



**RIG
ROCK 5**

11

**ชุดข้อเสนอเชิงนโยบาย (Policy Brief)
เพื่อการพัฒนาและปรับปรุงโครงสร้างและเนื้อหา
ของรัฐธรรมนูญเพื่อการปฏิรูปประเทศ**

ประเด็นสำคัญที่พึงมีในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐสภา



รัฐสภา

รศ.ดร.ภูมิ มูลศิลป์¹



แนวคิดเกี่ยวกับรัฐสภานั้นสืบมาจากแนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตย ในระบอบประชาธิปไตย ที่ถือว่าการปกครองต้องถือมติปวงชนเป็นใหญ่ จึงต้องจัดให้มีผู้แทนปวงชนผ่านกระบวนการเลือกตั้งเพื่อรับความคิดเห็นของประชาชนไปปฏิบัติโดยการออกเสียงแทนในเรื่องต่างๆ โดยรัฐสภาเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติที่อาจมีโครงสร้างเป็นแบบสภาเดียว (Unicameral Assembly) หรืออาจมีสองสภา (Bicameral Assembly) ก็ได้ ทั้งนี้ ระบบรัฐสภาเป็นกลไกการปกครองที่ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลมีที่มาจากรัฐสภา และมีความรับผิดชอบต่อรัฐสภา โดยในระบบรัฐสภา ตำแหน่งประมุขแห่งรัฐและตำแหน่งหัวหน้ารัฐบาลมักแยกออกจากกัน โดยหัวหน้ารัฐบาลเป็นนายกรัฐมนตรี ในขณะที่ประมุขแห่งรัฐเป็นพระมหากษัตริย์ตามการสืบสันตติวงศ์ หรือประธานาธิบดีจากการเลือกตั้ง

¹ คณบดีคณะสังคมศาสตร์, อาจารย์ประจำหลักสูตรนิติศาสตร์บัณฑิต คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

ระบบรัฐสภาแบ่งได้เป็นสองรูปแบบใหญ่ ได้แก่

1 ระบบสภาเดียว ได้แก่ สภานิติบัญญัติ ที่มีสมาชิกฝ่ายเดียว หรือประเภทเดียว ประชุมพร้อมกันในเวลาและสถานที่เดียวกัน มีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกัน ปกติแล้วควรมีที่มาอย่างเดียวกัน เช่น ผ่านการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งอย่างใดอย่างหนึ่ง หรืออาจแบ่งสมาชิกออกเป็นสองประเภทก็ได้ เช่น สมาชิกสภาประเภทหนึ่งมาจากการเลือกตั้ง สมาชิกสภาประเภทสองมาจากการแต่งตั้ง เป็นต้น

2 ระบบสองสภา หมายถึง สภานิติบัญญัติ แบ่งออกเป็นสองฝ่ายหรือสองประเภท ซึ่งอาจมีคุณสมบัติต่างกัน และมีการประชุมในเวลาและสถานที่ต่างกัน มีอำนาจหน้าที่มากน้อยต่างกัน และอาจมีวาระการดำรงตำแหน่งต่างกัน มีจำนวนสมาชิกต่างกัน หรืออาจมีฐานะเป็นผู้แทนของประชาชนทั่วทั้งประเทศหรือแต่ละมลรัฐก็ได้ ในกรณีพิเศษ สภาที่สองอาจประชุมร่วมกันหรือพร้อมกันก็ได้ ซึ่งโดยปกติแล้ววัตถุประสงค์ของการมีสองสภา ได้แก่

1

เพื่อถ่วงอำนาจ
ระหว่างสภานิติบัญญัติ
กับรัฐบาล

2

เพื่อเหนี่ยวรั้ง
หรือคานอำนาจ
กับสภาผู้แทนราษฎร

3

เพื่อตรวจสอบหรือหักท้วง
เพื่อให้การออกกฎหมาย
รอบคอบและถูกต้องยิ่งขึ้น

4

เพื่อเป็นเวทีหรือเปิดโอกาส
ให้บุคคลบางกลุ่ม
มีโอกาสทางการเมืองได้

5

เพื่อเป็นฐานอำนาจหรือฝ่ายรัฐบาล
โดยมักพัฒนามาจากการแต่งตั้ง
ของฝ่ายรัฐบาลหรือคณะบุคคล

3

เมื่อกล่าวถึงระบบสองสภา มีข้อถกเถียงสำคัญว่าประเทศไทยควรมีองค์กรวุฒิสภาหรือไม่ หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า ระบบรัฐสภาของไทยควรเป็นระบบสภาคู่หรือสภาเดียว นอกจากต้องพิจารณาถึงข้อดีและข้อเสียดังกล่าวแล้ว ควรพิจารณาเกี่ยวกับองค์ประกอบที่ช่วยให้พิจารณารูปแบบของสภาได้จากแนวคิดของศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม ที่ได้อธิบาย (มนตรี รูปสุวรรณ, 2543) ไว้ดังต่อไปนี้

- 1 **ประวัติศาสตร์และวิวัฒนาการทางการเมืองของแต่ละประเทศ** เป็นสิ่งที่สามารถกำหนดได้ว่า ประเทศนั้น ๆ ควรมีสภาคู่หรือสภาเดียว
- 2 **รูปแบบของรัฐ** เป็นสิ่งที่สามารถกำหนดได้เช่นเดียวกันว่ารัฐนั้นควรมีสภาเดียวหรือสภาคู่ อาทิ ประเทศที่เป็นรัฐรวม เช่น สหรัฐอเมริกา มีระบบสภาคู่ เป็นต้น
- 3 **วัตถุประสงค์** หากเป็นกรณีที่ประสงค์จะให้มีการถ่วงดุลกันระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจของฝ่ายบริหาร ควรจัดให้มีสภาคู่ เพราะสภาคู่สมาชิกเสียงข้างมากจะเป็นฝ่ายเดียวกับฝ่ายบริหาร และเกิดปัญหา “เผด็จการทางรัฐสภา” นอกจากนี้ สภาคู่จะมีอีกสภาทำหน้าที่คอยหักท้วงในเรื่องต่าง ๆ อาทิ การตรากฎหมาย
- 4 **สถานการณ์** โดยสถานการณ์บ้านเมืองเป็นสิ่งที่สามารถจัดรูปแบบของรัฐสภาได้ เช่น กรณีบ้านเมืองมีปัญหาความสงบเรียบร้อยหรือขาดเสถียรภาพ ควรจัดให้มีสภาเดียว เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อย มีเสถียรภาพ เอกภาพและความรวดเร็วในการดำเนินการ

จากการตรวจสอบแนวคิดของประเทศไทยในการจัดทำรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา กล่าวโดยเฉพาะการจัดทำรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2489 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีสภาผู้แทนราษฎร การจัดทำรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2540 และการจัดทำรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2550 รวมทั้งความคิดเห็นของนักวิชาการที่เกี่ยวข้อง สามารถสรุปความเห็นเกี่ยวกับการกำหนดให้มีระบบรัฐสภาเป็นแบบสภาคู่หรือสภาเดี่ยว โดยแบ่งความเห็นแบ่งเป็น 2 ฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง

เห็นว่าควรกำหนดให้มี “ระบบสภาคู่” กล่าวคือ วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร โดยมีเหตุผลดังนี้

1) เนื่องจากประเทศไทยมีความจำเป็นที่ต้องอาศัยองค์กรวุฒิสภาเพื่อทำหน้าที่ในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรถูกยุบหรือสภาผู้แทนราษฎรหมดวาระ เพื่อให้องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติเป็นองค์กรที่มีความต่อเนื่อง และเป็นสภาพีเสียงแก่สภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้ หากกล่าวถึงสภาพการณ์ของสังคมในปัจจุบันด้วยแล้ว การมีวุฒิสภาซึ่งเป็นสภาที่ค่อนข้างมีความเป็นกลางทางการเมือง จะสามารถเป็นเสาหลักให้กับประชาชนได้

2) จากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน พบว่า ความเห็นส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการมีสองสภา กล่าวคือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ทั้งนี้ เนื่องจากประเทศไทยปกครองในระบอบประชาธิปไตยเช่นเดียวกับในอีกหลาย ๆ ประเทศซึ่งก็มีรูปแบบสองสภา โดยมีวุฒิสภาเพื่อเป็นสภาที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลการทำงานของรัฐบาล การตรวจสอบ การถ่วงถ่วง การแต่งตั้ง และการถอดถอน

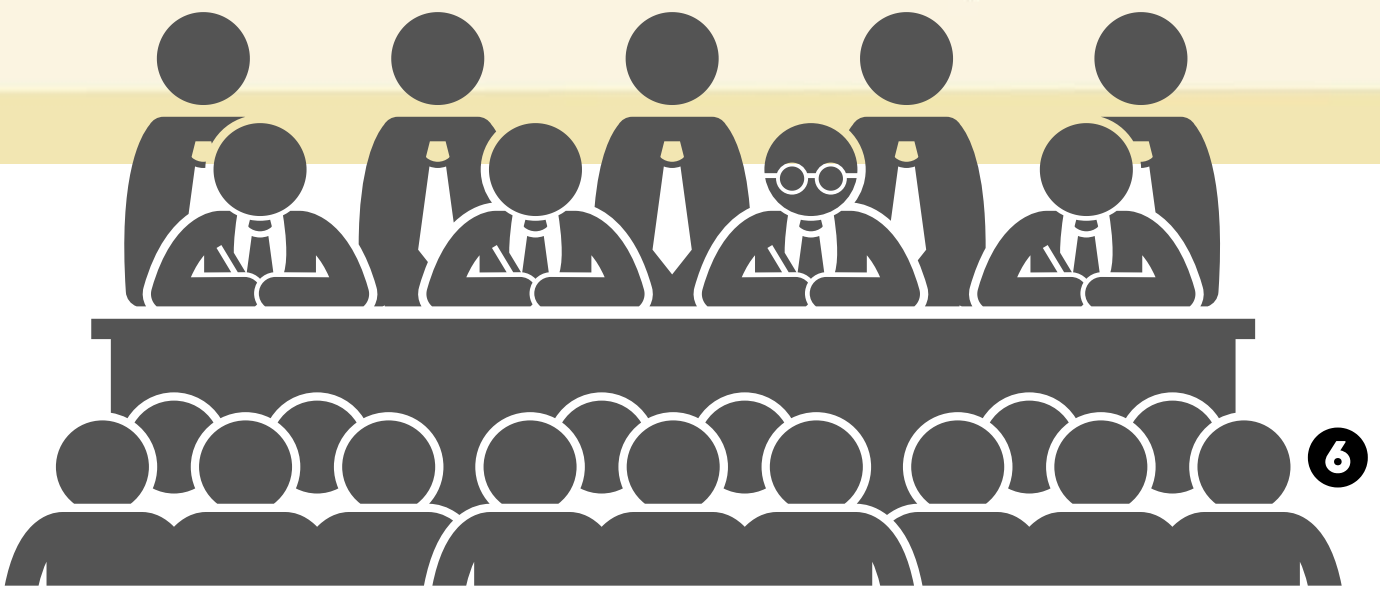
3) เพื่อให้วุฒิสภาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ยับยั้งเสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากเสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล การที่จะให้ฝ่ายค้านหรือฝ่ายเสียงข้างน้อยทำหน้าที่ควบคุมรัฐบาลโดยลำพังคงจะเป็นไปได้ยาก

เห็นว่าควรกำหนดให้มี “ระบบสภาเดียว” กล่าวคือ เฉพาะสภาผู้แทนราษฎร เท่านั้น โดยมีเหตุผลดังนี้

1) การที่มีความพยายามแก้ไขให้วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภามีลักษณะเช่นเดียวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน อันเป็นการส่งเสริมหลักประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญนั้น ถือว่าเป็นการได้มาซึ่งผู้แทนปวงชนชาวไทยในรูปแบบเดียวกัน เมื่อที่มาและบุคคลที่ประชาชนเลือกตั้งเป็นรูปแบบเดียวกันย่อมไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมียสภา โดยในประเด็นความเห็นนี้ได้เคยมีความพยายามที่จะขอแปรญัตติให้เป็นรูปแบบสภาเดียว คือ ให้มี “สภานิติบัญญัติแห่งชาติ” เมื่อครั้งการจัดทำรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ.2540

2) การมีวุฒิสภาในอดีตที่ผ่านมา กล่าวโดยเฉพาะวุฒิสภาที่มาจาก การเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2543 พบว่า มีปัญหาเกี่ยวกับการถูกรวบงำจากฝ่ายบริหาร ไม่มีความเป็นอิสระ มีลักษณะที่ผู้ดำรงตำแหน่งในวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรมีความสัมพันธ์กัน โดยอาจเป็นสามีภริยากันมาก่อนดำรงตำแหน่งในวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร มีการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินจำนวนมาก จึงเห็นควรมีเพียงสภาเดียว คือ “สภาผู้แทนราษฎร”

3) เนื่องจากปัญหาการเข้าสู่อำนาจของสมาชิกรัฐสภาที่อาจทำให้เกิดเผด็จการรัฐสภา ทางออกคือ ต้องใช้ระบบสภาเดียวและระบบเสียงข้างมาก ต้องทำให้สอดคล้องกับคะแนนนิยม คือ ต้องมีการเลือกตั้งแบบเด็ดขาดเขตใหญ่เบอร์เดียว



ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยโดยมติเสียงข้างมาก 6 ต่อ 3 วินิจฉัยชี้ขาดว่า การดำเนินการพิจารณาและลงมติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในประเด็นเกี่ยวกับที่มาของวุฒิสภาที่กำหนดให้มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง จำนวน 200 คน ซึ่งจากเดิมนั้นเป็นระบบผสม กล่าวคือ เป็นการได้มาจากการเลือกตั้งจำนวน 77 คน และมาจากการสรรหาจำนวน 73 คน ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 122 มาตรา 125 วรรคหนึ่ง มาตรา 126 วรรคสาม มาตรา 291 (1) (2) และมาตรา 3 วรรคสอง ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยโดยมติเสียงข้างมาก 5 ต่อ 4 ว่าร่างรัฐธรรมนูญฯ ดังกล่าวมีเนื้อความที่เป็นสาระสำคัญขัดแย้งต่อหลักการพื้นฐานและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อันเป็นการกระทำเพื่อให้ผู้ถูกร้องทั้งหมดได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ผ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 วรรคหนึ่ง ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้เหตุผลไว้อย่างน่าสนใจ ดังนี้

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ร่างขึ้นโดยใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นแม่แบบ โดยได้แก้ไขหลักการในเรื่องคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาจากเดิมไว้หลายประการ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาเหมือนเช่นการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กล่าวคือ บัญญัติให้มีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาเข้ามาเป็นองค์ประกอบด้วยกับสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งในสัดส่วนที่เท่าเทียมกัน เพื่อให้โอกาสแก่ประชาชนทุกภาคส่วนสาขาอาชีพมีส่วนร่วมในการทำหน้าที่ของ

วุฒิสภา ให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติอย่างรอบคอบ จึงได้กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาไว้ให้อิสระจากการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เช่น ห้ามบุพพการี คู่สมรส บุตรของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภา และกำหนดเวลาห้ามเกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองและดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้เป็นระยะเวลา 5 ปี เป็นต้น

2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้รัฐสภา ประกอบด้วย วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ให้มีดุลยภาพระหว่างกัน โดยได้กำหนดบทบาทของวุฒิสภาให้เป็นองค์กรตรวจทาน กลั่นกรองการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและถ่วงดุลอำนาจกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้อำนาจสมาชิกวุฒิสภาในการตรวจสอบ ถอดถอนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ในกรณีที่ถูกลกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ร้ายรอยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 270 เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาแล้ว จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นอิสระจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างแท้จริง จึงได้บัญญัติห้ามความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันดังกล่าว เพราะหากยอมให้สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกัน ย่อมไม่อาจหวังได้ว่าจะมีการตรวจสอบอย่างตรงไปตรงมา อันเป็นการขัดหลักการดุลและคานอำนาจซึ่งกันและกัน ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญนี้

3) สำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามคำร้องนี้ เป็นการแก้กลับไปสู่จุดบกพร่องที่เคยปรากฏแล้วในอดีต เป็นจุดบกพร่องที่ล่อแหลมเสี่ยงต่อการสูญเสียสันธิปไตยและสามัคคีธรรมของมวลหมู่มหาชนชาวไทย เป็นความพยายามนำประเทศชาติให้ถอยหลังเข้าคลอง ทำให้วุฒิสภากลับไปเป็นสภาญาติพี่น้องสภาของครอบครัว และสภาผู้เมื่อย สุนัขเสียดินและคักยภาพแห่งการเป็นสติปัญญาให้แก่สภาผู้แทนราษฎร กลายเป็นเพียงเสียงสะท้อนของมวลชนกลุ่มเดียวกัน ทำลายสาระสำคัญของการมีสองสภา นำพาไปสู่การผูกขาดอำนาจรัฐ ตัดการมีส่วนร่วมของปวงประชาหลากหลายอาชีพ เป็นการเปิดช่องให้ผู้ร่วมกระทำการครั้งนี้กลับมีโอกาสได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองโดยวิธีการที่มีได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากการออกเสียงแสดงประชามติของมหาชนชาวไทย

4) การแก้ไขที่มาของสมาชิกวุฒิสภาให้มาจากการเลือกตั้งเพียงทางเดียว อันมีที่มาเหมือนกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงย่อมเป็นเสมือนสภาเดียวกัน ไม่เกิดความแตกต่างและเป็นอิสระซึ่งกันและกันของทั้งสองสภา เป็นการทำลายลักษณะและสาระสำคัญของระบบสองสภาให้สูญสิ้นไป การแก้ไขที่มาและคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาให้มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมืองหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ ย่อมทำให้หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันของระบบสองสภา ต้องสูญเสียไปอย่างมีนัยสำคัญ ทำให้ฝ่ายการเมืองสามารถควบคุมอำนาจเหนือรัฐสภาได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ปราศจากการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน อันเป็นการกระทบต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและเปิดทางให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการครั้งนี้ได้อำนาจในการปกครองประเทศ โดยวิธีการที่ไม่เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้

เมื่อวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้นประกอบ
ด้วยแล้ว ย่อมสะท้อนให้เห็นแนวทางที่จะกำหนดถึงที่มาของวุฒิสภาได้อย่างดียิ่ง
แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
สิ้นสุดลงแล้ว การนำแนวทางของคำวินิจฉัยดังกล่าวมาเป็นเกณฑ์กำหนดถึง
ที่มาของวุฒิสภาอาจจะกระทำได้เพียงบางส่วนเท่านั้น



สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 (โซนทิศใต้)
เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง
เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210 www.kpi.ac.th
โทรศัพท์ 0-2141-9596 โทรสาร 0-2143-8177

