

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 ประเทศไทยได้นำระบบรัฐสภามาใช้ โดยได้เริ่มมีการนำระบบสองสภามาใช้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2489) โดยในส่วนของวุฒิสภา ซึ่งเดิมเรียกว่า “พฤษสภา” ถูกกำหนดให้มีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ คือ การเข้ามาเป็น “สภาพิเลียง” ของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งยังไม่คุ้นเคยกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งในการมีขึ้นของวุฒิสภาเป็นครั้งแรกนั้น อาศัยวิธีการได้มาโดยการเลือกตั้งโดยอ้อม กล่าวคือ มาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดสุดท้ายก่อนใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2489) หลังจากนั้นรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ ที่กำหนดให้มีสองสภาก็ได้กำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ทั้งสิ้น ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2490, พ.ศ. 2492, พ.ศ. 2511, พ.ศ. 2517, พ.ศ. 2521 และ พ.ศ. 2534 อย่างไรก็ตาม การอาศัยวิธีการได้มาโดยการแต่งตั้งดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวางว่าสมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยวิธีการดังกล่าวนี้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการเป็น “สภากลั่นกรอง” ได้อย่างแท้จริง เนื่องจากในการแต่งตั้งนั้น โดยปกติผู้นำฝ่ายบริหารจะเป็นผู้นำรายชื่อขึ้นกราบบังคมทูลให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งบุคคลตามที่ฝ่ายบริหารคัดเลือกมาแล้ว มิได้เป็นการแต่งตั้งโดยอาศัยพระบรมราชวินิจฉัยอย่างแท้จริง ดังนั้น จึงเห็นได้อย่างชัดเจนว่าสมาชิกวุฒิสภาที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้เสนอชื่อขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อให้ทรงแต่งตั้งนั้นย่อมมีแนวโน้มที่จะเห็นด้วยและคล้อยตามการตัดสินใจและการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารอยู่เสมอ ดังนั้น การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยวิธีการดังกล่าวจึงไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการมีสภาที่สองเพื่อการกลั่นกรอง ถ่วงดุลกับรัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎรได้ ด้วยเหตุผลดังกล่าวประกอบกับกระแสการเรียกร้องประชาธิปไตยและการป้องกันการคอร์รัปชันของนักการเมือง ผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) จึงได้

ทำการเปลี่ยนแปลงวิธีการได้มาและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาเสียใหม่ โดยกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาได้มาโดยการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และเพื่อให้สอดคล้องกับวิธีการได้มา จึงได้ทำการเพิ่มอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาในการแต่งตั้งบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบหรือองค์กรอิสระต่างๆ รวมถึงอำนาจในการพิจารณาและมีมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง กล่าวคือ นอกจากการเป็น “สภากลั่นรอง” แล้ว ยังให้มีหน้าที่ในการแต่งตั้งและถอดถอน ด้วยเพื่อเพิ่มกลไกในการควบคุมตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง อย่างไรก็ตาม ภายหลังการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(พ.ศ. 2540) แม้รัฐธรรมนูญจะได้กำหนดบทบัญญัติให้มีการแยกวุฒิสภาให้เป็นอิสระจากพรรคการเมืองเพื่อให้สอดคล้องกับการทำหน้าที่แต่งตั้งและถอดถอน แต่ในทางปฏิบัติกลับไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ เห็นได้จากจากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวชี้ให้เห็นว่ามีสมาชิกวุฒิสภาบางส่วนที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพรรคการเมืองหรือนักการเมืองที่สังกัดพรรคต่างๆ ซึ่งย่อมทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาไม่เป็นอิสระ ขาดความโปร่งใส และไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลได้อย่างแท้จริง เมื่อไม่สามารถแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชันของนักการเมืองได้ ประกอบกับปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองที่รุนแรงมากขึ้น จนกระทั่งเกิดการรัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ. 2549 นำโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งมีพลเอก สนิธิ บุญยรัตกลิน เป็นหัวหน้าคณะ ได้โค่นล้มรักษาการนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งนับเป็นการก่อรัฐประหารเป็นครั้งแรกในรอบ 15 ปี มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญ และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 ที่กำหนดให้มีการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 ขึ้น ซึ่งเป็นที่มาของการร่างและประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในเวลาต่อมา

จากเหตุผลทางการเมือง และความต้องการแก้ปัญหาที่เคยเกิดขึ้นจากการมีวุฒิสภาที่ได้มาโดยการเลือกตั้งโดยตรง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาได้มาโดยการเลือกตั้งโดยตรงผสมกับการได้มาโดยการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา ซึ่งนับเป็นครั้งแรกของประเทศไทยที่กำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภารูปแบบผสม คือ มีที่มาที่แตกต่างกัน และนับเป็นครั้งแรกของไทยอีกเช่นเดียวกันที่กำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภา

ที่มาจากการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา โดยยังคงอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาให้เป็นทั้ง สภาถ่วงดุลและมีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวางจากนักวิชาการถึงกรณีปัญหาต่างๆที่อาจเกิดขึ้นตามมา เช่น ปัญหากรณีของการแบ่งแยกที่มาของสมาชิกวุฒิสภาออกเป็นสองฝายนั้นอาจก่อให้เกิดความแตกแยกในองค์กรได้ ดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นกับสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 ปัญหาอันเกิดจากการกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาที่ไม่ชัดเจน ปัญหาในส่วนของวิธีการได้มาโดยการเลือกตั้งจังหวัดละหนึ่งคนด้านความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการมีวุฒิสภาไทย ความเหมาะสมของจำนวนประชากรต่อจำนวนสมาชิกวุฒิสภา และความเป็นอิสระของวุฒิสภานักการเมืองและประชาชนในเขตพื้นที่เลือกตั้ง นอกจากนี้ ในส่วนของวิธีการได้มาโดยการสรรหานั้น เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวางถึงความชอบด้วยการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทน เนื่องจากองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหานั้นประกอบไปด้วยตัวแทนจากศาลและองค์กรอิสระ ซึ่งแสดงให้เห็นว่ามิได้มีความยึดโยงใดๆกับประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย แต่สมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการสรรหาก็กลับมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับสมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการเลือกตั้งโดยประชาชน โดยเฉพาะอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นที่มาจากเลือกตั้งโดยประชาชน ซึ่งนอกจากเกิดความไม่สอดคล้องระหว่างวิธีการได้มากับอำนาจหน้าที่แล้วยังอาจก่อให้เกิดปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรสรรหากับผู้ได้รับการสรรหาภายหลังการสรรหา เช่น การให้คุณให้โทษกันระหว่างสมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการสรรหากับผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรซึ่งเป็นคณะกรรมการสรรหามชิกวุฒิสภาด้วย

นอกจากนั้น ในส่วนของรายละเอียดทางด้านกฎเกณฑ์ในการสรรหาและการร้องคัดค้านการสรรหานั้น ยังคงมีความไม่ชัดเจนเพียงพอที่จะทำให้เกิดสมาชิกวุฒิสภาที่มีความหลากหลายจากทุกภาคส่วนอย่างแท้จริงตามเจตนารมณ์ของการมีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากสรรหาตามรัฐธรรมนูญ

จากความเป็นมาและสภาพปัญหาที่ได้กล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นว่า ประเทศไทยต้องประสบกับปัญหาที่เกิดจากวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภามาโดยตลอดตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบัน การกำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น ไม่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ ย่อมส่งผลให้ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการมีวุฒิสภาของไทยอย่างแท้จริง ซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบตรวจสอบถ่วงดุล ภาพลักษณ์ความเป็นประชาธิปไตย และเสถียรภาพทางการเมืองของประเทศ ผู้เขียนจึงเห็นเป็นการสมควรที่จะทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาอันเกิดจากวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยศึกษาเปรียบเทียบกับอำนาจหน้าที่และวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศ ที่กำหนดวิธีการได้มาในรูปแบบแตกต่างกัน คือ โดยการแต่งตั้ง เลือกตั้งโดยตรง เลือกตั้งโดยอ้อม และรูปแบบผสมการแต่งตั้งและเลือกตั้ง ทั้งนี้เพื่อจะได้นำมาวิเคราะห์เพื่อปรับใช้กับประเทศไทย ให้มีวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่มีความเหมาะสม สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่และเจตนารมณ์ของการมีวุฒิสภาของไทยต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของไทยตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน รวมถึงวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศ
2. เพื่อศึกษาปัญหาและผลกระทบที่เกิดจากวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
3. เพื่อนำไปเป็นแนวทางในการปรับปรุงระบบวุฒิสภาไทย ในส่วนของวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ให้มีความเหมาะสม สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่และรูปแบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทย

1.3 ขอบเขตและวิธีการวิจัย

- ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาและวิเคราะห์ถึงปัญหาที่เกิดจากวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ตลอดจนผลกระทบที่เกิดจากวิธีการ

ได้มาดังกล่าว รวมถึงวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศบางประเทศในรูปแบบที่แตกต่างกัน

- วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการวิจัยเอกสาร (documentary research) โดยค้นคว้าจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับอื่นๆ ตำรา บทความ วิทยานิพนธ์ รายงานการประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ข่าวจากหนังสือพิมพ์ ข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต ตลอดจนเอกสารสิ่งตีพิมพ์ต่างๆ ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ

1.4 สมมติฐานของการวิจัย

วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีฐานะเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย วุฒิสภาจึงมีอำนาจหน้าที่หลายประการ โดยนอกจากมีอำนาจหน้าที่ในการเป็นสภากลั่นกรองอันเป็นหน้าที่ตามปกติของสภาที่สองแล้ว วุฒิสภายังมีหน้าที่ในการแต่งตั้งบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและศาลและถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งด้วย แต่เมื่อพิจารณาถึงวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาแล้วกลับพบว่ามีกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาบางส่วนได้มาโดยการเลือกตั้งจังหวัดละหนึ่งคนเท่ากันทุกจังหวัด กับได้มาโดยการสรรหาโดยองค์กรสรรหาที่ประกอบด้วยคณะบุคคลเพียง 7 คนที่ไม่มีความยึดโยงกับประชาชน อีกจำนวน 74 คน ด้วยเหตุดังกล่าวทำให้การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยการสรรหาขัดกับหลักการเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยและไม่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ อีกทั้งยังมีปัญหาหลายประการในรายละเอียดของกระบวนการได้มา ซึ่งย่อมจะส่งผลให้ไม่สามารถบรรลุเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญและกระทบต่อหลักการปกครองในระบบประชาธิปไตยของประเทศ

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบถึงวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในรูปแบบต่างๆ ในประเทศไทยตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน เปรียบเทียบกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศ
2. ได้ทราบถึงปัญหาและผลกระทบที่เกิดจากวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

3. ได้ทราบถึงแนวทางในการปรับปรุงวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของไทยให้มีความเหมาะสม และสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภา