

บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาของปัญหา

เมื่อระบบรัฐสภาเกิดขึ้นในประเทศไทยได้มีการนำระบบสภาเดียว (Unicameral Legislature) และระบบสองสภา (Bicameral Legislator) มาใช้ โดยบางครั้งก็ใช้ระบบสภาเดียวและบางครั้งก็ใช้ระบบสองสภา การนำระบบสองสภานั้นปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกในระบอบการปกครองไทย เมื่อปีพ.ศ. 2489 ได้ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปีพ.ศ. 2489 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติให้รัฐสภาประกอบด้วยพฤฒสภาและสภาผู้แทนราษฎร การที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้มีพฤฒสภา (ปัจจุบันเรียกว่าวุฒิสภา) ขึ้นในระบอบการปกครองไทยก็เพราะผู้ร่างยึดหลักการว่าสมควรมีสภาที่สอง เป็นสภาที่คอยกลั่นกรองงานของสภาผู้แทนราษฎรและคอยทวงเหนี่ยวมาที่สภาผู้แทนราษฎรทางด้านนิติบัญญัติเร็วเกินไปจนขาดความรอบคอบอันอาจก่อให้เกิดผลเสียหายต่อสังคมโดยรวมได้ รัฐธรรมนูญฉบับปีพ.ศ. 2489 นี้ได้กำหนดให้พฤฒสภาประกอบไปด้วยสมาชิกที่มาจากราษฎร เหมือนกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะต่างกันก็เพียงแต่ว่าเป็นการเลือกตั้งทางอ้อมเท่านั้น ซึ่งก็ทำให้พฤฒสภามีฐานะ เป็นสถาบันตัวแทนของราษฎร เหมือนกันและในเวลาต่อมาก็ได้มีความพยายามอีกหลายครั้งหลายหนที่จะจัดรูปแบบการ เมืองการปกครองให้เหมาะสมกับสภาพทางการเมืองและสังคมของประเทศไทย โดยรัฐธรรมนูญหลังจากฉบับปีพ.ศ. 2489 ที่กำหนดให้ใช้ระบบการปกครองสองสภาได้แก่รัฐธรรมนูญฉบับปีพ.ศ. พ.ศ. 2490, 2492, 2511, 2517, 2521, และ 2534 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน

จากการพิจารณารัฐธรรมนูญที่ใช้ระบบสองสภา ปรากฏว่าการได้มาซึ่งสมาชิกภาพของวุฒิสภานั้นมาจากการแต่งตั้ง (นอกจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2489 เท่านั้นที่สมาชิกวุฒิสภาหรือหรือพฤฒสภามาจากการเลือกตั้งทางอ้อม) ซึ่งในการแต่งตั้งนั้นรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความชำนาญทางวิชาการ หรือกิจการต่างๆอันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน แม้นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแทบทุกฉบับจะเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะทรงแต่งตั้งแต่ในทางปฏิบัติแล้ว หัวหน้ารัฐบาลหรือนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้ถวายรายชื่อที่ตนเห็นสมควร โดยไม่เปิดโอกาสให้พระมหากษัตริย์ใช้พระบรมราชวินิจฉัยเลย

ว่าบุคคลนั้นสมควรจะเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือไม่ พระมหากษัตริย์จึงไม่มีโอกาสได้คัดเลือกคนที่สมควรจริงๆ จึงเท่ากับว่าพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากบุคคลที่ฝ่ายบริหารนำชื่อขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย จากจุดนี้เองทำให้พบว่าพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยซึ่งมาจากการแต่งตั้งของฝ่ายบริหารย่อมมีแนวโน้มที่จะเห็นด้วยและคล้อยตามฝ่ายบริหารอยู่ตลอดเวลา เนื่องจากการแต่งตั้งมักจะแต่งตั้งข้าราชการประจำเสียส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการทหารซึ่งส่วนใหญ่ยังประจำการอยู่นอกจากนี้ก็มักจะแต่งตั้งบุคคลที่ฝึกหัดหรือสังกัดพรรคการเมืองที่รัฐบาลจัดตั้ง ความผูกพันของสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่จึงขึ้นตรงต่อผู้ที่แต่งตั้งมากกว่าจะทำหน้าที่ด้วยจิตสำนึกของความเป็นผู้แทน จึงทำให้สมาชิกวุฒิสภาตกเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหาร บทบาทของสมาชิกวุฒิสภาจึงเป็นไปตามนโยบายของผู้บริหารหรือผู้นำรัฐบาล การกระทำต่างๆ ในอำนาจหน้าที่ก็เป็นไปตามความต้องการของผู้บริหารหรือรัฐบาลเป็นสำคัญ เช่นอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารของวุฒิสภา การตั้งกระทู้ถาม หรือการอภิปรายร่างพระราชบัญญัติในสภาของสมาชิกวุฒิสภา จึงมีน้อยมากและมีลักษณะที่เกรงออกเกรงใจฝ่ายบริหารหรือบางที่อาจไม่มีเลย ทำให้วุฒิสภาไม่สามารถจะเป็นสภาที่คอยำอำนาจเหนี่ยวรั้ง ถ่วงดุลย์หรือตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลหรือสภาผู้แทนราษฎรอย่างจริงจัง อันเป็นสิ่งที่ผิดวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของการมีสถาบันวุฒิสภาดังนั้นถ้าสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่เป็นอิสระจากการควบคุมของฝ่ายบริหารได้มากเท่าใด วุฒิสภาก็จะสามารถเป็นสถาบันหลักในระบบการปกครองของประเทศได้มากขึ้นเท่านั้น รวมทั้งจะสามารถทำหน้าที่เป็นสถาบันที่ทำหน้าที่กั้นชนระหว่างสภาผู้แทนราษฎรกับรัฐบาลได้ดีอีก และวิธีที่จะทำให้วุฒิสภาเป็นอิสระจากการควบคุมของฝ่ายบริหารได้ก็คือไม่ควรมีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยฝ่ายบริหาร การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาจะเป็นการเหมาะสมกว่า ในเรื่องนี้เน้นปรากฏว่าประเทศต่างๆ ในโลกส่วนใหญ่ได้ประชาธิปไตยคล้ายสภาที่หนึ่งหรือสภาผู้แทนราษฎรคือให้สมาชิกได้รับตำแหน่งด้วยการเลือกตั้งจากประชาชนจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมหรือโดยวิธีพิเศษอื่นใดก็ตาม การเลือกตั้งนั้นแม้จะทำไม่ได้ทั้งหมดก็ให้ทำเพียงส่วนสำคัญ ในประเทศที่ถือหลักประชาธิปไตยมีผู้ให้ความเห็นว่าถ้าสภาที่หนึ่งมีสมาชิกที่ราษฎรเป็นผู้เลือกตั้งแล้ว การที่จะให้อีกสภาหนึ่งมีน้ำหนักถ่วงเพียงพอ หรือทำหน้าที่กลั่นกรองงานจากสภาที่ราษฎรได้เลือกตั้งสมาชิกมาได้จริงจึงก็ควรมีสภานั้นมีมูลสืบเนื่องมาจากการเลือกตั้งโดยราษฎรด้วยกันมี เช่นนั้นแล้วสภานั้นก็อาจถูกล้มเลิกไปในฐานะที่เป็นองค์กรบฏกิริยาตามระบอบประชาธิปไตย หรือไม่ก็ถูกแก้ไขตัดทอนอำนาจให้ลดลงมากมายผิดกว่าแต่เดิม ดังเช่นสภาขุนนางของอังกฤษ อาจกล่าวได้ว่าประเทศต่างๆ ที่เคยมีสภาที่สองหรือวุฒิสภาอันมิได้มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยมาแต่เดิมนั้น ในบัดนี้ได้เปลี่ยนแปลงไปทางทำให้สภาที่สองหรือวุฒิสภามีที่มา

จากราษฎรทั้งสิ้น แต่ในทางปฏิบัติก็อาจทำได้ค่อยๆเปลี่ยนแปลงทีละน้อยก็ได้ ทั้งนี้สุดแล้วแต่ความเหมาะสมของบ้านเมืองไม่จำเป็นต้องให้มีสภาที่สองหรือวุฒิสภาที่สมาชิกเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งจากราษฎรโดยตรงหรือทางอ้อมในทันที ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนจึงต้องการศึกษาถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยนาระบบการเลือกตั้งของต่างประเทศมาศึกษาประกอบเพื่อเป็นแนวทางการพัฒนารูปแบบของวุฒิสภาไทยต่อไปในอนาคต

สมมติฐาน

ประเทศไทยพยายามสร้างและพัฒนาระบบการปกครองของตนให้เป็นประชาธิปไตยแต่การสร้างและพัฒนาระบบประชาธิปไตยของเราเน้นแต่เฉพาะรูปแบบของประชาธิปไตยเท่านั้น หลักการประชาธิปไตยถูกละเลย ดังจะเห็นได้จากวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาแตกต่างกัน(นอกจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2489 ที่บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อม) แต่รัฐธรรมนูญทุกฉบับ(เฉพาะรัฐธรรมนูญที่มีสองสภา) ได้บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ย่อมเป็นผู้แทนพวชนชาวไทยอันเป็นการขัดกับหลักการประชาธิปไตย นอกจากนั้นสมาชิกวุฒิสภาของไทยที่มาจากการแต่งตั้งของผู้มีอำนาจซึ่งตามปกติก็จะเป็นผู้นำของฝ่ายบริหารได้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ไปทางลักษณะคล้ายตามนโยบายของฝ่ายบริหาร ซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการมีวุฒิสภาอันสภาที่คอยตรวจสอบ และถ่วงดุลย์อำนาจของสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้นการให้มีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นวิธีหนึ่งที่แสดงถึงความ เป็นประชาธิปไตย เนื่องจากวุฒิสภาสามารถจะเป็นองค์ที่สนับสนุนหลักการประชาธิปไตยได้ถ้าหากมีการจัดทำวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย นั่นคือการให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชนเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้จะทำให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารได้อีกด้วย

วัตถุประสงค์

1. เพื่อทำให้ทราบถึงมูลเหตุแห่งการมีวุฒิสภา
2. เพื่อทำให้ทราบถึงองค์ประกอบของสมาชิกวุฒิสภาโดยทั่วไป และการได้มาซึ่งสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศและประเทศไทย อันประกอบไปด้วยความเป็นมาและมูลเหตุแห่งการมีวุฒิสภา อำนาจหน้าที่ ตลอดจนวิธีการได้มาซึ่งสมาชิก

3. เพื่อหาทราบถึงความ เป็นผู้แทนบวงชนของสมาชิกวุฒิสภาไทย
4. เพื่อหาทราบถึงความสัมพันธ์ของอำนาจหน้าที่ และวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกภาพของวุฒิสภา
5. เพื่อหาทราบถึงอำนาจหน้าที่และวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาไทยที่ควรจะเป็น

ขอบเขตการวิจัย

การศึกษานี้มุ่งศึกษาถึงการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในประเทศไทยสมัยต่าง ๆ และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศประกอบไปด้วยประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส เบลเยียม อิตาลี ญี่ปุ่น โดยเหตุที่ศึกษาการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาอังกฤษเนื่องจากประเทศอังกฤษเป็นแม่แบบของการปกครองในระบอบรัฐสภา อีกทั้งการมีระบบสองสภาเกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศไทย อังกฤษ เหตุที่ศึกษาวิธีการได้มาของประเทศไทยเนื่องจากมีการปกครองในระบอบประธานาธิบดี และเป็นประเทศที่มีรูปแบบการปกครองแบบสหพันธรัฐ เหตุที่ศึกษาวิธีการได้มาของประเทศไทยเนื่องจากมีการปกครองแบบผสม กล่าวคือมีการปกครองกึ่งรัฐสภาถึงประธานาธิบดี ส่วนที่ศึกษาประเทศเบลเยียม อิตาลี และญี่ปุ่นเนื่องจากทั้งสามประเทศมีการปกครองแบบรัฐสภา เช่นเดียวกับประเทศไทย โดยประเทศเบลเยียมและญี่ปุ่นมีการปกครองโดยมีพระมหากษัตริย์ เช่นเดียวกับประเทศไทย และเหตุผลประการสุดท้ายคือทั้ง 6 ประเทศถือได้ว่าเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จในการปกครองระบอบประชาธิปไตย จึงควรนำมาศึกษา ซึ่งจะศึกษาถึงการได้มาซึ่งสมาชิกภาพ คุณสมบัติ วิธีการ เลือกตั้ง และอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาของประเทศเหล่านั้น โดยจะเน้นถึงประเทศที่มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นสำคัญแล้วจะพิจารณาหาแนวทางในการพัฒนาองค์ประกอบของวุฒิสภาในประเทศไทย

วิธีการวิจัย

ใช้วิธีการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยรวบรวมจากหนังสือ บทความ วารสาร ตำรา ทฤษฎีหมาย รายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้อง และวิธีการสัมภาษณ์

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงทฤษฎี และมูลเหตุแห่งการมีวุฒิสภา ตลอดจนองค์ประกอบของวุฒิสภาโดยทั่วไป

2. ทำให้ทราบถึงความเป็นมาและมูลเหตุแห่งการมีวุฒิสภาในประเทศต่างๆ ตลอดจนอำนาจหน้าที่และวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกภาพของวุฒิสภาต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบถึงความเป็นมา และมูลเหตุแห่งการมีวุฒิสภาของประเทศไทย ตลอดจนอำนาจหน้าที่และวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกภาพของวุฒิสภาไทย
4. เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาการได้มาซึ่งสมาชิกภาพ ของสมาชิกวุฒิสภาไทยในอนาคต



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY