการโดยประมุขของรัฐร่วมกับคณะรัฐมนตรี โดยมีหลักการสำคัญว่า แม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ประมุขของรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจ แต่การใช้อำนาจนั้นจะต้องได้รับคำแนะนำและความยินยอมจากคณะรัฐมนตรีเสมอ

หลักการนี้มีนัยสำคัญทางกฎหมายสองประการ ประการแรก หากประมุขของรัฐใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดินโดยปราศจากคำแนะนำและความยินยอมจากคณะรัฐมนตรี การกระทำนั้นย่อมไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและไม่มีผลใด ๆ ในระบบกฎหมาย ประการที่สอง หากคณะรัฐมนตรีใช้อำนาจที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นอำนาจของประมุขของรัฐโดยไม่ผ่านกระบวนการใช้อำนาจของประมุขของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด การกระทำนั้นก็ย่อมไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและไม่มีผลใด ๆ ในระบบกฎหมายเช่นกัน

---

[16] มนตรี รูปสุวรรณ, *กฎหมายรัฐสภา* (กรุงเทพ ฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2529), 7.

[17] สมภพ โหตระกิตย์, *คำสอนชั้นปริญญาตรี กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (ภาค 2) (พระนคร: น่ำเชียงการพิมพ์, 2512), 141-146 อ้างถึงใน *จิรากิตติ์ แสงลี*, "ลักษณะพื้นฐานของการปกครองระบบรัฐสภา: ศึกษาเปรียบเทียบ ระบบรัฐสภาในอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น และไทย," 89.

อีกลักษณะสำคัญที่แสดงถึงการใช้อำนาจร่วมกันในระบบรัฐสภาคือ ที่มาของนายกรัฐมนตรีหรือหัวหน้ารัฐบาล ซึ่งแตกต่างจากระบบประธานาธิบดีอย่างชัดเจน กล่าวคือ ในระบบรัฐสภา นายกรัฐมนตรีไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน แต่ต้องมาจากการให้ความเห็นชอบขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนด[18] การกำหนดที่มาเช่นนี้สะท้อนถึงความเชื่อมโยงระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติที่เป็นลักษณะเฉพาะของระบบรัฐสภา

2) นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐสภา การที่นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐสภานี้เป็นหลักการสำคัญที่แสดงถึงการรักษาดุลยภาพระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยในระบบรัฐสภา โดยเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ

ความสัมพันธ์นี้เริ่มต้นจากที่มาของฝ่ายบริหาร กล่าวคือ ในระบบรัฐสภา รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ผู้ใดจะเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภา โดยในกรณีสภาเดี่ยว สภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้เลือกนายกรัฐมนตรี ส่วนในสภาคู่ บางประเทศ เช่น ญี่ปุ่นกำหนดให้ต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ขณะที่บางประเทศให้อำนาจเฉพาะสภาผู้แทนราษฎรในการให้ความเห็นชอบ อาทิ ประเทศไทยหรือ สหราชอาณาจักร เมื่อได้นายกรัฐมนตรีมาแล้ว ต่อไปนายกรัฐมนตรีจึงเสนอรายชื่อรัฐมนตรีเพื่อให้ประมุขของรัฐแต่งตั้งเป็นคณะรัฐมนตรี

หลักการสำคัญคือ คณะรัฐมนตรีจะใช้อำนาจบริหารได้ก็ต่อเมื่อได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภา โดยก่อนเข้าบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา และในการบริหารราชการแผ่นดินต้องเคารพรัฐธรรมนูญและกฎหมาย หากจำเป็นจะต้องดำเนินการใด ๆ ที่อาจกระทบสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญรับรองโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจ คณะรัฐมนตรีจะต้องเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่รัฐสภาก่อน เพื่อให้รัฐสภาได้พิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวและออกกฎหมายเพื่อให้ฝ่ายบริหารไปใช้บังคับต่อไป เว้นแต่กรณีฉุกเฉินที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจออกกฎหมายชั่วคราวได้ อย่างไรก็ตาม คณะรัฐมนตรีต้องนำกฎหมายชั่วคราวนั้นมาให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบในภายหลัง

รัฐสภามีอำนาจตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีผ่านกลไกต่าง ๆ เช่น การตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี หากคณะรัฐมนตรีสูญเสียความไว้วางใจจากรัฐสภา รัฐสภาสามารถลงมติถอดถอนคณะรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งได้ตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนด[19]

---

[18] Alan Siaroff, “Varieties of parliamentarianism in the advanced industrial democracies,” *International Political Science Review* 24, no. 4 (2003): 445-464, 446-447.

[19] Ibid., 446.

3) ประการที่สาม รูปแบบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร รูปแบบการปกครองรัฐสภามีลักษณะสำคัญในการใช้อำนาจบริหารที่แตกต่างจากระบบอื่น คือ การเป็นองค์กรแบบกลุ่มและมีอำนาจยุบสภา ในด้านการเป็นองค์กรแบบกลุ่มนั้น แม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้การใช้อำนาจบริหารเป็นของทั้งประมุขของรัฐและคณะรัฐมนตรี แต่เนื่องจากประมุขของรัฐต้องใช้อำนาจผ่านคำแนะนำและความยินยอมของคณะรัฐมนตรีเท่านั้น จึงทำให้คณะรัฐมนตรีซึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต่าง ๆ เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจบริหารที่แท้จริง การใช้อำนาจในรูปแบบองค์กรกลุ่มนี้ยึดหลักความรับผิดชอบร่วมกัน ซึ่งแตกต่างจากระบบประธานาธิบดีที่ให้อำนาจบริหารแก่บุคคลคนเดียว[20] และแม้คณะรัฐมนตรีจะต้องได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภาในการบริหารราชการแผ่นดิน แต่รัฐธรรมนูญก็ได้ให้อำนาจในการถ่วงดุลที่สำคัญแก่ฝ่ายบริหาร คือ อำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎร

อำนาจในการยุบสภานี้เป็นกลไกถ่วงดุลระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติและองค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร ซึ่งต่างก็เป็นองค์กรทางการเมืองที่มีความเชื่อมโยงทางประชาธิปไตยกับประชาชน เมื่อยุบสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะสิ้นสุดลงทันที และต้องจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปเพื่อให้ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่ กระบวนการนี้จึงเป็นการ “คืนอำนาจสู่ประชาชน” ให้ได้ใช้สิทธิเลือกผู้แทนของตนใหม่

สรุปได้ว่า ระบบรัฐสภาไม่ได้แบ่งแยกองค์กรทางการเมืองออกจากกันอย่างเด็ดขาด แต่สร้างความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายบริหารต้องได้รับความไว้วางใจจากฝ่ายนิติบัญญัติ ขณะที่ก็มีอำนาจยุบสภาได้หากเห็นว่าจำเป็น ระบบนี้มีต้นแบบมาจากประเทศอังกฤษ และประเทศไทยได้นำมาใช้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามจนถึงรัฐธรรมนูญปัจจุบัน

3.1.2 ระบบรัฐบาลแบบประธานาธิบดี (Presidential System)

ระบบรัฐบาลแบบประธานาธิบดีเป็นนวัตกรรมทางการเมืองที่เกิดขึ้นครั้งแรกในสหรัฐอเมริกา อันเป็นผลมาจากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์หลังการประกาศเอกราชจากอังกฤษ เมื่อ 13 อาณานิคมต้องจัดระเบียบการปกครองของตนเอง แม้ในช่วงแรกจะมีการใช้ Articles of Confederation ที่จัดโครงสร้างอำนาจแบบหลวม ๆ แต่ด้วยข้อจำกัดหลายประการโดยเฉพาะปัญหาการขาดอำนาจบังคับของรัฐบาลกลาง จึงนำไปสู่การร่างรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 1787 ที่มุ่งเน้นการสร้างรัฐบาลกลางที่เข้มแข็ง[21]

---

[20] Ibid., 447.

[21] เอกลักษณ์ ไชยภูมี, “ประชาธิปไตยในสมัยอาณานิคมกับ พัฒนาการยุคแรกของกลไกคณะผู้เลือกตั้งสหรัฐฯ จากการเลือกตั้งประธานาธิบดี 4 ครั้งแรก,” *รัฐศาสตร์พิจาร,* 11, ฉ.พิเศษ (ม.ป.ป.), 65–85, 67.

ระบบประธานาธิบดีมีลักษณะสำคัญห้าประการที่ทำให้แตกต่างจากระบบอื่นอย่างชัดเจน ดังนี้ (1) คือการยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเคร่งครัดตามแนวคิดของ Montesquieu โดยแบ่งองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการที่แยกขาดจากกัน ต่างจากระบบรัฐสภาที่มีความเชื่อมโยงระหว่างฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ[22] (2) ประธานาธิบดีดำรงตำแหน่งทั้งประมุขของรัฐและหัวหน้าฝ่ายบริหาร โดยมาจากการเลือกตั้งและมีวาระแน่นอน[23] แตกต่างจากระบบรัฐสภาที่ประมุขของรัฐไม่ได้ใช้อำนาจบริหารโดยตรง (3) ประธานาธิบดีรับผิดชอบทางการเมืองต่อประชาชนโดยตรง ไม่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา เนื่องจากมีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเช่นเดียวกับรัฐสภา[24] (4) รัฐสภาไม่มีอำนาจควบคุมการบริหารงานของประธานาธิบดีผ่านกลไกปกติเช่นการตั้งกระทู้ถามหรือการอภิปรายไม่ไว้วางใจ มีเพียงอำนาจถอดถอน (Impeachment) ในกรณีที่มีความประพฤติมิชอบ ขณะเดียวกันประธานาธิบดีก็มีข้อจำกัดในการเสนอกฎหมาย ต้องใช้วิธีทางอ้อมผ่านการกล่าวสุนทรพจน์ต่อรัฐสภา (5) รัฐธรรมนูญไม่ให้อำนาจประธานาธิบดีในการยุบสภา แต่ให้อำนาจยับยั้งร่างกฎหมาย (Veto) เพื่อถ่วงดุลอำนาจนิติบัญญัติ การออกแบบระบบเช่นนี้สะท้อนถึงการสร้างดุลยภาพระหว่างองค์กรที่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยเท่าเทียมกัน เนื่องจากทั้งฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติต่างมาจากการเลือกตั้งของประชาชน

3.1.3 ระบบรัฐบาลแบบกึ่งประธานาธิบดี (Le système semi-présidentiel)

ระบบรัฐบาลแบบกึ่งประธานาธิบดีเป็นนวัตกรรมทางการเมืองที่ฝรั่งเศสพัฒนาขึ้นในปี ค.ศ. 1958 ผ่านรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5 เพื่อแก้ไขปัญหาความไร้เสถียรภาพทางการเมืองที่ประเทศเผชิญมาอย่างยาวนาน นับตั้งแต่มีรัฐธรรมนูญฉบับแรกในปี ค.ศ. 1791 ฝรั่งเศสได้ทดลองใช้ทั้งระบบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ ระบบประธานาธิบดีแบบสหรัฐอเมริกา และระบบรัฐสภาแบบอังกฤษ แต่ไม่ประสบความสำเร็จ จนกระทั่งภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 และวิกฤตการณ์แอลจีเรีย จึงได้มีการปฏิรูปการเมืองครั้งใหญ่

---

[22] Congressional Research Service, *The Constitution of the United States of America 59–309 Analysis and Interpretation Centennial Edition Interim Edition: Analysis of cases decided by the Supreme Court of the United States to June 27,* 2016, 79.

[23] Percival, Robert V., "Presidential Management of the Administrative State: The Not-So-Unitary Executive." *Duke Law Journal* 51 (2001): 963-1013: 967.

[24] Samuels, David J., and Matthew Soberg Shugart. "Presidentialism, elections and representation." *Journal of Theoretical Politics* 15, no. 1 (2003): 33-60.

ลักษณะเด่นของระบบกึ่งประธานาธิบดี คือ การผสมผสานจุดที่เหมาะสมและลงตัวสำหรับบริบททางการเมืองและทางสังคมของฝรั่งเศสระหว่างระบบประธานาธิบดีและระบบรัฐสภาเข้าด้วยกัน โดยมีลักษณะสำคัญสามประการ ดังนี้ (1) การใช้อำนาจบริหารเป็นการใช้อำนาจร่วมกันระหว่างประธานาธิบดีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง และนายกรัฐมนตรีที่มาจากความไว้วางใจของรัฐสภา อันที่จริง ในทางทฤษฎี ประธานาธิบดีมีดุลพินิจที่จะแต่งตั้งบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้อย่างเต็มที่ แต่ในความเป็นจริง เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา25 ดังนั้น การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจึงแต่งตั้งบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อจากสภา ในกรณีที่ประธานาธิบดีและคณะรัฐมนตรีมาจากพรรคการเมืองต่างขั้ว จะเรียกว่า “รัฐบาลผสม” (Cohabitation) (2) รัฐสภามีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยคณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา แต่รัฐสภาไม่มีอำนาจควบคุมประธานาธิบดีโดยตรง การออกแบบเช่นนี้ช่วยสร้างเสถียรภาพทางการเมือง เนื่องจากในขณะที่ประธานาธิบดีมีความมั่นคงจากการเลือกตั้งโดยตรง การบริหารราชการแผ่นดินก็ยังอยู่ภายใต้การตรวจสอบของรัฐสภาผ่านการควบคุมคณะรัฐมนตรี (3) รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานาธิบดีมีอำนาจสำคัญในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ การทหาร และการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ขณะที่การบริหารราชการแผ่นดินเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีภายใต้การควบคุมของรัฐสภา การแบ่งอำนาจเช่นนี้ช่วยสร้างดุลภาพในการบริหารประเทศ

อย่างไรก็ตาม ระบบกึ่งประธานาธิบดีมิใช่สูตรสำเร็จที่จะเหมาะสมกับทุกประเทศ แม้หลายประเทศ โดยเฉพาะอดีตอาณานิคมฝรั่งเศส จะนำระบบนี้ไปใช้ แต่หลายประเทศก็ยังประสบปัญหาความวุ่นวายทางการเมือง สะท้อนให้เห็นว่าความสำเร็จของระบบการเมืองใด ๆ ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมกับบริบทของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ

3.2 สาระสำคัญของการปกครองรูปแบบรัฐสภา

การศึกษาระบบรัฐสภาในบริบทของการปฏิรูปการเมืองไทยจำเป็นต้องพิจารณาทั้งในแง่หลักการพื้นฐานและพัฒนาการในเชิงเปรียบเทียบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยและโครงสร้างของรัฐสภา การวิเคราะห์ในบทความนี้จะมุ่งเน้นไปที่ระบบรัฐสภา เนื่องจากเป็นรูปแบบที่ประเทศไทยเลือกใช้มาโดยตลอด แม้ว่าจะมีการปรับเปลี่ยนรายละเอียดในแต่ละยุคสมัย

ลักษณะที่โดดเด่นที่สุดของระบบรัฐสภาคือความสัมพันธ์อันใกล้ชิดระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมีองค์ประกอบสำคัญสองประการ ดังนี้

[25] Louis Favoreu, et al., *Droit constitutionnel*, 21st ed. (Paris: Dalloz, 2019), 729.

3.2.1 สถานะของประมุขรัฐ

ในระบบรัฐสภา ประมุขรัฐไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบใดจะต้องดำรงสถานะเหนือการเมือง หลักการนี้มีรากฐานมาจากระบบรัฐสภาอังกฤษ แต่ได้พัฒนาไปสู่ระบบที่มีประธานาธิบดีเป็นประมุขได้เช่นกัน เช่น กรณีของประเทศเยอรมนี ซึ่งแสดงให้เห็นว่าระบบรัฐสภาสามารถปรับใช้ได้กับทั้งระบอบกษัตริย์และระบอบสาธารณรัฐ[26]

สาระสำคัญของหลักการนี้อยู่ที่การกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบทางการเมืองแทนประมุขรัฐ โดยในกรณีที่ประมุขรัฐเป็นพระมหากษัตริย์จะมีผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการ ส่วนในกรณีที่เป็นประธานาธิบดีก็จะมีผู้ลงนามกำกับ ซึ่งโดยทั่วไปคือนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง[27]

3.2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา

ลักษณะเด่นอีกประการหนึ่งของระบบรัฐสภา คือ การที่คณะรัฐมนตรีต้องได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภา หลักการนี้แตกต่างอย่างชัดเจนจากระบบประธานาธิบดีที่ฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โดยในระบบรัฐสภา นายกรัฐมนตรีมักมาจากการเลือกของสภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรีทั้งคณะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา

กลไกสำคัญในการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารคือการอภิปรายไม่ไว้วางใจ ซึ่งอาจกระทำต่อรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะก็ได้ อย่างไรก็ตาม เพื่อรักษาดุลยภาพของอำนาจ ฝ่ายบริหารก็มักจะมีอำนาจในการยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้เช่นกัน

3.3 โครงสร้างของรัฐสภา

การศึกษาโครงสร้างของรัฐสภาในเชิงประวัติศาสตร์และเปรียบเทียบแสดงให้เห็นพัฒนาการที่น่าสนใจ โดยสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 รูปแบบหลัก ดังนี้

3.3.1 โครงสร้างองค์กรนิติบัญญัติแบบสี่สภา

ระบบรัฐสภาที่มีการจัดโครงสร้างของสภาแบ่งออกเป็น 4 สภาเคยปรากฏว่ามีการใช้ในประเทศแถบสแกนดิเนเวีย (Scandinavia) อาทิ การปกครองในประเทศสวีเดนช่วงยุคกลาง โดยมีการก่อตั้งสภาฐานันดร (Riksdag of the Estates) ประกอบด้วยสภาขุนนาง (nobility)

---

[26] Gonzalo Villalta Puig, “Parliamentary versus presidential government,” *AQ-Australian Quarterly* 74, no. 5 (2002): 9-40.

[27] Elliot Bulmer, Constitution-Building, “Non-Executive Presidents in Parliamentary Democracies,” *International IDEA Constitution-Building Primer* 6. Second edition, 2017 International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), 11.

สภาพระ (clergy) สภาผู้ดีหรือสามัญชนที่มีฐานะทางการเงินหรือทางสังคมสูง (burghers) และ เจ้าของที่ดินหรือชาวไร่ชาวนา (peasants) การปกครองในช่วงดังกกล่าวให้อภิสิทธิ์แก่ชนชั้นปกครองและเจ้าของที่ดินเหมือนเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ การตรากฎหมายให้ออกมามีผลใช้บังคับได้ต้องได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกสภาอย่างน้อยสามสภา ส่วนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาฐานันดรสภา[28]

ระบบการปกครองแบบสี่สภาในประเทศสวีเดนได้ถูกยกเลิกไปใน ค.ศ. 1866 และสวีเดนได้ปรับเป็นการใช้ระบบสภาคู่แทน อย่างไรก็ตาม ประเทศฟินแลนด์ได้รับเอารูปแบบรัฐสภา 4 สภาไปใช้ตั้งแต่ ค.ศ. 1809 และถูกเปลี่ยนเป็นรัฐสภาแบบสภาเดียวใน ค.ศ. 190629

3.3.2 โครงสร้างองค์กรนิติบัญญัติแบบสามสภา

โครงสร้างองค์กรนิติบัญญัติแบบสามสภาที่สำคัญในประวัติศาสตร์มีสองกรณีที่น่าสนใจ ได้แก่ สภาฐานันดรของฝรั่งเศสและระบบสามสภาของแอฟริกาใต้

กรณีแรก คือ สภาฐานันดรของฝรั่งเศส (Les États Généraux) ซึ่งสภาดังกล่าวนี้ดำรงอยู่ในช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (L'Ancien Régime) สู่ระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 1791 สภาฐานันดรแบ่งออกเป็นสามสภาตามชนชั้นทางสังคม ได้แก่ สภาขุนนาง (Noblesse) สภาพระ (Clergé) และสภาฐานันดรที่สาม (Tiers état)

พัฒนาการของระบบสามสภาในฝรั่งเศสมีความน่าสนใจ เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกในปี ค.ศ. 1791 ได้มีการยกเลิกสภาฐานันดรและเปลี่ยนเป็นระบบสภาเดียว ต่อมาในช่วงการปกครองระบอบกงสุล (le régime Consulat) รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1799 ได้จัดโครงสร้างองค์กรนิติบัญญัติใหม่เป็นสามองค์กรหลัก ดังนี้ le tribunat ประกอบด้วยสมาชิก 100 คน มีอำนาจอภิปรายร่างกฎหมายแต่ไม่มีอำนาจลงคะแนน le corps législatif ประกอบด้วยสมาชิก 300 คน มีอำนาจลงคะแนนแต่ไม่มีอำนาจอภิปราย le Sénat conservateur มีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและยกเลิกการกระทำที่ขัดรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ยังมีสภาแห่งรัฐ (le Conseil d'État) ที่ทำหน้าที่ร่างกฎหมายตามคำสั่งของกงสุลคนที่หนึ่ง แต่ไม่ถือเป็นองค์กรนิติบัญญัติโดยแท้ ระบบนี้ดำเนินไปจนถึงการเปลี่ยนแปลงเป็นระบอบจักรวรรดิในปี ค.ศ. 1807 ซึ่งมีการยกเลิก le Tribunat และรวบอำนาจไว้ที่จักรพรรดิ

---

[28] Sveriges Rikdags, "*The history of the Riksdag," accessed February 1, 2025,* https://www.riksdagen.se/en/how-the-riksdag-works/the-history-of-the-riksdag/

[29] Paolo Passaglia, "Unicameralism, bicameralism, multicameralism: Evolution and trends in Europe," *Perspectives on Federalism* 10, no. 2 (2018): 1-29: 6.

กรณีที่สอง คือ ระบบสามสภาในรัฐธรรมนูญแอฟริกาใต้ฉบับ ค.ศ. 1983 ซึ่งสะท้อนนโยบายแบ่งแยกสีผิว (apartheid policy) โดยแบ่งสภาตามเชื้อชาติ ดังนี้ House of Assembly สำหรับคนผิวขาว House of Representatives สำหรับคนผิวสี และHouse of Delegates สำหรับชาวอินเดีย[30]

3.3.3 โครงสร้างองค์กรนิติบัญญัติแบบสองสภาและสภาเดียว

ระบบรัฐสภาแบบสองสภาได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายในปัจจุบัน โดยมีรากฐานสำคัญมาจากการจัดทำรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ในช่วงเริ่มต้น แม้จะมีข้อเสนอให้จัดตั้งระบบสภาเดียวที่มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งตามสัดส่วนประชากรของแต่ละมลรัฐ แต่ข้อเสนอนี้ถูกคัดค้านเนื่องจากจะทำให้มลรัฐขนาดใหญ่ได้เปรียบมลรัฐขนาดเล็ก จึงนำไปสู่การประนีประนอมด้วยการจัดตั้งวุฒิสภา (House of Senate) เพื่อถ่วงดุลอำนาจระหว่างมลรัฐ แนวคิดระบบสองสภาได้แพร่หลายไปยังประเทศอื่น ๆ เช่น แคนาดา เยอรมนี อินเดีย และมาเลเซีย แต่ละประเทศได้ปรับใช้แนวคิดนี้ให้เหมาะสมกับบริบทของตน โดยอาจกำหนดให้วุฒิสภาเป็นตัวแทนของท้องถิ่นหรือกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ

วัตถุประสงค์หลักของระบบสองสภามีสี่ประการ ดังนี้[31] (1) การถ่วงดุลอำนาจ สภาที่สองทำหน้าที่ถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและรัฐบาล เพื่อป้องกันการผูกขาดอำนาจที่อาจนำไปสู่เผด็จการรัฐสภา (2) การเหนี่ยวรั้งอำนาจ สภาที่สองทำหน้าที่เป็น “สภาพี่เลี้ยง” คอยกลั่นกรองการใช้อำนาจของสภาผู้แทนราษฎร (3) การกลั่นกรองกฎหมาย การมีสภาที่สองช่วยเพิ่มความรอบคอบในกระบวนการนิติบัญญัติ โดยทำหน้าที่ตรวจสอบร่างกฎหมายอีกชั้นหนึ่ง (4) การสร้างการมีส่วนร่วม สภาที่สองเปิดโอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคมได้มีตัวแทน เช่น สภาขุนนาง (House of Lords) ในอังกฤษ

ในทางตรงกันข้าม ระบบรัฐสภาแบบสภาเดี่ยวมีลักษณะเรียบง่ายกว่า โดยมีสภานิติบัญญัติเพียงองค์กรเดียวที่มีอำนาจหน้าที่และที่มาเหมือนกัน อย่างไรก็ตาม บางประเทศได้พัฒนารูปแบบที่ซับซ้อนขึ้น เช่น ระบบ “Qualified Unicameralism” ของนอร์เวย์ (ก่อนปี 2009) ที่แม้จะมีสภาเดียว แต่สามารถแบ่งตัวเองออกเป็นสองส่วน (Lagting และ Odelsting) เมื่อต้องพิจารณาเรื่องสำคัญ ระบบนี้จึงเป็นทางเลือกที่น่าสนใจในการรวมข้อดีของทั้งระบบสภาเดียวและระบบสองสภาเข้าด้วยกัน[32]

---

[30] Ibid., 5.

[31] ปณิธัศน์ ปทุมรัตน์, “สภาที่สองในระบบรัฐสภา.” *วารสารจุลนิติ* 12 ฉ. 1 (2558), 195-202: 199-201.

[32] Smith Eivind, “Norway – The end of bicameralism,” *Public law,* 393-395: 393.

4. การจัดการปกครองในรูปแบบรัฐสภาในต่างประเทศและไทย

การศึกษาระบบรัฐสภาในต่างประเทศและไทยมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาและปรับปรุงระบบการเมืองการปกครองให้มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับบริบทของแต่ละประเทศ ในการวิเคราะห์เปรียบเทียบครั้งนี้ เราจะพิจารณาใน 2 มิติหลัก คือ โครงสร้างของรัฐสภา และระบบการเลือกตั้ง ผ่านการศึกษากรณีตัวอย่างทั้งระบบสภาเดี่ยวและระบบสองสภาในต่างประเทศ โดยเปรียบเทียบกับระบบรัฐสภาของไทยในปัจจุบัน

4.1 โครงสร้างของรัฐสภา

การจัดโครงสร้างของรัฐสภาในระบอบประชาธิปไตยสามารถทำได้หลายรูปแบบ โดยแต่ละรูปแบบมีพัฒนาการทางประวัติศาสตร์และเหตุผลในการเลือกใช้ที่แตกต่างกัน ในการศึกษาครั้งนี้ เราจะวิเคราะห์สองรูปแบบหลัก คือ ระบบสภาเดี่ยวและระบบสองสภา ผ่านกรณีศึกษาของประเทศต่าง ๆ

4.1.1 รูปแบบสภาเดี่ยว

ระบบรัฐสภาแบบสภาเดี่ยวเป็นรูปแบบที่มีความเรียบง่ายและมีประสิทธิภาพในการตรากฎหมาย โดยเฉพาะในประเทศที่มีเอกภาพทางสังคมและวัฒนธรรม กรณีศึกษาที่น่าสนใจได้แก่ นอร์เวย์ และนิวซีแลนด์

1) ระบบรัฐสภาในประเทศนอร์เวย์ รัฐสภานอร์เวย์หรือที่เรียกว่า “Storting” มีประวัติศาสตร์อันยาวนานและน่าสนใจ ซึ่งสะท้อนพัฒนาการของระบอบประชาธิปไตยในยุโรปเหนือ การก่อตั้งรัฐสภานอร์เวย์เกิดขึ้นพร้อมกับการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม ค.ศ. 1814 โดยวางอยู่บนหลักการสำคัญสองประการ คือ อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนและหลักการแบ่งแยกอำนาจ รัฐธรรมนูญนอร์เวย์มีความโดดเด่นในแง่ความต่อเนื่องและความมั่นคง แม้จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง แต่ไม่เคยถูกยกเลิกหรือถูกแทนที่ด้วยรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ทำให้กลายเป็นรัฐธรรมนูญที่มีอายุยาวนานที่สุดในยุโรปและเป็นอันดับสองของโลกรองจากรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา[33]

ลักษณะพิเศษของระบบรัฐสภานอร์เวย์ในอดีตคือการเป็น “ระบบกึ่งสองสภา” (semi bicameral Parliament) ที่มีการแบ่งสมาชิกรัฐสภาออกเป็นสองส่วนภายในสภาเดียวกัน ได้แก่ Lagtinget คือ สภาสูงที่ประกอบด้วยสมาชิกหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด และ

[33] Hilmar Rommetvedt, “The Norwegian Storting: A less predictable parliament,” last modifiled 2015, accessed February 1, 2025, https://www.psa.ac.uk/sites/default/files/ROMMETVEDT%20-%20The%20Norwegian%20Storting_1.pdf

Odelstinget สภาล่างที่ประกอบด้วยสมาชิกที่เหลืออีกสามในสี่ ระบบนี้ถูกเรียกว่า “สภาสูงเทียม” (pseudo-upper house)[34] เนื่องจากแม้จะแบ่งเป็นสองส่วน แต่สมาชิกทั้งหมดมาจากการเลือกตั้งในรูปแบบเดียวกัน วัตถุประสงค์ของการแบ่งเช่นนี้เพื่อให้การพิจารณากฎหมายมีความรอบคอบเช่นเดียวกับระบบสองสภา แต่การที่สมาชิกมีที่มาเหมือนกันทำให้อาจไม่ได้มุมมองที่หลากหลายเท่าที่ควร

ในการนิติบัญญัติในระบบพิเศษนี้ อำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาส่วนของ Odelstinget เท่านั้นที่มีสิทธิยื่นร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่รัฐสภาได้ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจะพิจารณาสภาส่วน Odelstinget ก่อน เมื่อสภาส่วน Odelstinget ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติแล้วจึงจะส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปสู่สภาส่วน Lagtinget หากสภาส่วน Lagtinget ไม่ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น ร่างพระราชบัญญัติจะตีกลับไปยังสภาส่วน Odelstinget หากสภาส่วน Odelstinget พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ตีกลับและส่งไปยังสภาส่วน Lagtinget อีกครั้ง และสภาส่วน Lagtinget ไม่ให้ความเห็นชอบอีก รัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปให้รัฐสภา (Stortinget) พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หากสมาชิกรัฐสภาให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกรัฐสภาที่มีอยู่ในขณะนั้น ก็ถือว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว[35]

ใน ค.ศ. 2007 นอร์เวย์ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งสำคัญ โดยยกเลิกระบบการแบ่งแยกภายในและเปลี่ยนเป็นระบบสภาเดียวอย่างสมบูรณ์ การเปลี่ยนแปลงนี้มีผลบังคับใช้ใน ค.ศ. 2009

ปัจจุบัน รัฐสภานอร์เวย์ประกอบด้วยสมาชิก 169 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงทุก 4 ปี ใช้ระบบสัดส่วนตามบัญชีรายชื่อพรรคการเมือง (proportional representation of party lists) โดยประชาชนที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป มีสิทธิเลือกตั้งและสมัครรับเลือกตั้ง

การปรับเปลี่ยนโครงสร้างรัฐสภานอร์เวย์สะท้อนให้เห็นถึงความสามารถในการปรับตัวของสถาบันการเมืองเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป โดยยังคงรักษาหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตยไว้ได้อย่างมั่นคง

---

[34] Kaartvedt (ed), *Det Norske Storting gjennom 150 år: Fra Riksforsamlingen til 1869* 174, with reference to Oscar II (king of Sweden and Norway), *Mine memoarer: 2* (Norstedt 1961) 7, อ้างแล้วใน Langford, Malcolm, and Beate Kathrine Berge, “Norway’s constitution in a comparative perspective,” *Oslo Law Review* 6, no. 3 (2019): 198-228.

[35] Malcolm Langford, and Beate Kathrine Berge. “Norway’s constitution in a comparative perspective.” *Oslo Law Review* 6, no. 3 (2019): 198-228, https://doi.org/10.18261/ISSN.2387-3299-2019-03-02

2) ระบบรัฐสภาในประเทศนิวซีแลนด์ นิวซีแลนด์มีพัฒนาการที่น่าสนใจในการปรับเปลี่ยนระบบรัฐสภาให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศ โดยเริ่มต้นจากการเป็นส่วนหนึ่งของจักรวรรดิอังกฤษสู่การเป็นประเทศเอกราชที่มีระบบการปกครองเป็นของตนเอง การได้รับเอกราชในปี ค.ศ. 1931 เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของนิวซีแลนด์ เมื่อประเทศได้ยอมรับธรรมนูญแห่งเวสมินสเตอร์ (Statute of Westminster) ทำให้มีสถานะเป็นประเทศในเครือจักรภพอังกฤษที่มีพระมหากษัตริย์อังกฤษเป็นประมุขของรัฐ แต่มีอำนาจนิติบัญญัติที่เป็นอิสระอย่างสมบูรณ์

ในช่วงแรกของการได้รับเอกราช (ค.ศ. 1931-1950) นิวซีแลนด์ใช้ระบบสองสภาที่เรียกว่า General Assembly ประกอบด้วย House of Representatives ที่มาจากการเลือกตั้ง และ Legislative Council ที่มาจากการแต่งตั้ง[36] อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปครั้งสำคัญเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1951 เมื่อมีการยกเลิก Legislative Council ทำให้เหลือเพียงสภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรนิติบัญญัติเพียงสภาเดียว

ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1986 อำนาจนิติบัญญัติเป็นของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์และสภาผู้แทนราษฎรร่วมกัน (พระราชบัญญัติว่าด้วยรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1986 มาตรา 14) โดยรัฐสภานิวซีแลนด์มีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมห้าด้านหลัก ได้แก่ การตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติ การจัดตั้งรัฐบาลเพื่อบริหารราชการแผ่นดิน การควบคุมการเงินการคลังของประเทศ การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และการเป็นเวทีสำหรับการอภิปรายทางการเมือง[37]

รัฐสภานิวซีแลนด์ประกอบด้วยสมาชิกอย่างน้อย 120 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี ที่มาของสมาชิกมาจากระบบผสมระหว่างการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตและแบบบัญชีรายชื่อ โดยมีการจัดสรรที่นั่งพิเศษสำหรับผู้แทนชาวเมารี 7 ที่นั่ง

ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีลักษณะใกล้ชิดตามหลักการของระบบรัฐสภา นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สะท้อนให้เห็นความเชื่อมโยงอย่างแนบแน่นระหว่างรัฐสภาและรัฐบาล[38]

ระบบรัฐสภานิวซีแลนด์จึงเป็นตัวอย่างที่น่าสนใจของการพัฒนาสถาบันการเมืองที่ผสมผสานระหว่างมรดกทางการเมืองจากอังกฤษกับการปรับให้เข้ากับบริบทของสังคมท้องถิ่น โดยเฉพาะการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของชนพื้นเมืองในระบบการเมือง

---

[36] Matthew SR. Palmer, et al., *The Constitution of New Zealand: A Contextual Analysism* (London: Bloomsbury Publishing, 2022), 108.

[37] ibid., 114-115.

[38] Ibid., 84.

4.1.2 รูปแบบสองสภา

ระบบสองสภาเป็นรูปแบบที่ได้รับความนิยมในหลายประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่มีความหลากหลายทางสังคมหรือต้องการกลไกการกลั่นกรองกฎหมายที่รอบคอบ กรณีศึกษาที่น่าสนใจได้แก่ ฝรั่งเศสและญี่ปุ่น

1) ระบบรัฐสภาในฝรั่งเศส มีพัฒนาการที่น่าสนใจและสะท้อนให้เห็นถึงวิวัฒนาการทางการเมืองการปกครองที่เกิดจากการเรียนรู้ผ่านประสบการณ์ทางประวัติศาสตร์อันยาวนาน นับตั้งแต่การปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 ที่นำไปสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับแรกในปี ค.ศ. 1791 จวบจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ประกาศใช้ในปี ค.ศ. 1958 ฝรั่งเศสได้ผ่านการทดลองใช้รูปแบบการปกครองที่หลากหลาย ทั้งระบบสภาเดียว ระบบสองสภา ระบบประธานาธิบดี และระบบกึ่งประธานาธิบดี

ประสบการณ์อันหลากหลายนี้ได้ให้บทเรียนสำคัญแก่สังคมฝรั่งเศส โดยเฉพาะในประเด็นการจัดโครงสร้างของระบบรัฐสภา เมื่อมีการเสนอร่างรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ใช้ระบบสภาเดียวในการออกเสียงประชามติครั้งแรก ประชาชนฝรั่งเศสได้แสดงเจตจำนงอย่างชัดเจนด้วยการลงมติไม่เห็นชอบ สะท้อนให้เห็นว่าสังคมฝรั่งเศสตระหนักถึงความสำคัญของการมีระบบถ่วงดุลในรูปแบบของสภาที่สอง (Constitution1958 Article 24)

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้นำบทเรียนจากอดีตมาออกแบบระบบสองสภาที่มีเอกลักษณ์เฉพาะ โดยสภาผู้แทนราษฎร (Assemblée Nationale) ซึ่งมีสมาชิกไม่เกิน 577 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน (Constitution1958 Article 24) การกำหนดจำนวนสมาชิกใช้หลักการคำนวณตามสัดส่วนประชากร คือ สมาชิกหนึ่งคนต่อประชากร 108,000 คน ทำให้มีสมาชิกจากแผ่นดินใหญ่ 555 คน และจากดินแดนโพ้นทะเล 22 คน สะท้อนให้เห็นความพยายามในการสร้างความเป็นตัวแทนที่ทั่วถึงของประชาชนทั้งประเทศ

ในส่วนของวุฒิสภา (Sénat) ซึ่งมีสมาชิกไม่เกิน 348 คนนั้น มีลักษณะพิเศษที่น่าสนใจคือการเป็นตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Constitution1958 Article 24) โดยสมาชิกมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม และมีการเปลี่ยนสมาชิกครั้งละครึ่งหนึ่งทุก 3 ปี ระบบนี้ออกแบบมาเพื่อป้องกันการผูกขาดอำนาจและสร้างความต่อเนื่องในการทำงาน

ความเป็นเอกลักษณ์อีกประการหนึ่งของระบบรัฐสภาฝรั่งเศส คือ การกำหนดให้สองสภามีอำนาจไม่เท่าเทียมกัน โดยสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจมากกว่าในการตัดสินใจขั้นสุดท้าย หากเกิดความขัดแย้งในกระบวนการนิติบัญญัติ ยกเว้นในกรณีของกฎหมายประกอบ

รัฐธรรมนูญและการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองสภา[39] การออกแบบเช่นนี้สะท้อนการเรียนรู้จากประสบการณ์ในอดีตที่การให้อำนาจเท่าเทียมกันมักนำไปสู่ความขัดแย้งและภาวะชะงักงันทางการเมือง

นอกจากนี้ ระบบการถ่วงดุลยังมีความละเอียดอ่อน โดยแม้วุฒิสภาจะไม่มีอำนาจในการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล แต่ในทางกลับกัน รัฐบาลก็ไม่มีอำนาจในการยุบวุฒิสภาเช่นกัน การออกแบบเช่นนี้ช่วยรักษาเสถียรภาพทางการเมืองและป้องกันการใช้อำนาจเกินขอบเขตของทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ

2) ระบบรัฐสภาในญี่ปุ่น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของประเทศญี่ปุ่นประกาศใช้เมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม พ.ศ. 2490 (ค.ศ. 1947) ซึ่งเป็นช่วงหลังจากการสิ้นสุดมหาสงครามเอเชียบูรพาหรือสงครามโลกครั้งที่ 2 ในแถบทวีปเอเชียและแปซิฟิก ซึ่งยังคงเป็นช่วงที่ญี่ปุ่นยังอยู่ภายใต้การปกครองของกองกำลังฝ่ายสัมพันธมิตร โดยสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คือ การยอมรับว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน การเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นแบบเสรีประชาธิปไตย และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคล[40]

กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของญี่ปุ่นมีที่มาที่น่าสนใจ แม้ว่าจะเกิดขึ้นภายใต้การยึดครองของฝ่ายสัมพันธมิตร แต่วัตถุประสงค์หลักของรัฐธรรมนูญนี้ คือ การจัดระเบียบการปกครองของญี่ปุ่นให้เป็นประชาธิปไตยและป้องกันไม่ให้ญี่ปุ่นสามารถใช้อำนาจทางทหารรุกรานประเทศอื่นได้อีก[41] นายพล Douglas MacArthur ได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญของตนเอง (MacArthur Draft) และเรียกร้องให้รัฐบาลญี่ปุ่นแก้ไขรัฐธรรมนูญตามร่างที่เสนอ

รัฐธรรมนูญญี่ปุ่นวางอยู่บนหลักการสำคัญสามประการ ได้แก่ (1) หลักสันติภาพนิยม (Pacifism) ปรากฏชัดเจนในมาตรา 9 ที่ห้ามมิให้มีกองกำลังทางทหาร และมาตรา 66 วรรคสอง ที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องเป็นพลเรือนเท่านั้น (2) หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนและการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ โดยเฉพาะการเคารพความเป็นปัจเจกชนและความเสมอภาคในกฎหมาย (3) หลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยกำหนดให้อำนาจบริหารอยู่ที่คณะรัฐมนตรี อำนาจนิติบัญญัติอยู่ที่รัฐสภา และอำนาจตุลาการอยู่ที่ศาล

ในส่วนของโครงสร้างรัฐสภา รัฐธรรมนูญญี่ปุ่นกำหนดให้รัฐสภาเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ประกอบด้วยสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา (รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น มาตรา 42) โดยสมาชิกทั้งสองสภามาจากการเลือกตั้ง (รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น มาตรา 43

[39] Louis et al., *Droit constitutionnel,* 773.

[40] Matsui Shigenori, *The Constitution of Japan: a contextual analysis* (Oxford: Hart Publishing, 2011), 1.

[41] Ibid., 13.

วรรคแรก) สภาผู้แทนราษฎรมีวาระ 4 ปี (รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น มาตรา 45) ส่วนวุฒิสภามีวาระ 6 ปี โดยมีการเลือกตั้งสมาชิกใหม่ครั้งละครึ่งหนึ่งทุก 3 ปี (รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น มาตรา 46)

สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจนำในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี (รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น มาตรา 67) การอภิปรายไม่ไว้วางใจ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ และการให้สัตยาบันในสนธิสัญญา[42] ในขณะที่วุฒิสภามีบทบาทสำคัญในการกลั่นกรองกฎหมายและพิจารณาร่างกฎหมายหรือมติต่าง ๆ ให้เป็นไปด้วยความรอบคอบ

การแก้ไขรัฐธรรมนูญญี่ปุ่นต้องได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกทั้งสองสภาด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกแต่ละสภา และต้องผ่านการลงประชามติจากประชาชน ระบบนี้ทำให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญทำได้ยาก ซึ่งสะท้อนถึงความพยายามในการรักษาเสถียรภาพของระบอบประชาธิปไตย

4.2 ระบบการเลือกตั้ง

ระบบการเลือกตั้งเป็นกลไกพื้นฐานที่สำคัญในการแปลงเจตนารมณ์ของประชาชนไปสู่การได้มาซึ่งตัวแทนในระบอบประชาธิปไตย จากการศึกษาพบว่าระบบการเลือกตั้งสามารถจำแนกได้เป็นสามระบบหลัก ได้แก่ ระบบเสียงข้างมาก ระบบสัดส่วน และระบบผสม โดยแต่ละระบบมีลักษณะเฉพาะและผลกระทบต่อระบบการเมืองที่แตกต่างกัน

4.2.1 ระบบการเลือกตั้งที่ใช้ระบบเสียงข้างมาก

ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากถือเป็นระบบที่เก่าแก่ที่สุดและได้รับความนิยมอย่างแพร่หลาย โดยเฉพาะในประเทศสหรัฐอเมริกา อินเดีย และอังกฤษ ลักษณะสำคัญของระบบนี้คือ ผู้สมัครที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดในเขตเลือกตั้งจะเป็นผู้ชนะ โดยไม่จำเป็นต้องได้รับคะแนนถึงกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิออกเสียง[43]

ข้อดีของระบบนี้มีสามประการหลัก ได้แก่ ความง่ายในการเข้าใจและดำเนินการ ความมีเสถียรภาพทางการเมือง และการได้ผู้แทนที่มีความรับผิดชอบต่อพื้นที่เขตเลือกตั้งโดยตรง[44] ระบบนี้มักใช้รูปแบบเขตเลือกตั้งแบบผู้แทนหนึ่งคนต่อหนึ่งเขต และมีการปรับเปลี่ยนเขตเลือกตั้งตามการเปลี่ยนแปลงของจำนวนประชากร

---

[42] Ibid., p. 257.

[43] นิติธรรม จิตสงค์, "ปัญหาระบบการเลือกตั้งที่ให้ผลไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของประชาชน: ศึกษาแนวทางแก้ไขที่เหมาะสมสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2565), 24.

[44] ACE Encyclopaedia, "Plurality Electoral System," accessed February 1, 2025, https://aceproject.org/main/english/bd/bda01a.htm

นอกจากนี้ ระบบเสียงข้างมากยังมีรูปแบบย่อยที่น่าสนใจ เช่น การลงคะแนนแบบยกคณะ (Block Vote) ที่ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีคะแนนเท่ากับจำนวนที่นั่งในเขตเลือกตั้ง และการลงคะแนนแบบจำกัด (Limited Vote) ที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีคะแนนน้อยกว่าจำนวนที่นั่งที่จะเลือก[45]

ระบบเสียงข้างมากเด็ดขาด (Majority Electoral System) เป็นอีกรูปแบบหนึ่งที่พัฒนาขึ้นเพื่อแก้ไขข้อจำกัดของระบบเสียงข้างมากธรรมดา โดยกำหนดให้ผู้ชนะต้องได้รับคะแนนเกินกึ่งหนึ่ง ระบบนี้มักใช้วิธีการเลือกตั้งสองรอบ (Two Round System) หรือการลงคะแนนทางเลือก (Alternative Vote) [46]

4.2.2 ระบบการเลือกตั้งที่ใช้ระบบสัดส่วน

ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนมักใช้ประเทศเป็นเขตเลือกตั้งเดียว และนิยมใช้ระบบคะแนนถ่ายโอนได้ (Single Transferable Vote) ซึ่งให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถจัดลำดับความต้องการของตนได้ ระบบนี้มีความซับซ้อนในการนับคะแนน แต่ช่วยให้การกระจายที่นั่งสะท้อนเจตนารมณ์ของผู้เลือกตั้งได้แม่นยำกว่า[47]

4.2.3 ระบบการเลือกตั้งที่ใช้ระบบผสม

ระบบผสมเป็นการนำข้อดีของระบบเสียงข้างมากและระบบสัดส่วนมาผสมผสานกัน โดยทั่วไปผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะมีคะแนนสองเสียง คือ หนึ่งเสียงสำหรับเลือกผู้สมัครแบบแบ่งเขต และอีกหนึ่งเสียงสำหรับเลือกบัญชีรายชื่อพรรค ระบบนี้มีสองรูปแบบหลัก คือ ระบบสมาชิกผสมแบบสัดส่วน (Mixed Member Proportional Systems) ที่ใช้ในเยอรมนีและนิวซีแลนด์ และระบบคู่ขนาน (Parallel Systems) ที่ใช้ในรัสเซีย[48]

ระบบผสมช่วยสร้างดุลยภาพระหว่างการมีตัวแทนที่รับผิดชอบต่อพื้นที่โดยตรงผ่านระบบเขตเลือกตั้ง และการสะท้อนสัดส่วนความนิยมของพรรคการเมืองผ่านระบบบัญชีรายชื่อ ทำให้ระบบนี้ได้รับความนิยมเพิ่มขึ้นในหลายประเทศที่ต้องการปฏิรูประบบการเลือกตั้ง

4.3 กรณีศึกษาประเทศไทย

ประเทศไทยนำระบบรัฐสภามาใช้ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม การ

[45] Ibid.
[46] Ibid.
[47] Ibid.
[48] Ibid.

เปลี่ยนแปลงดังกล่าวมิได้นำไปสู่การจัดระบบรัฐสภาในทันที เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 จะพบว่าในขณะนั้นสยามยังมิได้ปกครองในระบอบรัฐสภาอย่างแท้จริง เนื่องจากคณะกรรมการราษฎรในฐานะฝ่ายบริหารมิได้มีความรับผิดชอบต่อรัฐสภา หากแต่อยู่ภายใต้การควบคุมของสภาผู้แทนราษฎรโดยตรง

ระบอบรัฐสภาตามแบบแผนตะวันตกเริ่มปรากฏอย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญฉบับที่สองของประเทศ หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม นับจากนั้นเป็นต้นมา การเมืองไทยได้ผ่านการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องผ่านรัฐธรรมนูญหลายฉบับ การทำความเข้าใจระบบรัฐสภาไทยจึงจำเป็นต้องพิจารณาควบคู่ไปกับบริบททางการเมือง สังคม และวัฒนธรรมที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะของไทย

4.3.1 รูปแบบรัฐสภา

ในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทย การจัดองค์กรรัฐสภาได้มีการสลับเปลี่ยนระหว่างระบบสภาเดี่ยวและระบบสองสภามาโดยตลอด ทั้งสองรูปแบบมีข้อดีและข้อจำกัดที่แตกต่างกันในแต่ละยุคสมัย

ระบบสภาเดี่ยว ปรากฏครั้งแรกภายใต้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 โดยกำหนดให้มีเพียงสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ การเลือกใช้ระบบสภาเดี่ยวในช่วงแรกของการเปลี่ยนแปลงการปกครองสะท้อนความพยายามในการสร้างระบอบประชาธิปไตยที่ยึดหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ข้อดีของระบบนี้คือความรวดเร็วในกระบวนการนิติบัญญัติและความประหยัดงบประมาณ อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดที่สำคัญคือการขาดกลไกในการกลั่นกรองกฎหมายและถ่วงดุลอำนาจ

ระบบสองสภา เริ่มใช้อย่างเป็นทางการครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 โดยกำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและพฤฒสภา วัตถุประสงค์หลักคือการสร้างกลไกในการกลั่นกรองกฎหมายและถ่วงดุลอำนาจระหว่างองค์กรนิติบัญญัติ อย่างไรก็ตาม ระบบสองสภาของไทยมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากประเทศอื่น โดยเฉพาะในแง่ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาที่มักมีความเชื่อมโยงกับฝ่ายบริหารอย่างใกล้ชิด

ในช่วงหลังการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2549 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ปรับเปลี่ยนที่มาของสมาชิกวุฒิสภาให้มีลักษณะผสมระหว่างการเลือกตั้งและการสรรหา การเปลี่ยนแปลงนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากระบบการเลือกตั้งโดยตรง แต่ก็นำมาซึ่งข้อวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับความชอบธรรมทางประชาธิปไตยของระบบการสรรหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาในวาระเริ่มแรกมาจากการคัดเลือกของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และให้มีอำนาจพิเศษในการร่วมเลือกนายกรัฐมนตรี การให้อำนาจในลักษณะนี้ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าขัดต่อหลักการพื้นฐานของระบบรัฐสภา ซึ่งโดยปกติแล้วอำนาจในการเลือกนายกรัฐมนตรีควรเป็นของสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน

4.3.2 ระบบการเลือกตั้ง

ระบบการเลือกตั้งของประเทศไทยได้มีการพัฒนาและปรับเปลี่ยนมาอย่างต่อเนื่อง โดยมีการผสมผสานระหว่างระบบเสียงข้างมากและระบบสัดส่วนในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับบริบททางการเมืองและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

ในช่วงแรกของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประเทศไทยใช้ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากแบบแบ่งเขต โดยกำหนดให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีผู้แทนได้หนึ่งคน ระบบนี้มีข้อดีในแง่ความเรียบง่ายและความเข้าใจได้ง่ายสำหรับประชาชน แต่มีข้อจำกัดสำคัญในแง่การสะท้อนเจตนารมณ์ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด เนื่องจากผู้สมัครที่ได้รับคะแนนสูงสุดจะได้รับเลือกตั้ง แม้จะได้คะแนนไม่ถึงกึ่งหนึ่งของผู้มาใช้สิทธิก็ตาม

การปฏิรูปการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้นำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญของระบบการเลือกตั้งไทย โดยได้นำระบบการเลือกตั้งแบบผสมมาใช้เป็นครั้งแรก ระบบดังกล่าวประกอบด้วยการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตควบคู่กับระบบบัญชีรายชื่อ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างดุลยภาพระหว่างการมีผู้แทนที่ใกล้ชิดกับพื้นที่และการส่งเสริมระบบพรรคการเมือง

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้ปรับเปลี่ยนระบบการเลือกตั้งแบบผสมให้มีความซับซ้อนมากขึ้น โดยกำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 480 คน แบ่งเป็นแบบแบ่งเขต 400 คน และแบบสัดส่วน 80 คน โดยแบ่งประเทศออกเป็น 8 กลุ่มจังหวัด การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญคือการนำระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนมาใช้แทนระบบบัญชีรายชื่อ และการแบ่งพื้นที่การเลือกตั้งแบบสัดส่วนออกเป็นกลุ่มจังหวัด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้นำเสนอนวัตกรรมใหม่ในระบบการเลือกตั้งด้วยการใช้ “บัตรเลือกตั้งใบเดียว” สำหรับการเลือกตั้งทั้งแบบแบ่งเขตและแบบบัญชีรายชื่อ ระบบนี้กำหนดให้นำคะแนนจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตมาคำนวณสัดส่วนที่นั่งบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมือง ซึ่งเป็นความพยายามในการแก้ไขปัญหาการแปรรูปคะแนนเสียงที่เคยเกิดขึ้นในอดีต

ผลกระทบสำคัญของระบบบัตรใบเดียว คือการลดทอนโอกาสของพรรคการเมืองขนาดกลางและขนาดเล็กในการได้รับที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากคะแนนที่ใช้คำนวณที่นั่งบัญชีรายชื่อมาจากคะแนนการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเท่านั้น สถานการณ์ดังกล่าวนำไปสู่ปรากฏการณ์ที่เรียกว่า “การรวมศูนย์ทางการเมือง” (Political Centralization) ซึ่งพรรคการเมืองขนาดใหญ่มีแนวโน้มที่จะได้เปรียบในการแข่งขันมากขึ้น

นอกจากนี้ ระบบบัตรใบเดียวยังส่งผลต่อพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงของประชาชน โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำเป็นต้องพิจารณาทั้งตัวผู้สมัครในเขตเลือกตั้งและพรรคการเมืองที่สังกัดไปพร้อมกัน เนื่องจากคะแนนที่ลงให้ผู้สมัครจะส่งผลต่อจำนวนที่นั่งบัญชีรายชื่อของพรรคด้วย ปรากฏการณ์นี้ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในวัฒนธรรมการเลือกตั้งของไทย จากเดิมที่มักเน้นการเลือก “ตัวบุคคล” มาเป็นการพิจารณา “พรรคการเมือง” มากขึ้น

ความเปลี่ยนแปลงของระบบการเลือกตั้งไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันสะท้อนให้เห็นความพยายามในการแสวงหารูปแบบที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย อย่างไรก็ตาม การปรับเปลี่ยนระบบเลือกตั้งในแต่ละครั้งมักเกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขทางการเมืองที่ซับซ้อน และบ่อยครั้งที่การออกแบบระบบเลือกตั้งถูกใช้เป็นเครื่องมือในการจัดการความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างกลุ่มการเมืองต่าง ๆ มากกว่าจะมุ่งเน้นการพัฒนาประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

4.4 การวิเคราะห์เปรียบเทียบและบทเรียนสำหรับประเทศไทย

การศึกษาระบบรัฐสภาในต่างประเทศดังกล่าวข้างต้นให้บทเรียนสำคัญหลายประการที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการปฏิรูประบบรัฐสภาไทย โดยการวิเคราะห์เปรียบเทียบจะแบ่งออกเป็นสามมิติหลัก ได้แก่ ลักษณะโครงสร้างรัฐสภา ประสิทธิภาพในการทำงาน และกลไกการถ่วงดุลอำนาจ

4.4.1 การเปรียบเทียบลักษณะโครงสร้างและการทำงาน

เมื่อพิจารณาโครงสร้างรัฐสภาทั้งสี่ประเทศ จะพบว่า แต่ละระบบมีจุดเด่นที่แตกต่างกันตามบริบททางการเมืองและสังคม กล่าวคือ ระบบสภาเดี่ยวของนิวซีแลนด์แสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการตรากฎหมายและความรับผิดชอบที่ชัดเจน เนื่องจากมีเพียงองค์กรเดียวในการตัดสินใจ อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จของนิวซีแลนด์มีปัจจัยสนับสนุนที่สำคัญ คือ ขนาดประชากรที่ไม่มาก ประชาชนในสังคมมีความเป็นเอกภาพสูง และมีประเพณีและค่านิยมทางประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง ซึ่งแตกต่างจากบริบทของประเทศไทยที่มีประชากรจำนวนมากและความหลากหลายทางสังคมสูง

ในทางตรงข้าม ระบบสองสภาของฝรั่งเศสและญี่ปุ่นแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการมีกลไกกลั่นกรองกฎหมาย แต่ก็เผชิญกับปัญหาความซ้ำซ้อนและความล่าช้าในกระบวนการนิติบัญญัติ โดยเฉพาะในกรณีที่เกิดความขัดแย้งระหว่างสองสภา ประสบการณ์ของฝรั่งเศสในการกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจสูงกว่าวุฒิสภาเป็นบทเรียนสำคัญที่แสดงว่าการมีสองสภาไม่จำเป็นต้องมีอำนาจเท่าเทียมกัน หากแต่สามารถออกแบบให้มีการแบ่งบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนได้

ระบบกึ่งสองสภาของนอร์เวย์ในอดีตจึงเป็นแบบอย่างที่น่าสนใจ เนื่องจากสามารถผสมผสานข้อดีของทั้งสองระบบ กล่าวคือ มีประสิทธิภาพในการทำงานเหมือนระบบสภาเดี่ยว แต่ยังคงมีกลไกการกลั่นกรองเหมือนระบบสองสภา การที่นอร์เวย์ใช้ระบบนี้มานานถึง 195 ปี (ค.ศ. 1814-2009) แสดงให้เห็นถึงความมั่นคงและประสิทธิภาพของระบบ แม้ว่าในที่สุดจะมีการปรับเปลี่ยนเป็นระบบสภาเดี่ยวธรรมดา แต่การเปลี่ยนแปลงนั้นเกิดจากการพัฒนาของสังคมนอร์เวย์ที่มีความเป็นเอกภาพสูงขึ้น ไม่ใช่เพราะระบบเดิมล้มเหลว

4.4.2 บทเรียนจากประสบการณ์การปฏิรูป

การศึกษาประสบการณ์การปฏิรูปของนอร์เวย์ให้บทเรียนสำคัญหลายประการ ได้แก่ ประการแรก การปฏิรูปโครงสร้างรัฐสภาต้องใช้เวลาเตรียมการอย่างยาวนาน นอร์เวย์ใช้เวลาถึง 10 ปีในการศึกษา และสร้างฉันทามติก่อนที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ประการที่สอง การปฏิรูปต้องมีเหตุผลที่ชัดเจนและได้รับการยอมรับจากสังคม ในกรณีของนอร์เวย์เหตุผลสำคัญ คือความซ้ำซ้อนในการทำงานและการขาดประสิทธิภาพ ซึ่งแตกต่างจากบริบทของไทยที่ปัญหาสำคัญ คือ ความขัดแย้งระหว่างสองสภาและปัญหาความชอบธรรมทางประชาธิปไตยเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา

ประสบการณ์ของฝรั่งเศสในการปรับปรุงระบบสองสภาก็ให้บทเรียนที่สำคัญเช่นกัน การที่ฝรั่งเศสกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจมากกว่าวุฒิสภาในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายในหลายประเด็น ช่วยลดความขัดแย้งและเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน แต่ยังคงรักษากลไกการกลั่นกรองไว้ ซึ่งเป็นแนวทางที่ไทยสามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้หากยังคงต้องการระบบสองสภา อย่างไรก็ตาม การปรับปรุงในลักษณะนี้ยังคงไม่แก้ปัญหาพื้นฐานเรื่องที่มาของวุฒิสภาและความชอบธรรมทางประชาธิปไตย

4.4.3 ความเหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

เมื่อพิจารณาความเหมาะสมของแต่ละระบบกับบริบทของประเทศไทย ผู้เขียนพบว่า ระบบสภาเดี่ยวปกติตามแบบนิวซีแลนด์อาจไม่เหมาะสมเพียงพอ เนื่องจากสังคมไทยมีความซับซ้อนและหลากหลายมากกว่าสังคมนิวซีแลนด์ ดังนั้น การขาดกลไกการกลั่นกรองอาจนำไปสู่การตรากฎหมายที่ขาดความรอบคอบ โดยเฉพาะในประเด็นที่มีความอ่อนไหวทางการเมือง

ระบบสองสภาแบบดั้งเดิมตามแบบฝรั่งเศสหรือของญี่ปุ่นก็มีข้อจำกัดในบริบทประเทศไทย เนื่องจากปัญหาหลักของไทย คือ ความขัดแย้งระหว่างสองสภาและการขาดความชอบธรรมของวุฒิสภา แม้จะปรับปรุงกลไกการทำงานแล้ว หากยังคงมีสองสภาที่แยกจากกัน ปัญหาเหล่านี้อาจยังคงอยู่

ระบบสภาเดี่ยวแบบมีเงื่อนไขตามแบบนอร์เวย์จึงเป็นทางเลือกที่สมดุลที่สุด เนื่องจากสามารถตอบโจทย์ความต้องการของสังคมไทยได้ครอบคลุม กล่าวคือ แก้ปัญหาความชอบธรรมของวุฒิสภาโดยให้สมาชิกทั้งหมดมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ลดความขัดแย้งระหว่างสองสภาโดยการมีโครงสร้างเดียวกัน แต่ยังคงรักษากลไกการกลั่นกรองผ่านการแบ่งเป็นสภาที่ปรึกษาเมื่อจำเป็น และเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานโดยลดความซ้ำซ้อน

การปรับใช้ระบบนี้ในบริบทไทยต้องคำนึงถึงปัจจัยพิเศษหลายประการ ได้แก่ ประการแรก การกำหนดเกณฑ์การคัดเลือกสมาชิกสภาที่ปรึกษาต้องโปร่งใสและเป็นธรรม เพื่อป้องกันการแทรกแซงทางการเมือง ประการที่สอง กระบวนการแบ่งสภาต้องมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนว่ากฎหมายใดต้องผ่านการกลั่นกรองของสภาที่ปรึกษา ประการที่สาม ต้องมีกลไกการระงับข้อขัดแย้งที่มีประสิทธิภาพเมื่อเกิดความเห็นต่างระหว่างสภาหลักและสภาที่ปรึกษา

5. ปัญหาเกี่ยวกับรัฐสภาในประเทศไทย

การศึกษาพัฒนาการของระบบรัฐสภาไทยและการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับระบบรัฐสภาในต่างประเทศแสดงให้เห็นว่า ระบบรัฐสภาไทยประสบปัญหาสำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตยที่เข้มแข็งและยั่งยืน ซึ่งแต่ละประการล้วนมีความเชื่อมโยงและส่งผลกระทบซึ่งกันและกัน ปัญหาเหล่านี้ไม่เพียงแต่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการทำงานของรัฐสภา แต่ยังกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบอบประชาธิปไตยโดยรวม โดยเฉพาะปัญหาระบบพรรคการเมืองที่ยังไม่เป็นสถาบันซึ่งอาจส่งผลต่อความเสี่ยงในการใช้อำนาจแบบรวมศูนย์หากไม่มีการปฏิรูปควบคู่กันไป

5.1 การขาดความต่อเนื่องในการพัฒนาระบบรัฐสภา

การขาดความต่อเนื่องในการพัฒนาระบบรัฐสภาเป็นผลมาจากการรัฐประหารที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งในประวัติศาสตร์การเมืองไทย การเกิดรัฐประหารแต่ละครั้งล้วนส่งผลให้การพัฒนาระบบสถาบันทางการเมืองในทางประชาธิปไตย เนื่องจากการออกแบบรัฐธรรมนูญภายใต้อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญของคณะรัฐประหารส่วนมากถูกกำหนดเพื่อรักษาผลประโยชน์ของทางการเมืองของรัฐประหารมากกว่าการพิจารณาถึงความเหมาะสมกับบริบทของสังคมไทยหรือหลักการประชาธิปไตย การออกแบบดังกล่าวมักมุ่งเน้นไปที่การสร้างกลไกควบคุมและจำกัดอำนาจของผู้แทนประชาชนที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง โดยเฉพาะการจัดตั้งวุฒิสภาให้เป็นสภาที่ควบคุมได้ผ่านการแต่งตั้งหรือการสรรหา

5.2 ปัญหาที่มาและความชอบธรรมของวุฒิสภา

ตลอดประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทย วุฒิสภามักถูกออกแบบให้เป็นสภาที่มาจากการแต่งตั้งหรือการสรรหา มากกว่าการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน แม้ว่าจะมีช่วงเวลาสั้น ๆ ที่วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรง เช่น ในช่วงใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่ระบบดังกล่าวก็ถูกเปลี่ยนแปลงกลับไปเป็นระบบผสมระหว่างการเลือกตั้งและการสรรหาในรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา จะเห็นได้ว่า วุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งหรือการสรรหาขาดความเชื่อมโยงโดยตรงกับประชาชนทางประชาธิปไตย ทำให้เกิดข้อถกเถียงว่าสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวมีสิทธิอะไรในการใช้อำนาจนิติบัญญัติหรือการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ยิ่งไปกว่านั้น ในหลายกรณี วุฒิสภายังถูกใช้เป็นเครื่องมือในการแทรกแซงทางการเมือง โดยเฉพาะในการขัดขวางนโยบายของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง

5.3 ระบบการเลือกตั้งที่ไม่สามารถสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชน

ระบบการเลือกตั้งที่ซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้ง ทำให้ประชาชนสับสนและไม่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ การออกแบบระบบการเลือกตั้งในแต่ละยุคสมัยมักเป็นไปตามวัตถุประสงค์ทางการเมืองของกลุ่มที่มีอำนาจในการกำหนดรัฐธรรมนูญมากกว่าการพิจารณาถึงความเหมาะสมและความเป็นธรรม ตัวอย่างที่ชัดเจนคือ ระบบบัตรเลือกตั้งใบเดียวที่ใช้ในการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งแม้จะมีวัตถุประสงค์เพื่อลดความซับซ้อน แต่กลับสร้างผลลัพธ์ที่การกระจายที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรไม่สะท้อนสัดส่วนคะแนนเสียงที่พรรคการเมืองต่าง ๆ ได้รับจากประชาชน สถานการณ์นี้ขัดต่อหลักการพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกรัฐสภาเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย

5.4 โครงสร้างระบบพรรคการเมืองไทยที่ไม่เป็นสถาบัน

ลักษณะของระบบพรรคการเมืองไทยที่ยังไม่เป็นสถาบันที่แท้จริง การศึกษาพัฒนาการของพรรคการเมืองไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันพบว่า พรรคการเมืองส่วนใหญ่ยังคงมีลักษณะเป็นพรรคของบุคคล พรรคของครอบครัว หรือพรรคมูลนาย มากกว่าการเป็นองค์กรทางการเมืองที่มีอุดมการณ์ นโยบาย และโครงสร้างการบริหารจัดการที่เป็นสถาบัน ซึ่งปรากฏการณ์ลักษณะนี้ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของระบบประชาธิปไตยในหลายมิติ ดังนี้ ประการแรก ทำให้การตัดสินใจทางการเมืองภายในพรรคขึ้นอยู่กับดุลพินิจของบุคคลใดบุคคลหนึ่งมากกว่ากระบวนการประชาธิปไตยภายในพรรค ประการที่สอง นโยบายของพรรคการเมืองขาดความต่อเนื่องและอาจเปลี่ยนแปลงตามความคิดเห็นส่วนบุคคลของผู้นำ ประการที่สาม สร้างวัฒนธรรมการเมืองที่ประชาชนให้ความสำคัญกับตัวบุคคลมากกว่านโยบายหรือพรรคการเมือง

ในบริบทของการปฏิรูปสู่ระบบสภาเดี่ยวแบบมีเงื่อนไข ปัญหานี้ยิ่งมีความสำคัญมากขึ้น เนื่องจากระบบสภาเดี่ยวต้องอาศัยการทำงานของพรรคการเมืองที่เป็นสถาบันและมีความรับผิดชอบต่อสาธารณะ หากพรรคการเมืองยังคงเป็นเครื่องมือของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ระบบสภาเดี่ยวอาจกลายเป็นช่องทางสำหรับการรวมศูนย์อำนาจและการใช้อำนาจในลักษณะเผด็จการได้ง่ายขึ้น ซึ่งเป็นความเสี่ยงที่ต้องพิจารณาอย่างรอบคอบในการออกแบบระบบใหม่

ดังนั้น การปฏิรูประบบรัฐสภาจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงการปฏิรูประบบพรรคการเมืองควบคู่กันไป เพื่อให้แน่ใจว่าระบบใหม่จะไม่กลายเป็นเครื่องมือสำหรับการใช้อำนาจโดยมิชอบ แต่จะเป็นกลไกที่ส่งเสริมประชาธิปไตยที่แท้จริงและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

5.5 รูปแบบรัฐสภาที่เหมาะสมกับประเทศไทย

จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบในหัวข้อ 4.4 แสดงให้เห็นว่าระบบสภาเดี่ยวแบบมีเงื่อนไขตามแบบนอร์เวย์มีความเหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยมากที่สุด เมื่อพิจารณาร่วมกับปัญหาเฉพาะของระบบรัฐสภาไทยในปัจจุบัน กล่าวคือ การพิจารณารูปแบบรัฐสภาที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยต้องวิเคราะห์จากหลายมิติ ทั้งในแง่พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ บริบททางสังคม และการเมือง ตลอดจนประสบการณ์จากนานาประเทศ จากการศึกษาพบว่าระบบสภาเดี่ยวแบบมีเงื่อนไข (Qualified Unicameralism) ตามแบบนอร์เวย์มีความน่าสนใจและเหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยด้วยเหตุผลหลายประการ ดังนี้

1) เมื่อพิจารณาด้านความชอบธรรมทางประชาธิปไตย ระบบสภาเดี่ยวแบบมีเงื่อนไขสามารถแก้ปัญหาที่มาของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นประเด็นถกเถียงมายาวนานในสังคมไทย เนื่องจากสมาชิกทั้งหมดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ทำให้มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยสูง และสอดคล้องกับหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน การที่สมาชิกทั้งหมดได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนโดยตรงจะช่วยลดข้อครหาเรื่องการแทรกแซงทางการเมืองผ่านการแต่งตั้งที่มักเกิดขึ้นในระบบสองสภาแบบดั้งเดิม

2) ในด้านประสิทธิภาพการทำงาน ระบบนี้มีความยืดหยุ่นสูงกว่าทั้งระบบสภาเดี่ยวและระบบสองสภาแบบดั้งเดิม กล่าวคือ ในกรณีกฎหมายทั่วไป สามารถดำเนินการในรูปแบบสภาเดี่ยวเพื่อความรวดเร็วและประหยัด แต่เมื่อต้องพิจารณากฎหมายสำคัญ สามารถแบ่งออกเป็นสองส่วนเพื่อการกลั่นกรองกฎหมายหรือเรื่องสำคัญที่ต้องการความรอบคอบ ความยืดหยุ่นนี้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยที่ต้องการทั้งความรวดเร็วในการตรากฎหมายทั่วไปและความรอบคอบในการพิจารณากฎหมายสำคัญ

3) พิจารณาในแง่ต้นทุนและทรัพยากร ระบบนี้มีความคุ้มค่ามากกว่าระบบสองสภา เนื่องจากไม่จำเป็นต้องมีโครงสร้างองค์กรแยกต่างหากสำหรับวุฒิสภา ทั้งในด้านบุคลากร สถานที่ และงบประมาณ ทรัพยากรที่ประหยัดได้สามารถนำไปใช้ในการพัฒนาคุณภาพการทำงานของรัฐสภาในด้านอื่นๆ เช่น การวิจัย การพัฒนาบุคลากร หรือการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน

4) ในด้านการถ่วงดุลอำนาจ แม้จะเป็นระบบสภาเดี่ยว แต่การแบ่งสมาชิกออกเป็นสองส่วนเมื่อพิจารณากฎหมายสำคัญจะช่วยสร้างกลไกถ่วงดุลที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการให้สภาที่ปรึกษาซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญได้ทำหน้าที่กลั่นกรอง ขณะที่สภาหลักยังคงมีบทบาทนำในการตัดสินใจ ระบบนี้จึงสร้างดุลยภาพระหว่างหลักประชาธิปไตยกับความจำเป็นในการมีกลไกกลั่นกรองที่มีคุณภาพ

5) เมื่อพิจารณาบริบททางการเมืองไทย ระบบนี้อาจได้รับการยอมรับจากทุกฝ่ายมากกว่าทั้งระบบสภาเดี่ยวและระบบสองสภาแบบดั้งเดิม เนื่องจากเป็นทางสายกลางที่รักษาทั้งหลักประชาธิปไตยและกลไกการกลั่นกรอง ฝ่ายที่สนับสนุนประชาธิปไตยจะพอใจที่สมาชิกทั้งหมดมาจากการเลือกตั้ง ขณะที่ฝ่ายที่ห่วงเรื่องการถ่วงดุลก็จะพอใจที่ยังมีกลไกกลั่นกรองกฎหมายสำคัญ

5.6 องค์ประกอบและกระบวนการทำงานของระบบสภาเดียวแบบมีเงื่อนไขที่สอดคล้องกับบริบทไทย

การปรับใช้ระบบสภาเดี่ยวแบบมีเงื่อนไขในบริบทของประเทศไทยจำเป็นต้องคำนึงถึงปัจจัยเฉพาะของสังคมไทย ทั้งในแง่ความหลากหลายทางสังคม วัฒนธรรมการเมือง และประสบการณ์ในอดีต การออกแบบระบบจึงควรพิจารณาในสี่มิติหลัก ดังนี้

5.2.1 องค์ประกอบของสมาชิกรัฐสภา จากการศึกษาสัดส่วนประชากรและความเหมาะสมในการทำงาน รัฐสภาไทยควรมีสมาชิกรวม 500 คน โดยมาจากการเลือกตั้งในระบบผสม แบ่งเป็นแบบแบ่งเขต 350 คน และแบบบัญชีรายชื่อ 150 คน เมื่อมีความจำเป็นต้องพิจารณากฎหมายสำคัญ สมาชิกจะแบ่งออกเป็นสองส่วน ได้แก่ สภาที่ปรึกษา (Advisory Chamber) ประกอบด้วยสมาชิก 125 คน (จำนวนหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของรัฐสภา) ทำหน้าที่กลั่นกรองและให้ความเห็น โดยคัดเลือกจากสมาชิกที่มีคุณสมบัติพิเศษ เช่น มีประสบการณ์ด้านกฎหมายหรือการบริหารราชการแผ่นดินไม่น้อยกว่า 10 ปี มีอายุไม่ต่ำกว่า 45 ปี เคยดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระหรือภาคประชาสังคม มีความเชี่ยวชาญในสาขาที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประเทศ เป็นต้น

ส่วนสภาหลัก (Main Chamber) ประกอบด้วยสมาชิกที่เหลือ 375 คน (จำนวนสามในสี่จำนวนสมาชิกทั้งหมดของรัฐสภา) ทำหน้าที่พิจารณาและลงมติขั้นสุดท้าย

5.2.2 กระบวนการแบ่งรัฐสภาภายใน การคัดเลือกสมาชิกเข้าสู่สภาที่ปรึกษาควรดำเนินการ ดังนี้ ประการแรก เมื่อเริ่มวาระการประชุมของรัฐสภา ให้มีการเปิดรับสมัครสมาชิกที่มีคุณสมบัติตามเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนด ประการที่สอง จัดให้มีการลงคะแนนลับโดยสมาชิกรัฐสภาทั้งหมด โดยแต่ละคนมีสิทธิเลือกได้ไม่เกิน 125 คน ประการที่สาม ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุด 125 อันดับแรกจะได้เป็นสมาชิกสภาที่ปรึกษา ประการสุดท้ายกำหนดให้มีการทบทวนองค์ประกอบทุก 2 ปี เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์

5.2.3 กระบวนการพิจารณากฎหมาย การพิจารณากฎหมายในระบบนี้แบ่งเป็นสองรูปแบบ ดังนี้ รูปแบบแรก กรณีพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั่วไป ให้ดำเนินการโดยรัฐสภาในรูปแบบสภาเดียว โดยใช้กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายสามวาระตามปกติ ต้องการเสียงข้างมากธรรมดาในการลงมติ และรูปแบบที่สอง กรณีพิจารณาร่างกฎหมายสำคัญ เช่น การพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี ให้พิจารณาโดยสองสภา โดยให้สภาหลักพิจารณาก่อน หากเห็นชอบจึงส่งให้สภาที่ปรึกษา สภาที่ปรึกษามีเวลา 30 วันในการพิจารณาและเสนอความเห็น หากมีความเห็นแย้ง ต้องประชุมร่วมกันเพื่อหาข้อยุติ

5.2.4 กลไกการระงับข้อขัดแย้งภายในรัฐสภา ในกรณีที่สภาที่ปรึกษาไม่เห็นชอบกับร่างกฎหมาย ให้ระบุเหตุผลและข้อเสนอแนะอย่างชัดเจน จัดตั้งคณะกรรมาธิการเพื่อพิจารณาหาข้อยุติ หากยังหาข้อยุติไม่ได้ ให้จัดประชุมร่วมกันทั้งสองสภา การลงมติในที่ประชุมร่วมต้องได้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของรัฐสภา ให้กำหนดกรอบเวลาในการพิจารณาที่ชัดเจน กล่าวคือ สภาที่ปรึกษาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน คณะกรรมาธิการร่วมต้องหาข้อยุติภายใน 15 วัน การประชุมร่วมต้องจัดขึ้นภายใน 7 วันหลังจากคณะกรรมาธิการไม่สามารถหาข้อยุติได้

5.7 ความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองสภาและคณะรัฐมนตรี

การออกแบบความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรในระบบสภาเดี่ยวแบบมีเงื่อนไขจำเป็นต้องคำนึงถึงการสร้างดุลยภาพระหว่างประสิทธิภาพในการบริหารประเทศและการตรวจสอบถ่วงดุล โดยควรกำหนดความสัมพันธ์ใน 3 มิติ ดังนี้

มิติแรก ความสัมพันธ์ระหว่างสภาหลักและคณะรัฐมนตรี ควรกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาหลักและได้รับความเห็นชอบจากสภาหลักด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด การกำหนดเช่นนี้จะสร้างความเชื่อมโยงทางประชาธิปไตยระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ นอกจากนี้ ควรให้สภาหลักมีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินผ่านกลไกต่าง ๆ เช่น การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป และการลงมติไม่ไว้วางใจ โดยการลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีควรกำหนดให้ต้องมีการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนใหม่มาพร้อมกัน (Constructive Vote of No Confidence) เพื่อป้องกันปัญหาการขาดเสถียรภาพทางการเมือง

มิติที่สอง ความสัมพันธ์ระหว่างสภาที่ปรึกษาและคณะรัฐมนตรี ควรจำกัดบทบาทของสภาที่ปรึกษาให้เป็นเพียงองค์กรให้คำแนะนำและกลั่นกรองกฎหมาย โดยไม่มีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การจำกัดอำนาจเช่นนี้จะช่วยลดความขัดแย้งระหว่างองค์กรและเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน อย่างไรก็ตาม ควรให้สภาที่ปรึกษามีอำนาจในการเรียกเอกสารหรือเชิญรัฐมนตรีมาชี้แจงในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายที่อยู่ในการพิจารณา

มิติที่สาม การถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ควรให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการยุบสภา แต่ต้องกำหนดเงื่อนไขที่ชัดเจน เช่น เมื่อสภาลงมติไม่ไว้วางใจ หรือไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทั้งนี้ ควรกำหนดข้อจำกัดในการใช้อำนาจยุบสภา เช่น ห้ามยุบสภาในช่วงปีแรกของการจัดตั้งรัฐบาล หรือในระหว่างที่มีการพิจารณาญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจ เพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบ

5.8 ที่มาของสมาชิกรัฐสภา

การออกแบบระบบการเลือกตั้งสำหรับระบบสภาเดี่ยวแบบมีเงื่อนไขควรมุ่งเน้นการสร้างความเป็นตัวแทนที่แท้จริงของประชาชนและความมีเสถียรภาพทางการเมือง โดยเสนอให้ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบผสมที่มีลักษณะเฉพาะ ดังนี้

ประการแรก ระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต ควรใช้ระบบเขตเดียวเบอร์เดียว (Single Member District) โดยผู้ชนะต้องได้คะแนนเกินกึ่งหนึ่ง หากไม่มีผู้ใดได้คะแนนเกินกึ่งหนึ่งในรอบแรก ให้จัดการเลือกตั้งรอบที่สองระหว่างผู้ที่ได้คะแนนสูงสุดสองอันดับแรก ระบบนี้จะช่วยให้ผู้แทนมีความชอบธรรมสูงและมีความรับผิดชอบต่อประชาชนในเขตเลือกตั้งโดยตรง

ประการที่สอง ระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ควรใช้ระบบสัดส่วนแบบเปิด (Open-list Proportional Representation) โดยแบ่งประเทศออกเป็นเขตภูมิภาค เช่น 8-10 เขต แต่ละเขตมีจำนวนที่นั่งตามสัดส่วนประชากร ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเลือกพรรคการเมืองและเรียงลำดับผู้สมัครในบัญชีรายชื่อได้ ระบบนี้จะช่วยเพิ่มอำนาจให้ประชาชนในการเลือกผู้แทนและสร้างความเชื่อมโยงระหว่างผู้แทนกับพื้นที่

ประการที่สาม การกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำ ควรกำหนดให้พรรคการเมืองต้องได้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าร้อยละ 3 ของคะแนนเสียงทั้งประเทศจึงจะมีสิทธิได้รับการจัดสรรที่นั่งแบบบัญชีรายชื่อ เกณฑ์นี้จะช่วยป้องกันการแตกพรรคและส่งเสริมการรวมตัวของพรรคการเมือง

ประการที่สี่ การจัดสรรที่นั่ง ควรใช้สูตร D'Hondt ในการคำนวณจำนวนที่นั่งที่แต่ละพรรคจะได้รับ และใช้คะแนนที่แต่ละผู้สมัครได้รับในการจัดลำดับผู้ที่จะได้รับเลือกจากบัญชีรายชื่อ วิธีนี้จะช่วยให้การจัดสรรที่นั่งมีความเป็นธรรมและสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชน

ประการที่ห้า มาตรการส่งเสริมความเท่าเทียมทางเพศ ควรกำหนดให้บัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคต้องมีผู้สมัครชายและหญิงสลับกัน (Zipper System) เพื่อส่งเสริมความเท่าเทียมทางเพศในทางการเมือง

การออกแบบระบบการเลือกตั้งเช่นนี้จะช่วยสร้างความสมดุลระหว่างการมีผู้แทนที่ใกล้ชิดกับประชาชนผ่านระบบเขตเลือกตั้ง และการสะท้อนความนิยมของพรรคการเมืองในระดับประเทศผ่านระบบบัญชีรายชื่อ อีกทั้งยังส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาระบบพรรคการเมืองที่เข้มแข็งและมีเสถียรภาพ

6. ความเป็นไปได้ในการปฏิรูปรัฐสภาในประเทศไทย

การวิเคราะห์ส่วนนี้จะมุ่งเน้นไปที่กรอบกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และความสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ ดังนี้

6.1 กรอบกฎหมายรัฐธรรมนูญสำหรับการปฏิรูป

การปฏิรูประบบรัฐสภาสู่ระบบสภาเดี่ยวแบบมีเงื่อนไขที่งานวิจัยนี้เสนอ จำเป็นต้องผ่านการทดสอบความสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในสามมิติหลัก ได้แก่ หลักอำนาจอธิปไตยของประชาชน หลักการตรวจสอบถ่วงดุล และหลักการเป็นตัวแทนของประชาชน

6.1.1 อำนาจอธิปไตยของประชาชน

มาตรา 3 วรรคหนึ่ง กำหนดให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย ดังนั้น การปฏิรูปสู่ระบบสภาเดี่ยวแบบมีเงื่อนไขที่เสนอให้สมาชิกรัฐสภาทั้ง 500 คนมาจากการเลือกตั้งโดยตรงทั้งหมดนั้น ไม่เพียงแต่สอดคล้องกับหลักการนี้ แต่ยังเสริมความแข็งแกร่งให้แก่หลักอำนาจอธิปไตยของประชาชนได้มากกว่าระบบปัจจุบัน ซึ่งในปัจจุบันสมาชิกวุฒิสภา 200 คนมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 107 ซึ่งแม้จะมีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยมากกว่าสมาชิกวุฒิสภาช่วงบทเฉพาะกาล แต่ยังคงสร้างระยะห่างระหว่างประชาชนกับตัวแทนของตน การปฏิรูปที่เสนอจะขจัดช่องว่างนี้โดยให้ประชาชนมีอำนาจในการเลือกตัวแทนอย่างเต็มที่และโดยตรง ซึ่งเป็นการยกระดับการปฏิบัติตามหลักอำนาจอธิปไตยของประชาชนให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น อีกทั้งการที่ระบบใหม่กำหนดให้มีการเลือกตั้งแบบผสมระหว่างแบบแบ่งเขต 350 คน และแบบบัญชีรายชื่อ 150 คน ยังสะท้อนถึงการเคารพต่อหลักอำนาจอธิปไตยในมิติที่หลากหลาย โดยระบบแบ่งเขตจะสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนในระดับท้องถิ่น ขณะที่ระบบบัญชีรายชื่อจะสะท้อนเจตนารมณ์ทางการเมืองในระดับประเทศ

6.1.2 การตรวจสอบถ่วงดุล

แม้ว่าการเปลี่ยนจากระบบสองสภาเป็นระบบสภาเดี่ยวอาจทำให้เกิดข้อกังวลเรื่องการสูญเสียกลไกการตรวจสอบถ่วงดุล แต่ระบบสภาเดี่ยวแบบมีเงื่อนไขที่เสนอได้ออกแบบให้รักษากลไกนี้ไว้ในรูปแบบที่มีประสิทธิภาพมากกว่า การแบ่งรัฐสภาเป็นสภาหลัก 375 คน และสภาที่ปรึกษา 125 คน เมื่อต้องพิจารณากฎหมายสำคัญจะสร้างกลไกการกลั่นกรองที่มีคุณภาพ กล่าวคือ สภาที่ปรึกษาจะประกอบด้วยสมาชิกที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านและ

ประสบการณ์สูง ซึ่งได้รับการคัดเลือกจากสมาชิกรัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงทั้งหมด ทำให้การกลั่นกรองมีทั้งคุณภาพทางวิชาการและความชอบธรรมทางประชาธิปไตย แตกต่างจากระบบปัจจุบันที่วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมซึ่งอาจไม่ได้รับการยอมรับอย่างเต็มที่จากประชาชน

6.1.3 การเป็นตัวแทนของประชาชน

เนื่องด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 114 กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย การปฏิรูปที่เสนอจะเสริมความเป็นตัวแทนของประชาชนในมิติสำคัญหลายประการ การที่สมาชิกทั้งหมดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจะทำให้การเป็นตัวแทนมีความแท้จริงมากขึ้น เนื่องจากทุกคนต้องผ่านการคัดเลือกจากประชาชนโดยตรง ไม่มีการแต่งตั้งหรือการเลือกตั้งโดยอ้อมที่อาจทำให้เกิดข้อสงสัยเรื่องความเป็นตัวแทนที่แท้จริง ระบบการเลือกตั้งแบบผสมที่เสนอจะช่วยให้การเป็นตัวแทนมีความครอบคลุมและหลากหลายมากขึ้น ระบบแบ่งเขตจะทำให้มีตัวแทนที่ใกล้ชิดกับพื้นที่และเข้าใจปัญหาของประชาชนในท้องถิ่น ขณะที่ระบบบัญชีรายชื่อจะช่วยสะท้อนเจตนารมณ์ทางการเมืองและนโยบายของประชาชนในระดับประเทศ

6.2 ผลกระทบเบื้องต้นต่อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

การปฏิรูประบบรัฐสภาจะส่งผลกระทบต่อระบบกฎหมายในหลายระดับ ตั้งแต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไปจนถึงกฎหมายอื่น ๆ และระเบียบการทำงานของรัฐสภา การวิเคราะห์ผลกระทบเหล่านี้เป็นสิ่งสำคัญในการเตรียมการสำหรับการปฏิรูป

6.3.1 การปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

จากการตรวจสอบพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งหมด 10 ฉบับตามมาตรา 130 ซึ่งจะได้รับผลกระทบจากการปฏิรูปในระดับที่แตกต่างกัน อาทิ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องได้รับการปรับปรุงอย่างสำคัญ เพื่อรองรับระบบการเลือกตั้งแบบผสมใหม่ โดยเฉพาะการใช้ระบบเสียงข้างมากเด็ดขาดสำหรับการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต ซึ่งกำหนดให้ผู้ชนะต้องได้คะแนนเกินกึ่งหนึ่ง และระบบสัดส่วนแบบเปิดสำหรับการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาจะไม่มีความจำเป็นต้องใช้อีกต่อไป เนื่องจากการยกเลิกวุฒิสภาในรูปแบบเดิม แต่จะต้องมีการออกกฎหมายใหม่เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกสมาชิกเข้าสู่สภาที่ปรึกษา รวมถึงคุณสมบัติที่ต้องการ เช่น ประสบการณ์ด้านกฎหมายหรือการบริหารราชการแผ่นดินไม่น้อยกว่า 10 ปี การมีความเชี่ยวชาญในสาขาที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา

ประเทศ และกระบวนการคัดเลือกที่โปร่งใสและเป็นธรรม

6.3.2 การปรับปรุงระเบียบและข้อบังคับการประชุมรัฐสภา

การปรับปรุงจะต้องครอบคลุมการกำหนดขั้นตอนการประชุมแบบแยกเป็นสองส่วนเมื่อต้องพิจารณากฎหมายสำคัญ การกำหนดเกณฑ์ในการตัดสินใจว่ากฎหมายใดเป็น “กฎหมายสำคัญ” และกลไกการระงับข้อขัดแย้งระหว่างสภาหลักและสภาที่ปรึกษา และกระบวนการคัดเลือกสมาชิกเข้าสู่สภาที่ปรึกษาจะต้องได้รับการกำหนดไว้ในระเบียบการประชุมอย่างชัดเจน รวมถึงวิธีการลงคะแนนลับ การรักษาความลับของการลงคะแนน และการทบทวนองค์ประกอบของสภาที่ปรึกษาเป็นระยะ

6.3.3 ผลกระทบต่อกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองจะต้องปรับปรุงเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงในระบบการเลือกตั้ง โดยเฉพาะในส่วนของการจัดสรรเงินอุดหนุนพรรคการเมือง การกำกับดูแลการดำเนินงานของพรรคการเมืองในระบบผสมใหม่ และการกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับการจัดทำบัญชีรายชื่อแบบเปิดที่ต้องคำนึงถึงความเท่าเทียมทางเพศ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอาจต้องปรับปรุงในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาคดีของสมาชิกรัฐสภา เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงสถานะและบทบาทของสมาชิก โดยเฉพาะสมาชิกสภาที่ปรึกษาที่อาจมีหน้าที่และความรับผิดชอบที่แตกต่างจากสมาชิกสภาหลัก

6.3.4 ผลกระทบต่อการตีความของศาลรัฐธรรมนูญ

การปฏิรูประบบรัฐสภาจะส่งผลต่อการทำงานของศาลรัฐธรรมนูญในหลายประการ อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วตามมาตรา 148 อาจต้องปรับเปลี่ยนกระบวนการเพื่อรองรับการพิจารณาของระบบใหม่ โดยเฉพาะในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติผ่านการพิจารณาของทั้งสภาหลักและสภาที่ปรึกษา

การตีความรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพัฒนาหลักเกณฑ์ใหม่สำหรับการพิจารณาข้อพิพาทที่อาจเกิดขึ้นในระบบ Qualified Unicameralism โดยเฉพาะในกรณีที่เกิดความขัดแย้งระหว่างสภาหลักและสภาที่ปรึกษา หรือข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการตัดสินใจแบ่งการพิจารณาร่างกฎหมาย

7. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

7.1 สรุป

งานวิจัยนี้เสนอแนวทางปฏิรูประบบรัฐสภาไทย โดยวิเคราะห์ปัญหาและพัฒนาการของระบบรัฐสภาไทยตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน และศึกษาเปรียบเทียบกับระบบรัฐสภาต่างประเทศ พบว่าปัญหาสำคัญของระบบรัฐสภาไทยมีสามประการหลัก ดังนี้

1) การขาดความต่อเนื่องในการพัฒนาระบบรัฐสภา เนื่องจากการรัฐประหารบ่อยครั้ง ทำให้โครงสร้างรัฐสภาถูกออกแบบเพื่อรักษาผลประโยชน์ของคณะรัฐประหาร มากกว่าคำนึงถึงหลักประชาธิปไตยและความต้องการของประชาชน

2) ปัญหาที่มาและความชอบธรรมของวุฒิสภา โดยเฉพาะการแต่งตั้งหรือสรรหาทำให้เกิดข้อถกเถียงเรื่องความชอบธรรมทางประชาธิปไตย และในหลายกรณีวุฒิสภาถูกใช้เป็นเครื่องมือแทรกแซงทางการเมือง

3) ระบบการเลือกตั้งที่ไม่สามารถสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนได้อย่างแท้จริง การเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งบ่อยครั้งและการออกแบบที่ซับซ้อนทำให้ประชาชนสับสน และในบางกรณีจำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรไม่สอดคล้องกับคะแนนเสียงที่พรรคการเมืองได้รับ

จากการวิเคราะห์ปัญหาและศึกษาเปรียบเทียบ งานวิจัยนี้เสนอให้ปฏิรูประบบรัฐสภาไทยโดยนำระบบสภาเดี่ยวแบบมีเงื่อนไข (Qualified Unicameralism) มาปรับใช้ โดยให้มีสมาชิกรัฐสภา 500 คนที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงในระบบผสม (แบ่งเขต 350 คน และบัญชีรายชื่อ 150 คน) และสามารถแบ่งออกเป็นสองส่วนเมื่อพิจารณากฎหมายสำคัญ: สภาที่ปรึกษา 125 คน และสภาหลัก 375 คน

ในด้านระบบการเลือกตั้ง เสนอให้ใช้ระบบผสมระหว่างการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตที่ผู้ชนะต้องได้คะแนนเกินกึ่งหนึ่ง และระบบสัดส่วนแบบเปิดที่แบ่งประเทศเป็นเขตภูมิภาค พร้อมกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำ 3% และมาตรการส่งเสริมความเท่าเทียมทางเพศ

การปฏิรูปดังกล่าวจะช่วยแก้ปัญหาที่มาของวุฒิสภา ลดความขัดแย้งระหว่างสองสภา เพิ่มประสิทธิภาพในการตรากฎหมาย และสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย

7.2 ข้อเสนอแนะ

การปฏิรูประบบรัฐสภาควรเริ่มต้นจากการแก้ไขรัฐธรรมนูญในสามประเด็นสำคัญดังนี้

7.2.1 ด้านโครงสร้างรัฐสภา

ควรเปลี่ยนจากระบบสองสภาเป็นระบบสภาเดี่ยวแบบมีเงื่อนไข โดยมีสมาชิกรัฐสภา 500 คนจากการเลือกตั้งโดยตรง ซึ่งสามารถแบ่งเป็นสภาที่ปรึกษา 125 คน และสภาหลัก 375 คน เมื่อพิจารณากฎหมายสำคัญ การปรับโครงสร้างนี้จะเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานและความรับผิดชอบต่อประชาชน สภาที่ปรึกษาซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญจะมุ่งเน้นการกลั่นกรองกฎหมาย ขณะที่สภาหลักจะรับผิดชอบการควบคุมฝ่ายบริหารและตัดสินใจขั้นสุดท้าย

7.2.2 ด้านระบบการเลือกตั้ง

ควรใช้ระบบผสมที่ประกอบด้วยการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต 350 คน และแบบบัญชีรายชื่อแบบสัดส่วนในระดับภูมิภาค 150 คน โดยระบบแบ่งเขตกำหนดให้ผู้ชนะต้องได้คะแนนเกินกึ่งหนึ่ง และระบบบัญชีรายชื่อเป็นแบบเปิดที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดลำดับผู้สมัคร ควรกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำร้อยละ 3 ของคะแนนทั้งประเทศจึงจะมีสิทธิได้รับการจัดสรรที่นั่งแบบบัญชีรายชื่อ และควรใช้ระบบสลับชาย-หญิง (Zipper System) ในบัญชีรายชื่อเพื่อส่งเสริมความเท่าเทียมทางเพศ

7.2.3 ด้านอำนาจหน้าที่

ควรโอนอำนาจของวุฒิสภาเดิมไปให้องค์กรที่เหมาะสม โดยเฉพาะอำนาจในการให้ความเห็นชอบบุคคลสำหรับตำแหน่งสำคัญ ควรออกแบบกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งที่โปร่งใส เป็นกลาง และมีส่วนร่วมจากหลายภาคส่วน สำหรับการเลือกนายกรัฐมนตรี ควรให้สภาหลักเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่ง ส่วนการควบคุมฝ่ายบริหาร ควรให้สภาหลักมีอำนาจตั้งกระทู้ถาม เปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ และตั้งคณะกรรมาธิการ

ผู้วิจัยเสนอให้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้ (1) เปลี่ยนโครงสร้างรัฐสภาให้เป็นระบบสภาเดี่ยวแบบมีเงื่อนไข โดยสามารถแบ่งเป็นสภาที่ปรึกษาและสภาหลักเมื่อพิจารณากฎหมายสำคัญ (2) กำหนดระบบการเลือกตั้งแบบผสมระหว่างแบบแบ่งเขตและแบบบัญชีรายชื่อสัดส่วน โดยคำนึงถึงความเท่าเทียมระหว่างชายและหญิง (3) กำหนดกระบวนการเลือกสมาชิกสภาที่ปรึกษาที่คำนึงถึงความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ (4) สร้างกลไกระงับข้อขัดแย้งระหว่างสภาที่ปรึกษาและสภาหลัก โดยใช้คณะกรรมาธิการร่วมและการประชุมร่วม (5) กำหนดกระบวนการเลือกนายกรัฐมนตรีที่ให้สภาหลักเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบ (6) สร้างกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งองค์กรอิสระและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตุลาการที่โปร่งใสและได้รับการยอมรับ (7) กำหนดให้รัฐสภาจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการพิจารณากฎหมายสำคัญ

การปฏิรูปในลักษณะนี้จะช่วยแก้ปัญหาโครงสร้างรัฐสภาที่ไม่สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย สร้างความชัดเจนในการแบ่งบทบาทหน้าที่ และเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของรัฐสภา ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญของการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยที่มั่นคงและยั่งยืนในประเทศไทย[49]

[49] งานวิจัยนี้ได้รับทุนสนับสนุนจากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง งบประมาณประจำปี 2568

Refernces

ACE Encyclopaedia. “Plurality Electoral System.” Accessed February 1, 2025. https://aceproject.org/main/english/bd/bda01a.htm.

Anderson, Christopher J. “Economic Voting and Political Context: A Comparative Perspective.” *Electoral Studies* 19, no. 2–3 (June 2000): 151–170.

Anckar, Dag, and Carsten Anckar. “Democracies without Parties.” Comparative Political Studies 33, no. 2 (March 2000): 225–247.

Borwornsak Auwannano. “The Thai Constitution: Analysis of Structure and Mechanisms” In *Collected Academic Articles in Honour of the 80th Anniversary of Professor Phairoj Chainam*, 95–133. Bangkok: Faculty of Law, Thammasat University, 1992. [in Thai].

Bulmer, Elliot. *Non-Executive Presidents in Parliamentary Democracies.* 2nd ed. International IDEA Constitution-Building Primer 6. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2017.

Bunsri Meewongukote. *Parliamentary Law.* Bangkok: Ramkhamhaeng University Press, 1986. [in Thai].

Congressional Research Service. *The Constitution of the United States of America: Analysis and Interpretation Centennial Edition Interim Edition: Analysis of Cases Decided by the Supreme Court of the United States to June 27, 2016.* Washington, DC: U.S. Government Publishing Office, 2016.

Döring, Herbert, ed. *Parliaments and Majority Rule in Western Europe.* New York: St. Martin’s Press, 1995.

Ekalak Chaiyaphum. “Democracy in the Colonial Era and Early Development of the U.S. Electoral College from the First Four Presidential Elections.” *Political Science Review* 11 no. Special (n.d.): 65–85. [in Thai].

Eivind, Smith. “Norway – The End of Bicameralism.” *Public Law* (2008): 393–395.

Favoreu, Louis, Patrick Gaïa, Richard Ghevontian, Jean-Louis Mestre, Otto Pfersmann, André Roux, and Guy Scoffoni. *Droit constitutionnel.* 21st ed. Paris: Dalloz, 2019.

Gallagher, Michael, Michael Laver, and Peter Mair. *Representative Government in Modern Europe.* 5th ed. Boston: McGraw-Hill, 2011.

Hall, Peter A., and Rosemary C. R. Taylor. “Political Science and the Three New Institutionalisms.” *Political Studies* 44, no. 5 (December 1996): 936–957.

Kaartvedt, Per, ed. Det Norske Storting gjennom 150 år: Fra Riksforsamlingen til 1869. Oslo: Stortinget, 1964. Cited in Malcolm Langford and Beate Kathrine Berge, “Norway’s Constitution in a Comparative Perspective,” *Oslo Law Review* 6, no. 3 (2019): 198–228.

Jirakit Saenglee. “Parliamentary System Characteristics: A Comparative Study of Parliamentary System in English, France, Germany, Japan, and Thailand.” Master’s thesis, Thammasat University, 2020. [in Thai].

Jitsong Nititham. “Problems of Electoral Systems that Do Not Reflect the People’s Will: A Study of Appropriate Solutions for the Election of Members of the House of Representatives in Thailand.” Master’s thesis, Faculty of Law, Thammasat University, 2022. [in Thai].

Langford, Malcolm, and Beate Kathrine Berge. “Norway’s Constitution in a Comparative Perspective.” *Oslo Law Review* 6, no. 3 (2019): 198–228. https://doi.org/10.18261/ISSN.2387-3299-2019-03-02.

Lijphart, Arend. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries.* 2nd ed. New Haven: Yale University Press, 2012.

March, James G., and Johan P. Olsen. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics.* New York: Free Press, 1989.

Montri Rupsuwan. *Parliamentary Law.* Bangkok: Ramkhamhaeng University Press, 1986. [in Thai].

Palmer, Matthew S. R., *Matthew Palmer, and Dean R. Knight. The Constitution of New Zealand: A Contextual Analysis*. London: Bloomsbury Publishing, 2022.

Passaglia, Paolo. “Unicameralism, Bicameralism, Multicameralism: Evolution and Trends in Europe.” *Perspectives on Federalism* 10, no. 2 (2018): 1–29.

Percival, Robert V. “Presidential Management of the Administrative State: The Not-So-Unitary Executive.” *Duke Law Journal* 51 (2001): 963–1013.

Phanithat Pathumrat. “The Second Chamber in Parliamentary Systems.” *Chulaniti Journal* 12, no. 1 (2015): 195–202. [in Thai].

Powell, G. Bingham Jr. *Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions.* New Haven: Yale University Press, 2000.

Puig, Gonzalo Villalta. "Parliamentary versus Presidential Government." *AQ–Australian Quarterly* 74, no. 5 (2002): 9–40.

Rommetvedt, Hilmar. "The Norwegian Storting: A Less Predictable Parliament." *West European Politics* 26, no. 2 (April 2003): 57–80.

Rommetvedt, Hilmar. "The Norwegian Storting: A Less Predictable Parliament." Last modified 2015. Accessed February 1, 2025. https://www.psa.ac.uk/sites/default/files/ROMMETVEDT%20-%20The%20Norwegian%20Storting_1.pdf.

Samuels, David J., and Matthew Soberg Shugart. "Presidentialism, Elections and Representation." *Journal of Theoretical Politics* 15, no. 1 (2003): 33–60.

Shigenori, Matsui. *The Constitution of Japan: A Contextual Analysis.* Oxford: Hart Publishing, 2011.

Siaroff, Alan. "Varieties of Parliamentarianism in the Advanced Industrial Democracies." *International Political Science Review* 24, no. 4 (2003): 445–464.

Stepan, Alfred, and Cindy Skach. "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarianism versus Presidentialism." *World Politics* 46, no. 1 (October 1993): 1–22.

Strøm, Kaare, Wolfgang C. Müller, and Torbjörn Bergman, eds. *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies.* Oxford: Oxford University Press, 2003.

Sveriges Riksdag. "The History of the Riksdag." Accessed February 1, 2025. https://www.riksdagen.se/en/how-the-riksdag-works/the-history-of-the-riksdag/.

Tsebelis, George. *Veto Players: How Political Institutions Work.* Princeton: Princeton University Press, 2002.