



บทวิเคราะห์ระบบรัฐสภาและระบบการเลือกตั้ง เพื่อปรับใช้กับระบบการเมืองของราชอาณาจักรไทย (An Analysis on Parliamentary Systems and Electoral Systems for the Purpose of Designing the Political System of the Kingdom of Thailand)

รัฐสภาเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตยของประเทศ การดำเนินการของรัฐสภาเป็นปัจจัยหลักปัจจัยหนึ่งในการกำหนดทิศทางการพัฒนาทางนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์^๒ เมื่อรัฐสภาเป็นองค์กรที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและเป็นตัวแทนของประชาชน ในการมีส่วนร่วมในทางการเมือง ระบบรัฐสภาที่มีความเหมาะสมกับบริบททางสังคม วัฒนธรรม ประเพณี ค่านิยมของสังคม และลักษณะทางภูมิศาสตร์ของรัฐนั้น ๆ จะช่วยก่อร่างสังคมประชาธิปไตยอย่างแท้จริง^๓ กระบวนการนิติบัญญัติซึ่งเชื่อมโยงกับฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จะทำให้ระบบการเมืองของรัฐนั้นมีความเข้มแข็งและการบริหารราชการแผ่นดินมีเสถียรภาพ ด้วยเหตุนี้ การออกแบบระบบรัฐสภาซึ่งรวมถึงการกำหนดที่มาของผู้แทนราษฎร คุณสมบัติของผู้แทนราษฎร และการเลือกรูปแบบการเลือกตั้ง จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการวางรูปแบบของรัฐและวัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศ^๔

เนื่องจากประเด็นในการพิจารณาเกี่ยวกับขั้นตอนในการได้มาซึ่งสมาชิกรัฐสภาจะมีผลต่อการดำเนินการของรัฐสภาไม่ว่าระบบรัฐสภานั้นจะเป็นระบบรัฐสภาแบบใด เพื่อให้การออกแบบระบบรัฐสภาที่มีความเหมาะสมกับบริบททางการเมืองและสังคมของราชอาณาจักรไทย บทวิเคราะห์ระบบรัฐสภาและระบบการเลือกตั้งเพื่อปรับใช้กับระบบการเมืองของราชอาณาจักรไทยจะพิจารณาให้ครอบคลุมถึงขั้นตอนดังกล่าวด้วย

^๑นางสาวสกลรัตน์ สร้างสมวงษ์ นิติกรปฏิบัติการ สำนักกฎหมาย (นบ.) (เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (LL.M.) School of Law, New York University.

^๒Economic Commission for Africa, “The Role of Parliament in Promoting Good Governance”, Governance and Public Administration Division, p. 14-17, 2012.

^๓David Betham, “Parliament and Democracy in the Twenty-First Century: A Guide to Good Practice”, Inter-Parliamentary Union, p. 13, 2006.

^๔Economic Commission for Africa, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๒*, น. ๑๕.



- ในการนี้ ประเด็นหลัก ๆ ในการพิจารณาจึงมีทั้งหมด ๔ ประเด็น ได้แก่
- ประเด็นที่ ๑ การเลือกรูปแบบระบบรัฐสภาระหว่างระบบสภาเดียวกับระบบสภาคู่ (Deciding between Unicameral Parliamentary System and Bicameral Parliamentary System)
 - ประเด็นที่ ๒ การกำหนดที่มาของผู้แทนราษฎรโดยเปรียบเทียบระหว่างผู้แทนราษฎรที่มาจากการแต่งตั้งกับผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง (Comparing Appointed and Elected Representatives)
 - ประเด็นที่ ๓ การเลือกรูปแบบการเลือกตั้ง (Designing Electoral System)
 - ประเด็นที่ ๔ การกำหนดคุณสมบัติของผู้แทนราษฎร (Designing Qualifications of Representatives)

ประเด็นที่ ๑ การเลือกรูปแบบระบบรัฐสภาระหว่างระบบสภาเดียวกับระบบสภาคู่ (Deciding between Unicameral Parliamentary System and Bicameral Parliamentary System)

รูปแบบระบบรัฐสภาของรัฐต่าง ๆ ทั่วโลกอาจแบ่งออกได้เป็น ๒ รูปแบบหลัก ๆ ได้แก่ ระบบสภาเดียว (Unicameral System) และระบบสภาคู่ (Bicameral System)^๕ ซึ่งระบบสภาเดียวนั้นหมายถึง ระบบรัฐสภาที่มีเพียงสภาเดียวในการทำหน้าที่นิติบัญญัติ ในขณะที่ระบบสภาคู่จะมีสองสภาที่ทำงานร่วมกันเพื่อถ่วงดุลการพิจารณากระบวนการนิติบัญญัติ^๖ ทั้งนี้ ระบบสภาเดียวกับระบบสภาคู่ของรัฐต่าง ๆ จะแตกต่างกันไปในรายละเอียด โดยความแตกต่างของระบบรัฐสภาจะขึ้นอยู่กับบริบททางสังคมและการเมืองของรัฐแต่ละรัฐเป็นหลัก การวิเคราะห์รูปแบบระบบรัฐสภาจึงเป็นเพียงการนำลักษณะโดยทั่วไปของระบบสภาเดียวและระบบสภาคู่มาพิจารณาเพื่อเลือกรูปแบบของระบบรัฐสภาหลักก่อนที่จะเพิ่มเติมรายละเอียดให้มีลักษณะเฉพาะและปรับให้เหมาะสมกับบริบททางการเมืองการปกครองของราชอาณาจักรไทยต่อไป

๑.๑ ระบบสภาเดียว (Unicameral System)

ประเทศที่มีระบบรัฐสภาเป็นระบบสภาเดียวโดยส่วนมากนั้นจะเป็นประเทศที่มีขนาดเล็ก มีลักษณะทางภูมิศาสตร์ที่ไม่ซับซ้อน และมีจำนวนประชากรไม่มากนัก มีการแข่งขันกันเพื่อมีส่วนร่วมในทางการเมืองน้อยกว่าระบบสภาคู่ ปัจจุบันประเทศซึ่งมีระบบรัฐสภาเป็นระบบสภาเดียวมีทั้งหมด ๑๑๕ ประเทศ เช่น สาธารณรัฐเกาหลี สาธารณรัฐเช็ก ราชอาณาจักรเดนมาร์ก สาธารณรัฐสิงคโปร์ และสาธารณรัฐฮังการี เป็นต้น^๗

^๕The Inter-Parliamentary Union, “Parliament at a glance: Structure”, www.ipu.org/parlinee/Parliaments Structure.asp? REGION=All&LANG=ENG, August 2014.

^๖Paolo Passaglia, “Unicameralism and Bicameralism: A Brief Comparison Between Norway and Italy”, p. 2-5, 2014.

^๗The Inter-Parliamentary Union, “All Parliamentary Structures”, IPU: PARLINE Database on National Parliaments, September 2014.



ข้อดีของระบบสภาเดี่ยว^{๔๒} เช่น

ระยะเวลาที่รวดเร็วในกระบวนการนิติบัญญัติ (Quicker Process)

เนื่องจากระบบสภาเดี่ยวมีเพียงสภาเดียวที่ทำหน้าที่ในกระบวนการตรากฎหมาย ระบบสภาเดี่ยวจึงไม่มีขั้นตอนในการพิจารณาร่างกฎหมายโดยสภาสูงอีกครั้งหนึ่ง อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ เช่น การตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร การเลือกหรือให้ความเห็นชอบบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและศาล การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง หรือการให้ความเห็นชอบเรื่องต่าง ๆ ก็เป็นอำนาจหน้าที่ของสภาเพียงสภาเดียว ส่งผลให้ระยะเวลาที่ใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติหรือการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ ของระบบสภาเดี่ยวลดน้อยลงเมื่อเทียบกับระยะเวลาที่ใช้ในระบบสภาคู่ที่อาจมีการกำหนดให้มีการดำเนินการร่วมกันระหว่างสภาทั้งสองสภา

ความชัดเจนเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางการเมืองของผู้แทนราษฎร (Political Accountability)

กระบวนการตรากฎหมายของระบบสภาเดี่ยวจะไม่มีกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายโดยสภาสูงดังเช่นระบบสภาคู่ กฎหมายที่นำมาบังคับใช้จึงเป็นผลจากการอภิปรายแสดงความคิดเห็นและความเห็นชอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภาเดียวทั้งสิ้น ส่งผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถปิดความรับผิดชอบในกรณีที่กฎหมายฉบับดังกล่าวมีข้อบกพร่องให้กับสภาอื่นหรือองค์กรอื่นได้



^{๔๒} “National Democratic Institute for International Affairs, “One Chamber or Two? Deciding Between a Unicameral and Bicameral Legislature”, Legislative Research Series Paper 3, p. 3, January 1996.



การควบคุมการดำเนินการของผู้แทนราษฎรโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Monitoring Capability)

เมื่ออาศัยหลักเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางการเมืองของผู้แทนราษฎรข้างต้นประกอบกับจำนวนผู้แทนราษฎรในระบบสภาเดี่ยวซึ่งมีจำนวนน้อยกว่าระบบสภาคู่ หากมีกรณีที่ประชาชนไม่พอใจการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรายใดที่มีผลต่อการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติกฎหมาย อันส่งผลให้เกิดข้อบกพร่องในภายหลัง หรือการดำเนินการใด ๆ ของผู้แทนราษฎรขัดกับประโยชน์สาธารณะ ประชาชนซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็จะสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งของตนไม่เลือกผู้แทนราษฎรรายดังกล่าวเป็นผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งครั้งต่อไปได้

ค่าใช้จ่ายในกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐที่ลดลง (Less Cost)

กระบวนการตรากฎหมายที่รวดเร็วขึ้นและจำนวนผู้แทนราษฎรที่ลดลงจะมีผลให้ค่าใช้จ่ายของรัฐในกระบวนการนิติบัญญัติลดลงเช่นกัน โดยเป็นผลจากการลดขั้นตอนในการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อตรากฎหมาย ทั้งการประชุม การอภิปราย การตั้งคณะกรรมการ ซึ่งจะมีการดำเนินการเพียงสภาเดี่ยว นอกจากนี้ ยังรวมไปถึงการลดลงของค่าตอบแทนที่รัฐต้องจ่ายให้กับผู้แทนราษฎรแต่ละคนด้วย

การลดภาระทางภาษีของผู้เสียภาษีทางอ้อม (Fewer Tax Burden)

รายได้ของรัฐโดยหลักแล้วมีที่มาจากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เมื่อค่าใช้จ่ายของรัฐสูงก็จะต้องจัดเก็บภาษีในอัตราที่สูงเพื่อให้รายได้ของรัฐสอดคล้องกับรายจ่ายในการบริหารราชการแผ่นดิน ผลสืบเนื่องจากการลดลงของค่าใช้จ่ายของรัฐในกระบวนการนิติบัญญัติจึงเป็นการลดภาระทางภาษีของผู้เสียภาษีทางหนึ่ง

๑.๒ ระบบสภาคู่ (Bicameral System)

ประเทศที่มีระบบรัฐสภาเป็นระบบสภาคู่โดยส่วนมากนั้นจะเป็นประเทศที่มีขนาดใหญ่ มีลักษณะทางภูมิศาสตร์ที่ซับซ้อน และมีจำนวนประชากรมาก มีการแข่งขันกันเพื่อมีส่วนร่วมในทางการเมืองสูงเนื่องจากโอกาสในการเป็นผู้แทนราษฎรมีจำกัด ปัจจุบันประเทศซึ่งมีระบบรัฐสภาเป็นระบบสภาคู่มีทั้งหมด ๗๗ ประเทศ เช่น แคนาดา สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกา เครือรัฐออสเตรเลีย เป็นต้น^๙



^๙The Inter-Parliamentary Union, *อ้างอิงเชิงบรรณที่ ๗*.



ข้อดีของระบบสภา^{๑๐} เช่น

การกระจายสัดส่วนของตัวแทนจากกลุ่มต่าง ๆ ในกระบวนการนิติบัญญัติ (Diversity)

ระบบรัฐสภาที่มีสองสภาทำให้จำนวนผู้แทนราษฎรในรัฐสภามีเพิ่มมากขึ้น โอกาสในการเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนโดยการเป็นผู้แทนราษฎรก็มีเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้การกระจายสัดส่วนของผู้แทนราษฎรจากตัวแทนของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ เป็นไปได้อย่างทั่วถึงมากขึ้น มีผู้แทนราษฎรที่มาจากกลุ่มต่าง ๆ เช่น กลุ่มภูมิภาค กลุ่มศาสนา กลุ่มเชื้อชาติ และกลุ่มเศรษฐกิจ เป็นต้น นอกจากนี้ การมีที่นั่งเพิ่มขึ้นยังทำให้มาตรการในการกำหนดจำนวนที่นั่งที่แน่นอนให้กับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสสามารถเป็นไปได้ในทางปฏิบัติด้วย



กระบวนการนิติบัญญัติเป็นไปอย่างรอบคอบ (Deliberation)

เนื่องจากสภาสูงทำหน้าที่ในการพิจารณากลับกรองร่างกฎหมายอีกครั้งหนึ่ง ข้อบกพร่องหรือข้อผิดพลาดใด ๆ ของร่างกฎหมายอาจได้รับการแก้ไขอย่างทันที่ก่อนที่จะมีการตรากฎหมายนั้นใช้บังคับ ระบบสภาคู่จึงเป็นการตรวจสอบข้อผิดพลาดต่าง ๆ ที่อาจมีขึ้น และยังเป็นการถ่วงดุลอำนาจระหว่างสภาล่างกับสภาสูงด้วย

การตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร (Oversight of the Executive)

หากมีระบบรัฐสภาเป็นระบบสภาเดี่ยว ระยะเวลาที่มีอยู่อย่างจำกัดก็อาจหมดไปกับการตรากฎหมายซึ่งจะต้องมีการศึกษาข้อเท็จจริง การอภิปรายแสดงความคิดเห็นและการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับบริบทของสังคม ทำให้รัฐสภาไม่อาจทำหน้าที่ในการตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารได้ ระบบสภาคู่จึงเป็นการแก้ไขจุดบกพร่องดังกล่าวโดยอาศัยสภาสูงในการทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารแทน

อย่างไรก็ตาม ปัจจัยที่มีผลต่อการพิจารณาความเหมาะสมในการเลือกระบบรัฐสภามีหลายปัจจัย ทั้งรูปแบบของรัฐ ลักษณะทางภูมิภาค ประวัติศาสตร์ทางการเมืองการปกครอง วัฒนธรรม และปัจจัยทางการเมืองอื่น ๆ ระบบรัฐสภาจึงไม่มีความแน่นอนตายตัวว่าจะต้องเป็นระบบสภาเดี่ยวหรือระบบสภาคู่เท่านั้น ระบบสภาเดี่ยวและระบบสภาคู่อาจมีการออกแบบให้มีรูปแบบที่เฉพาะตัวเพื่อให้มีความเหมาะสมกับรัฐแต่ละรัฐได้ ในกรณีของประเทศไทยที่มีระบบรัฐสภาเป็นระบบสภาคู่อยู่แล้ว การเปลี่ยนแปลงเป็นระบบสภาเดี่ยวจะมีขั้นตอนที่ซับซ้อนและทำได้ยากเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงสถาบันทางการเมืองนั้นต้องมีการทำความเข้าใจกับประชาชนถึงสาเหตุที่มีการเปลี่ยนแปลง เพื่อให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจกับระบบที่มีการเปลี่ยนแปลงใหม่ และยอมรับในการเปลี่ยนแปลง

^{๑๐}National Democratic Institute for International Affairs, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๘*, น. ๒-๓.



การคงไว้ซึ่งระบบสภาผู้แทนราษฎรแต่จัดให้มีการปรับปรุงแก้ไขระบบในส่วนของการปรับเปลี่ยนรูปแบบการเลือกตั้งหรือการกำหนดที่มาของผู้แทนราษฎรที่สามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองได้เช่นกันจึงมีความเหมาะสมกับการปรับเปลี่ยนระบบการเมืองของราชอาณาจักรไทยมากกว่า^{๑๑}

ประเด็นที่ ๒ การกำหนดที่มาของผู้แทนราษฎรโดยเปรียบเทียบระหว่างผู้แทนราษฎรที่มาจากการแต่งตั้งกับผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง (Comparing Appointed and Elected Representatives)

เนื่องจากจำนวนผู้แทนราษฎรในระบบสภาเดียวมีจำนวนไม่มากนักและความสำคัญของผู้แทนราษฎรในรัฐสภาเพื่อเป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริงเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดสำหรับรัฐนั้น ๆ ที่มาของผู้แทนราษฎรในระบบสภาเดียวจึงมักจะมาจากการเลือกตั้ง ขณะที่ระบบสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นผู้แทนราษฎรทั้งคู่ โดยที่มาของผู้แทนราษฎรในสภาหนึ่งอาจมาจากการเลือกตั้งทั้งหมดเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง ส่วนสภาสูงอาจมีการพิจารณาให้ผู้แทนราษฎรที่มีมาจากกระบวนการแต่งตั้งประกอบกับการเลือกตั้งเพื่อมุ่งบรรลุวัตถุประสงค์ในการทำหน้าที่พิจารณากลั่นกรองการทำงานของรัฐสภาให้รอบคอบโดยผู้ที่มีความเป็นอิสระซึ่งไม่มีความกังวลเกี่ยวกับการรักษาฐานเสียงและมีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องต่าง ๆ^{๑๒} ในระบบสภาผู้แทนราษฎรจึงต้องการความแน่นอนในการคัดเลือกผู้แทนราษฎรให้มีคุณสมบัติที่เหมาะสม มีความรู้ความสามารถนอกเหนือจากการเป็นตัวแทนของประชาชน

ด้วยเหตุนี้ การกำหนดที่มาของผู้แทนราษฎรจึงต้องพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการได้มาของผู้แทนราษฎรกับผลกระทบต่อการทำงานของผู้แทนราษฎรในทางปฏิบัติเพื่อวิเคราะห์ความเหมาะสมของการแต่งตั้งผู้แทนราษฎรของระบบสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจากงานวิจัยของมหาวิทยาลัย Wisconsin-Madison ที่ศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบในเชิงนโยบายและประสิทธิภาพในการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่รัฐในหน่วยงานที่ดำเนินการจัดการเลือกตั้งในรัฐ Wisconsin โดยศึกษาเปรียบเทียบระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐที่มีที่มาจากการเลือกตั้งและการแต่งตั้ง^{๑๓} พบว่า ที่มาของเจ้าหน้าที่รัฐมีผลกระทบต่อนโยบายในการดำเนินการและผลการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่รัฐอย่างเห็นได้ชัด ที่มาที่แตกต่างกันของเจ้าหน้าที่รัฐจากการเลือกตั้งและการแต่งตั้งซึ่งมีกระบวนการในการคัดเลือกที่แตกต่างกันนั้นมีอิทธิพลต่อแรงจูงใจในการปฏิบัติหน้าที่หรือการวางนโยบายของเจ้าหน้าที่รัฐนั้น ๆ

^{๑๑}Susanna Kalitowski, “Parliament and the Public: Knowledge, Interest, and Perceptions”, Hansard Society, p. 4, 2008.

^{๑๒}Mel Cappe, “In Defence of An Appointed Senate”, The Globe and Mail, www.theglobeandmail.com/globe-debate/in-defence-of-an-appointed-senate/article12595437, June 2013.

^{๑๓}Barry C. Burden et al., “Comparing Elected and Appointed Election Officials: The Impact of Selection Method on Policy Preferences and Administrative Outcomes”, American Public Workshop, Department of Political Science, University of Wisconsin-Madison, p. 15, 2010.



จากการศึกษาเปรียบเทียบ พบว่า เจ้าหน้าที่รัฐที่มาจากการเลือกตั้งจะมีนโยบายที่สอดคล้องกับคะแนนเสียงของผู้ที่มาใช้สิทธิเลือกตั้งมากกว่าเจ้าหน้าที่รัฐที่มาจากการแต่งตั้ง เนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐที่มาจากการเลือกตั้งมีความคาดหวังที่จะได้รับเลือกตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่อีกในอนาคต ทำให้การได้มาของเจ้าหน้าที่รัฐโดยการเลือกตั้งสามารถสะท้อนความต้องการของประชาชนได้อย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตามงานวิจัยดังกล่าวยังระบุเพิ่มเติมด้วยว่าการได้มาของเจ้าหน้าที่รัฐโดยวิธีการแต่งตั้งจะทำให้เจ้าหน้าที่รัฐดังกล่าวสามารถใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญที่มีได้อย่างเต็มที่และมีอิสระทางความคิด ซึ่งจะส่งผลดีต่อการปฏิบัติงานโดยรวม^{๑๔}

เมื่อเปรียบเทียบระหว่างการได้มาซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐในหน่วยงานที่ดำเนินการจัดการเลือกตั้งจากงานวิจัยข้างต้นกับการได้มาซึ่งผู้แทนราษฎร สามารถอนุมานได้ว่าผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งจะมีนโยบายที่สอดคล้องกับคะแนนเสียงของผู้ที่มาใช้สิทธิเลือกตั้งมากกว่าผู้แทนราษฎรที่มาจากการแต่งตั้ง เนื่องจากผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งจะมีความกังวลเกี่ยวกับการได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรในการลงสมัครรับเลือกตั้งในอนาคตเช่นเดียวกับผลการวิจัยพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่รัฐจากการพิจารณาปัจจัยดังกล่าว การดำเนินการต่าง ๆ ของผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งจึงมีความเป็นไปได้ที่จะแสดงออกถึงเจตจำนงของประชาชนได้มากกว่าผู้แทนราษฎรที่มาจากการแต่งตั้ง อย่างไรก็ตาม หากปรากฏว่าผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่เป็นตัวแทนของประชาชนกลุ่มเดียวกัน ความคิดเห็นของประชาชนกลุ่มอื่นที่มีตัวแทนเป็นผู้แทนราษฎรที่มีเสียงส่วนน้อยในสภาก็อาจถูกละเลยได้ นอกจากนี้ ในกรณีที่ผู้แทนราษฎรของทั้งสองสภามีที่มาจากการเลือกตั้งเช่นเดียวกัน การเป็นตัวแทนประชาชนของผู้แทนราษฎรทั้งสองสภาก็อาจจะมาจากกลุ่มเดียวกันซึ่งจะส่งผลกระทบต่อมาตรการในการถ่วงดุลอำนาจกันระหว่างสภาไม่บรรลุวัตถุประสงค์

ดังนั้น เมื่อการกำหนดที่มาของผู้แทนราษฎรไม่จำเป็นต้องเลือกระหว่างการกำหนดที่มาจากการเลือกตั้งกับการแต่งตั้ง การกำหนดที่มาของผู้แทนราษฎรที่มีการผสมผสานกันระหว่างกระบวนการเลือกตั้งและกระบวนการแต่งตั้งจึงอาจเป็นการกำหนดที่มาของผู้แทนราษฎรที่ทำให้ระบบรัฐสภา มีความสมบูรณ์ขึ้น โดยมีผู้แทนราษฎรทั้งที่เป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริงและผู้แทนราษฎรที่จะสามารถทำหน้าที่กลั่นกรองการทำงานของรัฐสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพปราศจากปัจจัยที่จะมีผลกระทบต่อการตัดสินใจในการดำเนินการตามหน้าที่ ทั้งนี้ หากปรากฏว่าระบบรัฐสภาของไทยยังคงเป็นระบบสภาคู่เช่นที่แล้มา การกำหนดที่มาของผู้แทนราษฎรใหม่ที่มาจากทั้งกระบวนการเลือกตั้งและการแต่งตั้งก็อาจเป็นทางเลือกที่เหมาะสมกับบริบททางการเมืองและสังคมของประเทศที่นอกจากจะมีความขัดแย้งสูงต้องการผู้แทนราษฎรที่เป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริงเพื่อลดความขัดแย้งลงแล้ว ยังมีความจำเป็นในการพัฒนาประเทศให้มีความก้าวหน้าทัดเทียมกันกับประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาค และต้องการผู้ที่มีความรู้ความสามารถซึ่งมีอิสระในการตัดสินใจเพื่อผลักดันให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนต่อไป

^{๑๔}Barry C. Burden et al., *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๑๓*.



ประเด็นที่ ๓ การเลือกรูปแบบการเลือกตั้ง (Designing Electoral System)

กรอบทางการเมืองของรัฐแต่ละรัฐมักจะมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของรัฐนั้น ๆ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงสถาบันทางการเมืองของแต่ละรัฐจึงไม่อาจทำได้โดยง่าย แต่ระบบการเลือกตั้งซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของสถาบันทางการเมืองมักจะไม่มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งเพื่อให้มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงสถาบันทางการเมืองจึงมีกระบวนการเพียงการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายเดิมหรือการตรากฎหมายใหม่^{๑๕}

ระบบการเลือกตั้งหลัก ๆ ที่มีอยู่ทั่วไปในรัฐต่าง ๆ ทั่วโลก^{๑๖} เช่น

๑. ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนที่ใช้บัญชีรายชื่อ (List Proportional Representation System)

ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนที่ใช้บัญชีรายชื่อ เป็นระบบที่ให้พรรคการเมืองเสนอรายชื่อของผู้สมัครรับเลือกตั้งแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้งแบบเขตเดียวหลายเบอร์ ซึ่งผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิลงคะแนนให้แก่พรรคการเมืองพรรคหนึ่ง โดยจำนวนผู้แทนราษฎรจะเป็นไปตามสัดส่วนของส่วนแบ่งคะแนนเสียงทั้งหมดที่พรรคการเมืองนั้นได้รับในเขตเลือกตั้ง ตามลำดับที่เรียงในบัญชีรายชื่อ

๒. ระบบการเลือกตั้งแบบคะแนนเสียงข้างมาก (Majority or Plurality System)

ระบบการเลือกตั้งแบบคะแนนเสียงข้างมาก ใช้การลงคะแนนแบบเขตเดียวเบอร์เดียว โดยมีผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นศูนย์กลาง ผู้ลงคะแนนจะได้รับรายชื่อของผู้สมัครรับเลือกตั้งเพื่อที่จะเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งจำนวนหนึ่งคน ผู้แทนราษฎรในแต่ละเขตจึงเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับคะแนนเสียงจากการเลือกตั้งสูงกว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งคนอื่น ๆ

๓. ระบบการเลือกตั้งแบบเลือกตั้งสองรอบ (Two-Round System)

ลักษณะสำคัญของระบบการเลือกตั้งแบบเลือกตั้งสองรอบ คือการจัดการเลือกตั้งสองครั้ง ซึ่งการจัดการเลือกตั้งรอบแรกกับรอบที่สองมักจะมีระยะเวลาห่างกันประมาณหนึ่งหรือสองสัปดาห์ การเลือกตั้งรอบแรกจัดขึ้นลักษณะเดียวกับการเลือกตั้งแบบคะแนนเสียงข้างมาก แต่ในกรณีที่ไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดหรือพรรคการเมืองใดได้เสียงข้างมากเด็ดขาดในการเลือกตั้งรอบแรกก็จะมีผลลงคะแนนเลือกตั้งรอบที่สอง ผู้แทนราษฎรในแต่ละเขตจึงเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับเสียงข้างมากจากการเลือกตั้งรอบที่สอง

๔. ระบบการเลือกตั้งแบบคู่ขนาน (Parallel System)

ระบบการเลือกตั้งแบบคู่ขนาน มีองค์ประกอบของการเลือกตั้งทั้งแบบสัดส่วนและแบบคะแนนเสียงข้างมาก แต่ระบบการเลือกตั้งแบบคู่ขนานจะไม่มีการชดเชยความไม่เป็นสัดส่วนของการเลือกตั้ง

^{๑๕}Andrew Rynolds et al., “Electoral System Design: The New International IDEA Handbook”, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, p. 5, 2008.

^{๑๖}Andrew Rynolds et al., *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๑๕*, น. ๓๕, ๕๒, ๖๐, ๙๐-๙๑, ๑๐๔.



แบบคะแนนเสียงข้างมาก โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะได้รับบัตรเลือกตั้งใบเดียวซึ่งใช้ลงคะแนนให้ทั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมือง หรืออาจได้รับบัตรเลือกตั้งสองใบโดยใบหนึ่งใช้เลือกผู้แทนในระบบเสียงข้างมากและอีกใบหนึ่งใช้เลือกผู้แทนในระบบสัดส่วน

๕. ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนที่มีสมาชิกแบบผสม (Mixed System)

ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนที่มีสมาชิกแบบผสม เป็นระบบการเลือกตั้งที่นำข้อดีของระบบคะแนนเสียงข้างมากและระบบตัวแทนแบบสัดส่วนมารวมกันโดยมีระบบการเลือกตั้งสองระบบที่ใช้สูตรต่างกันดำเนินการควบคู่กันไป ทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งคนเดียวกันมีสิทธิลงคะแนนให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งภายใต้ระบบทั้งสอง ซึ่งผลการเลือกตั้งจากทั้งสองระบบจะมีการเชื่อมโยงกันโดยการจัดสรรที่นั่ง ผลการเลือกตั้งในส่วนของระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนขึ้นอยู่กับผลการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตของระบบคะแนนเสียงข้างมากเพื่อชดเชยความไม่เป็นสัดส่วน

ทั้งนี้ ความแตกต่างกันของระบบการเลือกตั้งในระบบต่าง ๆ จะมีผลกระทบต่อลักษณะความเป็นตัวแทนของผู้แทนราษฎรในสภา บทบาทที่สำคัญประการหนึ่งของระบบการเลือกตั้งจึงเกี่ยวข้องกับการจัดการความขัดแย้งและความตึงเครียดในสังคม ยกตัวอย่างเช่น การใช้ระบบการเลือกตั้งเป็นมาตรการส่งเสริมการเป็นตัวแทนของชนกลุ่มน้อยหรือผู้ด้อยโอกาส และการใช้ระบบการเลือกตั้งเป็นมาตรการส่งเสริมให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง เป็นต้น ในกรณีที่ประชาชนส่วนใหญ่มีความเห็นว่าระบบการเลือกตั้งขาดความเที่ยงธรรม ไม่เอื้อให้ประชาชนในกลุ่มต่าง ๆ มีตัวแทนในรัฐสภาเพื่อมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติ หรือฝ่ายค้านรู้สึกว่าการเมืองของตน





ไม่มีโอกาสชนะการเลือกตั้งในอนาคตแล้ว ชนกลุ่มน้อย ผู้ด้อยโอกาสในสังคม หรือพรรคการเมืองฝ่ายค้าน อาจรู้สึกว่าคุณบังคับให้ต้องใช้วิธีการที่ไม่เป็นประชาธิปไตย เช่น การเผชิญหน้า หรือการใช้ความรุนแรง เป็นต้น การเลือกรูปแบบการเลือกตั้งจึงเป็นตัวกำหนดการลงคะแนนที่มีผลกระทบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ต่อชนกลุ่มน้อยและกลุ่มผู้ด้อยโอกาส^{๑๗}

อย่างไรก็ตาม ระบบการเลือกตั้งระบบใดระบบหนึ่งไม่อาจทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของสถาบันการเมืองลักษณะเดียวกันในรัฐแต่ละรัฐได้ แม้ว่ารัฐส่วนใหญ่จะมีประสบการณ์ที่คล้ายคลึงกัน แต่ผลของระบบการเลือกตั้งแต่ละระบบขึ้นอยู่กับบริบททางสังคมและบริบทการเมืองของรัฐที่นำระบบการเลือกตั้งนั้นไปใช้เป็นสำคัญ ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อระบบการเลือกตั้งของรัฐแต่ละรัฐ เช่น โครงสร้างของสังคม ค่านิยมของประชาชน ศาสนา ชาติพันธุ์ เชื้อชาติ ภูมิภาค ภาษา หรือชนชั้น เป็นต้น^{๑๘} การออกแบบระบบการเลือกตั้งของไทยจึงต้องพิจารณาก่อนว่าบริบททางสังคมและการเมืองของราชอาณาจักรไทยควรมีฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารที่มีลักษณะแบบใด และระบบการเลือกตั้งระบบใดที่จะเอื้อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้มากที่สุด ในกรณีนี้ การพิจารณาระบบการเลือกตั้งที่มีความเหมาะสมกับราชอาณาจักรไทยอาจเริ่มจากการศึกษาเปรียบเทียบข้อดีและข้อเสียของระบบการเลือกตั้งระบบต่าง ๆ ตามตารางเปรียบเทียบที่จะนำเสนอแนบท้ายนี้



^{๑๗} Andrew Rynolds et al., *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๑๕*, น. ๖.

^{๑๘} Andrew Rynolds et al., *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๑๕*, น. ๗.



ตารางเปรียบเทียบข้อดีและข้อเสียของระบบการเลือกตั้ง
(Advantages and Disadvantages of Selected Electoral Systems)

ระบบการเลือกตั้ง	ข้อดี	ข้อเสีย
ระบบการเป็นตัวแทนแบบสัดส่วนที่ใช้บัญชีรายชื่อ	<ul style="list-style-type: none"> - ความเป็นสัดส่วน - การรวมตัวแทนประชาชนจากทุกฝ่าย - การเป็นตัวแทนของเสียงข้างน้อย - คะแนนสูญเปล่ามีน้อย - ผู้แทนสตรีมีโอกาสได้รับเลือกตั้งง่ายขึ้น - ไม่มีความจำเป็นในการปักปันเขต - ไม่จำเป็นต้องมีการเลือกตั้งซ่อม - สะดวกแก่การใช้สิทธินอกเขต - จำกัดการเติบโตของภูมิภาคที่มีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว - อัตราการใช้สิทธิเลือกตั้งมักสูงกว่า 	<ul style="list-style-type: none"> - ขาดความเป็นตัวแทนทางภูมิศาสตร์ - ประเด็นความรับผิดชอบทางการเมือง - ขาดการสนับสนุนผู้นำฝ่ายบริหารจากฝ่ายนิติบัญญัติ - การเกิดรัฐบาลผสมหรือรัฐบาลเสียงข้างน้อยมักเกิดขึ้นง่ายกว่า - ทำให้พรรคการเมืองมีอำนาจมากขึ้น - อาจนำไปสู่การมีพรรคการเมืองที่มีความคิดสุดโต่ง
ระบบคะแนนเสียงข้างมาก	<ul style="list-style-type: none"> - ความเป็นตัวแทนทางภูมิศาสตร์เด่นชัด - ทำให้เกิดความรับผิดชอบทางการเมืองได้ง่ายขึ้น - ง่ายต่อการทำความเข้าใจ - ให้ผู้ลงคะแนนมีการเลือกที่ชัดเจน - ส่งเสริมให้พรรคฝ่ายค้านดำเนินการได้อย่างสอดคล้องกัน - กีดกันพรรคการเมืองที่มีความคิดสุดโต่งออกไปได้ - เอื้อให้ผู้ลงคะแนนสามารถเลือกได้ในระหว่างผู้สมัคร - มีการสนับสนุนผู้นำฝ่ายบริหารจากฝ่ายนิติบัญญัติ - มีโอกาสมากกว่าที่จะได้รัฐบาลเสียงข้างมากในรัฐสภา 	<ul style="list-style-type: none"> - กีดกันพรรคเสียงข้างน้อยออกไป - กีดกันชนกลุ่มน้อยออกไป - กีดกันสตรีออกไป - มีคะแนนเสียงสูญเปล่ามาก - มักจะต้องมีการเลือกตั้งซ่อม - ต้องมีการปักปันเขตเลือกตั้ง - การจัดให้มีการเลือกตั้งนอกเขตทำได้ยาก



ระบบการเลือกตั้ง	ข้อดี	ข้อเสีย
<p>ระบบคู่มานาน</p>	<ul style="list-style-type: none"> - การรวมตัวแทนประชาชนจากทุกฝ่าย - การเป็นตัวแทนของเสียงข้างน้อย - มีการแบ่งแยกระหว่างพรรคการเมือง น้อยกว่าระบบการเป็นตัวแทนแบบสัดส่วนที่ใช้บัญชีรายชื่อ - อาจเป็นทางเลือกที่ตกลงกันได้ได้ง่ายกว่าทางเลือกอื่น - ทำให้เกิดความรับผิดชอบทางการเมืองได้ง่ายขึ้น - คะแนนเสียงสูญเปล่าน้อย 	<ul style="list-style-type: none"> - เป็นระบบซับซ้อนยุ่งยาก - ต้องมีการปกป้องเขตเลือกตั้ง - มักจะต้องมีการเลือกตั้งซ่อม - อาจทำให้ผู้แทนราษฎรแบ่งออกเป็นสองชนชั้น - การลงคะแนนเชิงยุทธศาสตร์ - จัดการให้มีการลงคะแนนนอกเขตได้ยากกว่าระบบการเป็นตัวแทนแบบสัดส่วนที่ใช้บัญชีรายชื่อ - ไม่มีหลักประกันความเป็นสัดส่วนโดยรวม
<p>ระบบสัดส่วนที่มีสมาชิกแบบผสม</p>	<ul style="list-style-type: none"> - ความเป็นสัดส่วน - การรวมตัวแทนประชาชนจากทุกฝ่าย - มีความเป็นตัวแทนทางภูมิศาสตร์ - ทำให้เกิดความรับผิดชอบทางการเมืองได้ง่ายขึ้น - คะแนนเสียงสูญเปล่าน้อย - อาจเป็นทางเลือกที่ตกลงกันได้ได้ง่ายกว่าทางเลือกอื่น 	<ul style="list-style-type: none"> - เป็นระบบซับซ้อนยุ่งยาก - ต้องมีการปกป้องเขตเลือกตั้ง - มักจะต้องมีการเลือกตั้งซ่อม - อาจทำให้ผู้แทนราษฎรแบ่งออกเป็นสองชนชั้น - จัดการให้มีการลงคะแนนนอกเขตได้ยากกว่าระบบการเป็นตัวแทนแบบสัดส่วนที่ใช้บัญชีรายชื่อ



ประเด็นที่ ๔ การกำหนดคุณสมบัติของผู้แทนราษฎร (Designing Qualifications of Representatives)

การพิจารณาปัจจัยต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการเปลี่ยนแปลงสถาบันทางการเมืองรวมถึงการพิจารณาลักษณะการเป็นตัวแทนของประชาชนที่มีความสัมพันธ์กับคุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยลักษณะการเป็นตัวแทนของประชาชนอาจแบ่งออกเป็น ๔ รูปแบบ^{๒๐} ดังนี้

๑. การเป็นตัวแทนทางภูมิศาสตร์ (Geographical)

การเป็นตัวแทนทางภูมิศาสตร์ให้ความสำคัญกับการมีตัวแทนของประชาชนจากแต่ละภูมิภาคในองค์กฤษฎีกา โดยเป้าหมายของการเป็นตัวแทนทางภูมิศาสตร์นั้นก็เพื่อให้ผู้แทนราษฎรซึ่งประชาชนในภูมิภาคเลือกเป็นผู้รับผิดชอบต่อพื้นที่ของตน มีหน้าที่ดูแลผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนในภูมิภาคนั้น ๆ และเป็นตัวแทนของประชาชนในภูมิภาคในการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง

๒. การเป็นตัวแทนทางอุดมการณ์หรือค่านิยมของสังคม (Ideological)

การเป็นตัวแทนทางอุดมการณ์หรือค่านิยมของสังคมให้ความสำคัญกับการมีตัวแทนของประชาชนที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองหรืออุดมการณ์ในด้านอื่น ๆ ร่วมกัน ผู้แทนราษฎรที่เป็นตัวแทนทางอุดมการณ์หรือค่านิยมของสังคมนั้นจะเป็นผู้แสดงออกถึงประเด็นในสังคมที่ประชาชนให้ความสำคัญผ่านการมีส่วนร่วมในกระบวนการกฤษฎีกา ซึ่งการกำหนดให้มีตัวแทนทางอุดมการณ์หรือค่านิยมของสังคมในองค์กฤษฎีกาอาจทำได้โดยการกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคการเมืองหรือการเป็นผู้แทนอิสระ

๓. การเป็นตัวแทนของสถานการณ์ทางการเมืองแบบพรรคการเมืองที่ดำรงอยู่ในรัฐ (Party-Political)

การเป็นตัวแทนของสถานการณ์ทางการเมืองแบบพรรคการเมืองที่ดำรงอยู่ในรัฐมีลักษณะคล้ายคลึงกันกับการเป็นตัวแทนทางอุดมการณ์หรือค่านิยมของสังคม แต่กำหนดโดยเฉพาะถึงสถาบันทางการเมืองอย่างพรรคการเมืองเป็นหลักเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนครึ่งหนึ่งลงคะแนนให้กับพรรคการเมืองใดแต่พรรคการเมืองนั้นไม่มีหรือแทบไม่มีที่นั่งในองค์กฤษฎีกา

๔. การเป็นตัวแทนเชิงพรรณนา (Descriptive)

การเป็นตัวแทนเชิงพรรณนาให้ความสำคัญกับการมีผู้แทนราษฎรจากประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมเพื่อให้องค์กฤษฎีกามีผู้แทนราษฎรที่สามารถแสดงออกถึงความรู้สึกนึกคิดหรือความต้องการของประชาชนในทุกกลุ่ม โดยกลุ่มตัวแทนเชิงพรรณนาพึงประกอบด้วยกลุ่มผู้หญิง กลุ่มผู้ชาย กลุ่มเยาวชน กลุ่มคนชรา กลุ่มคนมั่งมี กลุ่มคนจน กลุ่มศาสนา กลุ่มภาษา และกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ในสังคม

^{๒๐}Andrew Reynolds et al., *อ่าวแล้วเชิงพรรคที่ ๑๕*, น. ๙.



เมื่อพิจารณาลักษณะการเป็นตัวแทนของประชาชนข้างต้นประกอบกับความจำเป็นในการกระจายสัดส่วนผู้แทนราษฎรให้มีความหลากหลายเป็นตัวแทนของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ได้อย่างทั่วถึง นอกจากคุณสมบัติที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคกำหนดสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้ง ในนามพรรคการเมืองของตนแล้ว กรอบของกฎหมายควรจะกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง แต่ละรายเพิ่มเติมด้วย ซึ่งโดยทั่วไปแล้วผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องมีคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ครบถ้วน ได้แก่ สัญชาติ อายุ การบรรลุนิติภาวะ เป็นต้น การกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพิ่มเติมที่ดีจึงควรมีเหตุผลที่เหมาะสมรองรับประกอบกับเป็นการกำหนดคุณสมบัติเพื่อให้บรรลุ เป้าหมายที่วางไว้ด้วย ซึ่งการกำหนดคุณสมบัติของผู้รับสมัครเลือกตั้งดังกล่าวจะช่วยลดการเลือกปฏิบัติ ในการเสนอชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งได้อีกทางหนึ่ง

ตัวอย่างการกำหนดคุณสมบัติตามกฎหมายของผู้สมัครรับเลือกตั้งให้สอดคล้องตาม เป้าหมายที่วางไว้^{๒๑} เช่น

กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเพื่อสนับสนุนให้เครือข่ายทางการเมือง หรือองค์กรทางการเมืองมีความเข้มแข็งมั่นคง

กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งมีอายุมากกว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งมีวุฒิภาวะ เพียงพอที่จะรับผิดชอบต่อหน้าที่ผู้แทนราษฎร โดยการกำหนดอายุของผู้สมัครรับเลือกตั้งในแต่ละตำแหน่ง อาจมีการกำหนดให้แตกต่างกันได้ตามความเหมาะสมของภาระความรับผิดชอบ

กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้มีสัญชาติโดยการเกิด ไม่มีสัญชาติอื่น หรือมีถิ่นที่อยู่ นอกประเทศในช่วงระยะเวลาหนึ่งก่อนการเลือกตั้งเพื่อให้ผู้แทนราษฎรมีความตั้งใจในการรับใช้ ประเทศชาติอย่างแท้จริง โดยอาจกำหนดเพิ่มเติมว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องไม่เคยทำความผิด ฐานกบฏ เคยรับราชการทหารหรือผ่านการฝึกทางทหาร เป็นผู้ลงทะเบียนมีสิทธิเลือกตั้ง หรือเป็นผู้ใช้ สิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งครั้งสุดท้ายด้วย

กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งมีการศึกษาขั้นต่ำในระดับตามที่กำหนด มีความสามารถในการใช้ ภาษาประจำชาติได้อย่างดี และเป็นผู้ที่มีสติสัมปชัญญะ ไม่เป็นผู้ไร้ความสามารถ ผู้เสมือนไร้ ความสามารถ หรือบุคคลวิกลจริต เพื่อให้ผู้แทนราษฎรเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งในบริษัทเอกชนซึ่งเป็นคู่ค้ากับรัฐบาล เพื่อป้องกันการมีผลประโยชน์ขัดกันหากปรากฏว่าภายหลังผู้นั้นได้รับการเลือกตั้ง

กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่เป็นผู้ที่เคยกระทำความผิดทางกฎหมาย เช่น ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง การทุจริต หรือเป็นบุคคลล้มละลาย เป็นต้น เพื่อให้ผู้แทนราษฎรมีความเหมาะสม ในด้านคุณธรรม

^{๒๑}“Qualification to Stand as a Candidate in Elections”, www.aceproject.org/ace-en/topics/va/entitlement-to-vote-from-abroad/qualification-to-stand-as-a-candidate-in-elections, August 2014.



กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่เป็นผู้ที่อยู่ระหว่างการถูกกักขัง จับกุม หรือจำคุก เพื่อให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งมีความสามารถในการเป็นผู้แทนราษฎร หากปรากฏว่าภายหลังผู้นั้นได้รับการเลือกตั้ง

กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ที่สนับสนุนระบอบประชาธิปไตย สนับสนุนการอยู่ร่วมกันอย่างสันติระหว่างกลุ่มเชื้อชาติ และสนับสนุนการแข่งขันกันอย่างสันติ เพื่อให้เป็นผู้แทนราษฎรที่ยึดถือค่านิยมที่สังคมทั่วไปให้ความสำคัญ

อย่างไรก็ตาม การกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งมีข้อควรระวังหลายประการ เช่น การกำหนดคุณสมบัติในเรื่องของความสามารถ คุณธรรม และการยึดถือคุณค่าต่าง ๆ อาจถูกใช้เป็นเครื่องมือในการเลือกปฏิบัติได้ ยกตัวอย่างเช่น กรณีที่พรรคการเมืองฝ่ายตรงข้ามใช้กระบวนการทางศาลเป็นเครื่องมือในการทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ขาดคุณสมบัติ เนื่องจากอยู่ระหว่างการพิจารณาคดีของศาล หรือการกำหนดคุณสมบัติเฉพาะที่มีผลเป็นการกีดกันกลุ่มคนบางกลุ่มไม่ให้มีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติ เป็นต้น นอกจากนี้ การกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งยังอาจทำให้เกิดผลกระทบในทางลบในทางจิตวิทยาได้ด้วย

ทั้งนี้ โดยสรุปแล้ว การกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งยังมีการกำหนดคุณสมบัติมากเท่าใดจะยิ่งทำให้มีความเสี่ยงต่อประชาชนบางกลุ่มซึ่งอาจไม่มีผู้แทนราษฎรที่เป็นตัวแทนของตนมีส่วนร่วมในกระบวนการตรากฎหมายเลย **๑**