

วุฒิสภาไทย : รากฐานที่มาและการกิจ

รองศาสตราจารย์ ดร.โกวิท วงศ์สุรวัฒน์ *

รูปแบบของสภานิติบัญญัติหรือรัฐสภาของประเทศต่างๆในโลกนี้อาจแบ่งออกอย่างกว้างๆได้เป็น 2 ประเภท คือ สภาเดี่ยว และ สภาคู่ ซึ่งการที่ประเทศใดจะใช้รัฐสภาในรูปแบบใดนั้นก็ขึ้นอยู่กับเหตุผลทั้งทางประวัติศาสตร์และรัฐศาสตร์ของประเทศนั้นๆ ดังนั้นรูปแบบของรัฐสภาในประเทศต่างๆจึงมีที่มาที่ไปอย่างมีเหตุผลและมีวิวัฒนาการ มิใช่เกิดขึ้นมาอย่างลอยๆหรือเกิดขึ้นตามเหตุผลที่สมมติให้ในภายหลังแต่อย่างใด

ในปัจจุบันประเทศที่มีการปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาจำนวนสองในสามใช้รูปแบบการปกครองด้วยระบบสภาคู่ ถึงแม้ว่าจะมีความแตกต่างในหลายๆด้านทางโครงสร้าง แต่วิธีการดำเนินงานมีลักษณะคล้ายคลึงกัน ซึ่งจะประกอบด้วยสองสภา คือ สภาหนึ่งเรียกว่าสภาล่างมาจากการเลือกตั้ง จะมีสมาชิกมากกว่าอีกสภาหนึ่งแต่วาระการดำรงตำแหน่งหรืออายุของสภาจะสั้นกว่า ส่วนอีกสภาหนึ่งเรียกว่าสภาสูงซึ่งมาจากการแต่งตั้งหรือเลือกตั้ง หรือวิธีอื่น ขึ้นอยู่กับการกำหนดรูปแบบของแต่ละประเทศ จะมีสมาชิกน้อยกว่าสภาล่าง แต่อายุของสภาจะยาวกว่าเป็นส่วนใหญ่¹

สำหรับประเทศไทยนั้นได้มีการใช้รูปแบบของรัฐสภามาแล้วทั้ง 2 ประเภท คือ

1. แบบสภาเดี่ยว ได้แก่

1.1 “สภาผู้แทนราษฎร” ตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475

1.2 “สภาผู้แทนราษฎร” ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475

1.3 “สภาผู้แทนราษฎร” ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495

1.4 “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” ตามบทบัญญัติในธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502

* อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

¹ เลขาธิการวุฒิสภา, สำนักงาน. วุฒิสภาไทย “ฉบับสมบูรณ์” (กรุงเทพ : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา), 2540, หน้า 3-5.

1.5 “สภานิติบัญญัติแห่งชาติ” ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญการปกครอง
ราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515

1.6 “สภาพัฒนาการปกครองแผ่นดิน” ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519

1.7 “สภานิติบัญญัติแห่งชาติ” ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญการปกครอง
ราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520

1.8 “สภานิติบัญญัติแห่งชาติ” ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญการปกครอง
ราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534

2. แบบสองสภา ได้แก่

2.1 “รัฐสภา” ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489

2.2 “รัฐสภา” ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว)
พุทธศักราช 2490

2.3 “รัฐสภา” ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

2.4 “รัฐสภา” ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511

2.5 “รัฐสภา” ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

2.6 “รัฐสภา” ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

2.7 “รัฐสภา” ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

2.8 “รัฐสภา” ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

หากจะพิจารณากันตามตัวอักษรแล้ววุฒิสภาของไทยถือกำเนิดขึ้นมาพร้อมกับรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ทว่าหากได้ทำการวิเคราะห์ให้ถี่ถ้วนแล้วก็จะพบว่า
วุฒิสภาไทยนั้นมีรากหยั่งลึกไปกว่านั้นมาก โดยมีวิวัฒนาการมาตั้งแต่แรกเริ่มของการปกครองใน
ระบอบประชาธิปไตยของไทยภายหลังวันที่ 24 มิถุนายน 2475 ที่เดียว

แต่ก่อนที่จะได้กล่าวถึงวิวัฒนาการของวุฒิสภาไทยอันเป็นส่วนหนึ่งของรัฐสภาของไทยนั้น ก็
ควรที่จะได้กล่าวถึงรูปแบบของรัฐสภาในประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกาอันเป็นประเทศ
ต้นแบบของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่สำคัญของโลกเสียก่อนเพื่อให้เห็นถึงที่มาที่ไปของ
รัฐสภาในต่างประเทศว่ามีเหตุผลความจำเป็นอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเหตุผลและความจำเป็นใน
อันที่จะต้องมิสภาสองหรือวุฒิสภา ทั้งนี้เพื่อที่จะได้มาพิจารณาเปรียบเทียบกับเหตุผลและความจำเป็น
ของประเทศไทยได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

สภาขุนนาง(วุฒิสภา)ในประเทศอังกฤษ

การที่จะกล่าวถึงวุฒิสภาของประเทศอังกฤษได้นั้น จำต้องกล่าวย้อนไปถึงจุดเริ่มต้นของประชาธิปไตยในอังกฤษเสียก่อน นั่นก็คือการถือกำเนิดขึ้นของมหาบัตรแมกนาคาร์ตา (Magna Carta) โดยในรัชสมัยของพระเจ้าจอห์น (John : 1199 – 1216) นั้น พระองค์ได้ก่อให้เกิดความวุ่นวายทางการเมืองทั้งภายในและภายนอกประเทศ ด้วยการทำตนเป็นศัตรูกับทั้งประเทศฝรั่งเศสและพระสันตะปาปา กิจกรรมภายในประเทศนั้นเล่าก็ยังมีกรเรียกเก็บภาษีจากราษฎรหนักขึ้นเรื่อยๆ เนื่องจากต้องนำเงินไปใช้ในการพระราชสงคราม ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนเป็นอย่างมากและที่สำคัญการดำเนินการต่างๆของพระเจ้าจอห์นนั้นเป็นไปโดยมิได้ฟังเสียงของเหล่าขุนนาง อันทำให้เหล่าขุนนางเกิดความไม่พอใจอย่างสูง

ดังนั้น ในที่สุดเหล่าขุนนางก็รวมตัวกันเพื่อบีบบังคับให้พระเจ้าจอห์นยอมรับในสิทธิบางอย่างของขุนนางและเอกชน ในปี ค.ศ.1215 ซึ่งก็คือการบังคับในพระเจ้าจอห์นลงนามในเอกสารสำคัญที่เรียกว่า “แมกนา คาร์ตา” และชาวอังกฤษถือว่านี่เป็นจุดเริ่มต้นแห่งรัฐธรรมนูญของตน

ถึงแม้ว่าสิทธิต่างๆที่บัญญัติไว้ในแมกนา คาร์ตา นั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของขุนนางแทบทั้งหมดก็ตาม แต่ก็ยังมีบทบัญญัติบางประการที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนเป็นส่วนรวม เพราะได้อ้างถึงสิทธิทางการเมืองต่างๆที่สำคัญที่สุดก็คือ บทบัญญัติที่กล่าวถึงสิทธิของเสรีชน โดยผู้ที่ไม่ใช่ทาสนั้นจะถูกจับกุม จอจำ ริบทรัพย์ ประหารชีวิต หรือประจานตามอำเภอใจของกษัตริย์ไม่ได้ ต้องมีการพิจารณากันตามกฎหมาย ในแมกนา คาร์ตา นี้เองเป็นต้นเหตุที่ทำให้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติมีส่วนสำคัญในการควบคุมการคลังของรัฐ ซึ่งเป็นกุญแจสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

2

ภายหลังการใช้บทบัญญัติของแมกนา คาร์ตา แล้ว ต่อมาก็เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้น สาเหตุมาจากการที่พระเจ้าเฮนรีที่ 3 (Henry III) ซึ่งเป็นพระราชโอรสของพระเจ้าจอห์น มีความพยายามที่จะนำหลักการของลัทธิเทวสิทธิ์มาใช้เต็มที่ นั่นก็หมายความว่า พระเจ้าเฮนรีที่ 3 ไม่ประสงค์ที่จะปฏิบัติตนอยู่ภายใต้บทบัญญัติของแมกนา คาร์ตา จากเหตุนี้เองทำให้บรรดาขุนนางเกิดความไม่พอใจอย่างรุนแรงจนถึงกับเกิดสงครามภายใน ระหว่างปี ค.ศ. 1258 – 1265

ในที่สุดชัยชนะก็ตกอยู่กับฝ่ายขุนนางที่นำโดย ไชมอน เดอ มงฟอร์ต (Simon de Monfort) และเขาก็ได้สถาปนาตนเองขึ้นเป็นกษัตริย์แห่งประเทศอังกฤษ หลังจากนั้นก็ได้มีการเรียกประชุมรัฐสภาขึ้น การประชุมรัฐสภาที่เกิดขึ้นในครั้งนี้นี้ผิดกับการประชุมรัฐสภาแต่ก่อนที่จะมีแต่เฉพาะพระ

² โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, รศ.ดร. , **หลักรัฐศาสตร์** (กรุงเทพ : คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์), 2548, หน้า 94 – 95.

กับขุนนางเท่านั้น ทว่าในครั้งนี้ได้มีการเชิญอัศวินและราชภรมา่วมประชุมด้วย โดยในแต่ละไชร์ (Shire) ได้เลือกอัศวิน 2 คน เป็นตัวแทน และในแต่ละโบโร (Borough) ก็จะได้เลือกราชภร 2 คนมาเป็นตัวแทน เพื่อเข้าร่วมประชุม การประชุมครั้งนี้เรียกว่า “การประชุมรัฐสภา” (Parliament)

ต่อมาในสมัยของพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 1 (Edward I) โอรสของพระเจ้าเฮนรี่ที่ 3 ได้เรียกประชุมรัฐสภาในปี ค.ศ. 1295 โดยมีพวขุนนางฝ่ายสงฆ์และขุนนางระดับสูง ตัวแทนสามัญชนระดับอัศวินและราชภรร่วมด้วย ตัวแทนสามัญชนเหล่านี้ถือว่าได้รับมอบอำนาจจากประชาชนในท้องถิ่นตน ต้องปฏิบัติตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายและต้องรายงานการปฏิบัติหน้าที่ให้ประชาชนในท้องถิ่นตนทราบ ในครั้งแรกๆพวกสมาชิกจัดเป็น 3 กลุ่ม คือ³

1. กลุ่มชนชั้นสูงหรือขุนนาง (Nobility)
2. กลุ่มพระ (Clergy)
3. กลุ่มสามัญชน (Commoner)

ต่อมาได้มีการแบ่งกลุ่มกันใหม่ โดยพวกพระชั้นผู้น้อย บารอน อัศวินชั้นผู้น้อย ได้นั่งร่วมประชุมกับสามัญชน ส่วนพวกขุนนางกับพระชั้นผู้ใหญ่ซึ่งถือตัวว่าเป็นชนชั้นสูง ได้นั่งประชุมกับอีกกลุ่มหนึ่ง⁴ ซึ่งต่อมาในปลายศตวรรษที่ 14 การทำงานของรัฐสภาได้เริ่มแสดงให้เห็นถึงการแบ่งแยกระหว่างกลุ่มขุนนาง (Lords) และกลุ่มสามัญชน (Common) แม้ว่าโดยทางการจะมีเพียงสภาเดียว แต่ในการประชุมที่พระราชวังเวสต์มินสเตอร์ (Palace of Westminster) ทั้งสองฝ่ายจะนั่งกันอยู่คนละด้าน โดยฝ่ายขุนนางและพวกพระจะนั่งอยู่ทางสภาที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ในฐานะของมหาสภา (Great Council) เสมือนหนึ่งว่าเป็นการสืบทอดสภาที่ปรึกษาหรือมหาสภาในอดีต ซึ่งนำไปสู่การเริ่มต้นการแบ่งแยกของสภาขุนนาง (House of Lords) และ สภาสามัญ (House of Common) ที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน นอกจากนี้สมาชิกจากสภาสามัญยังได้แต่งตั้งตัวแทนของตนให้ทำหน้าที่ประธานสภา (Speaker) เพื่อทำหน้าที่ประสานงานกับพระมหากษัตริย์อีกด้วย⁵

จะเห็นว่าแต่เดิมมาสภาขุนนาง (House of Lords) มีอำนาจทัดเทียมกับสภาสามัญ (House of Common) ต่อมาเมื่อมีการขยายสิทธิเลือกตั้งในศตวรรษที่ 19 ในฐานะของสภาสามัญชนสูงขึ้นเพราะยึดโยงกับประชาชนทำให้มีความเป็นประชาธิปไตย ในขณะที่สภาขุนนางเป็นสถาบันที่มีสมาชิกสืบเชื้อสายเจ้านายและผู้ดีมีตระกูล อำนาจของสภาขุนนางจึงเริ่มลดลงมาตั้งแต่นั้น และในปี ค.ศ.1911 ได้มีพระราชบัญญัติ Parliament Act (1911) ซึ่งลดอำนาจสภาขุนนางอย่างเป็นทางการ คือ สภาขุนนางจะกักร่างพระราชบัญญัติที่ไม่เกี่ยวกับการเงินได้เพียง 2 สมัยประชุม คือ 2 ปี ซึ่งในปี

³ สมบัติ อารังอุยวงศ์, ศ.ดร. , การเมืองอังกฤษ (กรุงเทพ : สำนักพิมพ์เสมาธรรม), 2543, หน้า 28 – 29.

⁴ เฟิงอ้าง, หน้า 29.

⁵ เฟิงอ้าง, หน้า 33.

ค.ศ. 1949 ลดลงมาเหลือเพียง 1 สมัยประชุม และร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะตราเป็นพระราชบัญญัติได้เลยภายใน 1 เดือน หลังจากที่ผ่านมาสภาสมาญ แม้สภาขุนนางจะไม่ให้ความเห็นชอบ จะมีก็แต่ร่างพระราชบัญญัติให้ต่ออายุ (วาระ) รัฐสภาเท่านั้นที่ยังต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาขุนนางจึงจะตราเป็นพระราชบัญญัติได้⁶

จะเห็นได้ว่าสภาสมาญมีบทบาทและความสำคัญเพิ่มมากขึ้น จนกระทั่งกลายเป็นสภานิติบัญญัติที่มีอำนาจสูงสุดดังปรากฏในปัจจุบัน ส่วนสภาขุนนางทำหน้าที่เพียงกลั่นกรองกฎหมายเท่านั้น

สภาสูง (วุฒิสภา) ในสหรัฐอเมริกา

การที่จะกล่าวถึงที่มาของสภาสูงของสหรัฐอเมริกานั้นก็คล้ายกับประเทศอังกฤษ คือ จำเป็นต้องย้อนกลับไปตั้งแต่การก่อตั้งประเทศสหรัฐอเมริกา นั่นเลยทีเดียว

ภายหลังจากที่กองทัพอังกฤษยอมแพ้ต่อกองทัพพลจอร์จ วอชิงตัน ในวันที่ 19 ตุลาคม ค.ศ. 1781 สงครามประกาศอิสรภาพของสหรัฐอเมริกา ก็ปิดฉากลง แม้ว่าจะไม่ได้มีการลงนามในสนธิสัญญาสันติภาพจนกระทั่งปี ค.ศ. 1783 ก็ตาม ทว่าภายหลังจากที่ได้รับชัยชนะแล้ว สหรัฐอเมริกาก็ตกอยู่ในช่วงที่เรียกว่า “ระยะอันตราย”

ระยะอันตรายที่ว่านี้ คือ ช่วงที่สหรัฐอเมริกาใช้การปกครองแบบสมาพันธรัฐ (ระหว่าง ค.ศ. 1781 – 1789) ในระหว่างที่ทำสงครามประกาศอิสรภาพนั้น มลรัฐทั้ง 13 แห่งมีหลักการสำคัญร่วมกันอยู่ 2 ประการ คือ เอกราชและสหภาพ แต่เมื่อสงครามสิ้นสุดลงความจำเป็นที่มลรัฐจะต้องร่วมมือกันเพื่อป้องกันภัยร่วมกันก็หมดลงไปด้วย ดังนั้น ภายหลังจากสงครามประกาศอิสรภาพก็เกิดระยะอันตรายขึ้นเป็นระยะที่เกิดการแตกแยกและกระทบกระทั่งระหว่างมลรัฐและความไม่มั่นคงทางการเมือง ตลอดจนการตกต่ำทางเศรษฐกิจที่มีที่ท่าจะทำให้ประเทศใหม่นี้ล่มจมไปหลังจากได้เอกราชมาไม่นาน

เมื่อพิจารณาการรวมกันเป็นสหภาพของมลรัฐทั้ง 13 มีลักษณะเป็นแบบสมาพันธรัฐ (Confederation) คือ เหมือนกับกลุ่มสัมพันธมิตรมากกว่าประเทศที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ตามทฤษฎีแล้วในการปกครองแบบสมาพันธรัฐนั้นเป็นการใช้อำนาจร่วมกันระหว่างมลรัฐต่างๆ กับรัฐสภา โดยที่แต่ละรัฐมีหนึ่งคะแนนเสียงในรัฐสภาของรัฐบาลกลาง แต่ความจริงแล้วรัฐบาลของมลรัฐมีอำนาจมากกว่ารัฐบาลกลางอย่างมหาศาล รัฐสภาของรัฐบาลกลางไม่สามารถที่จะเก็บภาษีหรือ

⁶ พงศทิธาน ชุมพล, ม.ร.ว., **ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ** (กรุงเทพ : ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), 2544, หน้า 93.

ควบคุมการค้าขายได้ รัฐสภาสามารถขอเงินจากมลรัฐได้ แต่การที่มลรัฐจะจ่ายให้หรือไม่ขึ้นอยู่กับรัฐบาลมลรัฐนั้นๆ รัฐบาลของรัฐบาลกลางไม่มีอำนาจจะบังคับได้

อีกประการหนึ่ง รัฐสภาสามารถออกกฎหมายได้ แต่ไม่มีทางจะรักษากฎหมายได้เนื่องจากเป็นเพียงฝ่ายนิติบัญญัติ มิได้เป็นฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ ดังนั้นจึงขึ้นอยู่กับรัฐบาลมลรัฐที่จะปฏิบัติตามหรือไม่ ถึงกระนั้นก็ตามการแกกกฎหมายก็แสนยาก เพราะจะต้องได้รับความเห็นชอบจากมลรัฐอย่างน้อย 9 มลรัฐในการออกกฎหมาย ส่วนการเพิ่มบทบัญญัติแก้ไขรัฐธรรมนูญของสมาพันธรัฐนั้นจำเป็นต้องได้รับการเห็นชอบโดยเอกฉันท์จากทุกมลรัฐ ซึ่งถ้ามลรัฐใดมลรัฐหนึ่งไม่เห็นด้วย บทบัญญัติที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญนี้ก็ตกไป ซึ่งดูเหมือนจะเป็นไปไม่ได้เลยในการที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงอะไรทั้งสิ้น

ความยุ่งยากภายในประเทศและความไม่มั่นคงทางการเมือง อันเป็นผลจากการที่รัฐบาลสมาพันธรัฐไม่สามารถหาเงินมาใช้จ่ายและจ่ายดอกเบี้ยหนี้สินของประเทศที่ก่อขึ้นเมื่อครั้งสงครามประกาศอิสรภาพ ยิ่งกว่านั้นรัฐบาลสมาพันธรัฐยังไม่มีอำนาจอะไรที่จะปราบปรามการจลาจลซึ่งเกิดขึ้นเป็นอาณัติ

นอกจากนี้มลรัฐต่างๆ ก็แก่งแย่งผลประโยชน์กัน เช่น ปัญหาเรื่องพรมแดนระหว่างมลรัฐนิวเจอร์ซีย์กับมลรัฐนิวแฮมป์เชียร์ และการตั้งกำแพงภาษีระหว่างแมสซาชูเซตส์กับคอนเนตทิคัตกับการแก่งแย่งการควบคุมลำน้ำทางเดินเรือของแม่น้ำแลนดกับเวอร์จิเนีย ซึ่งการทะเลาะกันระหว่างมลรัฐนี้อาจนำมาซึ่งสงครามกลางเมืองได้

ในเวลาเดียวกันประเทศต่างๆ ในยุโรปก็ไม่ได้มีความเกรงใจสมาพันธรัฐแห่งนี้เลย เพราะเห็นว่ารัฐบาลสมาพันธรัฐไม่สามารถแม้แต่จะควบคุมสถานการณ์ภายในได้ โดยทั่วไประยะเวลาหลังสงครามประกาศอิสรภาพนี้เป็นระยะอันตราย ซึ่งประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีที่ท่าว่าจะล่มจมได้โดยง่ายโดยที่ภัยที่มองเห็นอยู่เบื้องหน้าคือการจลาจลที่เกิดขึ้นเสมอจนกฎหมายแทบจะไม่มี ความหมายและประเทศอื่นอาจุกรานอเมริกาเนื่องจากทราบถึงความอ่อนแอและความไม่สงบภายใน ทำให้บรรดาผู้นำของมลรัฐต่างๆ เห็นถึงความสำคัญของการที่จะต้องมียุทธบาลกลางที่เข้มแข็ง แต่ความพยายามที่จะเพิ่มอำนาจให้รัฐบาลของสมาพันธรัฐไม่สามารถที่จะทำได้เลย เพราะการจะเพิ่มเติมบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมนั้นจำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากมลรัฐทั้ง 13 โดยเอกฉันท์

ดังนั้นบรรดาผู้นำของมลรัฐต่างๆ จึงได้ขอร้องให้มลรัฐทุกรัฐส่งผู้แทนของตนมาประชุมที่เมืองฟิลาเดเฟียเพื่อที่จะหาทางแก้ไขสถานการณ์อันเลวร้ายของประเทศด้วยความพยายามที่จะแก้ไข

รัฐธรรมนูญของสมาพันธรัฐ ซึ่งทุกมลรัฐนอกโรดไออร์แลนด์ก็ได้ส่งผู้แทนไปประชุมกันในปี ค.ศ.1787⁷ โดยที่การประชุมในครั้งนี้มีจอร์จ วอชิงตัน เป็นประธานการประชุม

ในการประชุมที่เกิดขึ้นนี้เดิมทีเดิมทีมีหลักการว่าจะเป็นการประชุมเพื่อแก้ไขธรรมนูญของสมาพันธรัฐให้เหมาะสมกับการปกครองประเทศให้มากกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนั้น ทว่าเมื่อได้ประชุมกัน บรรดาผู้แทนของมลรัฐต่างกลับเห็นไปว่าควรที่จะได้มีการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่เสียเลยจะดีกว่า โดยเห็นว่าแม้แต่ละมลรัฐจะมีข้อขัดแย้งแตกต่างกันอยู่มากมาย แต่ก็สามารถที่จะตกลงประนีประนอมกันได้ และหลักการของการประนีประนอมนี้เองที่เป็นลักษณะสำคัญของการเมืองอเมริกัน การประนีประนอมที่สำคัญนั้นมีหลายประการ เช่น

- การประนีประนอมระหว่างรัฐที่มีท่าสและรัฐที่ไม่มีท่าส
- การประนีประนอมระหว่างรัฐกสิกรรมกับรัฐพานิช
- การประนีประนอมเกี่ยวกับการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางทั้งหมดกับแบบสมาพันธรัฐซึ่งอำนาจจะจัดกระจายจนเกินไป

และการประนีประนอมที่สำคัญมากประการหนึ่งก็คือ “การประนีประนอมระหว่างรัฐเล็กกับรัฐใหญ่” โดยในการร่างรัฐธรรมนูญนั้นมลรัฐใหญ่ที่มีพลเมืองมาก ๆ ต้องการให้สมาชิกนิติบัญญัติมีที่มาจากการเลือกตั้งสมาชิกจากรัฐต่างๆตามจำนวนประชาชนของรัฐนั้นๆ กล่าวคือ รัฐที่มีพลเมืองมากก็จะมีผู้แทนในสภานิติบัญญัติมากกว่ารัฐที่มีพลเมืองน้อยกว่า ซึ่งเป็นธรรมดาอยู่เองที่รัฐเล็กย่อมไม่เห็นด้วย เพราะเท่ากับว่าตนเองจะเป็นฝ่ายเสียเปรียบ ดังนั้นรัฐเล็กจึงเสนอให้แต่ละรัฐมีผู้แทนในสภานิติบัญญัติแห่งชาติเท่ากันทุกรัฐซึ่งบรรดารัฐใหญ่ต่างก็ไม่เห็นชอบด้วยกับข้อเสนอนี้

ดังนั้นจึงมีการประนีประนอมที่จะให้รัฐสภาของชาติประกอบด้วยสภาสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎรที่เลือกตั้งสมาชิกมาตามจำนวนของประชาชนกับสภาสูง (Senate) หรือวุฒิสภา ที่ทุกมลรัฐจะมีผู้แทนในสภาแห่งนี้จำนวนเท่าๆกันไม่ว่ารัฐเล็กหรือรัฐใหญ่ คือมลรัฐหนึ่งๆจะมีผู้แทนในสภาสูงจำนวน 2 คน ซึ่งการจะผ่านกฎหมายใดๆก็ตามจะต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองสภา และการออกกฎหมายเกี่ยวกับการเงินจะต้องเริ่มต้นที่สภาผู้แทนราษฎรก่อนทุกครั้งไป

จากที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ชัดเจนว่าวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกาที่มีที่มาจากการประนีประนอมระหว่างรัฐเล็กและรัฐใหญ่เพื่อที่จะให้การร่างรัฐธรรมนูญสามารถที่จะสำเร็จลุล่วงไปได้

วุฒิสภาของประเทศไทย

⁷ โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, รศ.ดร. , การเมืองการปกครองสหรัฐอเมริกา : แนวพินิจทางประวัติศาสตร์ (กรุงเทพ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์), 2548, หน้า 29 – 30.

จะเห็นได้ว่าในอังกฤษและสหรัฐอเมริกา⁸ วุฒิสภาล้วนแล้วแต่มีที่มาตามเหตุผลความจำเป็นทางประวัติศาสตร์และรัฐศาสตร์ของแต่ละประเทศ แต่ที่สำคัญคือ ที่มาของวุฒิสภาในประเทศทั้งสองนั้นต่างมีพัฒนาการและมีที่มาชัดเจน

สำหรับกรณีของประเทศไทยนั้นหากว่ากันตามตัวอักษรแล้ว “วุฒิสภา” เกิดขึ้นมาพร้อมกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

ตามบทบัญญัติในหมวด 6 อำนาจอธิปไตยบัญญัติ ส่วนที่ 1 บททั่วไป มาตรา 73 วรรคแรก ความเป็นว่า “รัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทน”

ทว่าคำว่า “วุฒิสภา” นี้เป็นคำที่เปลี่ยนแปลงมาจากคำว่า “พฤษสภา” โดยหนังสือเรื่องวุฒิสภาไทย “ฉบับสมบูรณ์” จัดทำโดยสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ได้ให้คำอธิบายดังต่อไปนี้

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่สามของประเทศประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2489 กำหนดให้ใช้ระบบสองสภาเป็นครั้งแรก กล่าวคือ กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนมาจากการเลือกตั้ง และพฤษสภามาจากการเลือกตั้งทางอ้อม... จากความเป็นมาดังกล่าวจึงถือได้ว่าสถาบันวุฒิสภาได้ถือกำเนิดและเริ่มมีบทบาทในระบบการเมืองไทยขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ.2489 นี้เป็นต้นมา

“พฤษสภา” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 80 คน มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม กล่าวคือ ให้มี “องค์การเลือกตั้งสมาชิกพฤษสภา” ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งโดยราษฎรโดยตรงในขณะนั้นเป็นผู้เลือกสมาชิกพฤษสภา ซึ่งกระทำเมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2489

ต่อมาวันที่ 8 พฤศจิกายน 2490 จอมพลผิน ชุณหะวัณ ได้ก่อรัฐประหารโค่นล้มรัฐบาลและยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 และได้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับที่สี่ขึ้น คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 โดยกำหนดให้ใช้ระบบสองสภาประกอบด้วยวุฒิสภา ซึ่งเปลี่ยนชื่อมาจากพฤษสภาโดยพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง มีจำนวนเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทน และสภาผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง มีจำนวนตามสัดส่วนประชากร ในแต่ละจังหวัดสองแสนคนต่อผู้แทนหนึ่งคน”⁸

แม้ว่าคำอธิบายข้างต้นจะเห็นว่าสถาบันวุฒิสภานี้กำเนิดขึ้นมาตั้งแต่ พ.ศ.2489 อันเป็นการเริ่มต้นใช้ระบบสองสภาก็ตาม แต่ทว่า หากพิจารณาตามเนื้อหาและภารกิจแล้วจะพบว่าวุฒิสภาตามนัยของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 หรือพฤษสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 นั้น ได้ถือกำเนิดขึ้นมาแล้วนับตั้งแต่ “พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม พ.ศ.2475” ดังจะได้บรรยายความดังต่อไปนี้

⁸ วุฒิสภา, สำนักงานเลขาธิการ, วุฒิสภาไทย “ฉบับสมบูรณ์” (กรุงเทพ : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา), 2540, หน้า 11 – 12.

บทบัญญัติของพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม พ.ศ.2475 มาตรา 10 ระบุว่า

สมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรจะต้องเป็นไปตามกาลสมัยดังนี้

สมัยที่ 1

นับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นต้นไปจนกว่าจะถึงเวลาที่สมาชิกในสมัยที่ 2 จะเข้ารับตำแหน่งให้ คณะราษฎรซึ่งมีคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารเป็นผู้ใช้อำนาจแทนจัดตั้งผู้แทนราษฎรชั่วคราวขึ้นเป็น จำนวน 70 นายเป็นสมาชิกในสภา

สมัยที่ 2

ภายในเวลา 6 เดือนหรือจนกว่าการจัดประเทศเป็นปกติเรียบร้อย สมาชิกในสภาจะต้องมี บุคคล 2 ประเภททำกิจการร่วมกัน คือ

ประเภทที่ 1 ผู้แทนซึ่งราษฎรจะได้เลือกขึ้นจังหวัดละ 1 นาย ถ้าจังหวัดใดมีสมาชิกเกินกว่า 100,000 คน ให้จังหวัดนั้นเลือกผู้แทนเพิ่มขึ้นอีก 1 นายทุกๆ 100,000 นั้น เศษของ 100,000 ถ้าเกินกว่าครึ่งให้นับเพิ่มขึ้นอีก 1

ประเภทที่ 2 ผู้เป็นสมาชิกอยู่แล้วในสมัยที่ 1 มีจำนวนเท่ากับสมาชิกประเภทที่ 1 ถ้า จำนวนเกินให้เลือกกันเองว่าผู้ใดจะคงเป็นสมาชิกต่อไป ถ้าจำนวนขาดให้ผู้ที่มีตัวอยู่เลือกบุคคลใดๆ เข้าแทนจนครบ

สมัยที่ 3

เมื่อจำนวนราษฎรทั่วพระราชอาณาเขตได้สอบไล่วิชาประถมศึกษาได้เป็นจำนวนเกินกว่าครึ่ง และอย่างช้าต้องไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญนี้ สมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรจะต้องเป็นผู้ที่ ราษฎรได้เลือกตั้งขึ้นเองทั้งสิ้น สมาชิกประเภทที่ 2 เป็นอันไม่มีอีกต่อไป

ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม พ.ศ.2475 พบว่าแม้ รัฐสภาจะเป็นระบบสภาเดียวแต่ภายในสภานั้นก็มีสมาชิก 2 ประเภท คือ

1. สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง
2. สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม

ทว่าสมาชิกประเภทที่ 2 นั้น ก่อนที่จะได้มีการเลือกตั้งโดยอ้อมก็ต้องรอจนถึงในสมัยที่ 2 และ จะต้องรอจนกระทั่งถึงสมัยที่ 3 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 จึงจะหมดสิ้นไป คงเหลือแต่ เพียงราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งเท่านั้น อันเป็นความประสงค์แท้จริงของพระราชบัญญัติธรรมนูญ การปกครองแผ่นดินสยาม พ.ศ.2475 ดังนั้น สภาผู้แทนราษฎรในสมัยแรกนี้จึงมีที่มาจากการแต่งตั้ง

และด้วยเหตุที่ว่าในสมัยแรกนี้ยังไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากกาการเลือกตั้งของราษฎรเลย ดังนั้นสภาผู้แทนราษฎรจึงมีแต่สมาชิกที่มาจากกาการแต่งตั้งทั้งสิ้น รวม 70 นาย

นอกจากนี้แล้วสิ่งที่เรียกว่าสภาผู้แทนราษฎร “สมัยที่ 2” และ “สมัยที่ 3” ตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม พ.ศ.2475 นั้นก็ได้เกิดขึ้น ด้วยหลังจากนั้นเป็นระยะเวลาประมาณ 5 เดือน “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2475” ก็ได้รับการประกาศใช้ในวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ.2475 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับที่สองของไทยนี้ก็ยังคงมีรัฐสภาในรูปแบบสภาเดียวแต่มีสมาชิก 2 ประเภท ดังเช่นเดิม โดยบทบัญญัติในหมวด 7 การใช้รัฐธรรมนูญและบทเฉพาะกาล มาตรา 65 ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2475 ระบุว่า

เมื่อราษฎรผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ยังมีการศึกษาไม่จบประถมศึกษาสามัญมากกว่ากึ่งจำนวนทั้งหมดและอย่างช้าต้องไม่เกินกว่าสิบปีนับแต่วันใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.2475 สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท มีจำนวนเท่ากัน

- (1) สมาชิกประเภทที่ 1 ได้แก่ผู้ที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามเงื่อนไขในบทบัญญัติมาตรา 16 , 17
- (2) สมาชิกประเภทที่ 2 ได้แก่ผู้ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างเวลาที่ใช้บทบัญญัติเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475

ซึ่งมีผู้เรียกว่าช่วงเวลานี้เป็น “ยุค ส.ส. ประเภทสอง 10 ปี” โดยเป็นช่วงเวลาตั้งแต่วันที่ 20 มิถุนายน 2476 ถึงวันที่ 27 มิถุนายน 2485 ซึ่งเป็นวันที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ 2 (ประเภทแต่งตั้ง) ควรจะถูกยุบเลิกไปตามบทเฉพาะกาลแห่งรัฐธรรมนูญ แต่ปรากฏว่าได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญว่าด้วยบทเฉพาะกาล ยืดอายุสมาชิกประเภทแต่งตั้งนี้ออกไปอีก 10 ปี เป็น 20 ปี (คือ ให้มีสมาชิกประเภทแต่งตั้งต่อไปอีกจนถึงปี พ.ศ.2495)⁹

โดยรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยบทเฉพาะกาล พุทธศักราช 2483 มาตรา 3 ระบุว่า

ให้ยกเลิกข้อความในมาตรา 65 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และใช้ความต่อไปนี้แทน

⁹ สมบูรณ์ ไพรินทร์, ร.อ.อ. , บันทึกเหตุการณ์ทางการเมือง ตั้งแต่ 24 มิถุนายน 2475 – 215 ธันวาคม 2515 (กรุงเทพ : สำนักค้นคว้า วิจัย ทางสังคมและเทคนิควิทยา), 2516, หน้า 48.

“มาตรา 65 ตั้งแต่วันใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินไทยชั่วคราว พุทธศักราช 2475 เป็นกำหนดเวลาสี่สิบปี สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกสองประเภทมีจำนวนเท่ากัน

- (1) สมาชิกประเภทที่ 1 ได้แก่ผู้ที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามเงื่อนไขในบทบัญญัติมาตรา 16 และ มาตรา 17
- (2) สมาชิกประเภทที่ 2 ได้แก่ผู้ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างเวลาที่ใช้บทบัญญัติเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475”

เหตุแห่งการที่ต้องมีสมาชิกประเภทที่ 2 ในเบื้องต้นนั้น เป็นที่เข้าใจได้ว่าเมื่อประเทศได้เปลี่ยนแปลงการปกครองมาใหม่นั้นการที่จะจัดการเลือกตั้งทั่วไป โดยให้ราษฎรเป็นผู้เลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเองทั้งหมดเป็นเรื่องที่จะกระทำได้อย่างยิ่ง แต่เมื่อได้มีการจัดการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตยมาได้เป็นระยะเวลาช่วงหนึ่งแล้วเหตุใดจึงยังคงต้องมีสมาชิกประเภทที่ 2 อยู่ พระราชบัณฑิตยสถานหนึ่งของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เรื่อง “ข้อไขต่างๆเพื่อเสนอต่อคณะรัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎร” ได้ให้ข้อสังเกตที่น่าสนใจไว้ดังนี้

“...ความประสงค์ที่จะให้มีสมาชิกประเภทที่ 2 นั้น ข้าพเจ้าได้ยินกล่าวกันว่าเพราะประเทศเรายังไม่คุ้นเคยกับการปฎิหาราชาการในสภาฯ จึงควรให้มีสมาชิกประเภทที่ 2 ซึ่งเลือกตั้งโดยคุณวุฒิที่เป็นผู้มีวิชาสูงหรือเคยชินกับการทำงานแผ่นดินเพื่อเป็นผู้นำทางให้แก่สมาชิกประเภทที่ 1 ที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นมา หลักการอันนี้ก็พอฟังได้ถ้าได้ทำกันตามนั้นจริง แต่เมื่อได้ตั้งกันขึ้นแล้วหาเป็นเช่นนั้นไม่ กลับกลายเป็นเลือกตั้งแต่พวกที่อยู่ในคณะผู้ก่อการเป็นส่วนมาก และความจริงหาได้มีคุณวุฒิหรือความเคยชินกับงานดีไปกว่าสมาชิกประเภทที่ 1 เลย เมื่อการเป็นดังนี้ ก็จำเป็นอยู่เองที่จะมีผู้กล่าวว่า คณะรัฐบาลเลือกตั้งคนเหล่านั้น เพื่อความประสงค์ที่จะกุมอำนาจไว้ให้ได้เท่านั้น แม้ราษฎรจะเห็นด้วยกับนโยบายของตนหรือไม่ก็ดี ข้อความในมาตรา 2 แห่งรัฐธรรมนูญก็เป็นหมันไปทันที เป็นการเขียนเพื่อตอบตา เพื่อหลอกกันเล่นเท่านั้นเอง”¹⁰

จากพระราชบัณฑิตยสถานของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจะเห็นได้ว่า จุดมุ่งหมายของการให้มีสมาชิกประเภทที่ 2 นั้น ตามนิพนธ์ก็เพื่อ “เป็นผู้นำทางให้แก่สมาชิกประเภทที่ 1” หรือเรียกให้ง่ายว่าทำหน้าที่เสมือนเป็น “พี่เลี้ยง” ให้แก่สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งนั่นเอง

¹⁰ แกมสุข นุ่มนนท์, **ละครการเมือง 24 มิถุนายน 2475**, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพ : หอรัตนชัยการพิมพ์), 2545, หน้า 143 – 144.

แต่ตามพัตินัยแล้วการคงสมาชิกประเภทที่ 2 ไว้ก็เพื่อ “ความประสงค์ที่จะกุมอำนาจไว้ให้ได้เท่านั้น” โดยใช้เป็นฐานเสียงให้แก่คณะรัฐบาลนั่นเอง

ต่อมาในรัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 ของไทยนั้นรัฐสภาก็ได้เปลี่ยนรูปแบบมาเป็นแบบ 2 สภา โดยยกเลิกสมาชิกประเภท 2 ในสภาผู้แทนราษฎรซึ่งที่มาจากการแต่งตั้ง แต่ก็ได้สร้างวุฒิสภาขึ้นมาแทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 2

ในเรื่องนี้หนังสือ “ประวัติรัฐธรรมนูญไทย” ได้ให้เหตุผลว่า “ความสำคัญที่กำหนดให้มีวุฒิสภานี้ก็โดยเหตุผลที่ว่า เพื่อเป็นหลักประกันของประเทศชาติ ในการที่ได้ยกเลิกสมาชิกประเภท 2 ตามบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญเดิม พ.ศ.2475 ให้มีแต่ประเภท 1 ประเภทเดียว จึงให้มีวุฒิสภาสำหรับให้เป็นเครื่องเหนี่ยวรั้ง ให้กิจการงานของประเทศดำเนินไปตามภาวะที่เหมาะสมสมควร วุฒิสภากับสภาผู้แทนมีอำนาจควบคุมราชการแผ่นดิน”¹¹

จากคำอธิบายข้างต้นนี้จะเห็นได้ว่า อันที่จริงแล้ว “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2” มิได้หายไปไหน แต่ได้แยกออกจากสภาผู้แทนราษฎรมาเป็น “วุฒิสภา” เท่านั้น และวุฒิสภานี้เองก็ได้กลายมาเป็น “วุฒิสภา” ตามที่กล่าวไว้แล้วข้างต้น

ดังที่ได้อธิบายมานี้จะเห็นได้ว่าหากพิจารณาตามเนื้อหาของรัฐธรรมนูญแล้วก็จะสามารถเชื่อมโยงให้เห็นได้ว่าวุฒิสภานั้นถือกำเนิดขึ้นมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทยเลยทีเดียว คือจาก “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2” มาเป็น “วุฒิสภา” และเปลี่ยนเป็น “วุฒิสภา” ในที่สุด

วุฒิสภาของประเทศไทยเองก็มีเหตุผลที่มาทั้งทางประวัติศาสตร์และรัฐศาสตร์เช่นเดียวกันกับวุฒิสภาของอังกฤษและสหรัฐอเมริกา มิใช่กำเนิดขึ้นมาจากความว่างเปล่า

นอกจากนี้แล้วภารกิจของวุฒิสภาไทยก็มีวิวัฒนาการมาตั้งแต่ พ.ศ. 2475 จนกระทั่งปัจจุบันเช่นกัน ดังจะได้กล่าวต่อไป

ภารกิจของวุฒิสภา : จากยุคของการแต่งตั้งมาสู่ยุคของการเลือกตั้ง

นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นต้นมาจนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 สมาชิกวุฒิสภาล้วนแล้วแต่มีที่มาจากการแต่งตั้งทั้งสิ้น นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้ประธานวุฒิสภาดำรงตำแหน่งประธานรัฐสภา ส่วนประธานสภาผู้แทนราษฎรนั้นดำรงตำแหน่งรองประธานรัฐสภา

¹¹ สิริ เปรมจิตต์, ประวัติรัฐธรรมนูญไทย : ฉบับแรก พ.ศ.2475 ถึงฉบับปัจจุบัน (กรุงเทพ : โรงพิมพ์ประจักษ์วิทยา), 2511, หน้า 203.

แต่เดิมนั้นสมาชิกรัฐสภาที่มาจากการแต่งตั้งอันได้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 สมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 สุดท้ายได้แก่สมาชิกวุฒิสภา ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญทุกฉบับยกเว้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

สมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งเหล่านี้หากพิจารณาจากพระราชบันทึกของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ดังกล่าวมาแล้วก็จะพบว่าเจตนารมณ์ที่แท้จริงคือ “คณะรัฐบาลเลือกตั้งคนเหล่านั้น เพื่อความประสงค์ที่จะกุมอำนาจไว้ให้ได้เท่านั้น แม้ราษฎรจะเห็นด้วยกับนโยบายของตนหรือไม่ก็ดี”

ณรงค์ พ่วงพิศ และ สุรวุฒิ ปัดไธสง ได้ทำการศึกษาเรื่อง “อำนาจหน้าที่และบทบาทของสมาชิกรัฐสภาไทยที่มาจากการแต่งตั้ง” และได้สรุปถึงเจตนารมณ์ของการกำหนดให้มีสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งไว้อย่างน่าสนใจ ดังจะได้นำเสนอพอเป็นสังเขป ดังนี้¹²

- ในทางนิติบัญญัติแต่งตั้งผู้แทนราษฎรชั่วคราว (ภายใต้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475) ก็เพื่อทำหน้าที่นิติบัญญัติ แต่เจตนารมณ์อันแท้จริงก็ถือเป็นการสร้างความชอบธรรมให้กับผู้แต่งตั้งหรือกล่าวให้ชัดเจนก็คือเป็นการสร้างความชอบธรรมให้กับผู้แต่งตั้งหรือกล่าวให้ชัดเจนก็คือความชอบธรรมของคณะราษฎร นอกจากนี้ยังต้องการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชั่วคราวเป็นฐานอำนาจของรัฐบาลของคณะราษฎรอีกด้วย เพราะขณะนั้นเพิ่งเสร็จสิ้นการปฏิวัติใหม่ๆ สถานการณ์การเมืองกำลังเปลี่ยนแปลง
- สมาชิกวุฒิสภา (ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489) ที่ได้รับการเลือกตั้งทางอ้อมในระยะแรกรัฐธรรมนูญก็ให้อำนาจในการควบคุมราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญโดยทางนิติบัญญัติ คือ มีการตั้งกระทู้ถามได้หรือการให้ความไว้วางใจในการแถลงนโยบายในรัฐสภาได้ แต่ในด้านเจตนารมณ์ของการมีสมาชิกวุฒิสภาก็เพื่อให้การสนับสนุนรัฐบาล และเป็นเครื่องถ่วงดุลกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรมาโดยตรง
- สมาชิกวุฒิสภา (ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490) เจตนารมณ์อันแท้จริงก็ต้องการให้วุฒิสภามีฐานะเป็นสภาของฝ่ายบริหาร มีอำนาจในการสนับสนุนรัฐบาลหรือควบคุมรัฐบาลที่คณะรัฐประหารให้การสนับสนุน

¹² ณรงค์ พ่วงพิศ และ สุรวุฒิ ปัดไธสง, รายงานการวิจัย เรื่อง อำนาจหน้าที่และบทบาทของสมาชิกรัฐสภาไทยที่มาจากการแต่งตั้ง (กรุงเทพ : กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร), 2542.

- สมาชิกวุฒิสภา (ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511) เจตนารมณ์ที่แท้จริงของการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาในครั้งนี้ก็เพื่อให้การสนับสนุนและเป็นเครื่องมือของรัฐบาลอย่างแท้จริง เพราะในบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญกำหนดว่า ภายใน 15 วัน นับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญจะต้องมีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 120 คน และเมื่อได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้เพิ่มหรือลดจำนวนสมาชิกวุฒิสภาได้ให้มีจำนวนเท่ากับที่กำหนดไว้
- สมาชิกวุฒิสภา (ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521) ในการแต่งตั้งวุฒิสภาชุดแรกภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ เมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ.2522 ปรากฏว่ารัฐบาลได้แต่งตั้งข้าราชการประจำ (ทหาร) เป็นสมาชิกวุฒิสภาอีกตำแหน่งหนึ่ง เป็นจำนวนมากถึงร้อยละ 80 และถ้ารวมกับข้าราชการบำนาญและพนักงานรัฐวิสาหกิจ สมาชิกวุฒิสภาชุดนี้ประกอบด้วยข้าราชการถึงร้อยละ 88.44 สะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งนี้ เพื่อให้วุฒิสภาอยู่ใต้อาณัติของฝ่ายรัฐบาลนั่นเอง
- สมาชิกวุฒิสภา (ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534) มีเจตนารมณ์อันแท้จริงอยู่ที่การให้การสนับสนุนต่อรัฐบาล ซึ่งคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ พยายามจะสืบทอดเจตนารมณ์ด้วยการหาทางส่งตัวแทนเข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรี ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ และมีการเลือกตั้งทั่วไปแล้ว

จะเห็นได้ว่าบทบาทของวุฒิสภาที่ผ่านมาส่วนมากแล้วจะเน้นไปที่การเป็นฐานอำนาจให้แก่รัฐบาลซึ่งส่วนมากมักเป็นรัฐบาลที่ไม่ได้มากจากการเลือกตั้งโดยแท้จริง แต่เมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 ก็ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญกล่าวคือ สมาชิกวุฒิสภา จะต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชน และตำแหน่งประธานรัฐสภาก็ได้กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา ส่วนประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา

การกำหนดให้มีวุฒิสภาตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีความเปลี่ยนแปลงไปจากที่ผ่านมาเป็นอย่างมาก กล่าวคือ เน้นบทบาทไปที่การเป็นสภาที่คอยทำหน้าที่กลั่นกรองกฎหมาย รวมทั้งตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลควบคู่กันไปด้วย ดร.เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง สมาชิกวุฒิสภาให้ความเห็นที่น่าสนใจไว้ว่า

“รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พ.ศ.2540 เปิดมิติใหม่ทางการเมือง บัญญัติให้ ส.ว. มาจากการเลือกตั้งของประชาชน เป็นอิสระจากพรรคการเมือง โดยห้ามสังกัดพรรคการเมืองอย่างเด็ดขาด มี

หน้าที่เป็นฝ่ายตรวจสอบอำนาจรัฐ กำกับดูแลการทำงานของรัฐบาล กลั่นกรองกฎหมาย ตลอดจนเสนอแนะความรู้ความคิดเห็นแก่ฝ่ายรัฐบาลอย่างอิสระ

ส.ว. ยุคปฏิรูปการเมือง มีอำนาจหน้าที่การตรวจสอบฝ่ายบริหารเพิ่มขึ้น จะเปิดอภิปรายรัฐบาลก็ได้ จะตั้งกระทู้ถาม จะเสนอญัตติ หรือจะพิจารณาถอดถอนรัฐมนตรีและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงก็ได้รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่แต่งตั้งคนดีๆให้ไปดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

เรียกว่า รัฐธรรมนูญได้แบ่งปันอำนาจนิติบัญญัติส่วนหนึ่งของฝ่ายค้านมาให้อวุฒิสภา ซึ่งถ้า ส.ว. อยู่ในสังกัดพรรครัฐบาลหรือพรรคฝ่ายค้าน ก็จะไม่สามารถทำหน้าที่ตรวจสอบตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ แต่ถ้า ส.ว. เป็นอิสระจากพรรคการเมืองจริงๆก็จะช่วย “ดุลและคานอำนาจ” ในระบบการเมือง สามารถเป็นกลไกสำคัญของการปฏิรูปการเมือง¹³

ความเห็นดังกล่าวข้างต้นแสดงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของวุฒิสภาให้เห็นได้เป็นอย่างดี และบทบาทใหม่ของวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ก็เป็นที่คาดหวังของประชาชนจำนวนไม่น้อยว่าจะสามารถทำหน้าที่ถ่วงดุลให้การเมืองไทยมีความสมดุล กล่าวคือ หากว่ารัฐบาลจะสามารถมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรได้อย่างเด็ดขาดกระทั่งจัดตั้งเป็นรัฐบาลพรรคเดียวได้ แต่วุฒิสภาก็จะทำหน้าที่ถ่วงดุลให้บรรดากฎหมายที่ตราและมติต่างๆที่มาจากรัฐสภาเป็นไปอย่างมีเหตุมีผล มิใช่ตกอยู่ในสถานะที่เรียกว่า “พวกมากลากไป”

แต่ข้อสมมติฐานตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะเป็นจริงได้ก็ด้วยการที่สมาชิกวุฒิสภาต้องเป็นอิสระจากพรรคการเมืองโดยแท้จริง เพื่อที่ว่าสมาชิกวุฒิสภาจะสามารถฝักใฝ่อยู่กับผลประโยชน์ของ “ปวงชนชาวไทย” ได้อย่างเต็มที่ มิใช่อิงแอบอยู่กับพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งอันจะทำให้การกระทำหน้าที่ของวุฒิสภาเบี่ยงเบนไปจากสิ่งที่ควรกระทำ¹⁴

บทบาทและผลงานของวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งชุดแรกภายหลังจากการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2543 ที่ได้แสดงให้เห็นประชาชนได้ประจักษ์เป็นเครื่องยืนยันได้เป็นอย่างดีว่าเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้นเป็นจริงขึ้นมาอย่างน้อยเพียงใดในขณะที่วาระของวุฒิสภาชุดปัจจุบันกำลังจะหมดลงในอีกไม่กี่เดือนข้างหน้า การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาชุด

¹³ เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, ดร. “ไม่ได้อยากเป็น ส.ว. มาตั้งแต่เกิด (1)” เนชั่นสุดสัปดาห์ ฉบับประจำวัน 3 ตุลาคม 2548, หน้า 29.

¹⁴ ดังนั้นแล้วรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 126 (1) จึงกำหนดห้ามมิให้ผู้ที่ เป็นสมาชิก หรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

ใหม่เข้ามาทำหน้าที่สืบทอดไปก็ต้องเริ่มต้นขึ้น ซึ่งวุฒิสภาชุดใหม่ที่จะเข้ามาทำหน้าที่ก็ต้องตระหนักถึงภาระหน้าที่ของตนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและความคาดหวังที่ประชาชนมีต่อสถาบันวุฒิสภา

ทั้งนี้ เพื่อให้สมกับที่ได้ชื่อว่าเป็นวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนและมีหน้าที่พิทักษ์ประโยชน์สุขของปวงชนชาวไทย มิใช่เป็นวุฒิสภาที่มีภารกิจเป็นฐานอำนาจสนับสนุนหรือเป็นเครื่องมือของผู้ที่กุมอำนาจเป็นรัฐบาลเป็นหลักแต่เพียงอย่างเดียว ดังเช่น ที่วุฒิสภาซึ่งมาจากการแต่งตั้งหลายชุดในอดีตเคยต้องรับภารกิจนี้มาก่อน

จริงหรือไม่

บรรณานุกรม

โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, รศ.ดร. , **การเมืองการปกครองสหรัฐอเมริกา : แนวพินิจทางประวัติศาสตร์** (กรุงเทพ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์), 2548.

_____, **หลักรัฐศาสตร์** (กรุงเทพ : คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์), 2548.

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, ดร. “ไม่ได้อยากเป็น ส.ว. มาตั้งแต่เกิด (1)” **เนชั่นสุดสัปดาห์** ฉบับประจำวันที่ 3 ตุลาคม 2548.

ณรงค์ พว่งพิศ และ สุรวุฒิ บัดโธสง, **รายงานการวิจัย เรื่อง อำนาจหน้าที่และบทบาทของสมาชิกวุฒิสภาไทยที่มาจากการแต่งตั้ง** (กรุงเทพ : กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร), 2542.

แถมสุข นุ่มนนท์, **ละครการเมือง 24 มิถุนายน 2475**, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพ : หอรัตนชัยการพิมพ์), 2545.

พฤทธิสาณ ชุมพล, ม.ร.ว. , **ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ** (กรุงเทพ : ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), 2544.

เลขาธิการวุฒิสภา, สำนักงาน. **วุฒิสภาไทย “ฉบับสมบูรณ์”** (กรุงเทพ : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา), 2540.

วุฒิสภา, สำนักงานเลขาธิการ, **วุฒิสภาไทย “ฉบับสมบูรณ์”** (กรุงเทพ : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา), 2540.

สมบัติ อารังญวงศ์, ศ.ดร. , การเมืองอังกฤษ (กรุงเทพ : สำนักพิมพ์เสมาธรรม), 2543.

สมบุญ ไพรินทร์, ร.อ.อ. , บันทึกเหตุการณ์ทางการเมือง ตั้งแต่ 24 มิถุนายน 2475 – 21 ธันวาคม 2515 (กรุงเทพ : สำนักค้นคว้า วิจัย ทางสังคมและเทคนิควิทยา), 2516.

สิริ เปรมจิตต์, ประวัติรัฐธรรมนูญไทย : ฉบับแรก พ.ศ.2475 ถึงฉบับปัจจุบัน (กรุงเทพ : โรงพิมพ์ประจักษ์วิทยา), 2511.