

มูลเหตุของการมีวุฒิสภาและที่มาของสมาชิกวุฒิสภา

นางอรณิข รุ่งธิปานนท์

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

กลุ่มงานบริการวิชาการ 1 สำนักวิชาการ

สถาบันนิติบัญญัติ หรือรัฐสภา เป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญอย่างยิ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยมีฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย สมาชิกวุฒิสภาคือบุคคลที่ได้รับเลือกจากประชาชน หรือโดยการแต่งตั้งจากประมุขของรัฐ ให้เข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในการตรากฎหมาย ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และเป็นผู้แทนในการปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชนและผลประโยชน์ของส่วนรวม เพื่อสร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อยให้เกิดขึ้นในสังคม

รัฐสภาสามารถแบ่งได้เป็นสองรูปแบบ คือ แบบสภาคู่ (Bicameral Legislature) และแบบสภาเดี่ยว (Unicameral Legislature) ซึ่งแต่ละประเทศเลือกใช้รูปแบบใดก็ขึ้นอยู่กับสภาพการณ์ของประเทศนั้น โดยมากประเทศที่มีรูปแบบรัฐเดี่ยวขนาดเล็ก อาทิ สิงคโปร์ นิวซีแลนด์ ฟินแลนด์ สวีเดน และเดนมาร์ก ใช้รูปแบบสภาเดี่ยว เพื่อให้การดำเนินงานด้านนิติบัญญัติมีความรวดเร็ว ไม่ซับซ้อน และประหยัดงบประมาณ นอกจากนี้ เมื่อสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงแล้ว ก็ถือว่าได้รับมอบอำนาจทางการเมืองโดยตรงจากประชาชน จึงไม่มีความจำเป็นต้องมีอีกสภาหนึ่งมาทำหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน อีกทั้งรัฐเดี่ยวขนาดเล็กสามารถแก้ไขปัญหาคุณภาพของอำนาจทางการเมืองได้ง่ายกว่ารัฐเดี่ยวขนาดใหญ่ (พรชัย เลื่อนฉวี, 2550, น. 138)

สำหรับประเทศที่ใช้รูปแบบสภาคู่ โดยให้มีสภาที่สอง สภาสูง หรือวุฒิสภานั้น เป็นการเลือกตามเหตุผลทางประวัติศาสตร์ โครงสร้างของรัฐ หรือบริบททางการเมืองของแต่ละประเทศ อาทิ รัฐสภาของสหราชอาณาจักร เป็นแบบสภาคู่ด้วยเหตุผลทางประวัติศาสตร์ เนื่องจากในอดีตได้เกิดความขัดแย้งระหว่างคนสองกลุ่ม คือ พระและขุนนางชั้นผู้ใหญ่ กับกลุ่มอัศวินและผู้แทนสามัญชน เมื่อกษัตริย์อังกฤษได้เรียกบุคคลเหล่านี้มาประชุมร่วมกันเพื่อขอความเห็นชอบเรื่องการจัดเก็บภาษีให้แก่กษัตริย์ บุคคลสองกลุ่มนี้ก็กลับมีความคิดเห็นต่างกัน เพราะมีฐานะ แนวคิด และผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน ทำให้ต้องแยกกันประชุม ซึ่งต่อมาพระและขุนนางก็กลายเป็นสภาขุนนาง ส่วนอัศวินและผู้แทนสามัญชนก็กลายเป็นสภาสามัญ (พรชัย เลื่อนฉวี, 2550, น. 137)

จากข้อมูลของสหภาพรัฐสภา (Inter-Parliamentary Union: IPU) เมื่อ พ.ศ. 2554 มีประเทศที่ใช้รูปแบบสภาเดี่ยว จำนวน 114 ประเทศ จากประเทศสมาชิกจำนวน 189 ประเทศ โดยจำนวนของประเทศที่ใช้สภาเดี่ยวมีเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากประเทศประชาธิปไตยขนาดเล็กได้ยกเลิกสภาที่สองไป เช่น นิวซีแลนด์ได้ยกเลิกไปเมื่อ ค.ศ. 1950 เดนมาร์กเมื่อ ค.ศ. 1954 และสวีเดนเมื่อ ค.ศ. 1970 เป็นต้น นอกจากนี้ ประเทศ

ขนาดเล็กที่เพิ่งผ่านพ้นจากการเป็นอาณานิคมหรือคอมมิวนิสต์ ก็รับเอาระบบสภาเดียวมาใช้ ในขณะที่ระบบสภาคู่จะเป็นรูปแบบที่ประเทศประชาธิปไตยขนาดใหญ่หรือประเทศที่มีรูปแบบสหพันธรัฐมักนำไปใช้ เพราะโครงสร้างของรัฐเป็นปัจจัยกำหนดให้ต้องมีสองสภา (ณัชชาภัทร อมรกุล และพนมพัทธ์ สมิตานนท์, 2557, น.92-93) อย่างเช่น สหรัฐอเมริกา ซึ่งมีรูปแบบการปกครองแบบสหพันธรัฐ โครงสร้างของรัฐจึงมีสองระดับคือระดับชาติและระดับมลรัฐ สภาองเกรสของสหรัฐอเมริกาจึงประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยแต่ละมลรัฐ มีจำนวนสมาชิกวุฒิสภาสองคนเท่ากัน เพื่อทำหน้าที่ดูแลประโยชน์ได้เสียของมลรัฐที่ตนเองเป็นตัวแทน (พรชัย เลื่อนฉวี, 2550, น. 139-140) หรืออย่างกรณีของอินโดนีเซีย ซึ่งเป็นประเทศขนาดใหญ่ รัฐสภา หรือที่เรียกว่าสภาที่ปรึกษาประชาชน (People's Consultative Assembly) จึงเป็นแบบสภาคู่ ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร (the People's Representative Council) และสภาผู้แทนระดับภูมิภาค (the Regional Representative Council) อินโดนีเซียได้ใช้ระบบสภาคู่ภายหลังการเลือกตั้งเมื่อ พ.ศ. 2547 โดยจัดตั้งสภาผู้แทนระดับภูมิภาคให้เป็นสภาสูงของประเทศ โดยมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มตัวแทนของประชาชนในระดับภูมิภาคให้เข้ามาทำหน้าที่ในสภาที่ปรึกษาประชาชน (สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2555, น. 24)

นอกจากเหตุผลข้างต้นแล้ว ประเทศประชาธิปไตยอื่น ๆ ในโลก ที่เลือกใช้ระบบสภาคู่ ต่างมีจุดมุ่งหมายให้สภาที่สองทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลกับสภาที่หนึ่งหรือสภาผู้แทนราษฎร เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการใช้อำนาจเผด็จการโดยสภาผู้แทนราษฎร และเพื่อถ่วงดุลการตรากฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรให้มีความรอบคอบและถูกต้องมากยิ่งขึ้น อันเป็นที่มาของการให้อำนาจแก่สภาที่สองคอยถ่วงดุลด้วยการพิจารณายับยั้งร่างกฎหมาย หรือเสนอร่างกฎหมายได้เอง (อ้างใน จารุวรรณ สุขุมลพงษ์, ม.ป.ป., น. 11-13)

สำหรับประเทศไทย เคยใช้ทั้งรูปแบบสภาเดียวและสภาคู่ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางการเมืองและสภาพสังคมในแต่ละยุคสมัย อย่างเช่น ในระยะแรกของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง รัฐสภาไทยเป็นแบบสภาเดียว คือมีเฉพาะสภาผู้แทนราษฎร แต่ประกอบด้วยสมาชิกสองประเภท สมาชิกประเภทที่ 1 ให้มาจากการเลือกตั้ง สมาชิกประเภทที่ 2 ให้มาจากการแต่งตั้ง เพื่อให้สมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งคอยช่วยเหลือและประคับประคองงานของสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้ง เพราะในเวลานั้นยังมีประชาชนเป็นจำนวนมากที่ไม่ได้รับการศึกษาเพียงพอที่จะสามารถจัดการปกครองเพื่อป้องกันผลประโยชน์ของตนเองได้บริบูรณ์ (ไพโรจน์ โพธิ์ไสย, ม.ป.ป.) ในระยะต่อมารัฐธรรมนูญของไทยบัญญัติให้มีสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎรที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้ง และวุฒิสภา (วุฒิสภา) ที่สมาชิกมาจากการแต่งตั้งจากบุคคลที่มีคุณสมบัติสูงทั้งวัยวุฒิและคุณวุฒิ โดยมีความมุ่งหมายให้เข้ามาช่วยเหลือถ่วงดุลงานพิจารณา ร่างกฎหมายและการปฏิบัติงานอื่น ๆ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนมากที่สุด สำหรับกรณีที่ประเทศไทยเปลี่ยนมาใช้รูปแบบสภาเดียวในบางช่วง ก็เป็นเรื่องของความจำเป็นทางการเมือง เพื่อยับยั้งความวุ่นวายและความไร้

เสถียรภาพทางการเมือง โดยเห็นได้จากภายหลังการรัฐประหารทุกครั้ง รูปแบบของรัฐธรรมนูญจะเป็นแบบสภาเดียวและสมาชิกมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด

ดังนั้น รัฐสภาไทยจึงเป็นแบบสภาเดียวบ้างสองสภาบ้างสลับกันไป สำหรับรัฐธรรมนูญในอดีตที่บัญญัติให้มีวุฒิสภา ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง แต่เมื่อมีการปฏิรูปการเมืองครั้งสำคัญและมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สมาชิกวุฒิสภาจึงมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเป็นครั้งแรก โดยเป็นการกำหนดที่มาของสมาชิกวุฒิสภาที่มีความสัมพันธ์กับอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มมากขึ้น เช่น อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบถอดถอนข้าราชการระดับสูงและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวยังมุ่งหมายให้มีการปฏิรูปวุฒิสภา เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภามีความหลากหลาย มีแนวคิดแตกต่างกันเพื่อแสดงบทบาทในการถ่วงดุลอำนาจ แทนการเป็นสภาตรายางอย่างที่ได้รับการขนานนามมาโดยตลอด (ชนินทร์ ติวาวัน, 2550)

หลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ใช้บังคับมาระยะหนึ่ง จึงเกิดข้อกังวลว่า สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งไม่มีความเป็นกลางทางการเมืองอย่างแท้จริง มีการอาศัยฐานเสียงจากนักการเมืองเพื่อให้ได้รับเลือกตั้ง อันนำมาสู่การเป็นสภาเครือญาติกับสภาผู้แทนราษฎร สภาพการณ์เช่นนี้ทำให้การตรวจสอบฝ่ายบริหารของวุฒิสภาไม่เป็นไปตามหลักการตรวจสอบและการถ่วงดุลอำนาจของระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ได้จัดทำขึ้นภายหลังการรัฐประหารเมื่อ พ.ศ. 2549 จึงบัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งส่วนหนึ่ง เพื่อให้เป็นตัวแทนของประชาชนจากทุกพื้นที่และจากทุกภาคส่วนของประเทศ และมาจากการสรรหาอีกส่วนหนึ่ง เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญที่หลากหลาย รวมทั้งให้มีตัวแทนขององค์กรหรือกลุ่มในสังคม อาทิ เกษตรกร ผู้ใช้แรงงาน ผู้พิการ และสตรี เข้ามามีบทบาททางการเมืองในฐานะสมาชิกวุฒิสภาด้วย โดยมีเจตนารมณ์ให้วุฒิสภาเป็นสภาของผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้และประสบการณ์ที่หลากหลาย และมีความเป็นกลางมากที่สุด

สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่กำลังอยู่ระหว่างการร่างในขณะนี้ คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญมีความเห็นว่าประเทศไทยยังคงเหมาะสมกับรัฐสภาในรูปแบบสภาคู่ ซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา แม้ว่าผู้เห็นต่างในสังคมได้เสนอให้เปลี่ยนรูปแบบรัฐสภาเป็นแบบสภาเดียวก็ตาม หากพิจารณาถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับการคัดสรรผู้แทนและการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ผ่านมาประกอบแล้ว จะเห็นว่าการเลือกตั้งยังคงไม่สุจริต ยุติธรรม และมีการซื้อสิทธิขายเสียง ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาสู่สภายังมีลักษณะเป็นเครือญาติหรือมีความสัมพันธ์ทางสังคมอื่น ๆ ที่มีผลต่อการเลือกตั้ง หรือแม้แต่กระบวนการคัดสรรบุคคลเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองยังไม่มีความเท่าเทียมและเป็นธรรม ทั้งยังมีการใช้อำนาจต่อรองเพื่อกำหนดตัวผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งอีกด้วย จากสภาพปัญหาเหล่านี้ ทำให้ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่อาจสะท้อนความเป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง และยังมีผลต่อความสุจริตโปร่งใสเมื่อเข้ามาใช้อำนาจในการตรากฎหมายและตรวจสอบรัฐบาล ฉะนั้น การมีวุฒิสภาจึงยังเป็นเรื่อง

จำเป็นสำหรับการเมืองไทย เพื่อให้วุฒิสภาได้วางดุลตรวจสอบสภาผู้แทนราษฎร และเป็นหลักประกันว่างานด้านนิติบัญญัติได้มีการดำเนินการด้วยความรอบคอบมากที่สุด

เมื่อเห็นว่ายังคงต้องมีวุฒิสภาแล้ว ประเด็นที่ตามมาอีกเรื่องหนึ่งคือ ที่มาหรือการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาควรจะเป็นอย่างไร ที่ผ่านมามีสมาชิกวุฒิสภาของไทยมีที่มาจากทั้งจากการแต่งตั้ง เลือกตั้ง และสรรหา ซึ่งแต่ละแบบก็มีข้อเด่นข้อด้อยแตกต่างกันไป และการเปลี่ยนวิธีการได้มาในแต่ละครั้งก็มีเหตุผลเพื่อแก้ไขปัญหาและจุดอ่อนของวิธีการเดิม ทั้งนี้ ตามแนวทางของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้ออกแบบให้วุฒิสภามีจำนวนสมาชิกไม่เกิน 200 คน โดยให้เป็นการคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมจาก 5 ช่องทาง คือ

- 1) อดีตผู้นำจากอำนาจอธิปไตยสามฝ่าย อาทิ อดีตนายกรัฐมนตรี และอดีตรองนายกรัฐมนตรี
- 2) อดีตข้าราชการตำแหน่งสำคัญ ๆ อาทิ อดีตผู้บัญชาการเหล่าทัพ และอดีตปลัดกระทรวง
- 3) ประธานองค์กรวิชาชีพ หรือผู้แทนองค์กรวิชาชีพที่มีกฎหมายรองรับ อาทิ ประธานหอการค้าไทย และประธานสภาอุตสาหกรรม
- 4) กลุ่มภาคประชาชน อาทิ สหภาพต่าง ๆ และองค์กรภาคประชาชน
- 5) คัดสรรจากกลุ่มวิชาชีพที่หลากหลาย

ทั้งนี้ เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาปลอดจากการเมือง และมีรูปแบบเป็นพหุนิยม เพื่อให้ทำหน้าที่เป็นกระจกสะท้อนอำนาจที่มีอยู่จริง

สำหรับอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างไปจากเดิมด้วย คือ สามารถเสนอร่างกฎหมายได้ พิจารณาร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ และเพิ่มอำนาจการตรวจสอบประวัติผู้ที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ รวมถึงตรวจสอบประวัติจริยธรรมของหัวหน้าส่วนราชการทุกส่วนก่อนเปิดเผยต่อสาธารณะ นอกจากนี้ ยังสามารถร่วมลงมติถอดถอนนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และข้าราชการระดับสูงได้ด้วย แต่ต้องใช้เวลาถอดถอนเกินกึ่งหนึ่งของทั้งสองสภา (“คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ มีฉันทามติให้ ที่มาของ ส.ว.มาจาก 5 ช่องทาง กำหนดจำนวนไม่เกิน 200 คน พร้อมเพิ่มอำนาจตรวจสอบคุณสมบัติจริยธรรมรัฐมนตรีก่อนนำขึ้นทูลเกล้าฯ”, 2557)

หากพิจารณาวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศต่าง ๆ สามารถจำแนกที่มาได้ 6 รูปแบบ ได้แก่ (มานิตย์ จุมปา และคณะ, ม.ป.ป., น. 12-13)

- 1) ที่มาจากการสืบตระกูล อาทิ สมาชิกสภาขุนนางสืบฐานันดรศักดิ์ (Hereditary Peers) ของสหราชอาณาจักร ซึ่งมีการสืบทอดตำแหน่งสมาชิกสภาขุนนางจากบรรพบุรุษไปให้ทายาท แต่เมื่อพระราชบัญญัติสภาขุนนาง ค.ศ. 1999 มีผลใช้บังคับ สมาชิกสภาขุนนางสืบฐานันดรศักดิ์เพียงบางส่วนได้รับเลือกให้เป็นสมาชิกสภาขุนนางต่อไป แต่ไม่อาจสืบทอดสมาชิกภาพให้แก่ทายาทได้อีกแล้ว

2) ที่มาจากการดำรงตำแหน่ง อาทิสมาชิกสภาขุนนางที่เป็นนักบวชสมณศักดิ์ (Archbishops and Bishops) ของสหราชอาณาจักร โดยมีการกำหนดให้นักบวชสมณศักดิ์ชั้นพระราชอาณัติเป็นสมาชิกสภาขุนนางได้โดยตำแหน่ง ซึ่งปัจจุบันมีจำนวนทั้งหมด 26 คน

3) ที่มาจากการแต่งตั้ง รัฐธรรมนูญของบางประเทศได้บัญญัติให้ประมุขแห่งรัฐแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจากบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสม อาทิวุฒิสภาของประเทศแคนาดา ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดจำนวน 105 คน ได้รับการแต่งตั้งโดยผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ของสมเด็จพระราชินีนาถเอลิซาเบธที่ 2 แห่งสหราชอาณาจักร (Governor-General) ตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี จากรายชื่อที่เสนอโดยพรรคการเมือง และให้คำนึงถึงหลักการเป็นตัวแทนมณฑลและเขตการปกครองต่าง ๆ

4) ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง อาทิวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกา ซึ่งกำหนดให้แต่ละมลรัฐมีสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 2 คนเท่ากัน โดยมาจากการเลือกตั้ง และรัฐมนตรีสภา (วุฒิสภา) ของญี่ปุ่น ที่กำหนดให้สมาชิกทั้งหมดจำนวน 242 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

5) ที่มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม รัฐธรรมนูญของบางประเทศได้กำหนดให้มีคณะบุคคลขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่เลือกบุคคลที่เหมาะสมเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา อาทิวุฒิสภาของฝรั่งเศส ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีคณะผู้เลือกตั้ง (electoral college) ให้เข้ามาทำหน้าที่เลือกสมาชิกวุฒิสภา

6) ที่มาจากการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งจากผู้แทนกลุ่มชน อาทิวุฒิสภาของมาเลเซีย ซึ่งประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท โดยประเภทแรกมีจำนวน 26 คน ซึ่งได้รับการคัดเลือกจากสภานิติบัญญัติประจำรัฐทั้ง 13 รัฐ รัฐละ 2 คน ประเภทที่สองมาจากการแต่งตั้ง มีจำนวน 44 คน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยตรงจากสมเด็จพระราชาธิบดีตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี โดยในจำนวนนี้มาจากกัวลาลัมเปอร์ 2 คน จากเมืองปูตราจายาจำนวน 1 คน และจากเกาะลาบวนจำนวน 1 คน ส่วนที่เหลือมาจากผู้เชี่ยวชาญจากหลากหลายสาขาอาชีพ หรือในฐานะตัวแทนจากเชื้อชาติชนกลุ่มน้อย

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญของบางประเทศก็ไม่ได้บัญญัติการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาด้วยวิธีใดวิธีหนึ่งเท่านั้น แต่มีการกำหนดที่มาของสมาชิกวุฒิสภาไว้เป็นแบบผสม เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ได้บัญญัติให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ แบบเลือกตั้งโดยตรงและแบบสรรหา เป็นต้น

สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของไทยนั้น คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญไม่ได้ออกแบบให้ประชาชนเป็นผู้เลือกสมาชิกวุฒิสภาโดยตรง แต่เป็นการคัดสรรจากบุคคลจากหลากหลายองค์กร/กลุ่มของสังคม ซึ่งถือว่าการเปิดโอกาสให้บุคคลบางประเภทหรือบางกลุ่มของสังคมได้มีโอกาสทางการเมือง เพราะในสภาผู้แทนราษฎร ที่สมาชิกทั้งหมดมาจากการเลือกตั้ง อาจไม่มีบุคคลบางประเภทในสังคมได้รับเลือกเข้ามาเป็นผู้แทน ฉะนั้น การมีอีกสภาหนึ่งที่เปิดเวทีให้บรรดากลุ่มอาชีพ กลุ่มผลประโยชน์ หรือกลุ่มพลังต่าง ๆ เข้ามา ก็จะช่วยเป็นเสียงให้แก่กลุ่มของตนในรัฐสภาได้ และเท่ากับเป็นการคานอำนาจระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม ไม่ให้มีการตรากฎหมายที่เป็นประโยชน์แก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมากเกินไป หรือละเลยประโยชน์ได้เสีย

ของกลุ่มอื่น ๆ ในสังคม อย่างไรก็ตาม การกำหนดที่มาของสมาชิกวุฒิสภาย่อมต้องสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ที่จะมอบให้ด้วย ซึ่งตามหลักการประชาธิปไตย รัฐสภาในรูปแบบสภาคู่ อย่างน้อยต้องมีหนึ่งสภาที่สมาชิกจะต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ส่วนสภาที่สอง หากสมาชิกไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงแล้ว อำนาจหน้าที่ของสภาที่สองต้องไม่ทัดเทียมหรือมากกว่าสภาที่มาจากการเลือกตั้ง เพราะไม่เช่นนั้นอาจก่อให้เกิดปัญหาการอ้างความชอบธรรมเรื่องการใช้อำนาจในภายหลังได้

ในที่นี้ จะขอยกตัวอย่างวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกา และวุฒิสภาของแคนาดา กรณีของสหรัฐอเมริกา สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง อำนาจหน้าที่จึงมีหลายประการ อาทิ การให้สัตยาบันแก่สนธิสัญญา การเห็นชอบการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ระดับสูง ซึ่งเป็นเอกสิทธิ์ที่สภาผู้แทนราษฎรไม่มี นอกจากนี้ สมาชิกวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกามาจากการเลือกตั้งในแต่ละมลรัฐ สมาชิกวุฒิสภาจึงต้องทำหน้าที่เป็นตัวแทนในการปกป้องสิทธิของมลรัฐที่ตนเป็นผู้แทนด้วย สำหรับกรณีของประเทศแคนาดา สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งทั้งหมดโดยเกษียณอายุที่ 75 ปี การแต่งตั้งเป็นเรื่องของนายกรัฐมนตรีและเป็นเรื่องของการให้รางวัลและเกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง แม้ว่าในรัฐธรรมนูญของแคนาดาได้บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจทัดเทียมกับสมาชิกสภาสามัญ ยกเว้นเรื่องการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายทางการเงิน แต่ในปัจจุบันวุฒิสภาของแคนาดาก็ก่อรับการมีบทบาทจำกัดในรัฐสภา เนื่องจากเกรงว่าจะเป็นการขัดกับหลักการของระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาที่อำนาจควรจะอยู่ที่สภาผู้แทนราษฎรมากกว่าวุฒิสภา (ณัชชาภัทร อมรกุล และพนมพัทธ์ สมิตานนท์, 2557, น. 96-97)

ขณะนี้ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของไทยยังอยู่ระหว่างการจัดทำ ไม่ว่าในท้ายที่สุดคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจะมีมติให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาด้วยวิธีการใด และมีอำนาจหน้าที่อย่างไร สิ่งที่จะต้องขบคิดต่อไปคือ จะทำอย่างไรให้บุคคลที่เข้ามาทำหน้าที่แทนประชาชน ปฏิบัติงานด้วยความเข้มแข็ง ซื่อสัตย์ สุจริต เพื่อตรากฎหมายที่มีความยุติธรรม ตรวจสอบควบคุมรัฐบาลและการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่อื่นด้วยความสำนึกรับผิดชอบต่อประชาชนและประเทศชาติเป็นสำคัญ เพราะไม่ว่าจะปฏิรูปประเทศอย่างไร หรือออกแบบโครงสร้างทางการเมืองอย่างไร หากไม่สามารถทำให้ผู้ใช้อำนาจรัฐอยู่ในกรอบกฎหมาย และมีคุณธรรมจริยธรรมได้ ปัญหาทางการเมืองย่อมไม่อาจแก้ไขได้ประสบความสำเร็จ

บรรณานุกรม

- “คณะกรรมการการยกเว้นรัฐธรรมนูญ มีฉันทามติให้ ที่มาของ ส.ว.มาจาก 5 ช่องทาง กำหนดจำนวนไม่เกิน 200 คน พร้อมเพิ่มอำนาจตรวจสอบคุณสมบัติ จริยธรรมรัฐธรรมนูญก่อนนำขึ้นทูลเกล้าฯ” . (25 ธันวาคม 2557). *สำนักข่าว กรมประชาสัมพันธ์*, สืบค้น 21 มกราคม 2558 จาก http://thainews.prd.go.th/centerweb/News/NewsDetail?NT01_NewsID=TNPOL5712250010005
- จาวรรรณ สุขุมาลพงษ์. (ม.ป.ป.). *วิเคราะห์วิธีการได้มาของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550*. สืบค้น 20 มกราคม 2558 จาก http://library2.parliament.go.th/giventake/content_cons50/article07.pdf
- ชินินทร์ ทิชาวัน. (2550). *การปฏิรูปวุฒิสภาแบบลิงแก้แห*. สืบค้น 20 มกราคม 2558 จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1145>
- ณัชชาภัทร อมรกุล และพนมพัทธ์ สมิตานนท์. (2557). บทที่ 3 ระบบรัฐสภาและการปรับตัวของรัฐสภาไทย. ใน ถวิลวดี บุรีกุล และสตีเฟน ธนานิธิโชติ (บรรณาธิการ), *แนวทางการปฏิรูปเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยรัฐธรรมนูญกลางแปลง* (น. 89-114). กรุงเทพฯ : เอ.พี. กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์.
- ปัทมา สุปก่าปัง. (2557). บทที่ 4 ระบบคัดสรรสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของสังคมไทย. ใน ถวิลวดี บุรีกุล และสตีเฟน ธนานิธิโชติ (บรรณาธิการ), *แนวทางการปฏิรูปเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยรัฐธรรมนูญกลางแปลง* (น. 115-144). กรุงเทพฯ : เอ.พี. กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์.
- พรชัย เลื่อนฉวี. (2550). *กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- ไพโรจน์ โพธิ์ไสย. (ม.ป.ป.). *ประวัติวุฒิสภา*. สืบค้น 25 มกราคม 2558 จาก <http://www.senate.go.th/w3c/senate/main.php?url=content&id=15>.
- มานิตย์ จุมปา และคณะ. (ม.ป.ป.). *โครงการศึกษาวิเคราะห์ เรื่อง ที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาที่เหมาะสมกับประเทศไทย*. สืบค้น 20 มกราคม 2558 จาก [http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/download/parliament_law/9-20070718114136_pro\(Zmanit\).pdf](http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/download/parliament_law/9-20070718114136_pro(Zmanit).pdf)
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักวิชาการ. (27 มิถุนายน 2555). สรุปผลการสัมมนาวิชาการ เรื่อง “กระบวนการประชุมรัฐสภาของประเทศในภูมิภาคเอเชีย”. ในเอกสาร *รายงานการเดินทางเข้าร่วมการสัมมนาวิชาการระหว่างประเทศ ครั้งที่ 3 เรื่อง “กระบวนการประชุมรัฐสภาของประเทศในภูมิภาคเอเชีย”* (น. 24-25). สำนักงานบริการงานวิจัยแห่งรัฐสภา กรุงเทพฯ สาธารณรัฐเกาหลี.