

ทำไม ? ต้องมีวุฒิสภา

โดย ร.ศ. อัญญาค์ ปาณิกบุตร

กระแสร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กำลังเป็นที่จับตาของคนในสังคม มีการแสดงความคิดเห็นในสื่อมวลชนทุกวันเฉพาะประเด็นที่สำคัญ บทความนี้ขอเสนอให้ผู้อ่านได้พิจารณาเฉพาะวุฒิสภา

ข้อเท็จจริงก็คือ มีข้อถกเถียงกันทุกครั้งในเรื่องนี้เมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญ นักวิชาการส่วนใหญ่ยังคงให้ใช้ระบบสองสภาด้วยเหตุผลทางวัฒนธรรมประเพณีมากกว่าเหตุผลทางวิชาการ และหลักการในความเป็นจริงของสังคมไทย

ในการพิจารณาเรื่องวุฒิสภาในที่ประชุมมีรายละเอียดมากมาย แต่ไม่มีใครให้เหตุผลที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมได้ว่า เรามีวุฒิสภาไว้ทำไม? ทำงานได้คุ้มกับงบประมาณปีละหลายร้อยล้านบาทไหม? แนวความคิดเดิมเกี่ยวกับการทำหน้าที่เป็นสภาพี่เลี้ยงของสภาผู้แทนราษฎรนั้นหมดสมัยแล้ว และสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรก็ไม่ยอมรับด้วย ส่วนหน้าที่ในการกลั่นกรองกฎหมายที่ยังมีความสำคัญอยู่บ้างก็ได้มีการ ขอมรับจากสมาชิกอาวุโสว่ามีไม่กี่คนที่ทำหน้าที่นี้

ข้อเท็จจริง คือ รัฐบาลมีคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นที่ปรึกษากฎหมายอยู่แล้ว และมีหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายก่อนเข้าสู่สภาทุกครั้งถ้ากลัวว่ายังไม่ละเอียดพอ ก็ตั้งคณะที่ปรึกษาพิจารณาร่างกฎหมายประจำสภาไว้เพื่อทำหน้าที่กลั่นกรองอีกครั้งหนึ่งก็ได้ จะได้ประโยชน์กว่าการตั้งผู้เชี่ยวชาญประจำตัวสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามาก

ผู้พิจารณาเรื่องนี้ต้องมีใจเป็นกลาง ศึกษาและวิเคราะห์ถึงความเป็นจริงในอดีตปัจจุบันและอนาคต ที่สำคัญต้องศึกษาในเรื่องงบประมาณที่ใช้ในการมีวุฒิสภาว่าคุ้มกันไหม ถ้าเราเอาเงินนั้นมาช่วยเหลือความทุกข์ยากของประชาชนที่ด้อยโอกาส!

ตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองของไทยเมื่อปี 2475 จากสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นประชาธิปไตยจนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยมีรูปแบบรัฐสภาที่อาจจำแนกลักษณะได้เป็น 3 รูปแบบ ดังนี้

1. สภาเดียว สมาชิกแต่งตั้งทั้งหมด

- ธรรมนูญการปกครอง 2475 เรียก สภาผู้แทนราษฎร
- ธรรมนูญการปกครอง 2502 เรียก สภาร่างรัฐธรรมนูญ
- ธรรมนูญการปกครอง 2515 2520 2534 และ 2549 เรียก สภานิติบัญญัติแห่งชาติ
- รัฐธรรมนูญ 2519 เรียก สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน

2. สภาเดียว มีสมาชิก 2 ประเภท เลือกตั้งและแต่งตั้ง

- รัฐธรรมนูญ 2475 และ 2495 สมาชิกมีสิทธิเท่าเทียมกัน เรียกว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 2 แต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี

3. สภาคู่ เลือกตั้งและแต่งตั้ง

- รัฐธรรมนูญ 2489 2490 2511 2517 2521 และ 2534 สมาชิกแต่งตั้งเรียกวุฒิสภา (2489 เรียก พวุฒิสภา)

* รัฐธรรมนูญ 2540 เป็นฉบับเดียวที่มีการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

ประเด็นสำคัญก็คือ ทำไม? คณะราษฎรจึงกำหนดให้มีสภาเดียว แต่เมื่อเวลาผ่านไป สถานการณ์ทางการเมืองไทยและสภาพสังคมไทยในช่วงเวลานั้นทำให้ต้องตั้งวุฒิสภาขึ้น วิเคราะห์ว่า

1. ความจำเป็นทางด้านสถานการณ์ทางการเมือง เพื่อยับยั้งความสับสนวุ่นวายและความไร้เสถียรภาพทางการเมือง (แม้แต่รัฐธรรมนูญ 2475 ยังบัญญัติห้ามพระบรมวงศานุวงศ์ ตั้งแต่ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไปเล่นการเมือง เพราะเกรงว่าจะกระทบกับเสถียรภาพการบริหารบ้านเมืองในสมัยนั้น)

2. ประชาชนส่วนใหญ่ยังต้องการศึกษา และยังขาดความเข้าใจในทางการเมืองการปกครอง อำนาจของวุฒิสภานั้นจะมีมากหรือน้อยก็ขึ้นอยู่กับผู้ร่างรัฐธรรมนูญว่าจะเคารพอำนาจอธิปไตยของประชาชนหรือไม่เพียงใด? ข้อสังเกตคือ รัฐธรรมนูญที่ร่างโดยสภาที่แต่งตั้งจากคณะรัฐประหารมักจะเขียนรัฐธรรมนูญให้วุฒิสภามีอำนาจมากเกินไป รัฐธรรมนูญ 2517 ให้อำนาจวุฒิสภาเพียงเล็กน้อยเท่านั้น เป็นความไม่ชอบธรรมในทางการเมือง ถ้าสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง มีสิทธิเท่าเทียมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ?

รัฐธรรมนูญ 2540 บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน แต่ไม่ให้สิทธิเสนอกฎหมายใดๆ ที่เป็นความชอบธรรมในทางการเมือง (LEGITIMACY)

ข้ออ้างความเห็นของบุคคลสำคัญในทางการเมือง 2 ท่าน มรว.คึกฤทธิ์ ปราโมช “หน้าที่ของวุฒิสภามันก็อย่างนี้ เพื่อก่อให้เกิดเสถียรภาพความมั่นคงแก่รัฐบาล ไม่ว่าจะรัฐบาลไหนทั้งนั้นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เพื่อป้องกันการล้มลุกคลุกคลานของรัฐบาล” (สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ ฉบับที่ 42 ปีที่ 25 วันที่ 15 เม.ย. 2519 หน้า 11)

คุณธานินทร์ กรัยวิเชียร “ช่วยกลั่นกรองงานสภาต่างให้เป็นไปด้วยความประณีตและรอบคอบ เพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว สภาสูงจึงต้องประกอบด้วยสมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิสูง มีประสบการณ์มาก” (ระบอบประชาธิปไตย: กระจ่างกลาโหม 2519 หน้า 11)

จากข้อมูลทีกล่าวนำมาแล้ว พิจารณาได้ว่า การมีวุฒิสภานั้นเป็นการให้ความเป็นเอกกับฝ่ายบริหาร (STRONG EXECUTIVE) ในบางครั้งอาจเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารหรือเป็นพลังของฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) ที่จะถ่วงดุลกับพลังของสภาผู้แทนราษฎร (ฝ่ายค้าน) จึงได้ให้อำนาจในการแต่งตั้งเป็นของนายกรัฐมนตรี เว้นแต่รัฐธรรมนูญ 2489 (บทเฉพาะกาล) ให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เลือกวุฒิสภา แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับจริงนั้น ให้เลือกวุฒิสภาโดยทางอ้อม คือ เลือกผู้แทนตำบลก่อนและให้ผู้แทนตำบลเลือกวุฒิสมาชิกอีกครั้งหนึ่ง (วิธีนี้ไม่ได้ใช้)

จากประวัติศาสตร์การเมืองไทย สามารถพิจารณาถึงภาระหน้าที่หลักของวุฒิสภาได้ 2 ประการคือ

1. ให้ความเป็นเอกกับฝ่ายบริหารเพื่อให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ
2. พิจารณากลั่นกรองกฎหมาย

ข้อที่ควรพิจารณาก็คือ ในสภาวะการเมืองไทยปัจจุบันนี้ เราจะมีวุฒิสภาไว้เพื่อทำหน้าที่อะไร? ก่อนที่จะพิจารณาในเรื่องนี้ ให้สสร. ไปเอารายงานการประชุมของวุฒิสภาย้อนหลักไปสัก 15 ปี เอามาอ่านดูและวิเคราะห์ถึงผลงานของวุฒิสภาว่าเป็นอย่างไร ประชุมกันครั้งละกี่นาทีหรือกี่ชั่วโมง เอาบัญชีค่าใช้จ่ายมาพิจารณาว่าปีหนึ่งๆนั้นใช้เงินไปเท่าใด คຸ້ມกับภาระหน้าที่ซึ่งมีอยู่หรือไม่?

เมื่อได้คำตอบในเรื่องหน้าที่ของวุฒิสภา ก็จะกำหนดที่มาและคุณสมบัติ รวมทั้งวิธีการที่ได้มาของวุฒิสภาได้ เช่น ให้มาทำหน้าที่ร่างกฎหมายโดยพิจารณาว่า สภาผู้แทนราษฎรผลิตกฎหมายช้า ไม่ทันกับ ความเปลี่ยนแปลงของสังคม เราก็จัดให้มีการเลือกตั้งวุฒิสภาจังหวัดละ 2 คน กำหนดคุณสมบัติไว้ค่อนข้างสูง เช่น จบปริญญาตรี เป็นฝ่ายบริหารไม่ได้ แต่จะทำหน้าที่ร่างกฎหมายตามความประสงค์ของราษฎร

ถ้าเป็นลักษณะนี้ต้องพิจารณาว่า การมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากราษฎร วุฒิสภามีสิทธิยื่นกระทู้ต่อฝ่ายบริหารหรือไม่ รวมทั้งการยื่นญัตติไม่ไว้วางใจ ครม. ด้วย ส่วนในแนวคิดเดิมเกี่ยวกับภาระหน้าที่หลักของวุฒิสภานั้น ขอเสนอเหตุผลบางประการ เพื่อให้ผู้อ่านได้พิจารณาว่าภาระหน้าที่ของวุฒิสภายังมีความจำเป็นอยู่หรือไม่ในสภาพแวดล้อมทางการเมืองปัจจุบัน และถ้าไม่มีวุฒิสภา การทำหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นอย่างไร?

1. ในภาระหน้าที่ซึ่งเป็นผู้ค้ำจุนเสถียรภาพของรัฐบาลตามวัตถุประสงค์ เดิมนั้นยังมีความจำเป็นอยู่หรือไม่?

ในยามวิกฤติไม่ว่าจะเกิดเหตุการณ์อะไรขึ้น บทบาทของวุฒิสภาเป็นอย่างไร? ไม่ว่า 14 ต.ค. 19 จริงๆ แล้วเสถียรภาพของรัฐบาลขึ้นอยู่กับปัจจัยอะไร? ผมเชื่อว่าถ้าบริหารประเทศด้วยหลัก 3 ประการที่เคยเสนอไว้ จะไม่มีใครล้มรัฐบาลได้ ซ้ำยังเป็นที่ยืนชมของประชาชนด้วย

- บริหารประเทศด้วยความซื่อสัตย์สุจริต

- ยึดหลักเสมอภาคและยุติธรรม

- บริหารโดยมีเป้าหมายเพื่อคนส่วนใหญ่ของประเทศ

อีกประเด็นหนึ่งก็คือในอดีตมีการแต่งตั้งผู้คุมกำลังทางทหารทั้ง 3 เหล่าทัพ เป็นวุฒิสมาชิกจำนวนมาก โดยคาดว่าจะป้องกันกรับประหารได้ แต่ได้พิสูจน์แล้วว่าผู้ที่เป็นวุฒิสมาชิกนั้นแหละเป็นผู้ที่ทำการประหารเสียเอง

ในหลายโอกาสวุฒิสภาไม่ได้วางตัวเป็นกลาง แทนที่จะช่วยรักษาเสถียรภาพของรัฐบาลกลับตั้งตัวเป็น

ปฏิบัติกับรัฐบาลเสียเอง

2. ภาระหน้าที่ในการพิจารณารากลั่นกรองกฎหมาย มีความจำเป็นจริงหรือไม่? ก่อนที่ร่างกฎหมายจะเข้าพิจารณาใน ครม. หรือผ่าน ครม. ไปแล้ว รัฐบาลก็จะส่งร่างกฎหมายนั้นไปให้คณะ กรรมการกฤษฎีกาพิจารณา เพื่อตรวจสอบความถูกต้องในทุกๆ ด้าน น่าจะเป็นการเพียงพอแล้วเพราะคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นที่รวมของ ขอนัดนักกฎหมายของประเทศแล้ว

ในระบอบประชาธิปไตย การผลิตกฎหมายน่าจะเป็นเรื่องของคณะกรรมการชุดต่างๆ ในสภาผู้แทนฯ แต่ทำหน้าที่บกพร่องเองสภาผู้แทนฯ จะต้องปฏิรูปตัวเองเสียใหม่ เพราะการออกกฎหมายเป็นหน้าที่หลักของ สภาผู้แทนฯ และถ้าเริ่มจากกรรมการตามระบบที่เป็นมาตรฐาน เชื่อได้ว่าการผลิตกฎหมาย จะเป็นไปด้วย ความรอบคอบ เพราะจะมีการฟังเสียงประชาชนด้วยการประชุม สอบถามความเห็นสาธารณะ หรือการออก แบบสอบถาม เป็นต้น โดยมีผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายเป็นที่ปรึกษาในกระบวนการทั้งหมด

3. ขอให้การพิจารณาการแต่งตั้งวุฒิสภาที่ผ่านมาเป็นอย่างไร? เห็นภาพได้ชัดเจนว่าเป็นการ แต่งตั้ง พรรคพวกเข้ามาเป็นส่วนใหญ่เรียกว่าเป็นการตอบแทนทางการเมือง (Political Rewards) คงจะไม่ผิด สถาบัน รัฐสภาได้รับความเสียหายเป็นอย่างมาก เมื่อมีข่าวของการซื้อตำแหน่งวุฒิสมาชิกทาง สื่อมวลชน ทำให้ ประชาชนขาดความศรัทธา และเชื่อมั่นในสถาบันรัฐสภามากยิ่งขึ้น

4. สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากกาเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนตามรัฐธรรมนูญ 2540 ทำท่าว่าจะมี คุณภาพ เป็นที่ยอมรับของประชาชนในตอนต้น ในที่สุดพฤติกรรมที่ปรากฏก็แสดงออกให้ประชาชนเห็นเป็นสาเหตุ สำคัญที่ทำให้เกิดการรัฐประหารเมื่อ 19 ก.ย. 2549 มีบางกลุ่มเท่านั้นที่ทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ก็ เป็น เสียงส่วนน้อย และไม่สามารถแก้ปัญหาเรื่องการหาผลประโยชน์ของกลุ่มใหญ่ได้

ทั้ง 4 ประเด็นนี้เป็นเหตุผลที่สำคัญในการพิจารณาว่าเราควรที่จะคงไว้วุฒิสภาหรือไม่ ส.ส.ร. ชุดนี้ ต้องตอบได้ว่ามีไว้ทำอะไร? ขอให้พิจารณาเรื่องงบประมาณที่ใช้นับพันล้านด้วยว่าคุ้มกับภารกิจที่ทำหรือไม่ และถ้าใช้เงินจำนวนนี้เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของคนไทย อะไร? จะคุ้มค่ากว่ากัน

ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องก็ควรจะศึกษาเรื่องนี้ให้ละเอียดรอบคอบ ขอให้มองผลประโยชน์ของประชาชนส่วน ใหญ่เป็นสำคัญและทำใจให้เป็นกลาง ไม่ยึดติดกับสิ่งใด เพราะในไม่ช้าทุกคนต้องกลับไปสู่ที่มาของตนเอง

ทั้งสิ้น! เดินกลับบ้านด้วยความภาคภูมิใจ มามือเปล่ากลับมา- เออะอะไร? กลับไปไม่ได้หรือก เหลือความดี
งามให้คนสรรเสริญดีกว่า