

ประวัติวุฒิสภาไทย



กำเนิดรัฐสภาไทย

รัฐสภาของประเทศไทยกำเนิดขึ้นเมื่อวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๔๗๕ หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราวฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งได้กำหนดรูปแบบของรัฐสภาเป็นแบบสภาเดียว จัดตั้งสภาผู้แทนราษฎรชั่วคราว จำนวน ๗๐ คน ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารในคณะราษฎร

ช่วงบ่ายของวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๔๗๕ ผู้แทนราษฎรชั่วคราวได้ทำการประชุมกันเป็นครั้งแรก ณ ห้องโถงชั้นบนของพระที่นั่งอนันตสมาคม ซึ่งการประชุมได้เริ่มขึ้นเมื่อนายปรีดี พนมยงค์ อ่านรายนามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กล่าวปฏิญาณตนโดยยึดหลัก ๖ ประการ ของคณะราษฎร เมื่อปฏิญาณตนเสร็จ เจ้าพระยามหิธร เสนาบดีกระทรวงมหรธรร ได้อัญเชิญพระราชกระแสรับสั่งของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมาอ่านเปิดสมัยประชุม กระแสรับสั่งความว่า

“วันนี้ สภาผู้แทนราษฎรได้ประชุมครั้งแรก นับว่าเป็นการสำคัญอันหนึ่งในประวัติศาสตร์ของประเทศอันเป็นที่รักของเรา ข้าพเจ้าเชื่อว่าท่านทั้งหลายคงจะตั้งใจที่จะช่วยกันปรีกษากรารงานเพื่อรักษาความเจริญรุ่งเรืองมาสู่ประเทศสยามสืบไปและเพื่อรักษาความอิสระภาพของไทยไว้ชั่วฟ้าและดิน ข้าพเจ้าขออำนวยการแก่บรรดาผู้แทนราษฎรทั้งหลายให้ปรีบูรณ์ด้วยกำลังกาย กำลังปัญญา เพื่อจะได้ช่วยกันทำการให้สำเร็จตามประสงค์ของเราและของท่าน ซึ่งมีจุดมุ่งหมายอันเดียวกันทุกประการเทอญ”

จากนั้น ที่ประชุมได้เลือกมหาอำมาตย์เอก เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี เป็นประธานสภาผู้แทนราษฎร และที่ประชุมได้อนุมัติให้หลวงประดิษฐมนูธรรม เป็นเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จึงถือได้ว่าวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๔๗๕ เป็นวันก่อตั้งกำเนิดของรัฐสภาไทย

กำเนิดและวิวัฒนาการของวุฒิสภาไทย

วุฒิสภาไทยถือกำเนิดขึ้นตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งพระองค์ทรงริเริ่มจัดตั้งเคาน์ซิลออฟสเตต (Council of State) หรือสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินเพื่อทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ และองคมนตรีสภา (Privy Council ที่ปรึกษาในพระองค์) เพื่อเป็นสถาบันทางการเมืองให้ทำ



หน้าที่ด้านนิติบัญญัติ โดยมีองค์ประกอบที่มาของสมาชิก อำนาจ และหน้าที่ของสภา สภาที่มีชื่อเรียกว่า ปาเลียเมนต์ (Parliament) ตามแบบอย่างประเทศอังกฤษ พระองค์ทรงมุ่งมั่นที่จะวางรากฐานเกี่ยวกับการดำเนินการตามวิถีทางของสภา ดังพระราชดำรัสที่ว่า

“เรามีความประสงค์ที่จะทดลองและปลูกฝังการศึกษาในวิธีการศึกษาได้เถียงให้สำเร็จ เป็นมติดำเนินตามแบบอย่างการประชุมใหญ่ การตั้งสภากรรมการองคมนตรีคือการทดลองและเรียนรู้ถึงวิธีการประชุมปรึกษาแบบรัฐสภา”

อย่างไรก็ตาม องค์การทั้งสองไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้วยเหตุที่สมาชิกแต่ละสภาขาดความรู้ความเข้าใจในรูปแบบและวิธีการดำเนินการ ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงรื้อฟื้นองค์การทั้งสองขึ้นใหม่ โดยทรงแก้ไขกฎหมายขององคมนตรี ให้สภากรรมการองคมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษาในการร่างกฎหมาย กรรมการสภาองคมนตรีอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๓ ปี ทรงมีพระราชดำรัสให้สภาองคมนตรีเป็นที่ฝึกการประชุมแบบรัฐสภา ดังพระราชดำรัสในการประชุมกรรมการองคมนตรีครั้งแรก วันพุธที่ ๑๔ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๐ ความตอนหนึ่งว่า

“...สภากรรมการองคมนตรีของเรานี้ ถึงแม้ใช้ปาเลียเมนต์ก็จริง แต่ระเบียบการประชุมและขนบธรรมเนียมที่จะตั้งขึ้นนั้นจะหนีแบบปาเลียเมนต์ (Parliament) ไปคงจะไม่ได้”

ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินและประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๗๕ ก็ได้มีการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดแรก ซึ่งมีสมาชิกสองประเภท (จำนวนเท่ากัน) คือ สมาชิกประเภทที่ ๑ มาจากการเลือกตั้ง และสมาชิกประเภทที่ ๒ มาจากการแต่งตั้ง ซึ่งวัตถุประสงค์ของการแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ ๒ ก็เพื่อให้เป็นพี่เลี้ยงคอยช่วยเหลืองานของสมาชิกประเภทที่ ๑ ให้การทำงานเกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชน ดังคำอธิบายในสภาผู้แทนราษฎรของนายปรีดี พนมยงค์ ความตอนหนึ่งว่า

“...ที่เราจำเป็นต้องมีสมาชิกประเภทที่ ๒ ไว้ก็หนึ่งก็เพื่อที่จะช่วยเหลือผู้แทนราษฎร ในฐานะที่เพิ่งเริ่มมีการปกครองแบบรัฐธรรมนูญ เราย่อมทราบอยู่แล้วว่า ยังมีราษฎรอีกเป็นจำนวนมากที่ยังไม่ได้รับการศึกษาเพียงพอ ที่จะจัดการปกครองป้องกันผลประโยชน์ของตนเองได้บริบูรณ์ ถ้าขึ้นปล่อยมือให้ราษฎรเลือกผู้แทนโดยลำพังเอง ในเวลานี้แล้ว ผลร้ายก็จะตกอยู่แก่ราษฎร เพราะผู้ที่สมควรไปเป็นผู้แทนราษฎรอาจเป็นผู้ที่มีกำลังในทางทรัพย์สิน คณะราษฎรปฏิเสธไว้ว่าถ้าราษฎรได้มีการศึกษาเพียงพอแล้ว ก็ยินดีที่จะปล่อยให้ราษฎรได้ปกครองตนเอง โดยไม่จำเป็นต้องมีสมาชิกประเภทที่ ๒ ฉะนั้น จึงวางเงื่อนไขไว้ ขอให้เข้าใจว่าสมาชิกประเภทที่ ๒ เป็นเสมือนพี่เลี้ยงที่จะช่วยประคองการงานให้ดำเนินไปตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ และเป็นผู้ป้องกันผลประโยชน์อันแท้จริง...”

จึงถือได้ว่า สมาชิกประเภทที่ ๒ ก็คือ วุฒิสภาชุดแรกของไทยได้พัฒนามาจากสภากรรมการองคมนตรีที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงรื้อฟื้นองคมนตรีสภา (Privy Council) ที่ปรึกษาในพระองค์พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั่นเอง

ต่อมาสมาชิกประเภทที่ ๒ นี้ ได้พัฒนาไปเป็น “วุฒิสภา” ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๔๘๙ ที่กำหนดให้มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม แต่อำนาจหน้าที่และวัตถุประสงค์ในการกำหนดให้มีขึ้นยังคงเดิม คือ เพื่อให้เป็นสภายับยั้ง หรือสภาถ่วงดุลงานคอยเหนี่ยวรั้งมิให้สภาผู้แทนทำงานด้านนิติบัญญัติเร็วเกินไป จนขาดความรอบคอบ รัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภามีคุณสมบัติสูงกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งคุณสมบัติและวัยวุฒิ กล่าวคือ ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า ๔๐ ปีบริบูรณ์ มีคุณวุฒิอย่างต่ำปริญญาตรีหรือเทียบเท่ามาแล้วไม่ต่ำกว่า ๕ ปี หรือเคยดำรงตำแหน่งทางราชการมาแล้วไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากอง หรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนมาแล้ว มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๖ ปี โดยวาระเริ่มแรกเมื่อครบกำหนด ๓ ปี ให้มีการเปลี่ยนสมาชิกจำนวนกึ่งหนึ่ง โดยการจับสลากออกและผู้ที่ถูกออกไปแล้วมีสิทธิได้รับเลือกตั้งอีกครั้ง อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวต้องถูกยกเลิกไปโดยการยึดอำนาจ

แม้จะมีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๙๐ ฉบับใหม่ แต่ระบบรัฐสภายังคงเดิม กล่าวคือ มีสภาผู้แทนราษฎรสภาหนึ่งและสภาที่คอยถ่วงดุลงานอีกสภาหนึ่ง แต่ใช้ชื่อว่า “วุฒิสภา” และให้สมาชิกมาจากการแต่งตั้ง ส่วนคุณสมบัติ อำนาจหน้าที่ วาระดำรงตำแหน่งยังคงเดิม

นับแต่นั้นมาคำว่า “วุฒิสภา” ก็ใช้เรื่อยมาจนกระทั่งปัจจุบัน ส่วนจำนวนและที่มาของสมาชิกวุฒิสภานั้นได้เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย โดยเฉพาะที่มาของสมาชิกวุฒิสภานั้น มาจากการแต่งตั้งตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๙๐ เรื่อยมาจนกระทั่งถึงรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ จึงกำหนดให้มาจากการเลือกตั้งทั้งหมด และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้เปลี่ยนให้มาจาก ๒ ส่วน คือ มาจากการเลือกตั้งส่วนหนึ่งและมาจากการสรรหาอีกส่วนหนึ่ง

จึงกล่าวได้ว่า กำเนิดและวิวัฒนาการของวุฒิสภาไทย วุฒิสภากำเนิดขึ้นครั้งแรกในรูปสภา

ที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน และองคมนตรีสภาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว วิวัฒนาการมาเป็นสมาชิกประเภทที่ ๒ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๗๕ กลายมาเป็น “พฤฒสภา” ในปี พ.ศ. ๒๔๘๙ และพัฒนามาเป็น “วุฒิสภา” ในปี พ.ศ. ๒๔๙๐ และใช้ชื่อนี้มาจนกระทั่งปัจจุบัน

วุฒิสภาชุดปัจจุบัน

วุฒิสภา ถือเป็นองค์กรตัวแทนของประชาชนที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารตามลำดับจวบจนถึงปัจจุบัน แม้วาระบบรัฐสภาที่ผ่านมาจะเปลี่ยนไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับในแต่ละยุคสมัยก็ตาม สำหรับ



รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ยังคงกำหนดรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภา โดยกำหนดโครงสร้างของรัฐสภาเป็นแบบสองสภา หรือสภาคู่ ประกอบด้วย วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน กำหนดให้มีสมาชิกจำนวน ๒๐๐ คน ซึ่งมาจากการเลือกกันเองของบุคคลในกลุ่มอาชีพต่าง ๆ อย่างไรก็ดีตาม ในวาระเริ่มแรกตามบทเฉพาะกาลได้กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๒๕๐ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติถวายคำแนะนำ

ในระหว่าง ๕ ปีแรกนับแต่วันที่มีรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนั้น วุฒิสภาจะมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ โดยเฉพาะในช่วงเปลี่ยนผ่านทางการเมืองการปกครองตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น การเข้าไปมีส่วนร่วมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในการให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี หรือการให้วุฒิสภามีหน้าที่และอำนาจในการติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ และการจัดทำและดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ เป็นต้น

ตลอดระยะเวลาแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภาที่ผ่านมา แม้จะมีความผันผวนทางการเมืองการปกครองเกิดขึ้นในแต่ละช่วงระยะเวลา มีการประกาศใช้และยกเลิกรัฐธรรมนูญหลายฉบับ แต่มิได้ทำให้รูปแบบการปกครองระบอบรัฐสภาของประเทศไทยเปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด วุฒิสภาหวังเป็นอย่างยิ่งว่าประชาชนจะเล็งเห็นถึงความสำคัญในการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ถูกต้อง และร่วมกันเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยให้ยั่งยืนสืบไป ■

อ้างอิง

หนังสือ ๖๐ ปี รัฐสภาไทย. สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ปีที่พิมพ์ : ๒๕๓๕
หนังสือ วุฒิสภาไทย. คณะกรรมการจัดทำหนังสือ “วุฒิสภาไทย” สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ปีที่พิมพ์ : ๒๕๕๕