



สำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภา
สถาบันพระปกเกล้า



วิจัยโดย
นายปุรวิชัย วัฒนสุข และนางสาวณัชชาภัทร อมรกุล
จำนวนหน้า : 255 หน้า
จัดพิมพ์โดย : วิทยาลัยการเมืองการปกครอง
สถาบันพระปกเกล้า
ปีที่พิมพ์ : 2565



รูปแบบของระบบรัฐสภา

ไม่ควรเป็นไปในลักษณะที่อำนาจที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง
มีความเหนือกว่าอำนาจที่มาจากการเลือกตั้ง



โครงการศึกษาความสัมพันธ์เชิงอำนาจในระบบรัฐสภาของไทย
ปุรวิชัย วัฒนสุข และ ณัชชาภัทร อมรกุล
255 หน้า
วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า
2565
ปุรวิชัย วัฒนสุข
เกษณี ธนการศักดิ์

ชื่อเรื่อง
นักวิจัย
จำนวนหน้า
จัดพิมพ์โดย
ปีที่พิมพ์
ผู้สรุป
ผู้ออกแบบ

บทนำ

ในระบอบประชาธิปไตยยุคสมัยใหม่ รัฐสภาถือเป็นหนึ่งในสามสถาบันการเมืองสำคัญที่ใช้อำนาจอธิปไตย ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีหน้าที่สำคัญในการออกกฎหมายและตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหาร พัฒนาการของรูปแบบของระบบรัฐสภาในหลายประเทศนั้น มีวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์อย่างยาวนานที่ยังรำลึก

จนกลายเป็นสถาบันการเมืองในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนในยุคสมัยใหม่ กล่าวอีกนัยหนึ่ง รัฐสภาในฐานะสถาบันการเมืองเป็นผลผลิตของการต่อสู้ทางความคิด และการต่อสู้ทางการเมืองที่มีประวัติศาสตร์อย่างยาวนาน ส่วนประเทศไทยนั้น

นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจนถึงวันนี้ ในบางช่วงเวลารูปแบบของระบบรัฐสภาของ泰นั้นเป็นระบบสภาเดียว อันหมายถึงมีสภาเดียวที่ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันไป เช่น สภาผู้แทนราษฎร สภานิติบัญญัติแห่งชาติ สภาร่างรัฐธรรมนูญ สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เป็นต้น ในบางช่วงเวลานั้น รูปแบบของระบบรัฐสภาในประเทศไทยก็ใช้ระบบสองสภา อันประกอบด้วยสภาล่าง คือ สภาผู้แทนราษฎร และสภาสูง คือ พฤษสภา ซึ่งต่อมาเรียกว่า วุฒิสภา จนถึงปัจจุบัน

รูปแบบของระบบรัฐสภาในประเทศไทยนั้นเป็นที่ถกเถียงกันมาอย่างยาวนาน ระบบรัฐสภาในประเทศไทย มีการใช้ทั้งระบบสภาเดียวและสองสภามาแล้วทั้งสิ้น แต่ยังคงมีข้อถกเถียงอยู่เสมอว่ารูปแบบของระบบรัฐสภาที่เหมาะสมกับประเทศไทยนั้นควรเป็นอย่างไร

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาระบบรัฐสภาในเชิงเปรียบเทียบ โครงสร้าง พัฒนาการ หลักการ และข้อถกเถียง ศึกษา พัฒนาการของระบบรัฐสภาในประเทศไทย ทั้งในมิติ โครงสร้าง หลักการ และ ข้อถกเถียง นับตั้งแต่ปี 2475 ถึงปัจจุบัน และนำเสนอรูปแบบของระบบรัฐสภาที่เหมาะสมสำหรับประเทศ โดยต้องการตอบคำถามหลักเกี่ยวกับความสัมพันธ์เชิงอำนาจในระบบรัฐสภาไทย 2 ข้อ ได้แก่

1. นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ความสัมพันธ์เชิงอำนาจของประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญเป็นอย่างไร
2. รูปแบบของระบบรัฐสภาที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยควรเป็นอย่างไร

ผลการศึกษา

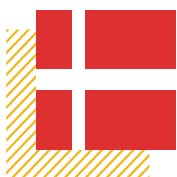
ในส่วนของกรณีศึกษาเปรียบเทียบระบบรัฐสภาในต่างประเทศ งานวิจัยนี้ได้เลือกศึกษารูปแบบของระบบรัฐสภาจากกรณีศึกษาการศึกษา 10 ประเทศ โดยใช้ดัชนีความเป็นประชาธิปไตย (Democracy Index) ของ The Economist Intelligence Unit (EIU) เป็นเกณฑ์พิจารณาเบื้องต้น ซึ่งได้แบ่งระดับความเป็นประชาธิปไตยออกเป็น 4 ระดับ ได้แก่ ประชาธิปไตยเต็มใบ (Full democracies) ประชาธิปไตยบกพร่อง

(Flawed democracies) ระบอบผสม (Hybrid regimes) และระบอบเผด็จการ (Authoritarian regimes) และเกณฑ์พิจารณาอีกข้อหนึ่งคือ เป็นประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภา ไม่ว่าจะเป็ระบบสภาเดียวหรือสภาคู่ และประมุขของรัฐจะเป็นกษัตริย์หรือประธานาธิบดีก็ตาม และมีการกระจายสัดส่วนของกรณีศึกษาให้สอดคล้องกับระดับความเป็นประชาธิปไตยตามดัชนีความเป็นประชาธิปไตย โดยใช้ข้อมูลดัชนีความเป็นประชาธิปไตย (Democracy Index 2021) เป็นหลัก ได้แก่

1. ระบบประชาธิปไตยเต็มใบ (Full Democracies) ได้แก่ เดนมาร์ก, สเปน, เยอรมนี และออสเตรีย
2. ระบบประชาธิปไตยบกพร่อง (Flawed Democracies) ได้แก่ เบลเยียม, มาเลเซีย และอิตาลี
3. ระบบผสม (Hybrid Regimes) คือ บังกลาเทศ
4. ระบบเผด็จการ (Authoritarian Regimes) ได้แก่ กัมพูชา และเอธิโอเปีย

จากกรณีศึกษาประเทศทั้ง 10 ประเทศนั้นพบว่า มีทั้งระบบรัฐสภาในประเทศที่มีความเป็นประชาธิปไตย รัฐสภาเป็นตัวแทนของประชาชนทุกกลุ่มในสังคม และระบบรัฐสภาในประเทศที่เป็นเผด็จการรัฐสภาเป็นสถาบันการเมืองที่ไม่ได้มีความสำคัญในทางการเมืองมากนัก

เป็นเพียงกลไกหนึ่งของชนชั้นนำทางการเมืองในประเทศที่มีลักษณะความเป็นประชาธิปไตย ความสัมพันธ์เชิงอำนาจในระบบรัฐสภาจะมีลักษณะของความเป็นตัวแทนประชาชนทุกกลุ่มสูง รัฐสภาเป็นกลไกในเชิงสถาบันที่จะทำให้ทุกกลุ่มในสังคมมีตัวแทนในระบบการเมืองและความสัมพันธ์เชิงอำนาจโดยเฉพาะหากใช้ระบบสภาคู่ก็จะเป็นไปในลักษณะที่สภากลาง ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนจะเป็นสภาที่มีอำนาจสูงมาก ส่วนประเทศที่มีลักษณะของความเป็นเผด็จการ ถึงแม้ว่าจะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาล่างโดยตรงจากประชาชน แต่สภาล่างก็อาจจะไม่ได้มีอำนาจสูงสุดเสมอไป เพราะอาจมีสภาสูงที่มีอำนาจมากกว่า หรือเทียบเท่าใกล้เคียงกับสภาล่างที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน กรณีศึกษาต่างประเทศทั้ง 10 ประเทศสะท้อนว่า การออกแบบระบบรัฐสภาจึงเป็นลักษณะของการจัดวางความสัมพันธ์เชิงอำนาจในสังคม



เดนมาร์ก

การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย ทำให้ระบบรัฐสภามีความเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น



สเปน

รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1978 วางหลักการของระบบรัฐสภาให้สภาผู้แทนราษฎรมีความเข้มแข็ง ลดอำนาจของวุฒิสภาและกระจายอำนาจ



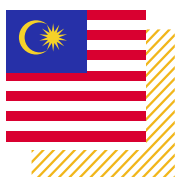
บังกลาเทศ

ระบบรัฐสภายังไม่สามารถทำงานได้ตามอุดมคติของแนวคิดเสรีประชาธิปไตยและระบบคณะกรรมการยังขาดความเป็นอิสระจากการครอบงำโดยชนชั้นนำจากพรรคการเมืองใหญ่



ออสเตรีย

สภาแห่งชาติมีความเหนือกว่าสภาผู้แทนมลรัฐ



มาเลเซีย

ระบบรัฐสภายังมีอำนาจจำกัด ถูกครอบงำโดยพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลที่ครองเสียงข้างมากเสมอ



เยอรมนี

สภาผู้แทนราษฎรเป็นแกนหลักในระบบประชาธิปไตย และมีสภาผู้แทนมลรัฐสะท้อนอัตลักษณ์ของมลรัฐที่เป็นอิสระต่อกันภายใต้รูปแบบของรัฐแบบสหพันธรัฐ



กัมพูชา

มีความเป็นเผด็จการ กลไกระบบรัฐสภาไม่ได้เป็นไปตามหลักเสรีประชาธิปไตยทุกอย่างเกิดจากความต้องการของชนชั้นนำทางการเมือง



อิตาลี

สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีความเสมอกันทางอำนาจในการทำหน้าที่นิติบัญญัติ



เบลเยียม

ระบบรัฐสภาเกิดจากความประนีประนอม ความขัดแย้งทางอัตลักษณ์ของ 2 กลุ่ม ภาษาใหญ่ คือ Flemish กับ Walloon

ในประเทศไทยมีพัฒนาการของระบบรัฐสภานับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง มีลักษณะสลับไปมาระหว่างระบบสภาเดียวและระบบสองสภา และสลับไปมา กับช่วงเวลาประเทศไทยเป็นประชาธิปไตยมีการเลือกตั้ง และช่วงเวลาที่อยู่ภายใต้ระบอบเผด็จการทหาร ความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อกระบวนการตามหลักประชาธิปไตย ที่ต้องให้สิทธิทางการเมืองแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมือง และได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม จนกระทั่งเกิดความคุ้นเคยต่อการใช้สิทธิทางการเมือง



เอริโอเปีย

มีความเป็นอำนาจนิยมจากความเข้มแข็ง ที่มากเกินไปของพรรคการเมืองขนาดใหญ่ จากช่องว่างที่รัฐธรรมนูญเปิดช่องว่างไว้

ที่ตนเองมีอยู่จนในที่สุดเกิดเป็นความเชื่อมั่นต่อพลังทางการเมืองตามหลักประชาธิปไตยของตนเอง ตลอดจนเกิดความเชื่อมโยงระหว่างประชาชนกับตัวแทนในระบบรัฐสภา ที่จำเป็นต้องมีความรับผิดชอบทางการเมืองตอบสนองต่อเสียงความต้องการของประชาชนเป็นหลัก ซึ่งทั้งหมดนี้ จึงจะนำไปสู่หลักการที่สำคัญกว่าการแพ้หรือชนะในการลงมติรัฐสภา นั่นก็คือ ความเข้มแข็งของหลักการประชาธิปไตยที่จะฝังรากลึกในสังคมการเมืองไทยที่กำลังเติบโตต่อไป ในภายภาคหน้าในที่สุด

งานวิจัยนี้ไม่ได้มีคำตอบสำเร็จว่ารูปแบบของระบบรัฐสภาแบบไหนที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย ระหว่างระบบสภาเดียวหรือระบบสองสภา คำถามเรื่องรูปแบบของระบบรัฐสภานี้ก็จะย้อนกลับไปรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายในสังคมก่อนว่าหน้าตาเป็นอย่างไร หากโจทย์เรื่องรัฐธรรมนูญสามารถหาฉันทามติได้แล้ว ก็จะสามารถตอบโจทย์เรื่องรูปแบบของระบบรัฐสภาได้ว่าควรจะเป็นระบบสภาเดียวหรือสองสภา หากเป็นระบบสภาเดียว โจทย์เรื่องการเป็นตัวแทนนั้นชัดเจนอยู่แล้วในตัวเองว่าเป็นตัวแทนของประชาชนทั้งหมด แต่หากเป็นระบบสองสภา ก็มีโจทย์ที่ต้องถกเถียงกันเพิ่มเติมว่า หากสภาล่างมาจากการเลือกตั้งแล้ว สภาสูงควรมีที่มาอย่างไร และควรมีอำนาจหน้าที่อย่างไร

สิ่งหนึ่งที่งานวิจัยชิ้นนี้ต้องการเสนอเพื่อแก้ไขปัญหาในระยะยาว คือ รูปแบบของระบบรัฐสภา ไม่ควรเป็นไปในลักษณะที่อำนาจที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง มีความเหนือกว่าอำนาจที่มาจากเลือกตั้ง เพราะในท้ายที่สุดแล้วจะนำมาซึ่งปัญหาเรื่องความชอบธรรม และเมื่อมีคำถามเรื่องความชอบธรรม ย่อมนำไปสู่วิกฤตและความขัดแย้งในที่สุด

+++++ บทสรุป

การถกเถียงเรื่องรูปแบบของระบบรัฐสภาที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยนั้น เป็นเพียงส่วนหนึ่งของโจทย์ใหญ่ในสังคมการเมืองไทย นั่นคือ รูปแบบของรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยควรเป็นอย่างไร การมีรัฐธรรมนูญถึง 20 ฉบับ เป็นสิ่งที่สะท้อนว่าประเทศไทยยังไม่มีกฎกติกาพื้นฐานในการปกครองบ้านเมืองที่เป็นที่ยอมรับสำหรับทุกฝ่ายในสังคมไทย รัฐธรรมนูญเป็นเพียงกติกาที่ถูกกำหนดโดยผู้ที่มีอำนาจในขณะนั้น แต่ในประเทศไทยยังไม่เคยมี “ฉันทามติ” ร่วมกันอย่างแท้จริงเกี่ยวกับกติกาที่จะใช้ในการปกครองบ้านเมือง ในการจะตอบโจทย์ว่ารูปแบบของระบบรัฐสภาที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยนั้นควรเป็นอย่างไร ต้องเริ่มต้นจากโจทย์ใหญ่ของสังคมการเมืองไทยก่อนว่ารัฐธรรมนูญที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย ที่เป็นที่ยอมรับและเกิดจากฉันทามติของทุกกลุ่มทุกฝ่ายควรเป็นอย่างไร ซึ่งการจะแสวงหาฉันทามติในเรื่องนี้ได้ ก็ต้องให้ทุกกลุ่มทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการยกร่างรัฐธรรมนูญเพื่อเขียนกติกาที่จะเป็นที่ยอมรับร่วมกันได้ก่อน



QR CODE
คลัง SNAP



QR CODE
อ่านหนังสือออนไลน์



QR CODE
สนทนากับทีม
หรือ ติดต่อ 0-2141-9558