

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีและบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องวุฒิสภา

นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ประเทศไทยปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในระบบรัฐสภา ซึ่งได้มีการใช้ระบบรัฐสภาทั้งในรูปแบบของสภาเดียว และสองสภา ขึ้นอยู่กับสถานการณ์การเมืองและบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในช่วงนั้น ๆ สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้ปกครองในรูปแบบของสองสภา อันประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่หลักในการตรากฎหมาย ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และหน้าที่อื่น ๆ โดยกำหนดให้วุฒิสภามีหน้าที่ในการกลั่นกรองกฎหมาย และตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ วุฒิสภาจึงถือเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีบทบาทสำคัญต่อระบบการเมืองการปกครองของไทย

กล่าวได้ว่าวุฒิสภามีพัฒนาการเริ่มแรกในรูปแบบของสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน และองคมนตรีสภาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎร มีสมาชิก 2 ประเภท ซึ่งสมาชิกประเภทที่ 2 นี้เองที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เป็นผู้นำทางให้แก่สมาชิกประเภทที่ 1 เสมือนเป็นพี่เลี้ยงให้แก่สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง ดังจะเห็นได้จากเหตุผลที่นายปรีดี พนมยงค์ แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎร ความตอนหนึ่งว่า¹⁵ “...ที่เราจำเป็นต้องมีสมาชิกประเภทที่สองไว้ก็หนึ่งก็เพื่อที่จะช่วยเหลือผู้แทนราษฎรในฐานะที่เพิ่งเริ่มมีการปกครองแบบรัฐธรรมนูญ เราขอทราบอยู่แล้วว่า ยังมีราษฎรอีกเป็นจำนวนมากที่ยังไม่ได้รับการศึกษาเพียงพอที่จะจัดการปกครอง ป้องกันผลประโยชน์ของตนเองได้บริบูรณ์ ถ้าจีนปล่อยให้ราษฎรเลือกผู้แทนโดยลำพังเองในเวลานี้แล้ว ผลร้ายก็จะตกอยู่แก่ราษฎร เพราะผู้ที่จะสมัครไปเป็นผู้แทนราษฎร อาจเป็นผู้ที่มีกำลังในทางทรัพย์ คณะราษฎร ปฏิญาณไว้ว่าถ้าราษฎรได้มีการศึกษาเพียงพอแล้ว ก็ยินดีที่จะปล่อยให้ราษฎรได้ปกครองตนเอง โดยไม่จำเป็นต้องมีสมาชิกประเภทที่ 2 ฉะนั้น จึงวางเงื่อนไขไว้ขอให้เข้าใจว่าสมาชิกประเภทที่ 2 เป็นเสมือนพี่เลี้ยงที่จะช่วยประกอบการทำงานให้ดำเนินไปตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญและเป็นผู้ป้องกันผลประโยชน์อันแท้จริง...”

¹⁵ ไพโรจน์ โพธิ์ไธสง (2549) บทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา : อดีต ปัจจุบัน (ฉบับปรับปรุงใหม่) กรุงเทพมหานคร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, หน้า 1 - 2

แต่ทั้งสองกรณีดังกล่าวยังไม่ถือว่าวุฒิสภากำเนิดขึ้นอย่างแท้จริง วุฒิสภาเกิดขึ้นและมีบทบาทอย่างแท้จริงในระบบรัฐสภาไทยครั้งแรกใน ปี พ.ศ. 2489 จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ได้กำหนดให้มีรัฐสภา ประกอบด้วยสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม โดยสมาชิกวุฒิสภามีคุณสมบัติสูงกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งคุณวุฒิและวัยวุฒิ จำนวน 80 คน ทั้งนี้ด้วยความมุ่งหวังที่จะให้ประเทศไทยมีสถาบันหลักทำหน้าที่กลั่นกรองงานของสภาผู้แทนราษฎร ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ได้กำหนดให้ใช้ระบบสองสภา ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ซึ่งเปลี่ยนชื่อมาจาก พฤษสภา โดยพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่เริ่มใช้คำว่า “วุฒิสภา” ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับของประเทศไทยจะบัญญัติถึงที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ว่าให้มาจากการแต่งตั้ง ซึ่งผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งส่วนใหญ่จะเป็นข้าราชการหรืออดีตข้าราชการ ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อจากภาคเอกชนอาจจะมีบ้างแต่ไม่มาก จนกระทั่งต่อมาในช่วงก่อนปี พ.ศ.2540 ได้เกิดกระแสแนวความคิดที่จะให้มีการปฏิรูปการเมืองด้วยการให้ประชาชนทั่วประเทศลงคะแนนเลือกตั้งผู้ที่มีความเหมาะสมในหลากหลายอาชีพในแต่ละจังหวัดเป็นตัวแทนเข้ามาทำหน้าที่ยกร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งก็คือสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญหรือที่เรียกกันว่า ส.ส.ร. โดยประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิมากด้วยความรู้และประสบการณ์หลากหลายอาชีพมาช่วยกันยกร่างจนกระทั่งออกมาเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงข้อสาระสำคัญของอำนาจหน้าที่และที่มาของสมาชิกวุฒิสภา โดยกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชนในแต่ละเขตจังหวัด จำนวน สมาชิกวุฒิสภาในแต่ละจังหวัดให้ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากร และ สมาชิกวุฒิสภา.นอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ในการกลั่นกรองกฎหมายแล้วยังมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารเช่น มีอำนาจในการถอดถอนนักการเมืองและข้าราชการ ตลอดจนมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงในองค์กรอิสระต่าง ๆ ได้

เมื่อถึงรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 ได้กำหนดให้วุฒิสภา ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 150 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด จังหวัดละหนึ่งคน และมาจากการสรรหาเท่ากับจำนวนรวมข้างต้นหักด้วยจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง ดังนั้น กล่าวโดยสรุปได้ว่าวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท ดังนี้

ประเภทแรก สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด จังหวัดละ 1 คน ฉะนั้นเมื่อมีจังหวัด 76 จังหวัด จึงมีสมาชิกวุฒิสภาประเภทนี้รวมจำนวน 76 คน

ประเภทที่สอง สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาจำนวน 74 คน ทั้งนี้ โดยให้คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา สรรหา และคัดเลือกจากบัญชีรายชื่อที่คณะกรรมการการเลือกตั้งรวบรวมมาจากการเสนอชื่อขององค์กรภาควิชาการ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาชีพ และภาคอื่นที่เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ซึ่งต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับบัญชีรายชื่อจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง

การที่รัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติให้มีการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาประเภทที่สองดังกล่าวโดยไม่ขัดแย้งกับประชาชน มีความชอบธรรมตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยหรือไม่ ผู้วิจัยจึงได้ทำการวิจัย เรื่องความชอบธรรมของการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งมีแนวความคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับความชอบธรรมและอำนาจอธิปไตย

1.1 ทฤษฎีความชอบธรรม (Legitimacy Theory)

ทฤษฎีความชอบธรรมเป็นหนึ่งในหลายๆ ทฤษฎีที่ถูกนำมากล่าวถึงในสังคมทั่วไปในปัจจุบัน อันเนื่องมาจากข้อถกเถียงที่มีกันอย่างกว้างขวางในสังคมเกี่ยวกับปัญหาการตีความคำว่า “ความชอบธรรม” ที่เกิดจากพฤติกรรมของบุคคลหรือคณะบุคคลที่เป็นสาธารณะ ปัญหาในการตีความ ความชอบธรรมเกิดจากการที่คำว่า “ความชอบธรรม” ถูกนำไปใช้ในพิสัยที่ค่อนข้างจะกว้าง แตกต่างหลากหลายมากตามทัศนะของผู้ที่นำไปใช้ซึ่งมักจะตีความหมายที่สอดคล้องกับประโยชน์ของตน ชุกแมน¹⁶ ได้ให้ความหมายว่า “ความชอบธรรมเป็นเรื่องที่เข้าใจได้หรือรับรู้ได้ของสังคม ที่เป็นการแสดงถึงความต้องการ ความถูกต้อง หรือความพึงพอใจที่ระบบสังคมได้กำหนดขึ้น ซึ่งเกี่ยวข้องกับบรรทัดฐาน (Norms) คุณค่า (Values) ความเชื่อ (Beliefs) และการให้ความหมาย (Definition) ที่สังคมนั้น ๆ ยอมรับ” เขากล่าวถึงปัญหาการนำคำนี้ไปใช้ก็คือ มีคนจำนวนมากที่นำคำว่าความชอบธรรมไปใช้ แต่มีจำนวนน้อยมากที่เข้าใจความหมายที่แท้จริงของมัน

1.1.1 ความเชื่อมโยงของทฤษฎีความชอบธรรมกับทฤษฎีสัญญาประชาคม

แนวความคิดว่าด้วยทฤษฎีสัญญาประชาคมกำเนิดครั้งแรกในยุคของเพลโต (Plato) เมื่อสี่ร้อยกว่าปีก่อนคริสต์ศักราช ที่เสนอแนวคิดผ่านงานเขียนของเขาที่ชื่อ “The Republic”

¹⁶ Suchman, (M.C). (1995) “Managing Legitimacy : Strategic and Institutional Approaches.” Academy of Management Journal.. page 574

แต่ความหมายที่ชัดของทฤษฎีสัญญาประชาคมมากำเนิดอย่างจริงจังในศตวรรษที่ 16-17 ในยุคของนักปรัชญาที่สำคัญอย่าง Thomas Hobbes (ค.ศ.1588-1679) Jock Lock (ค.ศ.1632-1704) และ Jean-Jacques Rousseau (ค.ศ.1712-1778) เมื่อเปรียบเทียบทฤษฎีสัญญาประชาคมที่กล่าวถึงสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลในสังคมจะเกิดขึ้นตามข้อตกลงที่เห็นในประโยชน์ร่วมกันของคนในสังคมในบริบทของการปฏิสัมพันธ์ทางองค์กรของประชาสังคม ทฤษฎีความชอบธรรมกำเนิดขึ้นเพื่อเติมเต็มความหมายให้กับทฤษฎีสัญญาประชาคมว่า องค์กรทั้งหลายในสังคมต้องแสวงหาความมั่นใจว่าได้พยายามดำเนินกิจกรรมภายในขอบเขตและบรรทัดฐานของสังคม นั่นคือองค์กรจะต้องพยายามสร้างความมั่นใจว่ากิจกรรมของตนได้รับการยอมรับจากสังคมรอบตัวในเรื่องของความชอบธรรมและความชอบธรรมขององค์กรไม่ได้อยู่ที่การคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้น โดยการยึดโยงอยู่กับความถูกต้องตามกฎหมายเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่จะต้องอิงอยู่กับบรรทัดฐานและคุณค่าส่วนใหญ่ของสังคม ซึ่งนั่นคือหัวใจของ ความชอบธรรม¹⁷

1.1.2 ความชอบธรรมทางการเมือง (Legitimacy in Political Science)

ความชอบธรรมทางการเมือง หมายถึงการยอมรับโดยทั่วไปในระบบการปกครองหรืออำนาจตามกฎหมาย (authority) ของผู้ปกครองโดยผู้ถูกปกครองด้วยเหตุที่อำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับตำแหน่งของรัฐบาลที่ถูกจัดตั้ง คำว่า “ความชอบธรรม” จึงถูกใช้ในการอธิบายระบบของรัฐบาลเอง ซึ่งคำว่า “รัฐบาล” อาจถูกตีความหมายให้กว้างขวางขึ้นเป็น “อาณาบริเวณอิทธิพล (sphere of influence)” ก็ได้แนวความคิดดังกล่าวนี้อาจประยุกต์ใช้กับองค์กรอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรที่ไม่ใช่องค์กรการเมือง หรือองค์กรที่จำแนกตามประเภทของอำนาจหน้าที่ (authority) อาทิ นายจ้างที่จ้างคนงานก็จะพิจารณามิติของความชอบธรรมในกรอบของระบบเศรษฐศาสตร์การเมือง เช่นระบบทุนนิยม เป็นต้น

คำว่า “ความชอบธรรม” สามารถแปลความหมายได้ทั้งในเชิงอัตวิสัยและภาวะวิสัย ในอดีตที่ให้ความสำคัญต่อปรัชญาจริยธรรม สิ่งที่เป็นความชอบธรรมจะต้องได้รับการยอมรับในสิ่งนั้น ๆ เสมอ แต่ในระยะหลังต่อมาที่มีการให้ความสำคัญในแง่ของรัฐศาสตร์ ความหมายของความชอบธรรมมาผูกโยงกับสถาบันทางการเมือง กลายเป็น “สถาบันคือความชอบธรรม” เมื่อมีการยอมรับกันโดยทั่วไปต่อสิ่งที่เป็นอำนาจหน้าที่ของสถาบัน ประเด็นของความชอบธรรมจึงเชื่อมโยงกับเรื่องของ “ความยินยอม” (consent) ทั้งที่เป็นการยินยอมโดยชัดแจ้งและที่เป็นการยินยอมโดยปริยาย

¹⁷ Deegan, C., Ramkin, M. and P. Voght. (2000) “Firms Disclosure Reaction to Major Social Incidents : Australian Evidence”, Accounting Forum, page 253.

ความชอบธรรมถูกพิจารณาว่าเป็นเงื่อนไขพื้นฐานสำหรับการปกครอง ถ้าปราศจากซึ่งความชอบธรรมแม้เพียงแต่เป็นเรื่องเล็กน้อยก็ตาม รัฐบาลอาจเผชิญกับปัญหาติดขัดที่อาจล่มสลายลงได้เมื่อใดที่ความขัดแย้งในประเด็นความชอบธรรมเกิดขึ้นในแต่ละกรณีวิกฤตการณ์ทางรัฐธรรมนูญอาจนำไปสู่การล่มสลายของรัฐบาลได้เสมอ

ในแง่ของกฎหมาย ความชอบธรรมควรถูกทำให้เกิดความชัดเจนโดยข้อกฎหมาย การกระทำใดบ้างที่ถูกกฎหมายแต่อาจเป็นการไร้ความชอบธรรม(ในกรณีของกฎหมายที่ไม่ใช่กฎหมายศีลธรรม) ในทำนองเดียวกัน การกระทำใดบ้างที่มีความชอบธรรมแต่อาจไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

อาจกล่าวได้ว่า ความชอบธรรมทางการเมือง นับเป็นรากฐานสำคัญอย่างหนึ่งของการมีอำนาจในการปกครอง โดยฝ่ายปกครองคิดว่ามีสิทธิที่จะปกครอง และฝ่ายที่ถูกปกครองก็ยอมรับในการถือสิทธิดังกล่าว บางคนจึงพูดว่า การมีอำนาจหน้าเป็นเรื่องของการมีอำนาจหรืออิทธิพลอันชอบธรรม บ้างก็ว่าความชอบธรรมในการปกครองเป็นเรื่องเกี่ยวกับการก่อให้เกิดและดำรงไว้ซึ่งการมีความเชื่อที่ว่า สถานะบนทางการเมืองการปกครองต่าง ๆ ที่มีอยู่นั้นมีความเหมาะสมที่สุดแล้วสำหรับสังคมนั้น ๆ

แต่ความชอบธรรมในการปกครองย่อมมีความหมายกว้างขวางกว่านี้ครอบคลุมถึงการมีความเชื่อว่า สถาบัน ระเบียบปฏิบัติ การกระทำ การตัดสินใจ นโยบาย เจ้าหน้าที่ หรือผู้นำต่าง ๆ ของรัฐบาล มีลักษณะของความถูกต้อง มีความเหมาะสมเป็นสิ่งที่ดีและควรได้รับการยอมรับ ทั้งนี้ ไม่ว่าสิ่งเหล่านั้นจะมีลักษณะอย่างไร¹⁸

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ความชอบธรรมในการปกครอง เป็นเรื่องของความเชื่อหรือความคิดเห็นเกี่ยวกับการได้มาซึ่งอำนาจ การมีอำนาจ และการใช้อำนาจในการปกครอง ซึ่งจะขึ้นอยู่กับ การยอมรับหรือการมีความเชื่อฟังในข้ออ้างนั้นของฝ่ายรับการปกครอง โดยไม่จำกัดอยู่ในการปกครองแบบใดแนวความคิดเกี่ยวกับหลักแห่งความชอบธรรมในการปกครองแบ่งออกได้เป็นหลายแบบด้วยกัน

แบบที่หนึ่ง ได้แก่หลักความชอบธรรมในการปกครองที่อ้างถึงสิ่งศักดิ์สิทธิ์หรือสิ่งที่หน้าเชื่อถือเป็นพิเศษ เช่น ถือว่าองค์กษัตริย์คือเทพเจ้าที่กลับมาทำหน้าที่ปกครองประชาชนจึงต้องเคารพเชื่อฟังฝ่ายปกครองทั้งในเรื่องการเมืองและในด้านศาสนา ในกรณีเช่นนี้นับได้ว่าความชอบธรรมในการปกครอง มากกว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคลทำให้เกิดข้ออ้างต่าง ๆ ว่าใครควรจะ

¹⁸ Dahl, A. Robert. (1963) "Critique of the Ruling Elite Model". American Political Science

เป็นผู้มีสิทธิในการปกครองแต่ละฝ่ายก็อ้างว่าตนควรเป็นฝ่ายรับมอบให้ทำการปกครอง เหล่านี้ นับเป็นปัญหาของแนวคิดในเรื่องความชอบธรรมในการปกครอง

แบบที่สอง ความชอบธรรมขึ้นอยู่กับการณ์มีข้อตกลงร่วมกันว่าจะมีกติกาของการปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐบาลจะต้องมีหน้าที่ป้องกันสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล และจะต้องปกครองเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมของสังคม การอยู่ในตำแหน่งของรัฐบาลจึงขึ้นอยู่กับได้รับความไว้วางใจของสังคม มิใช่เกิดจากการมีอำนาจพิเศษอื่น ๆ โดยถือว่าการจัดให้มีการเลือกตั้งเป็นครั้งแรก เป็นการแสดงออกถึงความไว้วางใจได้อย่างหนึ่ง ความชอบธรรมในการปกครองของผู้นำแบบประชาธิปไตยจึงเกิดจากการเลือกตั้งของประชาชนจึงได้กลายมาเป็นมาตรการสำคัญอย่างหนึ่งของความชอบธรรมในการปกครอง แต่ที่จะต้องตระหนักก็คือ การเลือกตั้งดังกล่าวนี้จะต้องมีกระบวนการที่ถูกต้องเที่ยงธรรม ปราศจากซึ่งการคดโกงในรูปแบบใด ๆ จึงจะถือว่าการเลือกตั้งนั้นการเลือกตั้งนั้นได้สร้างความชอบธรรมกับผู้ได้รับการเลือกตั้งแท้จริง

แมกซ์เวเบอร์ นักเศรษฐศาสตร์และนักสังคมวิทยาชาวเยอรมันได้เสนอที่มาของอำนาจอันชอบธรรมในการปกครอง 3 แบบได้แก่¹⁹

1. ความชอบธรรมในอำนาจที่เกิดจากคุณสมบัติพิเศษของผู้นำ (Charismatic authority) ความชอบธรรมประเภทนี้ขึ้นอยู่กับคุณสมบัติพิเศษของตัวผู้นำที่เหนือจากคนปกติทั่วไปที่ได้รับการยอมรับจากผู้ตาม เช่น ผู้นำเผด็จการ
2. ความชอบธรรมที่เกิดในอำนาจจาริตประเพณี (Traditional authority) ความชอบธรรมประเภทนี้ขึ้นอยู่กับจาริตประเพณีที่สืบทอดต่อกันมาอย่างยาวนาน และประชาชนส่วนใหญ่ให้การยอมรับต่อจาริตประเพณีดังกล่าว เช่นการปกครองในระบอบกษัตริย์
3. ความชอบธรรมในอำนาจที่เกิดจากความเป็เหตุผลหรือกฎหมาย (Rational/legal authority) ความชอบธรรมประเภทนี้ขึ้นอยู่กับยอมรับในอำนาจของรัฐบาลที่เกิดจากข้อกำหนดกฎเกณฑ์ที่จัดตั้งขึ้น เช่น ระเบียบปฏิบัติ, หลักเกณฑ์ ตัวอย่างได้แก่ การปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนเป็นต้น

แม้ว่าที่มาของความชอบธรรมของเวเบอร์จะประยุกต์ไปตามการวิวัฒนาการของสังคม แต่เขาก็ยืนยันว่า รัฐบาลทุกระบอบการปกครองต่างก็ได้อำนาจในการปกครองแบบใดแบบหนึ่งในสามรูปแบบที่กล่าวนี้ทั้งสิ้น

¹⁹ ลิจิต ชีรวะกิน “เมื่อธรรมอำนาจสั่นคลอน” ค้นเมื่อ 5 พฤศจิกายน 2553

ความชอบธรรมทางการเมือง (Political Legitimacy) แตกต่างจากความถูกต้องทางกฎหมาย (Legality) นักกฎหมายมักจะเน้นความถูกต้องตามตัวกฎหมายหรือตามลายลักษณ์อักษรโดยไม่เข้าใจว่าในทางการเมืองและทางรัฐศาสตร์นั้นความถูกต้องตามกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียวยังไม่เพียงพอ จะต้องมีความชอบธรรมทางการเมืองด้วย ซึ่งหมายถึงการยอมรับโดยคนทั่วไปว่าสิ่งที่ถูกต้องตามกฎหมายนั้น นอกจากถูกต้องแล้วยังต้องมีเหตุผลเป็นที่ยอมรับได้ มีความพอเหมาะ กับกาลและเทศะ ตัวอย่างเช่น การใช้งบประมาณแผ่นดินของผู้กุมอำนาจรัฐแม้จะปฏิบัติตามกฎหมายรัฐทุกประการ แต่ใช้ในทางสุรุ่ยสุร่ายก็จะเป็นความชอบธรรมทางการเมือง ความชอบธรรมทางการเมืองของผู้ใช้อำนาจรัฐ ประกอบด้วยสามส่วนใหญ่ ๆ ดังต่อไปนี้ คือ²⁰

ประการแรก การเข้าสู่ตำแหน่งอำนาจ (acquiring power) ในระบบการเมืองจะมีกฎ กติกาของการเข้าสู่ตำแหน่งอำนาจ เช่น ในสมัยโบราณกาลนั้นผู้ซึ่งมีความสามารถและแข็งแรง ที่สุดก็จะกลายเป็นผู้ปกครอง หรือผู้ที่สามารถจะแก้ปัญหาที่สังคมกำลังเผชิญอยู่ก็จะมี ความชอบธรรมเข้าสู่ตำแหน่งอำนาจได้ จนกระทั่งถึงจุดที่มีประเพณีการสืบเชื้อสาย โอรสของกษัตริย์ก็มี สิทธิที่จะสืบราชสมบัติต่อจากพระบิดาจนกลายเป็นประเพณีการสืบสันตติวงศ์ และในบางกรณี การใช้กำลังเข้ายึดอำนาจจนกุมสถานการณ์ได้ก็จะกลายเป็นผู้ที่มีความชอบธรรมที่จะเป็นผู้ครอง อำนาจรัฐ ในกรณีของจีนนั้นถือได้ว่าได้รับอาณัติจากสวรรค์ (the mandate of heaven) ใน กรณีของไทยนั้นผู้กระทำการยึดราชบัลลังก์ได้สำเร็จก็จะอ้างว่ามีบุญบารมีและมีบุญญาธิการที่จะ ครองสิริราชสมบัติ จึงมีประเพณีปราบดาภิเษกนอกเหนือจากราชภิเษกทั้งหลายทั้งปวงดังกล่าวนี ถือว่าเป็น traditional legitimacy แต่มาในยุคระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย อำนาจ อธิปไตยเป็นของประชาชน การลงคะแนนเสียงของประชาชนจึงเป็นที่มาของความชอบธรรมทาง การเมือง (source of legitimacy) หรือที่เรียกว่า เสียงประชาชนคือเสียงสวรรค์ (voxpopuli, voxdei) ผู้ที่ชนะการเลือกตั้งก็จะมี ความชอบธรรมทางการเมือง ในส่วนนี้เป็นความชอบธรรมทางการเมือง ที่ถูกต้องตามกฎหมายและมีเหตุผล (legal-rational legitimacy) แต่เมื่อใดที่ทั้งความชอบธรรมทาง การเมืองแบบประเพณีไม่ปรากฏ หรือความชอบธรรมทางการเมืองแบบกฎหมายและมีเหตุผล ทำงานไม่ได้ผล สังคมก็จะมุ่งหาตัวบุคคลเป็นหลัก โดยประชาชนจะโหยหาตัวบุคคลซึ่งมี คุณสมบัติพิเศษที่เรียกว่าบุญญาธิการ (charisma) โดยคน ๆ นั้นสามารถดึงดูดผู้คนให้มีความนิยม ชมชอบ และมีความเชื่อว่าจะเป็นผู้มาแก้ปัญหาได้ ผู้นำเช่นนี้เป็นทำนองเดียวกับผีบุญหรือผู้ มีบุญตามคติของคนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งเชื่อว่าผู้มีบุญหรือผีบุญจะมาเกิดเพื่อมาแก้ยุค

²⁰ ลิจิต ธีรเวคิน “ความชอบธรรมทางการเมือง (Political Legitimacy) ของผู้ใช้อำนาจรัฐ”

ค้นเมื่อ 2 ธันวาคม 2553 จาก http://www.dhiravegin.com/detail.php?item_id=000333

เชิญของแผ่นดิน และนี่คือที่มาของกบฏผีบุญในยุคต้นเกล้ารัชกาลที่ 5 ความชอบธรรมในส่วนนี้คือ charismatic legitimacy ข้อสังเกตก็คือ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วเมื่อความชอบธรรมแห่งอำนาจรัฐตามประเพณี ตามกฎหมายและเหตุผล ไม่สามารถจะตอบสนองต่อความต้องการทางจิตวิทยาของประชาชนได้ ประชาชนก็จะโยยหาบุคคลที่มีบุญญาธิการที่เรียกว่าอัสวินม้าขาวมาช่วยแก้ปัญหาซึ่งเป็นลักษณะของจิตวิทยามนุษย์โดยทั่วไปเมื่อเกิดความเครียดและความกังวล ขาดที่พึ่ง ขาดความเชื่อมั่น ขาดความหวังต่ออนาคต จะโยยหาผู้นำที่คนนิยมชมชอบและสามารถฝากความหวังได้ ที่กล่าวมาเบื้องต้นคือความชอบธรรมทางการเมืองอันเกี่ยวกับการเข้าสู่ตำแหน่งอำนาจ ถ้าการเข้าสู่ตำแหน่งอำนาจผิดยุค ผิดสมัย เช่นในยุคที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตย แต่เข้าสู่ตำแหน่งอำนาจโดยใช้กองกำลังก็จะไม่มีความชอบธรรมทางการเมือง อย่างไรก็ตาม ความชอบธรรมทางการเมืองในส่วนนี้จะต้องขึ้นอยู่กับส่วนที่สองด้วย นั่นคือ ความสัมฤทธิ์ผลในการปกครองบริหารประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแก้ปัญหาและการพัฒนา

ประการที่สอง ความสัมฤทธิ์ผลในการปกครองบริหาร (Performance) จะมีความสำคัญยิ่งในกรณีที่สังคมมีปัญหาวิกฤตอย่างหนัก ประชาชนต้องการให้มีการแก้ปัญหาโดยเร็ว การให้น้ำหนักความชอบธรรมทางการเมืองในการเข้าสู่ตำแหน่งอำนาจตามกติกากฎหรือตามครรลองนั้นอาจจะลดน้อยลง สิ่งที่ประชาชนต้องการจะเห็นก็คือคนที่มีความรู้ความสามารถ มีความกล้าหาญเข้ามาแก้ปัญหา ดังนั้น บุคคลที่เข้ามาสู่ตำแหน่งอำนาจแม้จะไม่มี ความชอบธรรมทางการเมืองเนื่องจากมีการละเมิดกติกา เช่น เข้ามาโดยใช้กำลังนั้น จะต้องริบสร้าง ความชอบธรรมด้วยผลงานในการแก้ปัญหาและด้วยนโยบายที่จะพัฒนาประเทศเพื่อความผาสุกของประชาชน ความชอบธรรมทางการเมืองจากผลงานจะบดบังการขาดความชอบธรรมทางการเมืองในการเข้าสู่ตำแหน่งอำนาจได้ กลับกัน บุคคลที่มีความชอบธรรมทางการเมืองในการเข้าสู่ตำแหน่งอำนาจอย่างสมบูรณ์ เช่น มาจากการเลือกตั้งด้วยคะแนนเสียงอย่างท่วมท้น แต่ด้านนโยบายในการแก้ปัญหาและการพัฒนานั้นมีผลงานที่ไม่น่าพอใจ ก็จะเสียความชอบธรรมในส่วนหนึ่งของผลงานในส่วนนี้ สิ่งที่ประชาชนจะทำได้ภายใต้ระบบการเมืองแบบเปิดก็คือ การขอให้มีการเปลี่ยนตัวผู้เข้ามาบริหารประเทศด้วยการเลือกตั้ง

ประการที่สาม พฤติกรรมทางการเมืองและบุคลิกภาพที่สอดคล้องกับกฎหมาย ศีลธรรม วัฒนธรรมและประเพณี ความชอบธรรมทางการเมืองในส่วนนี้ซึ่งเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมทางการเมืองและการแสดงออกที่สอดคล้องกับกฎหมาย ศีลธรรม วัฒนธรรมและประเพณี รวมทั้งบุคลิกภาพนั้น เป็นส่วนสำคัญนอกเหนือจากความชอบธรรมในส่วนที่หนึ่งคือได้แก่การเข้าสู่ตำแหน่ง และส่วนที่สองได้แก่ผลงาน โดยความชอบธรรมในส่วนที่หนึ่งและส่วนที่สองจะคลายความเข้มข้นลงเมื่อมีกรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้คือ

ก) ผู้ดำรงตำแหน่งอำนาจรัฐละเมิดกฎหมาย และกระทำการขัดต่อหลักนิติธรรม การละเมิดกฎหมายนั้นเป็นได้ทั้งในส่วนที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือละเมิดกฎหมายเพื่อความล้มเหลวหรือผลในการทำงาน ซึ่งถือว่าเป็นอันตรายในตัวของมันเอง หรือการออกกฎหมายที่มีลักษณะที่ขัดแย้งหรือก้ำกึ่งกับการขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการบริหารประเทศ ความไม่ถูกต้องตามกฎหมายย่อมจะนำไปสู่ความเสียหายความชอบธรรมทางการเมือง

ข) ศีลธรรม กรณีที่เกี่ยวกับความชอบธรรมทางการเมืองโดยตรงก็คือเรื่องอำนาจในการรื้อราษฎรบังหลวง ซึ่งถ้าเป็นการรื้อฯ ที่ผิดกฎหมายอย่างชัดแจ้งก็จะขัดแย้งกับข้อ ก) ที่กล่าวมาแล้วด้วย แต่ถ้าเป็นกรณีก้ำกึ่งในลักษณะของผลประโยชน์ทับซ้อนก็จะนำไปสู่ความสงสัยในความซื่อสัตย์สุจริต ทำให้ความชอบธรรมทางการเมืองของผู้ครองอำนาจรัฐที่มีอยู่ในประการที่หนึ่งและสองถูกลดน้ำหนักลงได้

ในส่วนที่เกี่ยวกับศีลธรรมอีกส่วนหนึ่งก็คือพฤติกรรมส่วนตัว เช่นถ้าผู้นำทางการเมืองมีพฤติกรรมส่วนตัวในเรื่องชู้สาว ซึ่งขัดต่อศีลธรรมอันดีต่อสังคมนั้น ๆ เช่น สังคมอังกฤษจะถือเรื่องอำนาจในทางเพศสัมพันธ์เป็นเรื่องใหญ่ แต่อาจจะไม่ขัดกับค่านิยมสังคมของฝรั่งเศส อย่างไรก็ตาม ความเสียหายในส่วนนี้อาจมีปัญหारेื่องความชอบธรรมได้ และผู้ดำรงตำแหน่งควรระมัดระวัง ตัวอย่างคือกรณีที่พยายามถดถอยประธานาธิบดีคลินตันที่มีพฤติกรรมไม่ดีกับเลขาส่วนตัว เป็นต้น

ค) ขนบธรรมเนียมประเพณีที่มีการปฏิบัติมาช้านาน ถ้าถูกละเมิดโดยผู้นำทางการเมืองก็จะกลายเป็นประเด็นปัญหาความชอบธรรมทางการเมืองขึ้นมาได้ เช่น ในกรณีประเทศไทยนั้นจะเห็นว่าผู้นำประเทศจะต้องมีส่วนในการส่งเสริมศาสนา ในสมัยโบราณทั้งเจ้าและขุนนางต่างก็มีวัดที่อยู่ในความอุปถัมภ์ของตน ในปัจจุบันจะมีการทอดกฐิน ทอดผ้าป่า และงานการกุศลต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประกอบพิธีกรรมของรัฐ รวมทั้งของชุมชน ผู้นำทางการเมืองใดก็ตามที่มองข้ามในส่วนที่เป็นกฎหมาย ศีลธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี ก็จะมีปัญหาในเรื่องความชอบธรรมได้ ที่สำคัญที่สุด ประชาชนในสังคมต่างคาดหวังถึงพฤติกรรมและการแสดงความคิดเห็นของผู้นำว่าควรจะเป็นในรูปใดเมื่อมีพฤติกรรมที่ไม่สอดคล้องกับประเพณีก็จะส่งผลในทางลบ

ดังนั้น ความชอบธรรมทางการเมืองจึงต้องประกอบด้วยสามส่วน นั่นคือ การเข้าสู่ตำแหน่งอำนาจผลงานในการแก้ปัญหาและการพัฒนา และพฤติกรรมทางการเมืองและบุคลิกภาพที่สอดคล้องกับกฎหมาย ศีลธรรม วัฒนธรรมและประเพณี ใครก็ตามที่สามารถมีทั้งสามส่วนนี้ก็จะมีความนิยมชมชอบและเป็นที่ชื่นชม และประชาชนก็จะให้โอกาสในการทำงานเพื่อชาติและแผ่นดินเป็นระยะเวลานาน ประเด็นความชอบธรรมทางการเมืองเป็นประเด็นที่ละเอียดอ่อน

เพราะมีผลโดยตรงกับการคงอยู่ของตัวผู้กุมอำนาจรัฐ และอาจส่งผลกระทบในแง่บวกและแง่ลบได้อย่างกว้างขวาง

1.2 ทฤษฎีอำนาจอธิปไตย (Sovereignty Theory)

อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) หมายถึงอำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐ ดังนั้น สิ่งอื่นใดจะมีอำนาจยิ่งกว่า หรือขัดต่ออำนาจอธิปไตยหาได้ไม่ อำนาจอธิปไตยย่อมมีความแตกต่างกันไปในแต่ละระบอบการปกครอง เช่น ในระบอบประชาธิปไตย อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน กล่าวคือ ประชาชนคือผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์ คือกษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ เป็นต้น อนึ่ง อำนาจอธิปไตยนี้นับเป็นองค์ประกอบสำคัญที่สุดของความเป็นรัฐเพราะการที่จะเป็นรัฐได้นั้นนอก จากจะต้องประกอบด้วย อาณาเขต ประชากรและรัฐบาลแล้วย่อมต้องมีอำนาจอธิปไตยด้วยกล่าวคือประเทศนั้นต้องเป็นประเทศที่สามารถมีอำนาจสูงสุด (อำนาจอธิปไตย) ในการปกครองตนเองจึงจะสามารถเรียกว่า “รัฐ” ได้

อำนาจอธิปไตย มีลักษณะเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ไม่อาจถูกแบ่งแยกได้ หมายถึงเฉพาะการแบ่งแยกเพื่อเป็นเจ้าของเท่านั้นเพราะอำนาจอธิปไตยไม่อาจเป็นขององค์กรใดพร้อมกันในเวลาเดียวกัน อย่างเจ้าของกรรมสิทธิ์ร่วมได้ จะเป็นได้แต่เพียงแบ่งแยกตามลักษณะการใช้ หรือแบ่งแยกตามหน้าที่เท่านั้น ที่เรียกว่า (Separation of Power) ตามทฤษฎีของมองเตสกีเออ (Montesquieu) ที่กล่าวไว้ในหนังสือเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย (The Spirit of Law) ที่กล่าวไว้ว่าความตอนหนึ่งว่าอำนาจอธิปไตยได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติคืออำนาจที่วางระเบียบบังคับทั่วไปในรัฐ อำนาจบริหารคืออำนาจปฏิบัติการซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชนในการใช้หรือบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย และอำนาจตุลาการคืออำนาจปฏิบัติการในการพิจารณาวินิจฉัยบรรดคดี²¹ อำนาจอธิปไตยคือ อำนาจที่แสดงความเป็นใหญ่ ความเป็นอิสระ ความไม่ขึ้นแก่ใครหรือต้องเชื่อฟังคำสั่ง คำบัญชาของผู้ใดที่เหนือตนโดยปราศจากความยินยอมของตน อำนาจอธิปไตยคือคุณสมบัติขั้นพื้นฐานของรัฐ และเป็นอำนาจสูงสุดที่รัฐจะมีอยู่เหนือประชากรของตน ไม่มีขีดจำกัดใด ๆ ตามกฎหมายที่ใช้อำนาจนั้น ดังเราจะเห็นได้ว่า รัฐเปิดให้บุคคลมีเสรีภาพในการทำารใดๆตามความต้องการได้ แต่รัฐก็พร้อมที่จะแสดงอำนาจหรือเข้าไปแทรกแซงการกระทำของประชาชนอำนาจ

²¹ มานิต จุมปา (2543) ความรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

สูงสุดดังกล่าวนี้ อาจเรียกว่าอำนาจอธิปไตย จึงมีความชอบธรรมที่จะใช้กำลังเหนือนุคคลอื่นในสังคมการเมืองหนึ่ง ๆ ²²

ในทางกฎหมายมหาชน อำนาจอธิปไตย ถือว่าเป็นอำนาจอสูงสุด (Supremacy) ในการปกครองประเทศ หรืออำนาจที่แสดงความเป็นเจ้าของประเทศนั่นเอง และถือเป็นองค์ประกอบสำคัญอย่างหนึ่งของรัฐในอันที่จะแสดงว่า ดินแดนนั้น เป็นรัฐหรือเป็นประเทศเอกราชได้หรือไม่ คำว่า “อำนาจ” หมายถึง ความสามารถที่จะปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังที่กล่าวมาในข้างต้นว่า อำนาจเป็นสิ่งสำคัญในทางการเมือง ดังที่กล่าวกันในทางรัฐศาสตร์ว่า “การเมืองเป็นการต่อสู้เพื่ออำนาจ” ²³ ส่วนอำนาจอธิปไตยคือ อำนาจอสูงสุดในการปกครองประเทศ หรืออำนาจที่แสดงความเป็นเจ้าของประเทศนั่นเอง เมื่อสูงสุดหรือเป็นเจ้าของเสียแล้ว ก็ไม่ต้องอยู่ในบังคับบัญชาของผู้ใด อำนาจนี้ถือว่าเป็นองค์ประกอบอย่างหนึ่งของรัฐ หรือเป็นเครื่องวัดว่าดินแดนนั้นเป็นรัฐหรือประเทศเอกราช หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ความเป็นอำนาจอสูงสุด ไม่มีอำนาจอื่นใดในรัฐนั้นมาทัดเทียมหรือสูงกว่า ²⁴ อำนาจอธิปไตย นี้เพิ่งจะเรียกกันในสมัยศตวรรษที่ 16 นี้เองแต่เดิมเคยเรียกกันว่า “อำนาจอสูงสุด” มาก่อนนักวิชาการทางรัฐศาสตร์ในปัจจุบันเรียก “อำนาจอสูงสุด” ในความหมายของ “อำนาจอเด็ดขาด” ดังนั้น ถ้าบุคคลใดหรือกลุ่มบุคคลใดหรือสถาบันใดมีอำนาจอสูงสุดแล้วก็ไม่มีความใดที่จะไปจำกัดอำนาจอดังกล่าวได้อีกต่อไปยกเว้นเป็นความประสงค์ของผู้มีอำนาจอสูงสุดเอง กฎหมายทั่วไปได้วางหลักไว้ว่า สิทธิในทางกฎหมายจะเกิดขึ้น ก็ต่อเมื่อผู้มีอำนาจอสูงสุดเป็นผู้ให้สิทธิดังกล่าวดังนั้นเมื่อผู้มีอำนาจอสูงสุด ได้ยกเลิกสิทธิดังกล่าว ก็ไม่อาจเรียกร้องสิทธิดังกล่าวได้อีกต่อไป สิ่งใดที่ผู้มีอำนาจอสูงสุดได้กระทำลงไปก็ให้ถือว่ามีความเที่ยงธรรมและไม่มีผู้ใดสามารถคัดค้านการกระทำหรือคำสั่งดังกล่าวพฤติกรรมของผู้มีอำนาจอสูงสุด จะเป็นบรรทัดฐานแห่งความชอบธรรม ไม่มีผู้ใดสามารถปฏิเสธได้ ²⁵

1.2.1 ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน (*la souverainete populaire*)

“รูสโซ” เป็นผู้ให้กำเนิดแนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน และแนวคิดเจตนารมณ์ร่วมกันของสังคม โดยรูสโซกล่าวว่า “เราแต่ละคนมอบร่างกายและพลังทั้งหมดที่ตนมีเข้าอยู่ภายใต้คำบัญชาสูงสุดของเจตนารมณ์ส่วนรวมและในอำนาจอร่วมกันของเรา

²² Heywood, Andrew. Key Concepts in Politics (Online). Available : <http://www.e-learningmflu/1604101/chapter1/Lesson5.htm#21>, 2009.

²³ วรวิทย์กนิษฐเสน (2521) กฎหมายมหาชนเบื้องต้นภาคทฤษฎีพื้นฐานทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ กรุงเทพมหานคร เจริญมิตรการพิมพ์, หน้า 1-4

²⁴ วิษณุ เครืองาม (2530) กฎหมายรัฐธรรมนูญ กรุงเทพมหานคร บรรณการ, หน้า 212 - 213

²⁵ มนต์รี รูปสุวรรณ (2535) กฎหมายรัฐธรรมนูญ กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, หน้า 131

เราขอรับสมาชิกแต่ละคนในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งซึ่งจะแบ่งแยกมิได้ของสังคม” และยังคงกล่าวต่อไปอีกว่า “สมมุติว่ารัฐประกอบด้วยคนหมื่นคน สมาชิกแต่ละคนของรัฐย่อมมีส่วนหนึ่งในหมื่นของอำนาจอธิปไตย เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจอธิปไตยนี้ ต้องนับทุกส่วนรวมกันเข้ามาทั้งหมด”²⁶ ดังนั้น รัฐจึงเป็นการรวมตัวกันของทุก ๆ คนในประชาคมนั้น เจตนารมณ์ร่วมกันของทุกคน คือ อำนาจอธิปไตยที่เป็นของทุก ๆ คน ตามทัศนะของรูสโซ อำนาจอธิปไตยไม่สามารถจะจำหน่ายจ่ายโอนไปให้ผู้อื่นได้ ไม่สามารถแบ่งแยกออกไปและจำกัดไม่ได้ เพราะอำนาждังกล่าวเป็นของทุกคนในประชาคมนั้น ตรงจุดนี้เองที่มองว่ารูสโซเป็นผู้ก่อให้เกิดแนวคิดที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ระบอบการปกครองที่เรียกว่า การปกครองในระบอบประชาธิปไตยทางตรง และแนวความคิดเจตนารมณ์ร่วมกัน แนวความคิดดังกล่าวของรูสโซปรากฏอยู่ในมาตรา 6 ของคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ปี 1789 ที่กล่าวว่า กฎหมาย คือ เจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชน โดยตั้งสมมติฐานอยู่ที่ว่าการเชื่อฟังและยินยอมต่อกฎหมายที่มาจากความยินยอมอย่างเต็มใจของแต่ละคนที่พร้อมที่จะอยู่ใต้กฎหมายดังกล่าว และเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ความยินยอมที่เกิดขึ้นจากการมีส่วนร่วมในการร่างคำประกาศดังกล่าวและต่อคำประกาศดังกล่าว ดังนั้น ความเห็นพ้องอย่างเป็นหนึ่งเดียวดังกล่าว เป็นสิ่งที่จำเป็นและแต่ละคนสามารถหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งใด ๆ ที่ไม่เดินตามกฎหมายดังกล่าวได้ ดังนั้นแนวความคิดประชาธิปไตยทางตรงจึงเกิดขึ้น ณ ตรงนั้น ผลที่ตามมา 2 ประการ คือ

ประการแรก การออกกฎหมายใดก็ตามจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนผู้ทรงสิทธิอำนาจอธิปไตยเสียก่อน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า กฎหมายทุกฉบับจะต้องได้รับการเห็นชอบจากประชาชนโดยการออกเสียงลงประชามติ รูสโซได้กล่าวไว้ว่า “โดยทุกกรณี กฎหมายที่ได้รับการยอมรับจากบรรดาสมาชิกรัฐสภาแล้วจะต้องได้รับการลงประชามติอีก กฎหมายฉบับใดที่ไม่ผ่านการยอมรับจากประชาชนก็ถือว่ากฎหมายฉบับนั้นหาไม่มีผลไม่” วิธีการของรูสโซนี้สนับสนุนการปกครองประชาธิปไตยโดยตรงอย่างแท้จริง จึงกล่าวได้ว่าประชาธิปไตยในแบบของรูสโซนั้นเป็นประชาธิปไตยแบบบริสุทธิ์เป็น “การปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน” ซึ่งเป็นคำกล่าวของอดีตประธานาธิบดีลินคอล์นของสหรัฐอเมริกาที่ได้กล่าวไว้ ณ เมือง Gettysburg เมื่อปี ค.ศ. 1863 (พ.ศ. 2406) ภายหลังจากสหรัฐอเมริกาได้รัฐธรรมนูญฉบับแรกใช้ถึง 76 ปี

²⁶ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 11 หน้า 36-37

ประการที่สอง สมาชิกรัฐสภาจะต้องปฏิบัติตามแนวทางหรือแนวปฏิบัติของประชาชน ไม่เช่นนั้น ก็อาจถูประชาชนถอดถอนได้ สมาชิกในรัฐสภาเป็นเพียงผู้แทนที่ประชาชนตั้งขึ้น เท่านั้น จึงต้องปฏิบัติตัวให้เหมาะสมกับเจตนารมณ์ของปวงชน

1.2.2 ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ (*la souverainete 'nationale*)

ทฤษฎีนี้เป็นผลงานจากการสร้างสรรค์ของนักปรัชญาเมธีชาวฝรั่งเศสหลาย ท่าน ตั้งแต่ในยุคเรเนซองของ Renaissance และมาปรากฏเด่นชัดในการปฏิวัติใหญ่ของฝรั่งเศสใน ค.ศ. 1789 โดยมีวัตถุประสงค์ที่ต้องการแยกให้เห็นถึงที่มาที่แตกต่างของรัฐ พวกอภิสิทธิ์ชนและ อำนาจอธิปไตยกับฝ่ายปกครองบ้านเมืองและองค์กรของรัฐ หนึ่งในนักปรัชญาที่ได้กล่าวถึงทฤษฎี นี้และได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางมาก ก็คือ “ซีเอเย่ส์” (Sieyes) ซึ่งได้กล่าวว่า อำนาจอธิปไตยแบ่งแยกไม่ได้ (indivisible) ผลที่ตามมาคือ ประชาชนแต่ละคนไม่ได้เป็นเจ้าของในหนึ่ง ส่วน (one parcelle) ของอำนาจอธิปไตย แต่กลับมองว่า การรวมตัวของประชาชนทั้งหมดในนาม ของชาติ (*la nation*) นั้น เป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตย²⁷ ดังนั้นแนวความคิดของซีเอเย่ส์มองว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ไม่ได้เป็นของประชาชน ประชาชนแต่ละคนไม่มีสิทธิใด ๆ เลย ที่ จะเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตย กล่าวคือ ไม่มีสิทธิในการออกกฎหมายด้วย แนวความคิด ดังกล่าวนี้อาจมองว่าไม่ได้รับการยอมรับจากซีเอเย่ส์ ยิ่งไปกว่านั้นกลับมองว่า ประชาชนแต่ละ คนนั้นมีสิทธิเพียงในการเลือกตั้งตัวแทนของตนเพื่อเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยในนามของชาติ เท่านั้น ผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งเข้าไป จึงเป็นผู้แทนของชาติเท่านั้น ไม่ใช่ผู้แทนของประชาชน และผู้แทนดังกล่าวเป็นอิสระจากอำนาจของประชาชน (*le mandat impératif*) และมีอิสระอย่าง เต็มที่ที่จะกระทำการใด ๆ ในนามของรัฐ ความอิสระดังกล่าวนี้ ก็คือ อำนาจของผู้แทน (*la mandat representation*) แนวความคิดดังกล่าวก่อให้เกิดทฤษฎีของการเป็นผู้แทน *la theorie representative* เป็นการสนับสนุนการปกครองประชาธิปไตยโดยทางอ้อม *la democratie indirect* จึงเห็นได้ว่า แนวคิดของทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาตินั้นขัดแย้งกับแนวคิดทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนดังต่อไปนี้

ประการแรก ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนมองว่า การเลือกตั้ง (*la suffrage*) เป็นสิทธิ แต่ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติมองว่า ประชาชนไม่มีสิทธิออกเสียงในนามของ ชาติ ชาติมาจากการรวมตัวของประชาชน ชาติจะต้องมาก่อนสิ่งอื่นใด ดังนั้นการเลือกตั้งจึงเป็น หน้าที่ของประชาชนทุกคนที่จะต้องกระทำเพื่อชาติ ชาติจะเป็นกำหนดคัดเลือกว่าประชาชนคนใด มีความสามารถเพียงพอที่จะมีหน้าที่ดังกล่าว สิทธิในการเลือกตั้งดังกล่าวตามแนวคิดนี้เรียกว่าสิทธิ ในการลงคะแนนเสียงที่สงวนไว้สำหรับผู้ที่มิคุณสมบัติเฉพาะ (*le suffrage testéint*)

²⁷ วิษณุ เครืองาม, เพ็ญอ้าง เชิงอรธที่ 24, หน้า 220 - 233

ประการที่สอง ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนเห็นว่า การเลือกตั้งต้องมีลักษณะเป็นการทั่วไป (le suffrage universel) เพราะว่าการเลือกตั้งเป็นสิทธิของประชาชนทุกคน โดยให้เหตุผลว่า ทุก ๆ คนมีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การตัดสิทธิผู้หนึ่งผู้ใดไม่ให้ใช้สิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เพราะเหตุเนื่องจากพื้นเพแหล่งกำเนิด ความยากคิมีจน หรือการศึกษาอบรมนั้นทำไม่ได้ แต่ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติเห็นว่า การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของประชาชน เจตนารมณ์ของชาติแสดงผ่านทางผู้แทนรัฐสภาที่กระทำการในนามของชาติและชาติจะเป็นผู้กำหนดบุคคลที่มีหน้าที่ในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเอง

ประการที่สาม ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน เห็นว่าสมาชิกรัฐสภาจะต้องอยู่ภายใต้อำนาจบังคับของประชาชน เพราะเป็นผู้แทนของประชาชนที่ได้รับการเลือกเข้ามาโดยประชาชน ในขณะที่ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐกลับมองว่า สมาชิกรัฐสภาที่ได้รับการเลือกจากประชาชนนั้น เป็นอิสระจากประชาชน เพราะว่าสมาชิกเหล่านั้นได้ผันตัวเองมาเป็นผู้แทนของชาติ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า สมาชิกรัฐสภามีอิสระและมีอำนาจของตัวเอง

อิทธิพลของซีเอเย่ส์ได้ปรากฏอยู่ในมาตรา 3 ของคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองว่า “หลักของอำนาจอธิปไตย ก็คือ อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ การยืนยันถึงหลักการดังกล่าว ไม่ได้ตัดประชาชนออกไป อำนาจอธิปไตยก็ยังเป็นของประชาชนอยู่ แต่ประชาชนซ่อนอยู่ในแนวคิดของชาติ ชาติเป็นที่รวมตัวของปัจเจกชน ดังนั้นชาติจึงเป็นนิติบุคคล การดำรงอยู่ของชาตินั้นก็ผ่านตัวแทนของชาติเท่านั้น ชาติต้องมีสถานที่ให้หลักประกันต่อความมั่นคงของชาติ และเชื่อมโยงกับรัฐ สถานะทางกฎหมายดังกล่าว ก็คือ รัฐธรรมนูญ ดังนั้นอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติจึงตั้งอยู่บนสมมติฐานเรื่องการเป็นผู้แทนของชาติ รัฐเปรียบเสมือนเป็นเครื่องมือหรือวิธีการของการกระทำของชาติ องค์กรของรัฐมีขึ้นเพื่อแสดงออกซึ่งความต้องการของชาติซึ่งปรากฏอย่างเด่นชัด ในวรรคถัดมาของมาตรา 3 ของคำประกาศดังกล่าวที่ว่า “คณะบุคคลหรือบุคคลใดหาอาจไม่สามารถอ้างว่ามีสิทธิในอำนาจอธิปไตยได้”

โดยสรุป ความแตกต่างทางประเพณีที่ขัดแย้งระหว่างสองแนวความคิด อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติตามแนวคิดของซีเอเย่ส์ และอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนตามแนวคิดของรูสโซ แสดงให้เห็นถึงการขัดแย้งทางผลประโยชน์ทางการเมืองในอดีตของฝรั่งเศสอย่างแท้จริง แต่ในปัจจุบันจะเห็นได้ว่า มีการประสานแนวคิดทั้งสองเข้าด้วยกัน แต่อย่างไรก็ตามความแตกต่างก็ยังมีอยู่ในเรื่องเกี่ยวกับการเลือกตั้งของผู้มีสิทธิหรือมีหน้าที่เลือกตั้ง ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนเห็นว่า การเลือกตั้งต้องมีลักษณะเป็นการทั่วไป เพราะว่าการเลือกตั้งเป็นสิทธิของประชาชนทุกคน แต่ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติเห็นว่า การเลือกตั้งเป็นหน้าที่

ของประชาชน เจตนารมณ์ของชาติผ่านโดยทางผู้แทนรัฐสภาที่กระทำการในนามของชาติ และชาติจะเป็นผู้กำหนดบุคคลที่มีหน้าที่ในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเอง

1.3 แนวความคิดของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ซึ่งการที่จะทำให้การปกครองที่เป็นของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนได้จะต้องนำหลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และกฎหมายของบ้านเมืองเพื่อจะได้มีการนำไปใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศ

การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่เกิดจากแนวคิดที่เป็นหลักการ 3 ประการคือ หลักประชาธิปไตย หลักนิติธรรม และหลักนิติรัฐ

1.3.1 หลักประชาธิปไตย

หลักประชาธิปไตยเป็นหลักการที่มองธรรมชาติของมนุษย์ในแง่ที่สำคัญได้แก่

1) เชื่อว่ามนุษย์มีสติปัญญาและสามารถร่วมแรงร่วมใจกันทำงานได้เป็นอย่างดี เพราะจัดหาเหตุผลบนความถูกต้องร่วมกันได้

2) ยอมรับความเท่าเทียมกันของมนุษย์ทุกคน จะต้องได้รับการปฏิบัติจากรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเท่าเทียมกัน แม้ว่าทุกคนที่เกิดมาตามสภาวะของธรรมชาติจะไม่เท่าเทียมกันก็ตาม

3) สนับสนุนสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ผลของการยอมรับในความมีเหตุผลของมนุษย์ ทำให้มีการเป็นโอกาสให้ทุกคนและทุกฝ่ายเสนอข้อเท็จจริง เหตุผลและความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อร่วมกันตัดสินใจ หลักการนี้จึงก่อให้เกิดสิทธิภาพในการพูด การพิมพ์ การโฆษณา รวมทั้งเสรีภาพในการตั้งสมาคม พรรคการเมือง และการชุมนุมเรียกร้อง

4) อำนาจอธิปไตยหรือการใช้อำนาจรัฐ จะต้องเกิดขึ้นจากความยินยอมของประชาชนและการให้ความยินยอมของประชาชนย่อมเป็นการสร้างความชอบธรรมให้กับผู้ปกครอง

5) รัฐและผู้ใช้อำนาจจะจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลได้ ก็แต่เฉพาะเพื่อการที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม ดังนั้นสถาบันที่เป็นกลไกทางการเมืองการปกครองจึงมีขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและรับใช้คนในสังคม

6) ประชาชนมีสิทธิอันชอบธรรมที่จะคัดค้านและต่อต้านรัฐบาลได้ ถ้ารัฐบาลกระทำการขัดต่อความสุขสมบูรณ์ของประชาชน ทั้งนี้เพราะรัฐมีเป้าหมายเพื่อการคุ้มครองชีวิตทรัพย์สินและ การแสวงหาความสุขของคนในสังคม

7) *เคารพในเสียงข้างมาก* คือ ยอมรับการตัดสินใจหรือมติของเสียงข้างมากควบคู่ไปกับการเปิดโอกาสในการแสดงความคิดเห็น และการพิทักษ์ผลประโยชน์ของเสียงข้างน้อย

กล่าวโดยสรุปแล้ว หลักประชาธิปไตยหรือลัทธิประชาธิปไตยเป็นหลักการที่ทำให้ความสำคัญต่อสิทธิเสรีภาพของมนุษย์ (liberty of human) เพราะเห็นว่าโดยธรรมชาติแล้วมนุษย์มีเหตุผล (rationality) มีคุณธรรม (morality) มีความเท่าเทียมกัน (equality) และสามารถแสวงหาความก้าวหน้าได้อย่างมีเหตุผล ซึ่งอุดมการณ์ดังกล่าวนี้เองนำไปสู่หลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย นั่นก็คือ “หลักนิติธรรม” (rule of law)

1.3.2 หลักนิติธรรม (rule of law)

หลักนิติธรรมเป็นหลักที่มีความสำคัญต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นหลักการที่กำหนดให้มีการปกครองโดยกฎหมาย และกฎหมายที่ใช้ในการปกครองนั้นต้องเป็นกฎหมายที่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมด้วย

หลักนิติธรรมนี้เป็นหลักการที่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย เพราะเชื่อในคุณค่าของมนุษย์ว่า มนุษย์ทุกคนมีเหตุผลสามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้ ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะต้องมีหลักนิติธรรมเป็นหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญ และเป็นหลักกฎหมายของประเทศ ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพราะหลักนิติธรรมจะเป็นปัจจัยสำคัญที่เป็นตัวกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจของหน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐควบคู่ไปกับการสร้างความชอบธรรมในการใช้อำนาจของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งสามารถใช้อำนาจรัฐได้ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ซึ่งสาระสำคัญของหลักนิติธรรมประกอบด้วย

1) แดนแห่งเสรีภาพของบุคคล (Sphere of Individual Liberty)

ปัจเจกชนหรือบุคคลแต่ละคนย่อมมีศักดิ์ศรีในความเป็นมนุษย์ ทุกคนเกิดมามีเสรีภาพและมีความสามารถในการใช้เหตุผลแก้ไขปัญหาและอุปสรรคสามารถกำหนดชะตากรรมได้ด้วยตนเอง (self determination) การมาอยู่ร่วมกันเป็นสังคมของมนุษย์ก็ด้วยเหตุผลที่ว่ามนุษย์ต้องการความสุขและความปลอดภัยอันตรายทั้งปวง ดังนั้นการรวมตัวของมนุษย์เป็นสังคม แต่ละคนต้องสละสิทธิเสรีภาพบางประการของตนให้กับชุมชนหรือสังคม เพื่อให้ชุมชนหรือสังคมคุ้มครองป้องกันให้ความมั่นคงปลอดภัยและทำให้ทุกคนมีความสุข ซึ่งการสละสิทธิเสรีภาพให้สังคมนี้เอง คือ การกำหนดแดนแห่งเสรีภาพของบุคคล

หลักนิติธรรมก่อให้เกิดหน้าที่ของรัฐที่จะต้องยอมรับโดยการให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนทุกคนโดยเสมอภาคกัน เพื่อมิให้แต่ละคนใช้สิทธิเสรีภาพจน

เกิดละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น ในขณะที่ด้วยกันรัฐโดยหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องไม่กระทำการใด อันเป็นการล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน เว้นแต่จะมีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน และกฎหมายที่ให้อำนาจนั้นจะต้องตราขึ้นด้วยกระบวนการที่ชอบธรรม ซึ่งโดยปกติการกำหนดเขตแดนแห่งเสรีภาพของบุคคล อันเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยกฎหมายนั้นจะต้องเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ (public interest)

1.3.3 การแบ่งแยกอำนาจ (The Separation of Power)

เป็นหลักการสำคัญที่กำหนดให้องค์กรที่ใช้อำนาจรัฐแบ่งแยกออกจากกัน โดยปกติจะแบ่งแยกออกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ การแบ่งแยกออกจากกัน มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการใช้อำนาจที่เป็นเผด็จการ ซึ่งศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย ได้กล่าวไว้ว่า “เป็นธรรมดาที่เมื่อบุคคลมีอำนาจ บุคคลมักใช้อำนาจอย่างเกินเลยเสมอ จึงต้องให้อำนาจหนึ่งหยุดยั้งอำนาจหนึ่ง บุคคลจึงจะมีเสรีภาพอยู่ได้”²⁸ ดังนั้นการแบ่งแยกองค์กรที่ใช้อำนาจทั้ง 3 อำนาจ ออกจากกันย่อมเป็นการป้องกันมิให้องค์กรนั้น ๆ ใช้อำนาจเกินขอบเขตได้ เพราะองค์กรที่ใช้อำนาจแต่ละองค์กรจะมีอำนาจตรวจสอบซึ่งกันและกัน ทำให้การใช้อำนาจที่เป็น การละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกิดขึ้นได้ยากขึ้น

1.3.4 การถ่วงดุลอำนาจ (Balance of Powers)

เมื่อมีการแบ่งแยกองค์กรที่ใช้อำนาจออกไปโดยออกเป็น 3 ฝ่ายแล้ว รัฐประชาธิปไตยจะต้องกำหนดให้องค์กรที่ใช้อำนาจแต่ละองค์กรสามารถถ่วงดุลซึ่งกันและกัน โดยให้อำนาจฝ่ายหนึ่งสามารถถ่วงดุลหรือยับยั้งอำนาจของอีกฝ่ายหนึ่งได้ เพราะหากปล่อยให้องค์กรที่ใช้อำนาจหนึ่งมีอิสระในการใช้อำนาจโดยไม่มีการถ่วงดุล ตรวจสอบ หรือปล่อยให้ให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจเหนือองค์กรที่ได้อำนาจอีกฝ่ายหนึ่งแล้ว สิทธิเสรีภาพของประชาชนย่อมได้รับการล่วงละเมิดและรัฐนั้นก็กลายเป็นรัฐเผด็จการในที่สุด หลักการแบ่งแยกอำนาจและหลักการถ่วงดุลอำนาจนี้จำเป็นต้องนำมาใช้ร่วมกัน โดยกำหนดหลักทั้งสองนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ทั้งอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ แบ่งแยกองค์กรที่ใช้อำนาจออกจากกัน โดยมีรัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร และศาลเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการควบคู่ไปกับการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทั้งสามให้สามารถถ่วงดุลและ

²⁸ หยุต แสงอุทัย, เพิ่งอ้าง เจริญธรรมที่ 1 หน้า 92-93

คานอำนาจซึ่งกันและกันได้ โดยไม่เป็นการก้าวก่ายการทำหน้าที่ของอีกฝ่ายหนึ่ง จนเป็นการทำลายสาระสำคัญของหลักการแบ่งแยกอำนาจ

1.4 หลักนิติรัฐ (The Principle on Legal States)

รูสโซและมองเตสกีเออ เป็นผู้เสนอแนวความคิดไว้เป็นคนแรก ๆ และการเรเดอมัลแบร์ ได้สรุปแนวความคิดไว้อย่างชัดเจน ซึ่งพอสรุปได้ว่า รัฐและหน่วยงานของรัฐทำการเพื่อประโยชน์สาธารณะและอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชน มีอำนาจก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในสิทธิหน้าที่แก่เอกชนฝ่ายเดียว โดยปัจเจกชนไม่สมัครใจได้ ประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยจำเป็นต้องมีความเป็นนิติรัฐควบคู่ไปกับหลักนิติธรรมและหลักประชาธิปไตย เพราะหลักนิติรัฐมีวัตถุประสงค์เพื่อการประกันในสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้พ้นจากการใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งหลักนิติรัฐนี้มีหลักการที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1.4.1 หลักการกระทำของฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย

หมายความว่า การกระทำใด ๆ ของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะต้องเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย และถ้าเป็นการกระทำที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วยแล้ว จะต้องมีความชอบด้วยกฎหมายให้อำนาจทั้งต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย หลักการกระทำของฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายนี้ เป็นหลักการที่รัฐยอมผูกพันตนที่จะอยู่ภายใต้กฎหมายที่รัฐเป็นผู้ตราขึ้น โยถือว่ากฎหมายที่รัฐตราขึ้นนั้นมาก่อนการกระทำอื่นของรัฐ ดังนั้นการกระทำของรัฐหรือของฝ่ายปกครองจะขัดแย้งหรือแย้งต่อกฎหมายไม่ได้ นอกจากนี้การกระทำของรัฐหรือฝ่ายปกครองนั้นจะต้องเป็นการกระทำที่กฎหมายให้อำนาจไว้และการกระทำนั้นต้องอยู่ขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย

1.4.2 หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา

กฎหมายที่ชอบธรรมต้องเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นตามกระบวนการที่กำหนดโดยรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นหลักการที่บังคับฝ่ายนิติบัญญัติให้ต้องรับผิดชอบต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่ได้ตราขึ้นว่า จะต้องมีความสำคัญของกฎหมายที่มีขอบเขตแน่นอน ไม่มีผลย้อนหลัง มีความพอสมควรแก่เหตุ และไม่กระทบกระเทือนสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน เป็นต้น

1.4.3 หลักความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการ

เป็นหลักประกันว่าในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี ผู้พิพากษาและตุลาการต้องไม่ตกอยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ และไม่ถูกแทรกแซงจากองค์กรหรือบุคคลใดทั้งสิ้น ทั้งนี้ผู้พิพากษาและตุลาการต้องผูกพันตนเองต่อกฎหมาย และต้องพิจารณาคดีภายใต้มนธรรมของตน

1.5 ความชอบธรรมกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Legitimacy and democracy)

ที่มาของความชอบธรรมที่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในปัจจุบันคือการยอมรับต่อรัฐบาลที่ทำงานภายใต้หลักการของประชาธิปไตยและถือเจตนารมณ์ของประชาชนเป็นสำคัญ รัฐบาลทั้งหลายมักจะกล่าวอ้างฉันทานุมัติที่ได้รับจากประชาชนในการใช้อำนาจ อย่างไรก็ตาม ฉันทานุมัติที่ได้มานี้จะสามารถถ่ายเทจากระบอบการปกครองหนึ่งสู่ระบอบการปกครองหนึ่งโดยทันทีได้อย่างไร รัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายจะกล่าวอ้างความชอบธรรมของประชาธิปไตยเป็นพื้นฐานในการทำให้เกิดการแข่งขันการเลือกตั้งอย่างอิสระและยุติธรรม

นอกเหนือจากผ่านการเลือกตั้งอย่างอิสระและยุติธรรมแล้ว รัฐเสรีประชาธิปไตยอาจจะได้รับความชอบธรรมเพิ่มมากขึ้น ถ้าประชาชนในรัฐเชื่อมั่นว่ารัฐบาลได้ยึดถือและปฏิบัติในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

1.5.1 มีการเลือกตั้งที่อิสระและยุติธรรม

1.5.2 มีความรับผิดชอบต่อประชาชน

1.5.3 มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร หรือมีแบบแผนการปฏิบัติ ที่เคารพต่อรัฐธรรมนูญ

1.5.4 ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง

1.5.5 มีสื่อที่เข้มแข็งและเป็นอิสระ

1.5.6 มีระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลที่ดี

1.5.7 มีเศรษฐกิจที่มั่นคง

1.5.8 มีการเมืองที่มั่นคง

ความชอบธรรมตามหลักการประชาธิปไตยยังถูกอ้างโดยรัฐที่ปฏิเสธประชาธิปไตยได้เช่นกัน และความเป็นจริงก็คือ รัฐที่มีค่านิยมตรงข้ามกับเสรีประชาธิปไตยมักจะกล่าวอ้างความชอบธรรมของประชาธิปไตยในความหมายที่ตรงข้ามกับคำว่าประชาธิปไตยที่แท้จริง รัฐคอมมิวนิสต์มักจะกล่าวอ้างความชอบธรรมในระบอบประชาธิปไตยที่มีฐานมาจากชัยชนะในการปฏิวัติของประชาชนและปกครองในนามของประชาชนตามแนวคิดของลัทธิมาร์กซิสต์ลัทธินาซีและลัทธิฟาสซิสต์ก็กล่าวอ้างว่าเป็นตัวแทนความต้องการของประชาชนเสียงส่วนใหญ่ที่เชื่อได้อย่างแน่นอนมากกว่าพวกเสรีประชาธิปไตยเสียอีก

คำกล่าวอ้างที่ว่ารัฐเสรีประชาธิปไตยสามารถสร้างความมั่นคงให้เกิดขึ้นได้อย่างชัดเจนก็เพราะความชอบธรรมของรัฐที่ไม่ได้ขึ้นอยู่กับกรปกครองโดยบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือพรรคใดพรรคหนึ่งโดยตลอด ข้อโต้แย้งในประเด็นนี้ของรัฐเผด็จการก็คือ มีตัวอย่างการขับไล่

ผู้ปกครองในรัฐเผด็จการที่นำไปสู่การพังทลายของระบบรัฐบาลเกิดขึ้นให้เห็นแล้ว อย่างไรก็ตาม ในรัฐเสรีประชาธิปไตยที่มีการปกครองที่ดีพอ พรรคที่กำลังปกครองอยู่สามารถถูกแทนที่ด้วยพรรคอื่นได้อย่างปกติด้วยความสงบปราศจากการฉกฉวยอำนาจ สิ่งที่ยืนยันต่อคำกล่าวนี้ก็คือ ปรากฏการณ์ที่มีรัฐเสรีประชาธิปไตยที่มั่นคงแล้วจำนวนมากเป็นรัฐที่มีเสถียรภาพมั่นคงเป็นการยืนยันความจริงที่ว่านี้ได้เป็นอย่างดี

1.6 แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยในประเทศไทย

คำว่า “อำนาจอธิปไตย” มีความหมายว่าเป็นอำนาจสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 นั้น ประเทศไทยอยู่ภายใต้การปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อำนาจอธิปไตยอยู่ที่พระมหากษัตริย์ ดังนั้นอำนาจอธิปไตยของไทยที่เรียกกันว่า อำนาจอธิปไตย ในความหมายและแนวความคิดแบบตะวันตกนั้น เป็นของพระมหากษัตริย์ มาโดยตลอดนับแต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าอยู่หัวทรงได้รวบรวมอำนาจอธิปไตยที่อยู่ในการดูแลของกลุ่มขุนนางกลับคืนมารวมศูนย์อำนาจอยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์ และมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครอง จากรัฐจารีตแบบราชอาณาจักรมาเป็นรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งมีรัฐบาลกลางที่มีการรวมศูนย์อำนาจ มีแนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตย การกำหนดเขตแดน และการเปลี่ยนไพร่ให้เป็นพลเมือง ถือได้ว่า เป็นสมัยของระบอบราชาธิปไตยแบบใหม่ของประเทศ ดังนั้นใน รัชสมัยของพระองค์ท่านจึงกล่าวได้ว่า ได้รู้จักกับคำว่า อำนาจอธิปไตย กันมาแล้วก่อนการเปลี่ยนแปลงในปี 2475 คำว่า อำนาจอธิปไตยของไทยได้ปรากฏอยู่ในกฎหมายสูงสุดของประเทศในนามรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มาตรา 1 บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยของประเทศนั้นเป็นของราษฎรทั้งหลาย” บทบัญญัติดังกล่าวได้ล้มเลิกแนวความคิดดั้งเดิมในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ว่า อำนาจอธิปไตยในการปกครองประเทศอยู่ที่พระมหากษัตริย์ มาเป็นการบัญญัติรับรองอำนาจอธิปไตยในการปกครองประเทศเป็นของประชาชน อย่างไรก็ตามยังไม่มีข้อความชัดเจนว่า อำนาจอธิปไตยของประชาชนตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 นี้ ใช้แนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติหรือของประชาชน และแม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ จะใช้คำว่า “เป็นของราษฎร” ก็ตาม แต่ไม่มีบทบัญญัติให้ประชาชนควบคุมการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เช่นเดียวกับแนวความคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ที่เป็นเช่นนี้อาจจะเป็นเพราะว่าในเวลานั้น ปัญหาที่ถกเถียงกันว่าอำนาจอธิปไตยควรเป็นของชาติหรือของประชาชน ไม่ใช่เรื่องสำคัญเท่ากับการต่อสู้กับระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และการเผยแพร่ความคิดว่าอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจอธิปไตยนั้นเป็นของราษฎรเป็นสำคัญ ทั้งนี้เพราะไม่ว่าอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจอธิปไตยนั้นเป็นของปวงชนหรือของชาติก็เป็นการคัดค้านความคิดที่ว่า

อำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์ด้วยกันทั้งนั้น ถัดมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 (ฉบับถาวร) ได้มีการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าว ในมาตรา 2 บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยย่อมมาจากปวงชนชาวสยาม พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้น แต่โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ” และมาตรา 20 บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นผู้แทนของปวงชนชาวสยาม มิใช่เฉพาะผู้ที่เลือกตนขึ้นมา ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจ ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายใด”

ในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีข้อถกเถียงกันถึงว่าควรจะบัญญัติว่า อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย หรือเป็นของปวงชนชาวไทยดี ในข้อถกเถียงดังกล่าว ได้แบ่งออกเป็น 2 แนวความคิด คือ

1.6.1 ฝ่ายแรกเห็นควรให้บัญญัติว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย โดยให้เหตุผลดังต่อไปนี้

1) อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศซึ่งโดยหลักแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยถือว่าประชาชนเป็นสำคัญ ประชาชนย่อมเป็นใหญ่ และอำนาจนั้นย่อมเป็นของประชาชน

2) การใช้คำว่า “อำนาจอธิปไตยมาจาก...” เป็นการใช้ที่ไม่ถูกต้องตามหลักการ เพราะแสดงให้เห็นว่าอำนาจอธิปไตยไม่ได้อยู่ที่ประชาชน ประชาชนไม่มีสิทธิในอำนาจอธิปไตยและไม่ถูกต้องในหลักการประชาธิปไตย กล่าวคือ โดยหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยต่างก็ยอมรับว่าประชาชนทั้งประเทศย่อมไม่อาจมาใช้อำนาจโดยตรงได้ จึงบัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจดังกล่าวทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล แม้การใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ทำให้เกิดว่า ถ้าเป็นของประชาชนแล้ว พระมหากษัตริย์จะทรงใช้อำนาจไม่ได้ ซึ่งความจริงมิได้เป็นเช่นนั้น พระมหากษัตริย์จะทรงเป็นพระเจ้าแผ่นดินที่อยู่ในฐานะเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ อำนาจอธิปไตยนี้เดิมเป็นของพระมหากษัตริย์จึงมีสิทธิโดยชอบธรรมที่จะใช้ได้ แต่แท้จริงการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ย่อมมีผู้รับสนองพระบรมราชโองการการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงใช้อำนาจอธิปไตยที่เป็นของปวงชนชาวไทยจึงเป็นการถูกต้องแล้ว

3) การใช้คำว่า “มาจาก” ทำให้ผู้แทนบางคนตีความว่า เมื่ออำนาจอธิปไตยมาจากประชาชน ประชาชนเลือกผู้แทนเป็นผู้แทนของประชาชนตลอดไป ไม่จำเป็นต้องรับฟังความเห็นของประชาชนอีก

1.6.2 ฝ่ายที่สองเห็นว่า ควรบัญญัติว่า อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย โดยให้เหตุผลดังต่อไปนี้

1) ในอดีตมีรัฐธรรมนูญไทยเพียง 3 ฉบับที่บัญญัติว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ของไทยใช้คำว่า “อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย” โดยอ้างเหตุผลที่ปรากฏในบันทึกการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 35/2475 ว่า “อำนาจอธิปไตย ซึ่งภาษาอังกฤษเรียกว่า Sovereignty คือ อำนาจสูงสุดในทางนิติบัญญัติ ทางบริหาร และทางตุลาการนั้นมาจากประชาชน มิใช่มาจากบุคคลใดบุคคลหนึ่งมาจากชาติ คือ ราษฎรรวมกันทุกคนจะต่างคนต่างใช้ไม่ได้ เราเอาอำนาจนั้นมารวมกันเป็นอันหนึ่ง แล้วพระมหากษัตริย์ทรงใช้ก็จริง แต่ว่าท่านมิได้ทรงใช้ตามพระทัย ทรงใช้ตามบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ”

2) รัฐธรรมนูญของประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ส่วนใหญ่ใช้ถ้อยคำอำนาจอธิปไตยมาจากประชาชน

3) การบัญญัติว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย จะก่อให้เกิดความไม่สอดคล้องขึ้นในบางเรื่อง ผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งโดยประชาชนนั้นจะกลายเป็นผู้แทนหรือตัวแทนของประชาชน และต้องอยู่ภายใต้อำណัติของประชาชนเพื่อเป็นดังนี้ก็จะทำให้บทบัญญัติบางมาตราของรัฐธรรมนูญได้การไม่ได้ เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยและต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย บทบัญญัติดังกล่าวก็จะใช้ไม่ได้ เพราะผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนเมื่อเป็นตัวแทนของเขตเลือกตั้งแล้ว ประชาชนในเขตเลือกตั้งจะสั่งการอย่างไร ผู้แทนราษฎรในเขตเลือกตั้งนั้นก็ต้องปฏิบัติตาม อีกกรณีก็คือ การบัญญัติให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่นั้นก็ไม่ได้สอดคล้องกับการบัญญัติให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย เพราะถ้าประชาชนเจ้าของสิทธิในอำนาจอธิปไตยก็แสดงว่าประชาชนจะใช้สิทธิในอำนาจอธิปไตยหรือไม่ก็ได้ แต่การบัญญัติให้ประชาชนมีหน้าที่เลือกตั้งนั้นเท่ากับเป็นการบังคับประชาชนต้องไปเลือกตั้ง ประชาชนไม่สามารถจะปฏิเสธได้ ไม่สามารถที่จะเลือกไม่ไปเลือกตั้งได้ การเลือกตั้งก็เป็นสาเหตุหนึ่งของอำนาจอธิปไตย ดังนั้นการบัญญัติให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย จึงไม่ถูกต้องดังกล่าว และมีความเห็นร่วมกับประชาชนจัดทำพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองสยาม พุทธศักราช 2475 ขึ้น บทบัญญัติที่ว่า อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย จึงสอดคล้องกับบทบัญญัติที่ว่าพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนั้นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม ก็มีความคิดเห็นว่า อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทยนั้นและพระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงใช้อำนาจดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า อำนาจอธิปไตยอยู่ที่พระมหากษัตริย์และประชาชน ด้วยเหตุผลที่ว่า ประเพณีในสังคมวัฒนธรรมไทยอันเกิดจากการสังสมความเป็นอันหนึ่ง อันเดียวกันของพระมหากษัตริย์กับประชาชน และถ้ามองกลับไปก่อนการปฏิวัติในเดือนมิถุนายน 2475 นั้น อำนาจอธิปไตยอยู่ที่พระมหากษัตริย์ ครั้นเมื่อคณะราษฎรเปลี่ยนแปลงการ

ปกครองประเทศ พระมหากษัตริย์ซึ่งทรงอำนาจอธิปไตยอยู่ที่สละพระราชอำนาจนั้นให้ประชาชนทั้งประเทศด้วย การพระราชทานรัฐธรรมนูญและลดพระองค์ลงอยู่ใต้รัฐธรรมนูญ แต่ยังทรงใช้อำนาจนั้นแทนปวงชน ซึ่งในทางกฎหมายต้องถือว่าพระมหากษัตริย์และประชาชนต่างเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยร่วมกัน

ดังนั้น ถ้าวิเคราะห์โดยนัยนี้แสดงให้เห็นว่า ถ้าบัญญัติให้อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนแล้วก็เป็น การตัดความไปว่า อำนาจอธิปไตยไม่ได้เป็นของพระมหากษัตริย์อีกต่อไป ซึ่งตามแนวคิดอำนาจอธิปไตยมาจากประชาชนนั้น แสดงให้เห็นถึงว่าอำนาจอธิปไตยยังเป็นทั้งของพระมหากษัตริย์และประชาชนอยู่ซึ่งในที่สุดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก็ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 3 ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

2. รูปแบบ บทบาท อำนาจหน้าที่ และที่มาของวุฒิสภาในระบบสากล

การปกครองระบบรัฐสภาถือกำเนิดและพัฒนาจากวิวัฒนาการในทางประวัติศาสตร์ การเมืองการปกครองของอังกฤษ ซึ่งถือกันว่าเป็นรูปแบบที่เป็นต้นแบบของระบบรัฐสภา ระบบรัฐสภาจึงเป็นผลผลิตในทางประวัติศาสตร์ที่มีได้ประดิษฐ์ขึ้นมาด้วยความจงใจ แต่เป็นผลที่เกิดจากกระบวนการพัฒนาอำนาจของสภาสามัญ (house of commons) หรือสภาผู้แทนราษฎรของอังกฤษที่ได้ผลักดันหลักการมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภาเหนือสถาบันทางการเมืองอื่นใด จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่มีการศึกษาประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญอังกฤษกล่าวได้ว่า ระหว่าง 1,500 ปีกว่านับตั้งแต่สมัย Anglo Saxon ประวัติศาสตร์ของรัฐธรรมนูญอังกฤษ 1,200 ปีแรก ได้ใช้ไปกับการค้นคว้าสูตรสำเร็จและปรับปรุงจนกระทั่งค้นพบระบบรัฐสภาเมื่อไม่กี่ปีที่ผ่านมาและยังคงมีการพัฒนาเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ในลักษณะของการยืดหยุ่น เหมาะสมที่จะรองรับกับสถานการณ์และความจำเป็นในทางการเมืองการปกครองที่ย่อมให้มีการเปลี่ยนแปลงและปรับตัวได้ตลอดเวลา

2.1 รูปแบบของสภานิติบัญญัติ

การปกครองในระบบรัฐสภานั้นแตกต่างจากการปกครองที่มีรัฐสภา กล่าวคือ ทุกประเทศที่มีรูปแบบการปกครองในระบบประชาธิปไตย โดยทางผู้แทนนั้นจะมีองค์กรที่เรียกว่า “รัฐสภา” แต่ทุกประเทศที่มีรัฐสภามีใช้ว่าจะใช้รูปแบบการปกครอง “ระบอบรัฐสภา” เสมอไป ดังเช่นสหรัฐอเมริกา มีการปกครองในระบบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน และมีองค์กรรัฐสภาหรือที่เรียกว่า สภาองเกรส แต่สหรัฐอเมริกาก็ไม่ได้ใช้ระบบรัฐสภา สหรัฐอเมริกาใช้รูปแบบการปกครอง “ระบบประธานาธิบดี” เช่นเดียวกับประเทศที่มรประธานาธิบดีเหมือนกับ

สหรัฐอเมริกา เช่น เยอรมัน ฝรั่งเศส ก็ไม่ได้ใช้รูปแบบการปกครองระบบประธานาธิบดี แต่เรียกว่ามีประธานาธิบดีภายใต้ระบบรัฐสภา

จากแนวคิดทฤษฎีทางการเมืองการปกครองของมองเตสกีเออ รูปแบบการปกครองของประเทศต่างๆ ในปัจจุบันต่างก็นำเอาแนวความคิดนั้นมาประยุกต์ใช้เพื่อให้เหมาะสมกับประเทศตนเอง ครั้นนิติบัญญัติจึงอาจจำแนกรูปแบบได้ดังนี้

องค์กรนิติบัญญัติแบบที่ 1 แบบระบบรัฐสภา (parliamentary system) ซึ่งถือว่าองค์กรนิติบัญญัติมีฐานะสูงกว่าองค์กรอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรนิติบัญญัติซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทั้งหมด ด้วยเหตุนี้ในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยยึดถือหลักอำนาจธิปไตยเป็นของประชาชน ย่อมที่จะให้องค์กรนิติบัญญัติมีอำนาจนิติบัญญัติและบริหารอยู่ในมือ ตัวอย่างที่ดีที่สุดที่ยกขึ้นกล่าวอ้างในระบบนี้ คือ อังกฤษ

องค์กรนิติบัญญัติแบบที่ 2 แบบระบบประธานาธิบดี (presidential system) ในระบบนี้ องค์กรนิติบัญญัติได้ลดฐานะลงมาเท่ากับองค์กรบริหาร ด้วยเหตุที่ประมุขของฝ่ายบริหาร คือ ประธานาธิบดีได้รับเลือกตั้งจากประชาชนเช่นเดียวกัน จึงเป็นผลให้อำนาจความชอบธรรมไม่แตกต่างจากกันเลย ดังนั้น ประธานาธิบดีจึงอยู่ในฐานะเป็นตัวแทนของเจ้าของอำนาจธิปไตย เหมือนกับสมาชิกขององค์กรนิติบัญญัติ คุลอำนาจจึงมีระหว่างกันและกัน (check and balance) ตัวอย่างที่ดีที่สุดที่ยกขึ้นกล่าวอ้างกันระบบนี้ คือ สหรัฐอเมริกา

องค์กรนิติบัญญัติแบบที่ 3 แบบระบบกึ่งประธานาธิบดี หรือระบบกึ่งรัฐสภา (semi-presidential of semi-parliamentary system) รูปแบบนี้ องค์กรนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร (ประธานาธิบดี) ต่างได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเช่นเดียวกับระบบประธานาธิบดี แต่มีความแตกต่างที่ว่าองค์กรนิติบัญญัติมีฐานะสูงกว่าองค์กรบริหาร (คณะรัฐมนตรี) อยู่บ้าง ด้วยเหตุที่คณะรัฐมนตรีได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี ดังนั้นทั้งประธานาธิบดีและสมาชิกขององค์กรนิติบัญญัติจึงมีอำนาจเท่ากันในการควบคุมการบริหารงานของคณะรัฐมนตรี ตัวอย่างที่ดีที่คณะยกขึ้นกล่าวอ้างกันในระบบนี้ คือ ฝรั่งเศส “สภานิติบัญญัติ” เป็นสถาบันหลักที่มีความสำคัญยิ่ง สถาบันหนึ่งของระบบการเมืองการปกครองไม่ว่าจะอยู่ในระบบใด ประชาธิปไตยหรือเผด็จการ รูปแบบและโครงสร้างของสภานิติบัญญัติในฐานะองค์กรนิติบัญญัติโดยทั่วไป มักจะแบ่งออกเป็น 2 ระบบ ได้แก่ ระบบสภาเดียว (unicameral system) และระบบสองสภา (bicameral system) การที่ประเทศใดประเทศหนึ่งจะเลือกใช้ระบบสภาใดจึงขึ้นอยู่กับเหตุผลและความจำเป็นของโครงสร้างและองค์ประกอบทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของแต่ละประเทศซึ่งมีความแตกต่างกัน เช่น ประเทศฝรั่งเศส นำระบบรัฐสภามาปรับใช้เป็นครั้งแรกในสมัยที่ฝรั่งเศสใช้รูปแบบราชาณาจักร ในช่วงฟื้นฟูระบอบกษัตริย์และนำมาใช้อีกครั้งในสมัยสาธารณรัฐที่ 3 ถึง 5 เมื่อแนวคิดในทาง

สถาบันการเมืองเปลี่ยนแปลงไปแล้ว โดยฝรั่งเศสได้ยุบเลิกสถาบันกษัตริย์และนำรูปแบบสาธารณรัฐที่มีประมุขของรัฐเป็นประธานาธิบดีมาใช้แทน และได้มีการพัฒนาและปรับเปลี่ยนรูปแบบที่แตกต่างออกไปจากต้นแบบมาก โดยเฉพาะการปรับเปลี่ยนในส่วนของที่มา โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของประมุขของรัฐ ซึ่งเป็นรูปแบบเฉพาะ เรียกว่า “ระบบรัฐสภาในรูปแบบของฝรั่งเศส” หรือ “ระบบกึ่งประธานาธิบดี กึ่งรัฐสภา” (semi-president and semi-parliamentary system)

ประเทศเยอรมัน ได้นำระบบรัฐสภามาปรับใช้ร่วมกับรูปแบบสหพันธ์สาธารณรัฐ ในช่วงตั้งแต่รัฐธรรมนูญไวมาร์จนถึงรัฐธรรมนูญฉบับกฎหมายพื้นฐานในปัจจุบัน ก็ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักการในหลาย ๆ ส่วนของรัฐธรรมนูญ โดยมีการนำลักษณะพิเศษของรัฐธรรมนูญ อังกฤษ ฝรั่งเศส และอเมริกา มาผสมผสานกันจนกลายเป็นลักษณะเฉพาะของรัฐธรรมนูญเยอรมัน หรือที่เรียกว่า “ระบบชานเซลเลอร์” (Chancellor Government) ในเยอรมันตำแหน่งหัวหน้าคณะรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี เรียกว่า “chancellor” ซึ่งก็เทียบเท่ากับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั่นเอง

การที่หลายประเทศได้เลียนแบบปรับใช้ระบบดังกล่าวก่อให้เกิดผลที่คล้ายคลึงกันและแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ซึ่งก็มีผู้กล่าวว่าอาจจะขึ้นอยู่กับเงื่อนไขกลไกการบริหารของประเทศหรือทางปฏิบัติของประเทศนั้น ๆ ขึ้นอยู่กับพฤติกรรมของนักการเมืองหรือระบบพรรคการเมืองของประเทศนั้น ๆ ตลอดจนความสนใจและมาตรฐานทางการเมืองหรือระบบการปกครองของประชาชนทั่วไป เช่นนี้ จึงทำให้ระบบรัฐสภาตามรูปแบบดั้งเดิมในอดีตถูกปรับเปลี่ยนเพื่อปรับใช้ให้เหมาะสมกับการแก้ไขปัญหาในทางการเมืองในแต่ละยุคสมัยของแต่ละประเทศ อย่างไรก็ตาม การปรับใช้ระบบรัฐสภาในแต่ละประเทศนั้นอาจแตกต่างกันในรายละเอียดของแต่ละประเทศ แต่จะยังตีความคล้ายคลึงกันในส่วนของหลักการที่เป็นสาระสำคัญของระบบรัฐสภาที่ทุกประเทศ ใช้ระบบรัฐสภานั้นจะมีลักษณะร่วมที่คล้ายคลึงกันในหลักการ สรุปได้ 3 ประการ คือ

ประการที่ 1 การมีประมุขของรัฐแยกต่างหากจากประมุขของรัฐบาล กล่าวคือ ระบบรัฐสภานั้น ประมุขของรัฐถือว่าเป็นองค์กรหนึ่งที่แยกต่างหากจากรัฐบาล ซึ่งเป็นรูปแบบฝ่ายบริหารแบบทวินิยม (dualist executive) กล่าวคือ ฝ่ายบริหารจะประกอบด้วยประมุขของรัฐและคณะรัฐมนตรีภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีที่จะเป็นผู้ดำเนินการบริหารตามนโยบายและกระทำไปในนามของประมุขของรัฐ ในขณะที่ประมุขของรัฐในทางข้อเท็จจริงแล้ว จะมีบทบาทเพียงในทางรูปแบบวิธีและไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมือง ซึ่งจะต่างจากการปกครองระบบประธานาธิบดีที่ถือว่าประมุขของรัฐและรัฐบาลรวมอยู่ในองค์กรเดียวกัน อันเป็นรูปแบบฝ่ายบริหารแบบเอกนิยม (monist executive) ดังนั้น ในระบบรัฐสภามีผู้ดำรงตำแหน่งประมุขของรัฐที่

อาจจะเป็นกษัตริย์หรือประธานาธิบดีแล้วแต่กรณีไป และก็จะจะมีผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอันเป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรีด้วยควบคู่กันไป

ประการที่ 2 คณะรัฐมนตรีจะต้องปฏิบัติภายใต้ความรับผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐสภา เริ่มที่การแถลงนโยบายทั่วไปก่อนเข้าปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาจะมีมาตรการควบคุมการทำงานของรัฐบาล เช่น การเป็นอภิปรายไม่ไว้วางใจและการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน อีกทั้งการมีคณะกรรมการการของสภาคอยติดตามการทำงานของรัฐบาล ซึ่งถ้าหากกรณีรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาใน การปฏิบัติหน้าที่ ก็อาจจะมีผลทำให้คณะรัฐมนตรีต้องลาออกจากตำแหน่งไป

ประการที่ 3 ฝ่ายบริหารโดยนายกรัฐมนตรีมีสิทธิเริ่มที่จะเสนอประมุขของรัฐให้ปลดฝ่ายนิติบัญญัติได้ โดยการเสนอให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไปใหม่ได้รูปแบบและโครงสร้างของสภานิติบัญญัติ ในฐานะองค์กรนิติบัญญัติโดยทั่วไปมักจะแบ่งออกเป็น 2 ระบบ ได้แก่ ระบบสภาเดียว (unicameral system) และระบบสองสภา (bicameral system) นั้น มีลักษณะดังนี้

2.1.1 ระบบสภาเดียว (unicameral system)

ระบบสภาเดียวมักจะพบเห็นกันในประเทศที่มีขนาดเล็ก เช่น ประเทศคอซดารีกาในอเมริกากลาง นอร์เว อัลบาเนียบุลกาเรีย ทั้งนี้เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้สภาเดียวทำหน้าที่เป็นผู้วางแผนนโยบายของประเทศ เหตุผลที่ประเทศที่นิยมระบบสภาเดียวมักจะกล่าวอ้าง ก็คือสภาเดียวนั้นเป็นสภาผู้แทนของประชาชนที่แท้จริงและตรงไปตรงมา เมื่อเป็นสภาของประชาชนแล้วก็ไม่เป็นการสมควรที่จะถูกควบคุมและถ่วงดุลโดยสภาอื่น

2.1.2 ระบบสองสภา (bicameral system)

ระบบสองสภานั้นมักจะพบเห็นกันโดยทั่วไปในประเทศต่าง ๆ การกำหนดให้มีสองสภาอาจจะเนื่องมาจากสภาพของสังคมแต่ดั้งเดิมจะมีประชาชนหลายชั้นหลายพวก เช่น ในอังกฤษชนชั้นสูงที่เป็นขุนนางทั้งทางโลกและทางศาสนารวมกันเป็นสภาสูง และบรรดาขุนนางผู้น้อย เช่น อัศวินและพระในคริสต์ศาสนาที่มีอาวุธน้อย ตลอดจนบรรดาผู้แทนของเมือง (Burgesses) ก็จะรวมอยู่ในสภาล่าง เป็นต้น ในบางประเทศเริ่มจากการรวมตัวของแคว้นแคว้นหรือรัฐเล็กๆ ขึ้นเป็นประเทศใหญ่ เช่น ในสหรัฐอเมริกา สวิสเซอร์แลนด์ เยอรมนี ประเทศเหล่านี้กำหนดให้สภาล่างทำหน้าที่เป็นตัวแทนเจตนารมณ์และผลประโยชน์ของชาติ สภาสูงทำหน้าที่เป็นตัวแทนของผลประโยชน์ของแคว้นแคว้นที่รวมกันเป็นประเทศ

ดังนั้น องค์ประกอบในการพิจารณารูปแบบและโครงสร้างของรัฐสภาของแต่ละประเทศจะเป็นระบบสภาเดียวหรือระบบสองสภา ควรที่จะได้พิจารณาถึงข้อดีของแต่ละระบบ ใน

เรื่องนี้ ศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย ได้อธิบายถึงข้อดีของระบบสภาเดียวและข้อดีของระบบสองสภาไว้ดังนี้

1) ข้อดีของระบบสภาเดียว

ก. การมีสถานิติบัญญัติสภาเดียว จะเป็นการแสดงถึงความเป็นเอกภาพ (unity) แต่ถ้ามีสถานิติบัญญัติสองสภาก็อาจเกิดความขัดแย้ง (duality) ขึ้นได้ ด้วยเหตุที่จะมีรัฐาธิปไตย (sovereignty) เท่ากับจำนวนสถานิติบัญญัติที่รัฐมีอยู่

ข. กฎหมาย คือ เจตจำนงของประชาชน โดยหากในขณะเดียวกัน และในเรื่องเดียวกันประชาชนจะมีเจตจำนงสองอย่างในเวลาเดียวกันย่อมไม่ถูกต้อง ดังนั้นสถานิติบัญญัติซึ่งทำหน้าที่แสดงเจตจำนงในการบัญญัติกฎหมายจึงควรมีสภาเดียว โดยการมีสองสภาจะเป็นการขัดแย้งกับความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของรัฐ

ค. การมีสถานิติบัญญัติสองสภา ถ้าสมาชิกของสภาทั้งสองมาจากการเลือกตั้งเห็นเหมือนกัน ก็จะเห็นว่า อีกสภาหนึ่งไม่มีประโยชน์เพราะทำให้สิ้นเปลือง และทำให้การพิจารณากฎหมายเป็นไปด้วยความล่าช้า แต่ถ้าวิธีเลือกตั้งต่างกัน สภาใดสภาหนึ่งยอมเป็นผู้แทนเจตจำนงของ ผู้เลือกตั้งได้มากกว่าอีกสภาหนึ่ง จึงสมควรให้อำนาจนิติบัญญัติตกแก่สภาที่เป็นผู้แทนเจตจำนงของประชาชนนี้แต่เพียงสภาเดียว

ก. การมีสถานิติบัญญัติสองสภา อาจทำให้สมาชิกขาดจิตสำนึก ความรับผิดชอบ โดยอาจพิจารณาร่างกฎหมายไปโดยไม่ละเอียดรอบคอบ เพราะอาจมีการคาดการณ์ว่าอีกสภาหนึ่งไม่ให้ความเห็นชอบ

2) ข้อดีของระบบสองสภา

ก. การมีสภาที่สองเป็นการตรวจสอบต่อการบัญญัติกฎหมาย มิให้เป็นไปโดยรีบร้อน ขาดความละเอียดรอบคอบเพราะมีกรณีที่สถานิติบัญญัติได้ออกกฎหมายภายใต้ความรีบร้อนของสถานการณ์บางอย่าง หรือขาดความระมัดระวัง การมีสภาที่สองเพื่อตรวจสอบ (check) ก็จะเกิดผลดีในการแก้ไขความผิดพลาด

ข. การมีสภาที่สองเป็นการถ่วงดุลอำนาจ (balance) ของสภาที่หนึ่งเพื่อเป็นการป้องกันมิให้ใช้อำนาจโดยไม่เหมาะสม การมีสภาเดียวอาจเกิดการใช้อำนาจมากเกินไปโดยไม่คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน เช่น พรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรได้กระทำการใดโดยอาศัยเสียงข้างมาก ในการนี้การมีสภาที่สองจะเป็นเครื่องประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ โดยการป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจโดยไม่เหมาะสมหรือเป็นไปตามอำเภอใจ

ค. การมีสภาที่สองจะเป็นเครื่องถ่วงน้ำหนักสภาที่หนึ่งได้เป็นอย่างดี

ง. สำหรับรัฐที่เป็นสหพันธรัฐ การมีสองสภาจะทำให้สภาที่สองเป็นผู้แทนประโยชน์ได้เสียของมลรัฐต่างๆ เพราะแต่ละมลรัฐมีพลเมืองไม่เท่ากัน การมีสภาเดียวจะทำให้แต่ละมลรัฐมีผู้แทนไม่เท่ากัน ดังนั้นการให้มีสภาที่สองประกอบด้วยผู้แทนของแต่ละมลรัฐจำนวนเท่ากัน จะทำให้ทุกมลรัฐเสมอภาคกัน ฉะนั้น ระบบสองสภาของสหรัฐจึงเป็นระบบที่คำนึงถึงประโยชน์ของสหรัฐและมลรัฐไปพร้อมๆ กัน

จ. การมีสองสภา ทำให้สมาชิกมีจำนวนมาก การให้สินบนหรือใช้อิทธิพลข่มขู่เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาและให้ความเห็นชอบในร่างกฎหมาย จะกระทำได้ยาก ด้วยเหตุที่ต้องใช้สินบนและใช้อิทธิพลข่มขู่สมาชิกจำนวนมากด้วยเช่นกัน

แต่อย่างไรก็ตาม ศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย ได้วิจารณ์เหตุผลทางทฤษฎีของการมีระบบสภาเดียวหรือระบบสองสภา ย่อมไม่มีประโยชน์มากนัก กล่าวคือ²⁹

1) ที่กล่าวอ้างว่าระบบสภาเดียวเป็นระบบที่ดีเพราะเป็นสภาที่แสดงเจตจำนงของประชาชนที่ไม่สามารถแบ่งแยกได้นั้น ยังไม่สมเหตุสมผล เพราะรัฐธรรมนูญย่อมกำหนดวิธีการแสดงเจตจำนงของรัฐ กรณีที่สภาทั้งสองเห็นชอบต่อกฎหมายร่วมกัน ย่อมเป็นเจตจำนงของประชาชนตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับมติของสภาเดียว ดังนั้นประโยชน์ที่จะตกแก่รัฐและประชาชนมากที่สุด ในการที่จะสภาเดียวหรือสองสภาย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงอีกมาก อาทิ ที่มาของสมาชิกสภาที่สองมาจากการเลือกตั้งหรือแต่งตั้ง สภาที่สองมีอำนาจมากน้อยเพียงใด เป็นต้น

2) การมีสองสภาเพื่อเป็นการควบคุมและยับยั้งซึ่งกันและกัน ซึ่งในทางปฏิบัติของรัฐบางรัฐที่มีสองสภา สภาทั้งสองได้ยับยั้งร่างกฎหมายของกันและกันน้อยมาก โดยอาจไม่คุ้มค่าในเรื่องค่าใช้จ่าย แต่ก็ยังไม่ใช่เหตุผลเพียงพอที่จะสรุปว่าการมีสองสภาไม่ดี

3) ปรากฏว่าทางปฏิบัติของต่างประเทศ การมีสองสภาทำให้การจัดตั้งรัฐบาลเกิดเป็นปัญหาที่ไม่มีทางแก้ เนื่องด้วยพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากทั้งสองสภาไม่ปรองดองกัน แต่ก็มีเชื่อว่าระบบของสภาไม่ดี โดยเรื่องนี้จะต้องพิจารณาเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ของสภาที่สอง

4) ประเด็นที่ว่า การมีสองสภาอาจทำให้สมาชิกของแต่ละสภายากความรับผิดชอบโดยพิจารณาให้ความเห็นชอบกฎหมายไปอย่างไม่รอบคอบ ด้วยเหตุที่เห็นว่า อีกสภาหนึ่งจะช่วยกลั่นกรองตรวจสอบแก้ไขให้ถูกต้อง หรือกรณีที่สภาใดอาจพิจารณาให้ความเห็นชอบ

²⁹ หยุต แสงอุทัย, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 1 หน้า 132-135.

ร่างกฎหมายไปโดยคาดหมายว่า อีกสภาหนึ่งจะไม่ยอมรับร่างกฎหมายนั้น ในปัญหาดังกล่าวเป็นเรื่องเกี่ยวกับจิตสำนึกของสมาชิกมากกว่าการกำหนดให้มีระบบสองสภา

5) ข้อกล่าวอ้างที่ว่า การมีสองสภาอาจทำให้สภาที่สองดำเนินการหน่วงเหนี่ยวร่างกฎหมายไว้เพื่อเป็นข้อต่อรองให้สภาที่หนึ่งจำต้องปฏิบัติตามความประสงค์นั้น ปัญหาดังกล่าวอาจแก้ไขได้โดยกำหนดให้สภาที่สองมีเวลาในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในร่างกฎหมายอย่างจำกัด ในอีกแง่มุมหนึ่งถ้ามองแง่ดี การมีสองสภาก็จะส่งผลให้การจัดทำกฎหมายเป็นไปอย่างรอบคอบและมีความสมบูรณ์มากขึ้น ถ้าสมาชิกของสภาที่สองมีความรู้ ความชำนาญ ในรัฐกิจ หรือในทางเทคนิคต่าง ๆ หรือในเรื่องที่กำลังตรากฎหมายอยู่ ย่อมจะเป็นสิ่งช่วยปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมายให้มีความสมบูรณ์ขึ้น

2.1.2 เหตุผลและปัจจัยของการมีสภาที่สอง

การมีสภาที่สองอาจขึ้นอยู่กับแนวความคิดหรือปัจจัยในการกำหนดรูปแบบของสภาอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างต่อไปนี้รวมกัน

1) ประวัติศาสตร์

ประวัติและวิวัฒนาการทางการเมืองของแต่ละประเทศ อาจเป็นเครื่องกำหนดว่าประเทศนั้นควรมีสภาเดียวหรือสองสภา เช่น การที่อังกฤษต้องมีสองสภา เพราะในสมัยฟิวดัลเมื่อกษัตริย์อังกฤษเรียกประชุมพระ ขุนนาง นักรบ และผู้แทนสามัญชน เพื่อขังเสียดว่า จะเรียกเก็บภาษีดีหรือไม่ การประชุมครั้งนั้นก่อให้เกิดความแตกแยกระหว่างผู้แทนศาสนาและขุนนางผู้ใหญ่ฝ่ายหนึ่ง กับนักรบและผู้แทนสามัญชนอีกฝ่ายหนึ่ง ต่างฝ่ายต่างมีผลประโยชน์ขัดแย้งกัน ในที่สุดจึงนำไปสู่การแยกประชุมเกิดเป็นสภาขุนนางซึ่งประกอบด้วยพระและขุนนาง และสภาสามัญซึ่งประกอบด้วยทหารและผู้แทนราษฎร

2) รูปของรัฐ

รูปแบบของรัฐก็เป็นเครื่องกำหนดว่ารัฐนั้นควรมีสภาเดียวหรือสองสภา ในกรณีที่เป็นรัฐรวมซึ่งประกอบด้วยมลรัฐใหญ่น้อยทั้งหลายรวมกัน จะให้มีสองสภาเพราะมลรัฐใหญ่จะมีเสียงในสภาหลายเสียง จึงควรจัดให้มีอีกสภาหนึ่งเป็นของมลรัฐ โดยเลือกตั้งหรือแต่งตั้งจากแต่ละมลรัฐและมีจำนวนเท่า ๆ กัน โดยไม่คำนึงถึงจำนวนประชากร ในสภาที่สองนี้จะไม่มิลรัฐใดคุมเสียงข้างมาก ระบบและเหตุผลเช่นนี้ เห็นได้ในประเทศสหรัฐอเมริกา อาร์เจนตินา ออสเตรเลีย บราซิล สวิสเซอร์แลนด์ แต่ในบางประเทศ เช่น ออสเตรีย แคนาดา เยอรมัน ตะวันตก อินเดีย มาเลเซีย และไซบีเรีย ซึ่งเป็นรัฐรวมเช่นกัน ยอมรับระบบสองสภาด้วยเหตุผลมากไปกว่า นั่นคือ ต้องการมีสภาสำหรับเป็น “เวทีการเมือง” แก่ราษฎรชนกลุ่มน้อยจากเขตการ

ปกครองตนเอง สาธารณรัฐอิสระหรือเขตการปกครองพิเศษด้วย ซึ่งถ้าอาศัยระบบสภาเดียวแล้วบุคคลเหล่านี้อาจไม่มีโอกาสได้รับการเลือกเข้ามาเลย

3) สถานการณ์สภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

ประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยวและมีขนาดเล็กมักจะมีสภาเดียว ยิ่งถ้ายากจนสภาพเศรษฐกิจไม่สู้ดีก็มักมีสภาเดียว ประเทศสังคมนิยมที่เป็นรัฐเดี่ยวก็มักมีสภาเดียว โดยถือว่าระบบสองสภาเป็นความสิ้นเปลืองและนำมาสู่ความขัดแย้งทางความคิด แยกแยะความสามัคคี ประเทศที่เพิ่งได้เอกราชเพิ่งผ่านพ้นสงครามหรือเพิ่งฟื้นฟูเสถียรภาพทางเศรษฐกิจแล้ว ก็มักมีสภาเดียว ประเทศทั้งหลายในกลุ่มสแกนดิเนเวีย คือ เดนมาร์ก สวีเดน และฟินแลนด์ เคยมีระบบสองสภามานานปี บัดนี้เปลี่ยนไปใช้ระบบสภาเดียว ด้วยเหตุผลว่าเป็นความสะดวกและรวดเร็วในการออกกฎหมาย ในกรณีที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวและกำลังอยู่ระหว่างแต่งตั้งสมาชิกเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ก็มักจัดให้มีสภานิติบัญญัติสภาเดียว เพื่อเป็นการประหยัดงบประมาณ ในกรณีนี้ไม่จำเป็นจะต้องมีสภาที่สองไว้คอยเป็นที่ปรึกษาหรือถ่วงรั้งอำนาจแต่อย่างใด เพราะสมาชิกสภานิติบัญญัติที่มีอยู่ก็ล้วนแต่มาจากการแต่งตั้ง ซึ่งปัจจุบันประเทศก็ใช้ระบบสภาเดียว คือ ผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา (ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2550)

4) วัตถุประสงค์

ถ้าไม่นับปัจจัยด้านรูปของรัฐธรรมนูญแล้ว วัตถุประสงค์หรือประโยชน์ที่จะพึงได้จากรัฐสภา จะเป็นตัวกำหนดโครงสร้างของรัฐสภาที่สำคัญที่สุด กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ผู้มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญจะต้องตอบให้ได้ว่า ถ้าจะต้องมีสองสภาจะใช้สภาที่สองทำอะไร เพื่อความมุ่งหมายใดหวังประโยชน์อย่างไร กล่าวคือ

ก. การมีวุฒิสภา หรือสภาสูง หรือสภาที่สองเพื่อป้องกันความเป็นเผด็จการโดยสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาที่หนึ่ง ซึ่งมักเกิดจากความไม่ไว้วางใจในการใช้อำนาจนิติบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรอาจใช้อำนาจโดยมิชอบได้ หากพิจารณาในแง่ความจริงแล้วสภานิติบัญญัติย่อมไม่ใช่อะไรอื่นนอกจากพรรคการเมืองพรรคเดียวหรือหลายพรรคที่ประกอบกันเป็นเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรถ้ามีสภาผู้แทนราษฎรเพียงสภาเดียวและสมาชิกส่วนมากเป็นฝ่ายรัฐบาลด้วยแล้ว รัฐบาลสามารถครอบงำรัฐสภาได้ทั้งหมดและอาจเกิดการใช้อำนาจเด็ดขาดในรัฐสภาได้โดยง่าย ดังที่มีผู้เรียกว่า “เผด็จการทางรัฐสภา” (Parliamentary Dictatorship)³⁰ ดังนั้นการมีวุฒิสภา หรือสภาสูง หรือสภาที่สองอีกสภาหนึ่งซึ่งสมาชิกฝ่ายข้างมากของสภานี้เป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่ไม่ใช่สมาชิกฝ่ายข้างมากของอีกสภาหนึ่ง อาจกล่าวได้ว่าเป็นการคานอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรและเป็นเครื่องประกันเสรีภาพและคุ้มครองการใช้อำนาจโดย

³⁰ วิชาญ เครื่องาม. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 24, หน้า 391

มิชอบได้ ถือได้ว่าสภาทั้งสองเป็นเครื่องถ่วงดุล (Balance) ของการใช้อำนาจอธิปไตยทั้งนี้ กฎหมายที่ออกมาโดยผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติทั้งสองสภาย่อมเป็นหลักประกันแก่ราษฎรได้มากกว่ากฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแต่เพียงสภาเดียว เพราะกฎหมาย จะได้รับการพิจารณาโดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของราษฎร

ข. การมีวุฒิสภา หรือสภาสูง หรือสภาที่สองเพื่อคานอำนาจหรือยับยั้งกับ สภาผู้แทนราษฎร สาเหตุเกิดจากความไม่ไว้วางใจในสภาผู้แทนราษฎรว่าจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเรียบร้อย เช่น หวั่นเกรงความแตกแยกในสภาผู้แทนราษฎร ความอ่อน ประสพการณ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือการเห็นแก่ประโยชน์ของสภาผู้แทนราษฎรในการ เลือกลงมติไป จำเป็นต้องมีสภาที่สองเป็น “พิ์เลี้ยง” คอยถ่วงดุลการใช้อำนาจด้วยการพิจารณา ยับยั้งร่างกฎหมายหรือเสนอร่างกฎหมายได้เอง

ค. การมีวุฒิสภา หรือสภาสูง หรือสภาที่สองเพื่อตรวจสอบหรือทักท้วง การออกกฎหมายให้มีความรอบคอบและถูกต้องมากยิ่งขึ้น เนื่องจากสภาที่สองทำหน้าที่เป็น “พิ์เลี้ยง” ประเภทที่ปรึกษาในฐานะผู้ทักท้วงเท่านั้น³¹ การออกกฎหมายที่จะเป็นกฎหมายที่ดีและ ใช้ได้ถาวรต้องผ่านกระบวนการซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติได้พิจารณาได้เถียงและลงมติให้อย่างรอบคอบ มาแล้ว การมีสภานิติบัญญัติแต่เพียงสภาเดียวจึงเป็นที่น่าเกรงว่าจะพิจารณากฎหมายกันไม่ดีถ้วน และลงมติไปโดยไม่ไตร่ตรองให้รอบคอบ แต่ถ้ามีสภาที่สองแล้วความหวาดหวั่นในเรื่องนี้ก็ลด น้อยลง เพราะสภาที่สองจะทำหน้าที่ตรวจสอบ (check) เพื่อไม่ให้เกิดการบัญญัติกฎหมายรีบร้อน เกินไปหรือพิจารณากฎหมายอย่างลวก ๆ เพื่อไม่ให้สภานิติบัญญัติออกกฎหมายอย่างไม่ระมัดระวัง หรือคล้อยตามข้อเรียกร้องต่างๆ หรือมีเหตุผลทางการเมืองมากเกินไป

ง. การมีวุฒิสภา หรือสภาสูง หรือสภาที่สอง เพื่อเป็นเวทีหรือเปิดโอกาส ให้บุคคลบางประเภทมีโอกาสทางการเมืองได้ เนื่องจากสภาที่สองส่วนใหญ่จะเป็นเวทีของกลุ่มคน บางอาชีพหรือบางตำแหน่งที่มีอำนาจและอิทธิพลในทางเศรษฐกิจและการเมือง บรรดากลุ่ม ผลประโยชน์ (interest group) กลุ่มพลัง (power group) หรือกลุ่มอิทธิพล (pressure group) ก็ตาม กลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้อาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองได้ การมีกลุ่ม ปรากฏมาแต่อดีต ในสมัยโบราณคือกลุ่มพระบรมวงศานุวงศ์ กลุ่มขุนนาง กลุ่มแม่ทัพนายทหาร กลุ่มพ่อค้าวานิช “เจ้าสัว” แม้ในสมัยประชาธิปไตย กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มพลัง สำคัญยังมีบทบาทอยู่และมีจำนวนมากขึ้นเป็นการกระจายอำนาจหรือคานกันเองในสังคม

จ. ในประเทศที่เป็นสหพันธรัฐส่วนใหญ่เกือบทั้งหมดใช้ระบบสองสภา เนื่องมาจากโครงสร้างการปกครองของสหพันธรัฐประกอบด้วย การปกครอง 2 ระดับ คือ ระดับ

³¹ วิชาญ เครื่องงาม, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 24, หน้า 392

รัฐบาลกลางและระดับมลรัฐ การมีสภาที่สองทำให้มีสภาเป็นผู้แทนประโยชน์ได้เสียของมลรัฐต่าง ๆ ในแต่ละมลรัฐมีพลเมืองไม่เท่ากัน ดังนั้นในสภาที่หนึ่งอาจมีสมาชิกที่มีเสียงข้างมากและคำนึงถึงผลประโยชน์ของมลรัฐบางมลรัฐโดยเฉพาะซึ่งอาจทำให้มลรัฐอื่นๆเสียเปรียบในสภาที่หนึ่งได้ แต่ถ้ามีสภาที่สองประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นผู้แทนของมลรัฐคอยถ่วงดุลน้ำหนักเสียงของสภาที่หนึ่ง การมีระบบสองสภาทำให้มลรัฐมีโอกาสมีผู้แทนทำหน้าที่ประโยชน์ได้เสียของมลรัฐนั้น ๆ การมีสภาที่สองทำให้มลรัฐที่มีพลเมืองมากกว่าไม่มีทางเอาเปรียบมลรัฐที่มีพลเมืองน้อยกว่าสำหรับสหรัฐระบบสองสภาเป็นเครื่องมือที่ทำให้คำนึงถึงประโยชน์ของสหรัฐกับมลรัฐพร้อมกันไป ดังนั้นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาคำหนดให้ทุกมลรัฐมีผู้แทนจำนวนเท่ากัน หรืออย่างน้อยก็ระวางมิให้มลรัฐใดมลรัฐหนึ่งมีเสียงข้างมากในสภาสูงมากไปเพื่อจะได้เป็นเครื่องดุลยแห่งการที่มลรัฐใดมลรัฐหนึ่งมีผู้แทนเป็นจำนวนมากในสภาที่หนึ่ง

จ. การมีวุฒิสภา หรือสภาสูง หรือสภาที่สอง เพื่อให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีตัวแทนของตนเองหรืออีกนัยหนึ่งให้วุฒิสภาเป็นตัวแทนโดยตรงของท้องถิ่นต่าง ๆ เนื่องจากประเทศมีอาณาเขตกว้างใหญ่เป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ประเทศฝรั่งเศสมี 2 สภา คือ ต้องการให้วุฒิสภามีหน้าที่เป็นตัวแทนของสภาท้องถิ่นอย่างแท้จริง

2.2 อำนาจหน้าที่ และที่มาของวุฒิสภาโดยทั่วไป

อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาของแต่ละประเทศจะมีมากน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยในด้านแนวความคิด วัตถุประสงค์ของการมีวุฒิสภา โครงสร้างที่มาของวุฒิสภาตลอดจนคุณสมบัติ และการอยู่ในตำแหน่ง ซึ่งแต่ละประเทศจะกำหนดอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไว้ในรัฐธรรมนูญแตกต่างกันออกไป พอจะแบ่งอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาโดยทั่วไปดังนี้

2.2.1 อำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ

ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของรัฐสภา วุฒิสภาจะได้รับอำนาจในการพิจารณาและตรากฎหมายเช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร แต่ในส่วนการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรจะได้รับสิทธิก่อน หรือสงวนสิทธิให้เฉพาะแก่สภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ส่วนในขั้นการพิจารณากฎหมายมักจะบังคับเช่นกันว่า กฎหมายฉบับต่าง ๆ จะต้องผ่านการพิจารณาของวุฒิสภาด้วยซึ่งมีสิทธิที่จะแก้ไขหรือยังยั้งแล้วแต่กรณี สำหรับอำนาจขั้นสุดท้ายที่จะตรากฎหมายออกมาใช้บังคับย่อมขึ้นกับว่า ระบบการเมืองนั้น ๆ ให้ความสำคัญแก่วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรไว้อย่างไรในหลายประเทศที่ให้ความสำคัญแก่สภาผู้แทนราษฎรมากกว่า ก็ยอมให้อำนาจขั้นสุดท้ายแก่สภาผู้แทนราษฎรที่จะดำเนินการให้กฎหมายได้บังคับใช้ ไม่ว่าวุฒิสภาจะเห็นด้วยหรือไม่ก็ตาม เช่น ด้วยวิธีการกำหนดระยะเวลาที่วุฒิสภาจะต้องพิจารณากฎหมายให้แล้วเสร็จหรือการยืนยันมติด้วยเสียงข้างมากเป็นพิเศษ เป็นต้น แต่ในบางประเทศที่วุฒิสภาได้รับการ

เลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนด้วยเช่นกัน วุฒิสภาก็ย่อมมีอำนาจมากขึ้น เช่น อาจปฏิเสธกฎหมายที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วก็ได้ และถือเป็นที่สุดอันเป็นเหตุให้กฎหมายฉบับนั้นตกไปประเทศที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาเสนอร่างกฎหมายได้ เช่น ประเทศฝรั่งเศส

2.2.2 อำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร

ประเทศที่ปกครองในรูปแบบรัฐบาลเป็นระบบรัฐสภานั้น ฝ่ายบริหารจะต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ต้องได้รับความไว้วางใจต่อสภาในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งถือเป็นเงื่อนไขสำคัญของการดำรงตำแหน่งของฝ่ายบริหาร อำนาจในการลงมติให้ความไว้วางใจหรือไม่นั้น ปกติมักจะเป็นของสภาผู้แทนราษฎร ในส่วนของวุฒิสภามักจะเป็นอำนาจในทางด้านตั้งกระทู้ถาม และการเปิดอภิปรายเกี่ยวกับรัฐบาลโดยไม่มีการลงมติ การให้ความเห็นชอบในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี การควบคุมการออกพระราชกำหนด เป็นต้น แต่ในบางประเทศก็ให้วุฒิสภามีอำนาจในการมีส่วนร่วมในการเปิดอภิปรายตลอดจนลงมติให้ความไว้วางใจได้ด้วย เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2511 นอกจากนี้ในบางประเทศยังกำหนดให้นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีต่าง ๆ อาจถูกฟ้องร้องกล่าวหาและถูกถอดถอนโดยรัฐสภาได้ วิธีการนี้เรียกว่า อิมพีชเมนต์ (Impeachment) เช่น สหรัฐอเมริกา ให้อำนาจแก่สภาผู้แทนราษฎรในการโหวตเสียงเพื่อตั้งข้อกล่าวหาบุคคลใด ๆ ได้ และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรตั้งข้อกล่าวหาแล้ว วุฒิสภาจะเป็นผู้ตัดสินการตัดสินว่าบุคคลนั้น ๆ มีความผิด จะต้องได้รับคะแนนเสียง 2 ใน 3 ของผู้ที่เข้าประชุม และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็ได้มีบทบัญญัติให้วุฒิสภามีอำนาจในการถอดถอนฝ่ายบริหารได้

2.2.3 อำนาจหน้าที่ในด้านอื่น ๆ

ในส่วนนี้แต่ละประเทศอาจมีการกำหนดอำนาจหน้าที่พิเศษให้แก่วุฒิสภาแตกต่างกันออกไป อำนาจในการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐ เช่น ผู้พิพากษาศาลสูง เอกอัครราชทูต อำนาจในการให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญาระหว่างประเทศ อำนาจในการให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ อำนาจในการพิจารณาความถูกต้องของสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา อำนาจในการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งราชยาทตลอดจนผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ อำนาจในการกำหนดตัวนายกรัฐมนตรีของวุฒิสภาญี่ปุ่น อำนาจในการทำหน้าที่ทางด้านตุลาการของสภานานองอังกฤษ เป็นต้น

2.3 ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาโดยทั่วไป

โดยหลักแล้วสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของทุกประเทศจะได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรโดยตรงในส่วนของสมาชิกวุฒิสภาก็มีที่มาแตกต่างกันไป แล้วแต่รัฐธรรมนูญของประเทศ

นั้น ๆ กำหนดไว้ หรือเหตุผลตามประวัติศาสตร์ หรือปัจจัยอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่ได้อ้างมาแล้ว ดังนั้นโครงสร้างที่มาของวุฒิสภาจึงมีความแตกต่างกันออกไปหลายรูปแบบ พอสรุปได้ คือ

3.2.1 โดยการรับมรดก สืบตำแหน่ง

การสืบตำแหน่งโดยการรับมรดกได้แก่ สภาขุนนาง (House of Lords) ของ อังกฤษซึ่งได้ตำแหน่งโดยการสืบมรดกจากตระกูลที่มีสิทธิเป็นสมาชิกสภาขุนนาง ซึ่งสมาชิกสภา ขุนนางจำนวนหนึ่งจะรับมรดกสืบตำแหน่งต่อไปเป็นทอด ๆ ได้ จากบิดาไปถึงบุตร

3.2.2 โดยการใช้สิทธิเนื่องจากตำแหน่งหน้าที่

การใช้สิทธิเนื่องจากตำแหน่งหน้าที่ ได้แก่ บุคคลซึ่งเป็นสมาชิกสภาอัน เนื่องมาจากการดำรงตำแหน่งสำคัญ หรือมีเกียรติทางสังคมจึงจะได้เป็นสมาชิกวุฒิสภาโดย อัตโนมติ ส่วนใหญ่วุฒิสมาชิกตามตำแหน่งหน้าที่นั้นจะช่วยให้การดำเนินงานของสภาเป็นไปด้วย ความเรียบร้อยและเป็นผลดี ดังเช่น ผู้บังคับบัญชาชั้นสูงทางทหาร หัวหน้าทางศาสนา นักบวช ชั้นผู้ใหญ่ ผู้ทรงคุณความรู้อย่างยอดเยี่ยม และสมาชิกพระบรมวงศานุวงศ์ชั้นสูง เป็นต้น

3.2.3 โดยได้รับแต่งตั้ง

รัฐธรรมนูญบางประเทศมอบอำนาจให้กับประมุขของประเทศในการ แต่งตั้งบุคคลที่มีคุณวุฒิและคุณสมบัติเหมาะสมเป็นวุฒิสมาชิกได้ โดยมักกำหนดคุณสมบัติให้สูง กว่าเกณฑ์ขั้นต่ำสำหรับบุคคลที่สามารถเป็นสมาชิกวุฒิสภา ดังเช่น รัฐธรรมนูญของไทยในหลาย ๆ ฉบับก็ได้ให้พระราชอำนาจแก่พระมหากษัตริย์ที่จะแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ในส่วนประเทศอินเดีย ได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี

3.2.4 โดยการเลือกตั้ง

สมาชิกประเภทนี้ อาจจะได้มาโดยการเลือกตั้งจากประชาชนในทำนอง เดียวกันสภาผู้แทนราษฎร คือ ผ่านการเลือกตั้งทั่วไปโดยตรง หรืออาจใช้วิธีการเลือกตั้งทางอ้อม ซึ่งแบ่งได้ดังนี้

ประเภทแรก สมาชิกได้รับการเลือกตั้งเข้ามาโดยตรงจากประชาชน ดังเช่น การเลือกสมาชิกสภา Senate ของสหรัฐอเมริกา และสมาชิกวุฒิสภาของญี่ปุ่น บราซิล

ประเภทที่สอง โดยการเลือกตั้งทางอ้อม วิธีการนี้จะมีคณะบุคคลคณะหนึ่ง จะเป็นสภานิติบัญญัติหรือคณะบุคคลพิเศษที่เลือกขึ้นมาเพื่อการนี้ (Electoral College) เป็นผู้ เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ในส่วนพหุสภาของไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 248+ ให้อำนาจแก่ สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เลือก

3.2.5 โดยการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งจากผู้แทนกลุ่มชน

ในบางประเทศกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาในฐานะผู้แทนกลุ่มชนต่าง ๆ กำหนดจำนวนและระบุกุ่มไว้ในรัฐธรรมนูญ มิใช่โดยอาศัยดุลยพินิจในการเลือก หรือแต่งตั้งเป็นคราว เช่น พระราชบัญญัติของประเทศมาเลเซีย ทรงมีอำนาจแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 23 คน โดยพิจารณาจากผู้มีชื่อเสียงทางบริหารชุมชน หรือกลุ่มอาชีพ และผู้แทนของชนกลุ่มน้อย

3.2.6 โดยวิธีอื่นๆ

การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยวิธีอื่น เช่น สมาชิกวุฒิสภาเลือกตั้งกันเอง ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสสมัย 1875 – 1884 กำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาจำนวนหนึ่งมีสิทธิดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต แต่ถ้าตำแหน่งว่างลงเนื่องจากการเสียชีวิต ก็ให้สิทธิแก่สมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเลือกตั้งสมาชิกขึ้นใหม่เองให้ครบจำนวนหรือได้รับเลือกตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาอีกชั้นหนึ่ง เช่น ในประเทศนอร์เวย์ ประชาชนจะเลือกผู้แทนเข้าไปในสภา เรียกว่า Storting จากนั้นสมาชิกในสภาจะทำการเลือกตั้งกันเอง จำนวน 1 ใน 4 มีฐานะเป็นสภาสูง เรียกว่า Lagting และส่วนที่เหลืออีก 3 ใน 4 ทำหน้าที่เป็นสภาล่าง เรียกว่า Odelsing

ในส่วนที่มาของสมาชิกวุฒิสภาในบางประเทศก็มีที่มาหลายแบบที่มาผสมกัน เช่น ประเทศอังกฤษมีทั้งการสืบตระกูลและการแต่งตั้ง หรือประเทศเบลเยียมมีสมาชิกวุฒิสภา 4 ประเภท คือ ประเภทเลือกตั้งโดยตรง ประเภทเลือกตั้งโดยอ้อม โดยสภาจังหวัดและโดยสมาชิกวุฒิสภา และประเภทโดยตำแหน่ง ประเทศมาเลเซียสมาชิกสภาสูงมีจำนวน 69 คน ในจำนวนนี้ 26 คน เลือกโดยสภารัฐ รัฐละ 2 คน และ 43 คน แต่งตั้งโดยประธานาธิบดี ประเทศอินเดียสภาสูงมีจำนวน 250 คน ในจำนวนนี้ 12 คน แต่งตั้งโดยประธานาธิบดี ที่เหลือเลือกตั้งทางอ้อมโดยสมาชิกสภาของแต่ละรัฐ

3. ความเป็นมาและรูปแบบของวุฒิสภาของประเทศไทย

ประเทศไทยปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ในระบบรัฐสภา ซึ่งได้มีการใช้ระบบรัฐสภาทั้งในรูปแบบของสภาเดียว และสองสภา ขึ้นอยู่กับสถานการณ์การเมืองและบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในช่วงนั้นๆ ซึ่งการปกครองในรูปแบบรัฐสภาแบ่งออกเป็นสองระบบคือ ระบบสภาเดียว และระบบสภาสองสภา ในโลกปัจจุบันประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยจำนวนสองในสามใช้ระบบสภาสองสภา ซึ่งส่วนใหญ่มีโครงสร้างคล้ายคลึงกัน คือจะประกอบด้วย สภาหนึ่งเรียกว่า สภาล่าง หรือสภาผู้แทนราษฎร มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง และอีกสภาหนึ่งเรียกว่า สภาสูง หรือวุฒิสภา มาจากการ

แต่งตั้งหรือเลือกตั้ง หรือสรรหาแต่งตั้ง หรือวิธีแบบผสมสำหรับประเทศไทยมีประวัติความเป็นมา และรูปแบบของวุฒิสภาที่ปรากฏ ดังนี้

3.1 ระบบสภาเดียวในประเทศไทย

รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 1 ของประเทศไทยหรือที่เรียกเป็นทางการว่า พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ได้กำหนดให้แบบและโครงสร้างของรัฐสภาเป็นแบบสภาเดียว คือ สภาผู้แทนราษฎร โดยร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาถึงความเหมาะสมของสถานการณ์ทางการเมืองในขณะนั้น เพราะเป็นสมัยเริ่มแรกของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ซึ่งขณะนั้นประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจในการเมือง

ต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 ของประเทศไทย เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2475 รูปแบบและโครงสร้างของรัฐสภาเป็นแบบสภาเดียว คือ สภาผู้แทนราษฎร การระบุนให้มีสภาเดียวในรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 นั้น เป็นการรับช่วงหลักการเรื่องรูปแบบและโครงสร้างของรัฐสภาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 1 ภายได้เหตุผลที่ว่า ต้องการให้กิจการดำเนินไปโดยรวดเร็ว

ต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 3 โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดรูปแบบและโครงสร้างเป็นระบบสองสภา เป็นครั้งแรกหลังจากที่ระบบสภาเดียวได้ใช้ติดต่อกันถึง 14 ปี

รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 7 ที่เรียกว่า “ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502” มีบทบัญญัติให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญและให้มีฐานะเป็นรัฐสภา (สภาเดียว) ทำหน้าที่นิติบัญญัติด้วย”

รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 9 ที่เรียกว่า “ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515” มีบทบัญญัติให้องค์กรนิติบัญญัติมีสภาเดียว เรียกว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ระบบสภาเดียวได้กลับมาอีกครั้งในปี พ.ศ. 2519 หลังจากยึดอำนาจการปกครองโดยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 11 ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ องค์กรนิติบัญญัติประกอบด้วยสภาเดียว คือ สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเพื่อทำหน้าที่นิติบัญญัติ

หลังจากรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 11 ได้ประกาศใช้มาได้เพียงปีเศษได้เกิดการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2520 และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 ถือเป็นรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 12 โดยกำหนดให้มีองค์กรนิติบัญญัติสภาเดียว คือ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 14 ที่เรียกว่า

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 บัญญัติให้มืองค์กรนิติบัญญัติเดียวเรียกว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติจนถึงปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 บัญญัติให้มืองค์กรนิติบัญญัติเดียว เรียกว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

3.2 ระบบสองสภาในประเทศไทย

ระบบสองสภาได้เกิดขึ้นในประเทศไทยเป็นครั้งแรกในปี พุทธศักราช 2489 เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 จึงถือเป็นรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 3 รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นระบบสองสภา ประกอบด้วย สภาผู้แทนและวุฒิสภา โดยสมาชิกสภาผู้แทนมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ส่วนสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม โดยสภาผู้แทนทำหน้าที่เลือกสมาชิกวุฒิสภา รับธรรมนูญฉบับนี้เป็นเครื่องยืนยันในเจตนารมณ์ และหลักการของการปกครองแบบประชาธิปไตยที่แท้จริง ซึ่งมีลักษณะเป็นการพัฒนาการเมืองเชิงก้าวหน้า โดยเริ่มต้นจากระบบสภาเดียวและพัฒนาไปสู่ระบบสองสภา จากการเปลี่ยนแปลงระบบสภาเดียวมาเป็นระบบสองสาดังกล่าว ส่วนหนึ่งมาจากการมีบทบาทเพิ่มมากขึ้นของบรรดาผู้นำทางการเมืองที่เป็นพลเรือนในขณะนั้น และได้ผลักดันให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 3 ที่ได้กำหนดให้องค์กรนิติบัญญัติมีสองสภา

ระบบสองสภาที่สมาชิกของทั้งสองสภามาจากการเลือกตั้งได้ใช้อยู่ไม่นาน รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 3 ได้ถูกยกเลิกไปโดยการรัฐประหาร และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2490 รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 4 ซึ่งยังคงกำหนดให้มีระบบสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ต่อมาเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 นับเป็นรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 5 รัฐสภายังคงเป็นระบบสองสภา คือ สภาผู้แทนและวุฒิสภา

จากปีพุทธศักราช 2494 เป็นต้นมา ระบบสภาเดียวได้กลับมาใช้อีกครั้ง จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 นับเป็นรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 8 รัฐสภาก็ยังคงเป็นระบบสองสภาเช่นเดิม ในปี พุทธศักราช 2517 ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ถือเป็นรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 10 ในปีพุทธศักราช 2521 ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ถือเป็นรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 13 และในปี พุทธศักราช 2534 ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ถือเป็นรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 15 กำหนดรูปแบบและโครงสร้างของรัฐสภาเป็นระบบสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งและวุฒิสภาซึ่งมีสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2540 จนถึง

วันที่ 19 กันยายน 2549 ถือเป็นรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 16 กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรที่มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง และวุฒิสภาที่มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งเช่นเดียวกัน

กล่าวโดยสรุป นับแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองจากสมบูรณาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข วันที่ 24 มิถุนายน 2475 รูปแบบการปกครองของไทยได้ถูกกำหนดขึ้นโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับตามสถานการณ์ของบ้านเมืองขณะนั้น เหตุผลและความจำเป็นในการจะใช้ระบบสภาเดียวหรือสองสภาปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ

ตารางที่ 2.1 โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาและที่มาของสมาชิกวุฒิสภาที่ปรากฏ
ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่ 1-18

รัฐธรรมนูญฉบับที่	อำนาจหน้าที่ของ วุฒิสภา	ที่มาของสมาชิก วุฒิสภา	หมายเหตุ
1.พระราชบัญญัติ ธรรมนูญการปกครอง แผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475	-	-	ไม่มีวุฒิสภา มีเพียง สภาผู้แทนราษฎร
2. รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475	-	-	ไม่มีวุฒิสภา มีเพียง สภาผู้แทนราษฎร
3. รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2489	1.สภากลั่นกรอง กฎหมาย 2.ร่วมลงมติความ ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี ตอนแถลงนโยบาย ต่อรัฐสภา	วุฒิสภา (พฤฒสภา) มี จำนวน 80 คนมาจาก การเลือกตั้งจาก ประชาชน โดยเป็นการ เลือกตั้งโดยทางอ้อม	เป็นครั้งแรกที่มีวุฒิสภา ในรัฐธรรมนูญไทย และเป็นวุฒิสภาที่ กำหนดให้มาจากการ เลือกตั้งครั้งแรกด้วย แม้จะเป็นการเลือกตั้ง โดยทางอ้อมก็ตาม

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

รัฐธรรมนูญฉบับที่	อำนาจหน้าที่ของ วุฒิสภา	ที่มาของสมาชิก วุฒิสภา	หมายเหตุ
4.รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช	1.สภาถ้อยแถลง กฎหมาย 2.ร่วมลงมติความ ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี ตอนแถลงนโยบายต่อ รัฐสภา	วุฒิสภาเท่ากับจำนวน สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร(คำนวณตาม จำนวนประชากร)มา จากการแต่งตั้ง	
5.รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2492	สภาถ้อยแถลง กฎหมาย	วุฒิสภามีจำนวน 100 คนมาจากการแต่งตั้ง โดยประธานองคมนตรี เป็นผู้ลงนามรับสนอง พระบรมราชโองการ	
6.รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2575 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495	-	-	ไม่มีวุฒิสภา มีเพียง สภาผู้แทนราษฎร
7.ธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2502	-	-	ไม่มีวุฒิสภา มีเพียง สภาผู้แทนราษฎร ทำ หน้าที่ทั้งร่าง รัฐธรรมนูญ และ รัฐสภา

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

รัฐธรรมนูญฉบับที่	อำนาจหน้าที่ของ วุฒิสภา	ที่มาของสมาชิก วุฒิสภา	หมายเหตุ
8.รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511	1.สภากลั่นกรอง กฎหมาย 2.เสนอร่างพระราช บัญญัติ 3.ร่วมกับสภาผู้แทน เข้าชื่อเสนอญัตติเพื่อ ของเปิดอภิปราย ทั่วไป เพื่อลงมติ ไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี เป็นรายบุคคลหรือคณะ	วุฒิสภามีจำนวน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิก ทั้งหมดของสภาผู้แทน ราษฎร (คำนวณตาม จำนวนประชากร) มา จากการแต่งตั้ง	
9.รัฐธรรมนูญการ ปกครองราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2515	-	-	ไม่มีวุฒิสภา มีเพียงสภา นิติบัญญัติแห่งชาติทำ หน้าที่ทั้งร่าง รัฐธรรมนูญ และรัฐสภา
10.รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517	สภากลั่นกรองกฎหมาย	วุฒิสภามีจำนวน 100 คน มาจากการแต่งตั้ง โดยประธานองคมนตรี เป็นผู้ลงนามรับสนอง พระบรมราชโองการ (แก้ไขวันที่ 19 มกราคม 2518ให้นายกรัฐมนตรี เป็นผู้ลงนามรับสนอง พระบรมราชโองการ โดยรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2518)	

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

รัฐธรรมนูญฉบับที่	อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา	ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา	หมายเหตุ
11.รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519	-	-	ไม่มีวุฒิสภา มีเพียงสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่ทั้งร่างรัฐธรรมนูญ และรัฐสภา
12.ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520	-	-	ไม่มีวุฒิสภา มีเพียงสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่ทั้งร่างรัฐธรรมนูญ และรัฐสภา
13.รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521	1.สภากลั่นกรองกฎหมาย 2.ลงคะแนนไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ แต่ไม่มีอำนาจในการขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล	สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่เกิน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร (คำนวณตามจำนวนประชากร) มาจากการแต่งตั้ง	
14.ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534	-	-	ไม่มีวุฒิสภา มีเพียงสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่ทั้งร่างรัฐธรรมนูญ และรัฐสภา

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

รัฐธรรมนูญฉบับที่	อำนาจหน้าที่ของ วุฒิสภา	ที่มาของสมาชิก วุฒิสภา	หมายเหตุ
15.รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534	1.สภากลั่นกรอง กฎหมาย 2.ขอเปิดอภิปรายไม่ ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็น รายบุคคลหรือทั้งคณะ ได้	วุฒิสภามีจำนวน 270 คนมาจากการแต่งตั้ง	
16.รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	1.สภากลั่นกรอง กฎหมาย 2.สภาตรวจสอบ 3.แต่งตั้งและถอดถอน ผู้ดำรงตำแหน่ง ระดับสูง	วุฒิสภามีจำนวน 200 คน มาจากการเลือกตั้ง โดยตรงของประชาชน	1.เป็นครั้งที่สองที่ กำหนดให้วุฒิสภามา จากการเลือกตั้ง และ เป็นครั้งแรกที่วุฒิสภา มาจากการเลือกตั้ง โดยตรงจากประชาชน 2.เป็นครั้งแรกที่ให้ อำนาจวุฒิสภาเป็นสภา ตรวจสอบ นอกเหนือไปจาก อำนาจในการเป็นสภา กลั่นกรองกฎหมาย
17.รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549	-	-	ไม่มีวุฒิสภา มีเพียง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่ทั้งร่าง รัฐธรรมนูญ และ รัฐสภา

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

รัฐธรรมนูญฉบับที่	อำนาจหน้าที่ของ	ที่มาของสมาชิก	หมายเหตุ
	วุฒิสภา	วุฒิสภา	
18.รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	1. สภาถ่วงการ กฎหมาย 2. สภาตรวจสอบ 3. แต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง	วุฒิสภามีจำนวน 150 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จำนวน 76 คน มาจากการสรรหาแต่งตั้ง จำนวน 74 คน	เป็นครั้งแรกที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจาก 2 ที่มาคือจากการเลือกตั้ง และการสรรหาแต่งตั้งและกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่เหมือนกันคืออำนาจในการถ่วงการกฎหมาย เสนอกฎหมาย และอำนาจในการตรวจสอบ

จากตารางเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญไทยทั้ง 18 ฉบับ ฉบับที่บัญญัติให้มีวุฒิสภา มีจำนวนทั้งสิ้น 9 ฉบับ ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489
2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490
3. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492
4. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511
5. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517
6. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521
7. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534
8. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
9. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

3.3 วิวัฒนาการของวุฒิสภาที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้ง 18 ฉบับ ที่บัญญัติให้มีวุฒิสภามีในรัฐธรรมนูญ 9 ฉบับ มี 7 ฉบับ ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไว้ในฐานะเป็นสภาถ่วงการกฎหมาย และมีเพียง 2 ฉบับ ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ให้เป็นสภาตรวจสอบ ซึ่งวุฒิสภาตาม

รัฐธรรมนูญ 2511 มีอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ และขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล ส่วนวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ 2521 มีสิทธิที่จะลงคะแนนไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ แต่ไม่มีอำนาจในการขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ 2534 ก่อนการแก้ไขใน พ.ศ. 2535 ขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะได้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภานั้นจะแตกต่างกันไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ ส่วนด้านที่มาของสมาชิกวุฒิสภานั้น มีที่มาจากการแต่งตั้งเป็นส่วนใหญ่ มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เท่านั้น ที่บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรง ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภามี 2 ประเภท คือประเภทที่ที่มาจากการเลือกตั้ง และประเภทที่ที่มาจากการสรรหา

3.3.1 อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

1) อำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ³² เป็นการกลั่นกรองและยับยั้งกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร ทั้งในส่วนของการร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชกำหนด ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย ถือเป็นอำนาจหน้าที่หลักของวุฒิสภา แต่อย่างไรก็ตามมีรัฐธรรมนูญของไทย 2 ฉบับที่ให้อำนาจวุฒิสภาเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ให้สมาชิกวุฒิสภาเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้

2) อำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินในลักษณะทางการเมือง เช่น การตั้งกระทู้ถาม รัฐธรรมนูญ (ที่บัญญัติให้มีสองสภา) ทุกฉบับ ให้อำนาจสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ในที่ประชุมวุฒิสภา การเปิดอภิปรายทั่วไปอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการเปิดอภิปรายทั่วไป รัฐธรรมนูญ (ที่ใช้ระบบสองสภา) สามารถจำแนกได้เป็น 3 ลักษณะ คือ³³

ก. การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล รัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจวุฒิสภามีอำนาจอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ มี 3 ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 เป็นการให้อำนาจทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาขอเปิด

³² ไพโรจน์ โพธิ์ไธสง, เพิ่งอ้าง เจริญรอดที่ 15 หน้า 7-8

³³ ไพโรจน์ โพธิ์ไธสง (2551) บทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กรุงเทพมหานคร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, หน้า 77-80

และกำหนดการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลร่วมกัน ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 เป็นการให้อำนาจแต่เฉพาะสภาผู้แทนราษฎรขอเปิดอภิปรายแต่ให้ดำเนินการอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลโดยร่วมกันทั้งสองสภา

ข. การให้ความไว้วางใจนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐธรรมนูญที่กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหารโดยการลงมติความไว้วางใจในนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2490

ค. การขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติในปัญหาที่อภิปราย วุฒิสภามีอำนาจขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติ ปรากฏในรัฐธรรมนูญ 5 ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 (ต่อมาถูกยกเลิกโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

อีกประการหนึ่ง คือการตั้งคณะกรรมการ รัฐธรรมนูญทุกฉบับ (ที่บัญญัติให้มีสองสภา) กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และเลือกสมาชิกหรือบุคคลที่มีได้เป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาแล้วรายงานต่อวุฒิสภา ก็เป็นอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเช่นกัน

3) อำนาจในการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรสำคัญปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา ส่วนใหญ่จะเป็นตุลาการและกรรมการในองค์กรอิสระต่าง ๆ เช่น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นต้น

4) อำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2550 เป็นการถอดถอนบุคคลที่มีพฤติการณ์ร้ายผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงให้ออกจากตำแหน่ง บุคคลที่วุฒิสภามีอำนาจลงมติถอดถอนออกจากตำแหน่ง เช่น นายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด กรรมการในองค์กรอิสระต่าง ๆ ผู้พิพากษา อัยการและผู้ดำรงตำแหน่งสูงตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม เป็นต้น

5) **อำนาจหน้าที่อื่น ๆ** กรณีเป็นอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาโดยเฉพาะ เช่น ตราข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตราที่ 134 การพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ให้สอบสวนสมาชิกวุฒิสภาในฐานะเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญาในระหว่างสมัยประชุม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตราที่ 131 เป็นต้น กรณีวุฒิสภาประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร เช่น ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ให้ความเห็นชอบให้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือร่างพระราชบัญญัติ เป็นต้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตราที่ 193 กรณีวุฒิสภาทำหน้าที่รัฐสภา ในกรณีสภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือถูกยุบ เช่น ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตราที่ 19,189 เป็นต้น

3.3.2 ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

1) สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 กำหนดให้มีวุฒิสภา (เปลี่ยนชื่อมาจากพฤฒสภา) โดยพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งมีจำนวนเท่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 กำหนดให้มีวุฒิสภาจำนวน 100 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งจากผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 กำหนดให้มีวุฒิสภา อันประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน จำนวนสามในสี่ของสมาชิกทั้งหมดของสภา

ผู้แทนราษฎรรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 กำหนดให้มีวุฒิสภาอันประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้ง โดยให้ประธานองคมนตรี เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งวุฒิสภา แต่ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (แก้ไขเพิ่มเติม) พุทธศักราช 2518 คือ บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งวุฒิสมาชิกให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เพื่อไม่ให้ขัดกับหลักการที่ว่า พระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 84 ได้กำหนดที่มาของวุฒิสภาไว้ทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2518 เพียงแต่มิได้กำหนดจำนวนสมาชิกวุฒิสภาไว้แน่นอน ให้ขึ้นอยู่กับจำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 กำหนดให้มีวุฒิสภาอันประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรืออาชีพต่าง ๆ จำนวน 270 คน แต่มีการแก้ไขจำนวนของสมาชิกวุฒิสภาจากจำนวนคงที่เป็นจำนวนสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538

2) สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 กำหนดให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งทางอ้อม จำนวน 80 คน โดยให้มี “องค์การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา” ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งจากราษฎรโดยตรงเป็นผู้เลือกสมาชิกวุฒิสภาเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม พ.ศ. 2489

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้มีวุฒิสภา ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จำนวน 200 คน นับเป็นมิติใหม่ทางการเมืองที่กำหนดให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชน

3) สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากแบบผสม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิก สองประเภท จำนวน 150 คน

ประเภทแรก เป็นสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด จังหวัดละ 1 คน รวมทั้งสิ้น 76 จังหวัด การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา โดยกำหนดให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ 1 เสียง และให้ออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

ประเภทที่สอง สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหา จำนวน 74 คน โดยสรรหาและคัดเลือกจากองค์กรภาควิชาการ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาชีพ และภาคอื่น ๆ ซึ่งมีขั้นตอนดังนี้³⁴

6.3.1 กำหนดให้องค์กรภาควิชาการ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาชีพ และภาคอื่น มาลงทะเบียน พร้อมทั้งเสนอชื่อผู้ที่สมควรได้รับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา ต่อคณะกรรมการเลือกตั้งให้แล้วเสร็จภายใน 15 วันนับแต่วันสรรหา ทั้งนี้แต่ละองค์กรเสนอชื่อได้ 1 คน องค์กรดังกล่าวต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้ ก) เป็นองค์กรในภาควิชาการ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาชีพ และภาคอื่นที่เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ข) เป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย หรือเป็นนิติบุคคลที่ได้รับการรับรองโดยกฎหมายให้จัดตั้งขึ้นในราชอาณาจักรมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี และ ค) เป็นองค์กรที่มีได้แสดงผลกำไรหรือดำเนินกิจกรรมทางการเมือง

6.3.2 คณะกรรมการการเลือกตั้งตรวจสอบคุณสมบัติขององค์กรและคุณสมบัติผู้ได้รับเสนอชื่อต่อคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาภายใน 5 วัน นับแต่วันสิ้นสุดการเสนอชื่อ ซึ่งคณะกรรมการสรรหาประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประธานกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาในศาลฎีกา 1 คน ซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามอบหมาย และตุลาการในศาลปกครองสูงสุด 1 คน ซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองมอบหมาย รวม 7 คน

6.3.3 คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาพิจารณาสรรหาและคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 74 คน และแจ้งผลการพิจารณาต่อคณะกรรมการเลือกตั้งภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้อำนาจรายชื่อ โดยผลการพิจารณาของคณะกรรมการสรรหาถือเป็นที่สุด หลังจากนั้นคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการสรรหาและแจ้งผลการสรรหาไปยังประธานรัฐสภาเพื่อรับทราบและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

วาระการดำรงตำแหน่ง มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง หรือวันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการสรรหาแล้วแต่กรณี และจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินหนึ่งวาระไม่ได้ อนึ่ง ในมาตรา 297 กำหนดให้ ในวาระเริ่มแรก ให้สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหามีวาระ 3 ปี นับแต่วันเริ่มต้นสมาชิกภาพ และสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาในวาระเริ่มแรกเมื่อสิ้นสุดสมาชิกภาพแล้วสามารถได้รับการสรรหาให้มาดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาได้

³⁴ คณะทำงานจัดทำข้อมูลเอกสารเผยแพร่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาและวงงานรัฐสภา, ความรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญฯ 2550 และวุฒิสภา (2552) กรุงเทพมหานคร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, หน้า 83-85

การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาประเภทสรรหา ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 119 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อาทิเช่น ถึงคราวออกตามวาระ ตาย ลาออก ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 115 การทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 116 มาตรา 265 หรือ มาตรา 266 และขาดประชุมเกินจำนวนหนึ่งในสี่ของจำนวนวันประชุมในสมัยประชุม เป็นต้น

4. ความเป็นมาและรูปแบบของวุฒิสภาของต่างประเทศ

ในการศึกษาความเป็นมาและรูปแบบของวุฒิสภาของต่างประเทศ ผู้วิจัยได้เลือกประเทศที่รัฐธรรมนูญของประเทศนั้นได้กำหนดที่มาของสมาชิกวุฒิสภาไว้ใกล้เคียงกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มากที่สุดซึ่งประเทศที่ได้เลือกมาศึกษามีทั้งหมด 3 ประเทศ คือ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเบลเยียมและประเทศอินเดีย

4.1 ประเทศฝรั่งเศส

เมื่อพิจารณาความเป็นมาของระบบการเมืองการปกครองของฝรั่งเศส จะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา และส่วนใหญ่เป็นการเปลี่ยนแปลงซึ่งเกิดจากการปฏิวัติรัฐประหารและใช้ความรุนแรงเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ อันเป็นลักษณะที่แตกต่างไปจากของประเทศอังกฤษ ซึ่งการเปลี่ยนแปลง เป็นระบบค่อยเป็นค่อยไป และมีวิวัฒนาการไปตามลำดับขั้น ในส่วนของการปกครองรูปแบบของรัฐบาลของประเทศฝรั่งเศสนั้น มีทั้งเป็นแบบสภาคู่ แบบสภาเดี่ยว และมีชื่อเรียกที่มาตลอดจนอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันออกไป จนกระทั่งปัจจุบันรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ.1958 กำหนดให้เป็นแบบสภาคู่ (Bicameralism) ซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร (The National Assembly) ซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนและวุฒิสภาซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม³⁵ ทั้งนี้ จะเห็นว่าคนฝรั่งเศส มีลักษณะที่โดดเด่น หรือมีบุคลิกภาพของความเป็นปัจเจกชนนิยมสูง ดังจะเห็นได้จากสังคมทางการเมือง ซึ่งประกอบไปด้วยพรรคการเมืองและกลุ่มต่างๆอย่างมากมายพรรคการเมืองและกลุ่มต่างๆ เหล่านั้นต่างก็หาความแน่นอนไม่ค่อยได้ นักการเมืองและผู้ออกเสียงเลือกตั้ง จึงไม่ยอมรับระเบียบวินัยของสถาบันการเมืองดังกล่าว

เหตุผลที่เลือกประเทศฝรั่งเศส คือ ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาของประเทศฝรั่งเศสมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมโดยมีคณะกรรมการเลือกตั้งที่มาจากการเลือกของประชาชนเป็นคณะกรรมการผู้เลือกสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมีส่วนคล้ายกับการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ

³⁵ ปัทมา สุปถำบัง (2543) บทบาทของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ.2540 วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 192-193

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่มีคณะกรรมการสรรหาเป็นผู้สรรหาสมาชิกวุฒิสภา ผิดกันแต่คณะกรรมการสรรหาของประเทศไทยไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ประเทศฝรั่งเศสปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยซึ่งมีประธานาธิบดีเป็นประมุข อำนาจนิตินบัญญัติมีลักษณะใกล้เคียงกันกับประเทศไทย กล่าวคือ เป็นระบบ 2 สภา โดยรัฐสภาฝรั่งเศสเรียกว่า เลอ ปาร์เลม็อง (le Parlement) ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร (l'Assemblée nationale) และวุฒิสภา (le Sénat) เช่นเดียวกันกับรัฐสภาของไทย รัฐสภาฝรั่งเศสเป็นองค์กรหลักซึ่งทำหน้าที่สำคัญในการพิจารณาและกลั่นกรองกฎหมาย รวมไปถึงการควบคุมการบริหารงานของฝ่ายรัฐบาล

4.1.1 อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาฝรั่งเศส

วุฒิสภาของฝรั่งเศสจะมีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมายที่เรียกว่า “รัฐบัญญัติ” ควบคู่ไปกับการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ของฝ่ายบริหาร ดังนี้

1) อำนาจในทางนิตินบัญญัติในการที่จะพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายในเรื่องที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภาพิจารณาร่างกฎหมายได้จำกัดเช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร (ระบบการให้ความเห็นชอบในร่างกฎหมายของฝรั่งเศสได้มีการกำหนดหลักการแบ่งแยกการออกกฎหมายไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมายส่วนหนึ่งเป็นอำนาจของรัฐสภา อีกส่วนหนึ่ง เป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร) โดยหลักการสากลทั่วไป ซึ่งเป็นที่ยอมรับในนานาประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นระบบรัฐสภาหรือระบบประธานาธิบดี รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรนิตินบัญญัติจะมีอำนาจหน้าที่หลักในด้านพิจารณา และอนุมัติกฎหมายเพื่อใช้บังคับภายในประเทศ ซึ่งประเทศฝรั่งเศสในอดีตก่อนบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ.1958 นั้น รัฐบาลมีความอ่อนแอไร้เสถียรภาพมาก ในขณะที่รัฐสภามีความเข้มแข็งเป็นอย่างมาก ดังนั้นในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมาใช้บังคับ จึงได้นำแนวความคิดในการที่จะลดอำนาจของรัฐสภา และเพิ่มอำนาจให้รัฐบาล เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในอดีตด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญในปี ค.ศ.1958 จึงมีบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐบาลเป็นองค์กรที่มีอำนาจหลัก ในการบัญญัติกฎหมาย ซึ่งเป็นการกลับหลักการดั้งเดิมและหลักการสากลของนานาประเทศ ดังนั้นแม้รัฐสภาฝรั่งเศส จะเป็นองค์กรนิตินบัญญัติ แต่ก็มีอำนาจจำกัดในการตรากฎหมาย ด้วยเหตุผลดังที่กล่าวมาข้างต้นอำนาจหน้าที่ในด้านนิตินบัญญัติของวุฒิสภาฝรั่งเศส อาจแบ่งได้เป็น 3 ประการ คือ

ก. อำนาจในการเสนอร่างกฎหมายการจัดทำกฎหมาย หรือการตราบัญญัติ ส่วนใหญ่ เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานของรัฐบาล ซึ่งก็ถือเป็นความร่วมมือกันในการตรากฎหมายระหว่างรัฐสภากับรัฐบาลซึ่ง รัฐบาลอยู่ในฐานะที่ได้เปรียบ เพราะกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา รัฐบาลจะเป็นผู้เสนอเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสเน้นความสำคัญของรัฐบาลควบคู่ไปกับการจำกัดอำนาจในการออก

กฎหมายของรัฐสภา ซึ่งจะทำให้เฉพาะเรื่องที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ในมาตรา 34 เท่านั้น (เจเรพันธ์เปรีอง, 2540, หน้า 79) สำหรับการเสนอร่างกฎหมายนั้น ก็สามารถที่จะกระทำได้โดยการที่นายกรัฐมนตรี และสมาชิกรัฐสภา จะเสนอให้สภาใดพิจารณาก่อนก็ได้เว้นแต่เป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องการเงิน นายกรัฐมนตรี ต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อนเท่านั้น

ข. การพิจารณากลับกรองกฎหมาย ในการพิจารณากลับกรองร่างกฎหมายต่างๆ ของวุฒิสภานั้น วุฒิสภามีได้มีอำนาจอย่างแท้จริง ในการที่จะให้ความเห็นชอบ เพื่ออนุมัติร่างกฎหมายดังกล่าว แต่มีเพียงอำนาจในการพิจารณากลับกรองร่างกฎหมายเท่านั้น โดยอำนาจในการให้ความเห็นชอบ หรืออนุมัติร่างกฎหมายอยู่ที่สภาผู้แทนราษฎร การพิจารณากลับกรองร่างกฎหมายของวุฒิสภาแบ่งแยกตามประเภทของร่าง กฎหมายได้ดังนี้คือ

(1) ร่างรัฐบัญญัติ (Projet de Loi) และข้อเสนอรัฐบัญญัติ (Proposition de Loi)

(2) ร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณ และร่างรัฐบัญญัติที่เกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนกิจการประกันสังคม

(3) ร่างรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

(4) อำนาจการเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมสมาชิกวุฒิสภา มีสิทธิที่จะเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและมีอำนาจเท่าเทียมกันในการพิจารณาให้ความเห็นชอบ และต้องผ่านความเห็นชอบจากประชาชน โดยการออกเสียงประชามติ ด้วยแต่ถ้าเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมซึ่งเสนอโดยประธานาธิบดีนี้อาจไม่ต้องให้ประชาชนออกเสียงประชามติได้

โดยภาพรวมสมาชิกวุฒิสภาฝรั่งเศสมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายและร่างแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายได้เช่นเดียวกันกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและนายกรัฐมนตรี โดยการตรากฎหมายดังกล่าวต้องไม่เพิ่มรายจ่ายของรัฐหรือทำให้รายได้ของรัฐลดลงและต้องไม่แทรกแซงอำนาจในการตรากฎหมายของรัฐบาลหรืออำนาจซึ่งรัฐบาลได้รับการอนุญาตจากรัฐสภาให้เป็นผู้ตราข้อกำหนด (une ordonnance) การร่างกฎหมายต้องผ่านการพิจารณาจากทั้งสองสภาเพื่อให้ทั้งสองสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้พิจารณาร่างกฎหมายที่มีเนื้อหาเดียวกัน หากทั้ง 2 สภามีความเห็นตรงกันก็ถือว่าร่างกฎหมายนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา แต่ในกรณีที่ทั้ง 2 สภามีความเห็นไม่ตรงกัน ร่างกฎหมายฉบับนั้นก็จะถูกส่งกลับไปกลับมาระหว่าง 2 สภา (la navette) ซึ่งนายกรัฐมนตรีสามารถขอให้มีการตั้ง “คณะกรรมการร่วมกัน” (une commission mixte paritaire) ประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภา 7 คนและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 7 คน ทำหน้าที่พิจารณาร่าง

กฎหมายเพื่อให้ได้ข้อยุติ แต่หากคณะกรรมการร่วมกันไม่สามารถตกลงกันได้ก็อีก ร่างกฎหมายนั้นจะถูกส่งไปให้ทั้งสองสภาพิจารณาอีกครั้ง และหลังจากนั้นสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้ตัดสินชี้ขาด ในกรณีดังกล่าว สภาผู้แทนราษฎรอาจนำร่างที่ผ่านการพิจารณาของ คณะกรรมการร่วมกันหรือร่างที่ผ่านการพิจารณาครั้งสุดท้ายของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งอาจมีการ แปรญัตติโดยความเห็นชอบของวุฒิสภาแล้ว มาเป็นร่างที่ใช้ในการพิจารณาก็ได้

2) อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร ซึ่งวุฒิสภาฝรั่งเศสสามารถกระทำได้ โดยมีวิธีการที่สำคัญอยู่ 3 ประการ คือ

ก. *ตั้งกระทู้ถาม (Les Questions)* แต่ไม่มีอำนาจในการที่จะลงมติ ไม่ไว้วางใจฝ่าย บริหารซึ่งวุฒิสภามีสิทธิที่จะตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีหรือรัฐบาลได้ ซึ่งกระทู้ถามซึ่ง วุฒิสภที่ตั้งคำถามนั้นมี 2 แบบคือ กระทู้ถามแบบลายลักษณ์อักษร (les questions écrites) รัฐมนตรีที่ ถูกถามจะตอบคำถามลงในรัฐกิจจานุเบกษาซึ่งเรียกว่า “Le Journal Officiel” กระทู้ถามด้วยวาจา (les questions orales) รัฐมนตรีที่ถูกถามจะตอบคำถามใน ที่ประชุมสภาและสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นผู้ ตั้งกระทู้ถามมีสิทธิพูดโต้ตอบได้หรืออาจเป็นการตั้งกระทู้ถามที่สมาชิกวุฒิสภาคนอื่นสามารถลง ชื่อร่วมแสดงความเห็นในเรื่องที่ถามได้ ซึ่งกระทู้ถามด้วยวาจานี้จะเกี่ยวกับเหตุการณ์ปัจจุบัน (les questions d’actualités) ใน 1 เดือน วุฒิสภาสามารถตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับเหตุการณ์สำคัญ ที่เกิดขึ้นทั้งในประเทศฝรั่งเศส และต่างประเทศได้ 2 ครั้งโดยจะมีขึ้นในวันพฤหัสบดีและจะมี การถ่ายทอดสดทางสถานีโทรทัศน์ช่อง France 3 และ Public Sénat การตั้งกระทู้ถามต่อคณะ รัฐบาลถือว่าเป็นอำนาจหน้าที่ที่สำคัญของสมาชิกวุฒิสภาฝรั่งเศสโดยในแต่ละปีมีกระทู้ฉบับพันที่ถูก เสนอต่อรัฐบาล

ข. *ควบคุมรัฐบาล* โดยคณะกรรมการวุฒิสภาฝรั่งเศสมี คณะกรรมการสามัญอยู่ 6 คณะซึ่งมีบทบาทต่อการพิจารณาศึกษา สอบสวนการดำเนินงานของ ฝ่ายบริหารเป็นอย่างมาก วุฒิสภายังมีคณะกรรมการสอบสวน และคณะกรรมการควบคุม ซึ่ง ตั้งขึ้นตามรัฐกำหนด ปกติจะมีอายุทำงานไม่เกิน 4 เดือน และเมื่อทำงานเสร็จ ก็จะเสนอรายงานต่อ วุฒิสภาคณะกรรมาธิการสอบสวนและควบคุมนี้จะหมดสภาพเมื่อทำงานเสร็จ หรือศาลได้ ดำเนินคดีในข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการพิจารณาอยู่ ส่วนคณะกรรมการวิสามัญนั้นมีการตั้งขึ้น เพื่อพิจารณาร่างกฎหมายที่รัฐบาลหรือสมาชิกสภาร้องขอซึ่งมีจำนวนน้อยมาก (มนตรี รูปสุวรรณ, 2535, หน้า 113-

ค. *ควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณ* รัฐธรรมนูญแห่ง สาธารณรัฐของฝรั่งเศสปี ค.ศ.1958 มาตรา 47 ได้กำหนดวิธีการพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับ งบประมาณ ในกรณีที่สภาผู้แทน ราษฎร พิจารณาไม่ให้ความเห็นชอบกับร่างกฎหมายเกี่ยวกับ

งบประมาณ ในการพิจารณาครั้งแรกภายในกำหนดเวลา 40 วันนับจากวันที่ได้รับร่างกฎหมายนั้น ให้รัฐบาลส่งร่างกฎหมายดังกล่าวให้วุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้เสร็จสิ้นภายในกำหนด 15 วันหลังจากนั้นให้นำบทบัญญัติในมาตรา 45 มาใช้บังคับ ในกรณีที่รัฐสภาดังกล่าว ไม่ให้ความเห็นชอบในร่างกฎหมายนั้น ภายในกำหนด 70 วันรัฐบาลอาจประกาศใช้ร่างกฎหมายนั้น โดยตราเป็นรัฐกำหนดได้

ง. อำนาจอื่น ๆ ของวุฒิสภาเช่น ให้ความยินยอมในการประกาศสงคราม การให้ความ ยินยอมในการประกาศกฎอัยการศึก เป็นต้นข้อสังเกต เมื่อพิจารณาถึงที่มาของวุฒิสมาชิกของฝรั่งเศส ก็จะเห็นได้ว่า วุฒิสมาชิกของฝรั่งเศส จะเป็นตัวแทนของท้องถิ่นมากกว่า ผู้แทนของประชาชน

4.1.2 ที่มาของวุฒิสภาฝรั่งเศส

รัฐสภาของฝรั่งเศสหรือที่เรียกว่า เลอปาร์เลม็อง (Le Parlement) ประกอบไปด้วย 2 สภาคือสภาผู้แทนราษฎร (National Assembly) และวุฒิสภา ตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญปี ค.ศ.1958 มาตรา 24 ว่า “รัฐสภาประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับเลือกตั้งโดยตรงและทั่วไป สมาชิกวุฒิสภาได้รับเลือกตั้งโดยอ้อม วุฒิสภาจะเป็นผู้แทนขององค์กรปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ของสาธารณรัฐ ประชาชนชาวฝรั่งเศสที่อยู่นอกประเทศย่อมมีวุฒิสภาได้” (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรฝรั่งเศส ค.ศ.1958 มาตรา 24) วุฒิสภาของฝรั่งเศสมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม (Indirect universal Suffrage) เพื่อเป็นตัวแทนองค์กรปกครองท้องถิ่น ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสและประชาชนฝรั่งเศสที่อยู่นอกประเทศ โดยคณะผู้เลือกตั้ง (Electoral College) เดิมกำหนดให้มีวาระการดำรงตำแหน่ง 9 ปี เมื่อครบกำหนด 3 ปีก็ให้ออกจำนวน 1 ใน 3 ตามรายชื่อจังหวัดท้ายกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และจะมีการเลือกตั้งใหม่ทุกๆ 3 ปี การที่ได้กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งให้ยาวนาน ก็มีสาเหตุมาจากการที่ นายพลชาร์ล เดอ โกลล์ (Charles De Gaulle) ต้องการให้สมาชิกวุฒิสภามีอิสระจากทางพรรคการเมือง³⁶ แต่จากการปฏิรูปในปี 2003 กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฉบับที่ 696 ลงวันที่ 30กรกฎาคม 2003 ระบุให้สมาชิกวุฒิสภา มีวาระในการดำรงตำแหน่งลดลงเป็น 6 ปี โดยให้มีการเลือกตั้งสมาชิกจำนวนครึ่งหนึ่ง ของสมาชิกทั้งหมดใหม่ทุกๆ 3 ปี ตามชุดของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งจะถูกแบ่งออกเป็น 2 ชุดคือชุด 1 และชุด 2 และผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปี

³⁶ ไสว เหล่าไว (2544) ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภา วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยรามคำแหง, หน้า 42

บริบูรณ์และตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 2003-696 นอกจากจะกำหนดให้ลดวาระการดำรงตำแหน่งแล้ว กฎหมายฉบับดังกล่าว ก็ยังได้มีการปรับปรุงองค์ประกอบของวุฒิสภาเพื่อให้เหมาะสมสมาชิกเพิ่มจากเดิม 321 คนเป็น 331 คน (กาเลือกตั้งครั้งล่าสุดเมื่อวันที่ 26 กันยายน 2004 และจะเพิ่ม ขึ้นเป็น 341 คนในปี 2007 และเพิ่มขึ้นเป็น 346 คนในปี 2010

แต่ในปี 2007 กฎหมายฉบับที่ 224 ลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2007 ได้เพิ่มเขตปกครองโพ้นทะเลอีก 2 เขตคือเกาะแซงต์-บาร์เลอมี (Saint-Barthelemy) และเกาะแซงต์-มาแต็ง (Saint-Martin) ซึ่งเกาะทั้งสองแห่งนี้ เคยอยู่ภายใต้การปกครองของกัวเดอลูป (Guadeloupe) ทำให้มีการเพิ่มจำนวนสมาชิกวุฒิสภาอีก 2 คนซึ่งมีผลในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในปี ค.ศ.2008 ทำให้สมาชิกวุฒิสภาเพิ่มจำนวนจาก 341 คนเป็น 343 คน (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ออนไลน์, 2551) สาระสำคัญของวุฒิสภาฝรั่งเศสที่มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมมีดังนี้

1) เขตเลือกตั้งของวุฒิสภาที่มาจากจังหวัดและจังหวัดโพ้นทะเล จะใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง โดยถือเกณฑ์อัตราว่า ประชากร 150,000 คน ต่อสมาชิกวุฒิสภา 1 คน และหากจังหวัดนั้น มีประชากรเกิน 250,000 คน ก็ให้มีวุฒิสภาเพิ่มขึ้นอีก 1 คน

2) การเลือกสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากจังหวัด จะเลือกผ่านตัวแทน (Suffrage Indirect) ที่กระทำโดยคณะผู้เลือกตั้งที่ประกอบด้วย

ก. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจังหวัดนั้น (Les Grands Electeurs)

ข. สมาชิกสภาภาคที่ได้รับเลือกตั้งจากจังหวัดนั้น

(Conseillers Regionaux)

ค. สมาชิกสภาจังหวัด (Conseillers Generaux) ทั้งนี้ สมาชิกทุกคนตาม 3 ข้อข้างต้น จะเป็นคณะผู้เลือกตั้งทุกคน

ง. สมาชิกสภาเทศบาล (Conseillers Municipaux) กฎหมายกำหนดให้มีการแต่งตั้งผู้แทนของสภาเทศบาลเข้ามาเป็นคณะผู้เลือกตั้ง ตามจำนวนของสมาชิกสภาเทศบาลและประชากรในเขตเทศบาลนั้น

3) วิธีการลงคะแนนเพื่อเลือกวุฒิสมาชิกใช้ระบบผสมมี 2 แบบ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับจำนวนสมาชิกในแต่ละจังหวัด (Departement) คือจังหวัดที่มีวุฒิสมาชิกได้ไม่เกิน 3 คนใช้วิธีการลงคะแนนแบบยึดคะแนนเสียงข้างมาก 2 รอบ (A Two-Round First-Past-The-Post Poll) ในรอบแรก ผู้ที่ได้รับเลือกจะต้องได้คะแนนเสียงข้างมากเกินกึ่งหนึ่งของคะแนนเสียงทั้งหมด และต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ ของผู้มีสิทธิออกเสียงตามบัญชีรายชื่อของผู้มีสิทธิ หากไม่มีผู้ใดได้รับคะแนนเสียงข้างมากในรอบแรก ก็จัดให้มีการเลือกตั้งในรอบสอง ซึ่งจะนำผู้สมัครที่ได้คะแนนมากที่สุด 2 คนในรอบแรก มาแข่งขันกัน โดยผู้ที่ชนะการเลือกตั้งในรอบนี้คือ ผู้ที่ได้คะแนนสูงสุด โดย

เรียงตามลำดับจังหวัดที่มีสมาชิกวุฒิสภาตั้งแต่ 4 คนขึ้นไป ใช้ระบบเฉลี่ยตามส่วนคะแนนเสียงที่ได้รับ (Proportional Representation) คือคิดคะแนนที่พรรคการเมืองต่าง ๆ ได้รับในเขตเลือกตั้งต่าง ๆ มารวมคำนวณให้ตามส่วน ซึ่งแม้พรรคจะมีได้รับเลือกตั้งในเขตใด แต่คะแนนที่ประชาชนลงให้แก่ผู้สมัครของพรรคนั้นจะไม่สูญเปล่า ระบบเฉลี่ยตามส่วนนี้ เมื่อแต่ละพรรคเสนอรายชื่อของผู้สมัคร แต่ไม่มีรายชื่อใดที่ได้รับเลือกยกทีม แต่ละรายชื่อก็จะได้รับคะแนนเสียงที่จะนำมาพิจารณาหาที่นั่งที่ได้รับ รายชื่อใดได้คะแนนมาก ก็จะได้สิทธิได้ที่นั่งมาก

4) การเลือกวุฒิสมาชิกของฝรั่งเศส ที่อยู่นอกประเทศ โดยใช้วิธีการได้มาแบบพิเศษโดยชาวฝรั่งเศสที่มีภูมิลำเนาอยู่นอกประเทศ มีสมาชิกวุฒิสภาได้ 12 คน โดยให้คณะกรรมการระดับสูงของคนฝรั่งเศสนอกประเทศ เสนอรายชื่อบุคคลที่เหมาะสม แล้วให้วุฒิสภาลงมติรับ หรือ ไม่รับรายชื่อดังกล่าว โดยถ้าหากวุฒิสภาลงมติไม่รับ คณะกรรมการระดับสูงของคนฝรั่งเศสนอกประเทศ ก็จะต้องเสนอรายชื่อให้วุฒิสภาใหม่ จนกว่าวุฒิสภามีมติรับรองรายชื่อนั้น³⁷

โดยภาพรวมประเทศฝรั่งเศส สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งทั่วไปโดยอ้อม กล่าวคือ ชาวฝรั่งเศสที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจะเลือกผู้แทนในระดับท้องถิ่นที่เรียกว่า “คณะผู้เลือกตั้ง” (un collège électoral) ซึ่งประกอบด้วย สมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาภาค และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งสิ้นประมาณ 150,000 คน จากนั้นคณะผู้เลือกตั้งเหล่านี้จะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการเลือกสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมีส่วนคล้ายกับการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาในประเทศไทย เพียงแต่คณะกรรมการสรรหาของไทยนั้นมีจำนวนน้อย และยังไม่เชื่อมโยงกับประชาชน

ส่วนการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นตัวแทนชาวฝรั่งเศสที่อาศัยอยู่ในต่างประเทศและการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่มี สมาชิกวุฒิสภาได้ 4 คนหรือมากกว่านั้นจะใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน (la représentation proportionnelle) กล่าวคือ ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะเลือกผู้สมัครตามบัญชีรายชื่อที่กำหนดไว้ บัญชีรายชื่อใดได้คะแนนมาก ก็จะมีสิทธิได้ที่นั่งมาก ส่วนบัญชีรายชื่อใดได้คะแนนน้อย ก็จะมีสิทธิได้ที่นั่งน้อยตามสัดส่วน ปัจจุบันมีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งเช่นนี้จำนวน 144 คน สมาชิกวุฒิสภาฝรั่งเศสนั้นมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 9 ปี โดยมีการเลือกตั้ง 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดใหม่ทุก ๆ 3 ปีตาม

³⁷ มานิต จุมปา (2550) โครงการศึกษาวิเคราะห์เรื่องที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาที่เหมาะสมกับประเทศไทย กรุงเทพมหานคร สภาร่างรัฐธรรมนูญ, หน้า 16

ชุดของ สมาชิกวุฒิสภาที่ถูกแบ่งออกเป็น 3 ชุด คือ ชุด A ชุด B และชุด C และ ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์

แต่จากการปฏิรูปในปี 2003 กฎหมายฉบับที่ 2003 - 696 ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 2003 ระบุให้สมาชิกวุฒิสภามีวาระในการดำรงตำแหน่งลดลงเป็น 6 ปี โดยให้มีการเลือกตั้งสมาชิกจำนวนครึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดใหม่ทุก ๆ 3 ปีตามชุดของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งจะถูกแบ่งออกเป็น 2 ชุด คือ ชุด 1 และชุด 2 และผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปีบริบูรณ์

เอกลักษณ์ประการหนึ่งของฝรั่งเศส คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาสามารถดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นพร้อมกันไปด้วย เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา อาจเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพร้อมๆ กันได้ อย่างไรก็ตาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ไม่อาจดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้ ปัจจุบัน สมาชิกวุฒิสภาถึงร้อยละ 85 ที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียง 68 คนจากทั้งหมด 577 คนเท่านั้นที่ไม่ได้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นไปพร้อม ๆ กันแต่ทำหน้าที่ ส.ส.อย่างเดียว ในขณะที่สมาชิกวุฒิสภา ตัวเลขอยู่ที่ 68 คนจากทั้งหมด 331 คน

4.2 ประเทศเบลเยียม

ประเทศเบลเยียมถูกประเทศอื่นยึดครองเป็นเวลานาน กล่าวคือ เคยตกอยู่ภายใต้การปกครองของฝรั่งเศส สเปน ออสเตรีย แล้วก็กลับมาอยู่ภายใต้การปกครองของฝรั่งเศสอีกครั้ง และในที่สุดก็ตกอยู่ภายใต้การปกครองของเนเธอร์แลนด์ เมื่อประเทศเบลเยียมแยกตัวออกเป็นประเทศราชได้จึงได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกขึ้นในปี ค.ศ.1831 แล้วใช้บังคับจนถึงปัจจุบัน รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับอิทธิพลจากรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสและอังกฤษ ซึ่งบัญญัติให้เป็นการปกครองตามระบอบรัฐสภา ประเทศเบลเยียมมีการปกครองในระบอบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข รัฐสภาของเบลเยียมประกอบด้วย 2 สภา ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร (Chamber of Representatives) ซึ่งมีสมาชิก 212 คน และวุฒิสภา (Senate) ซึ่งมีสมาชิก 181 คน

เหตุผลที่เลือกประเทศเบลเยียม คือ ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาของประเทศเบลเยียมมีที่มาแบบผสมมีส่วนคล้ายกับวุฒิสภาของประเทศไทย คือ สมาชิกวุฒิสภาประเทศเบลเยียมมีที่มาจาก 3 ประเภท คือ จากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนจำนวนครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 54 แห่งรัฐธรรมนูญเบลเยียม และมาจากการสรรหาหรือเลือกตั้งโดยอ้อม คือ สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งโดยสภาจังหวัดและสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกจากวุฒิสภา และประเภทสุดท้ายมาโดยสิทธิ (Senators by right) ได้แก่ เจ้าฟ้าชายที่อยู่ในอันดับการสืบราชสันตติ

4.2.1 อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาเบลเยียม

วุฒิสภาของเบลเยียมมีหน้าที่ทั้งในด้านนิติบัญญัติ และการควบคุมฝ่ายบริหาร ซึ่งสามารถแยกอธิบายได้ ดังนี้³⁸

1) อำนาจในทางนิติบัญญัติ ในประเทศเบลเยียมอำนาจในด้านนิติบัญญัติของวุฒิสภาก็มีทั้งอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายและอำนาจในการกลั่นกรองกฎหมายซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แล้ว วุฒิสภาไทยก็มีอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ไม่มีอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติทั่วไป

ก. อำนาจในการเสนอร่างกฎหมายการจัดทำกฎหมายการออกกฎหมาย (Lawmaking) ในเบลเยียม ผู้ออกกฎหมายของสหพันธ์จะมี 3 ฝ่ายได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และพระมหากษัตริย์ โดยที่ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภานั้นต่างมีอำนาจหน้าที่ที่เหมือนกันในการจัดการกับประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างของประเทศและสถาบันต่าง ๆ ของประเทศ สำหรับในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นอื่น ๆ นั้น วุฒิสภาอาจจะเข้าไปมีส่วนร่วมก็ได้ แต่ถ้าเกิดกรณีที่ทั้งสองสภาไม่สามารถหาข้อยุติได้ ก็ให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นฝ่ายได้รับชัยชนะ อย่างไรก็ตามในปัจจุบัน ยังมีเขตพื้นที่หลายแห่งที่อยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลของประชาคมและของส่วนภูมิภาคสำหรับในพื้นที่ส่วนต่าง ๆ เหล่านั้นให้สภาของรัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้ที่มีอำนาจในการออกกฎหมาย

กฎหมายหลักของสหพันธ์รัฐได้กำหนดให้ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจที่เท่าเทียมกันซึ่งหมายความว่าร่างพระราชบัญญัติหรือข้อเสนอต่าง ๆ ที่จะสามารถนำมาบังคับใช้ได้ นั้น จะต้องได้รับความเห็นพ้องต้องกันจากทั้งสองสภาก่อนโดยสรุประบอบสภาคู่แบบบูรณาการที่สามารถนำไปปรับใช้ได้ มีดังต่อไปนี้

(1) กฎข้อบังคับเกี่ยวกับสถาบันหลัก เช่น รัฐธรรมนูญ และกฎหมายเชิงขั้วมากแบบพิเศษซึ่งเกี่ยวข้องกับโครงสร้างของสหพันธ์รัฐ และที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาของสภา รวมทั้งพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องของการราชาธิปไตย

(2) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการยินยอมในการทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนอำนาจให้กับสถาบันระหว่างประเทศ กฎหมายซึ่ง

³⁸ ข้อมูลรัฐสภาต่างประเทศ สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ค้นเมื่อ 22

มิถุนายน 2554 จาก http://www.senate.go.th/index-of-parliament/pages/index_belgium.htm

สมาชิกสภานิติบัญญัติสหพันธรัฐทำหน้าที่แทนสถาบันประชาคมและสถาบันท้องถิ่นเป็นการชั่วคราวที่ไม่ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีที่เกี่ยวกับกิจการระหว่างประเทศของเบลเยียม

(3) กฎหมายที่เกี่ยวกับการให้ความเห็นชอบในการทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างรัฐบาลกลางรัฐบาลประชาคม และรัฐบาลส่วนภูมิภาค

(4) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับศาลปกครองสูงสุดและศาลอนุญาโตตุลาการ รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบศาลยุติธรรม

(5) กฎหมายเสียงข้างมาแบบพิเศษ ที่สามารถเพิ่มเติมสาระสำคัญเกี่ยวกับระบบสภาคู่แบบบูรณาการ

ข. การพิจารณากลับกรองกฎหมายวุฒิสภามีขอบเขตอำนาจที่จำกัด ทั้งนี้สภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายต่าง ๆ ของรัฐบาล หลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรได้ผ่านความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติเสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงส่งพระราชบัญญัตินั้นไปยังวุฒิสภา ถ้าสมาชิกวุฒิสภาต้องการตรวจสอบพระราชบัญญัตินั้น จะต้องสมาชิกวุฒิสภาอย่างน้อย 15 คน เข้าชื่อเพื่อร้องขอตรวจสอบพระราชบัญญัตินั้น ๆ แต่ถ้าไม่มีสมาชิกวุฒิสภาท่านใดคิดใจที่จะตรวจสอบก็ให้ประกาศใช้พระราชบัญญัตินั้นให้เป็นกฎหมายได้เลย ทั้งนี้ วุฒิสภาสามารถแก้ไขพระราชบัญญัติได้ภายในระยะเวลา 60 วัน จากนั้นจึงส่งพระราชบัญญัตินั้นกลับไปยังสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณาใหม่อีกครั้ง ทั้งนี้ได้มีการจำกัดจำนวนของการส่งพระราชบัญญัติกลับไปกลับมาะหว่างสองสภา ถ้าทั้งสองสภาไม่สามารถเห็นพ้องกันในประเด็นสำคัญอย่างเดียวกันได้ ให้ถือว่าความคิดเห็นของสภาผู้แทนราษฎรเป็นฝ่ายถูกสมาชิกวุฒิสภายังสามารถพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนบุคคลหรือท้องถิ่นได้โดยจะต้องอยู่ภายในขอบเขตอำนาจของวุฒิสภาเท่านั้น

กล่าวโดยสรุปเมื่อวุฒิสภาเบลเยียมต้องการตรวจสอบพระราชบัญญัติที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎร จะต้องสมาชิกวุฒิสภาอย่างน้อย 15 คน เข้าชื่อเพื่อร้องขอตรวจสอบพระราชบัญญัตินั้นๆ แต่ถ้าไม่มีสมาชิกวุฒิสภาคนใดคิดใจที่จะตรวจสอบก็ให้ประกาศใช้พระราชบัญญัตินั้นให้เป็นกฎหมายได้และในการกลั่นกรองกฎหมายของวุฒิสภาเบลเยียมนั้น ถ้ามีความเห็นขัดกับสภาผู้แทนราษฎรให้ถือว่าความคิดเห็นของสภาผู้แทนราษฎรเป็นฝ่ายถูก ส่วนในการเสนอร่างกฎหมายนั้น สมาชิกวุฒิสภาเบลเยียมมีอำนาจที่เสนอร่างกฎหมายได้ และวุฒิสภาเบลเยียมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบในกฎหมายสำคัญต่าง ๆ เช่น รัฐธรรมนูญและกฎหมายเสียงข้างมากแบบพิเศษซึ่งเกี่ยวข้องกับโครงสร้างของสหพันธรัฐร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในฐานะรัฐสภา และวุฒิสภาเบลเยียมยังสามารถพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนบุคคลหรือท้องถิ่นได้

2) อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารวุฒิสภาเบลเยียมมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร ดังนี้

ก. *ตั้งกระทู้ถามสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิในการซักถามรัฐมนตรีที่อยู่ในรัฐบาลเป็นรายบุคคลได้* โดยทั้งการซักถามด้วยวาจาและการเขียนเป็นลายลักษณ์อักษร ทั้งนี้ ข้อซักถามที่เป็นลายลักษณ์อักษรและคำตอบของรัฐมนตรีนั้นจะพิมพ์เผยแพร่ในแถลงการณ์ของทางราชการในส่วนที่เกี่ยวกับการซักถามและการตอบคำถามรายสัปดาห์ สำหรับการซักถามด้วยวาจานั้นจะมีขึ้นในที่ประชุมสภาแบบครบองค์ประชุม หรือซักถามในที่ประชุมคณะกรรมการธิการสภาผู้แทนราษฎร และจะต้องเป็นข้อซักถามที่เกี่ยวกับประเด็นของเรื่องที่อยู่ในความสนใจทั่วไปเท่านั้น ในทางหลักการแล้ว ช่วงเวลาของการซักถามจะมีขึ้นในช่วงของการเริ่มต้นการประชุมทุก ๆ ครั้งในตอนบ่ายของวันพฤหัสบดีการตั้งกระทู้ถามทางรัฐสภานั้น มีขอบเขตของเนื้อหาที่กว้างขวางกว่าการซักถามธรรมดาทั่วไปสมาชิกสภาทุกคนสามารถลุกขึ้นตั้งกระทู้ถามได้อย่างเสรีตลอดระยะเวลาของการอภิปราย ในตอนท้ายของการตั้งกระทู้ถามนั้น อาจมีการนำเสนอญัตติต่าง ๆ ขึ้นมาพิจารณาก็ได้

ข. *ควบคุมรัฐบาลโดยการสอบสวน (Right of Inquiry)* รัฐธรรมนูญมาตรา 56 กำหนด ให้ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีสิทธิในการสอบสวนในทางปฏิบัติ สภาจะใช้สิทธิในการสอบสวนได้โดยตั้งบุคคลที่เป็นสมาชิกสภาของตนเองขึ้นมาเพื่อดำรงตำแหน่งกรรมการสอบสวนแบบพิเศษ โดยกรรมการดังกล่าวนี้สามารถออกหมายเรียกและรับฟังพยานการสืบพยาน ทั้งนี้ พยานหรือผู้เห็นเหตุการณ์ รวมทั้งผู้แปลภาษา และผู้เชี่ยวชาญจะต้องทำพินิจสาบานตนและต้องถูกสอบสวนจากผู้พิพากษาที่สอบสวนด้วยเช่นเดียวกันนอกจากนี้ กรรมการสอบสวนของรัฐสภายังสามารถค้นหา และยึดเอกสารต่าง ๆ ได้ การประชุมพบปะของคณะกรรมการที่มีทั้งพยานบุคคลและผู้เชี่ยวชาญรวมอยู่ด้วยนั้นจะต้องทำอย่างเปิดเผยให้สาธารณะได้รับทราบด้วย เว้นเสียแต่ว่า ทางคณะกรรมการจะเห็นเป็นอย่างอื่น ตามปกติกรรมการมีหน้าที่ทำรายงานต่อสภาภายในระยะเวลาที่กำหนด อีกทั้งยังสามารถนำเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะนั้นได้ การประชุมสภาแบบครบองค์ประชุมที่มีการออกเสียงลงคะแนนให้กับมตินั้น จะต้องส่งไปในลักษณะที่เป็นรายงานของกรรมการสอบสวนของรัฐสภา

ค. *ควบคุมงานด้านการพิทักษ์สันติราษฎร์การสืบราชการลับ (Control over Police and Intelligence Services)* ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้จัดตั้งกรรมการของสภาขึ้นมา เพื่อควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของกรมการตำรวจ 2 ฝ่าย ได้แก่ กรมการตำรวจที่ทำหน้าที่ให้บริการด้านพิทักษ์สันติราษฎร์ และกรมการตำรวจด้านการสืบราชการลับ โดยให้

วุฒิสภากำกับดูแลคณะกรรมการสามัญด้านการสืบราชการลับ และให้ทางสภาผู้แทนราษฎร
กำกับดูแลคณะกรรมการสามัญด้านการพิทักษ์สันติราษฎร

ง. การปฏิบัติหน้าที่ของสหพันธรัฐ (The Federative Function)

รัฐธรรมนูญมีความประสงค์ให้วุฒิสภาเป็นสถานที่ที่ประชุมของประชาคมต่างๆ สภาระดับ
ประชาคมทำหน้าที่เป็นตัวแทนในวุฒิสภา โดยได้แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาระดับประชาคมจำนวน 21
คนด้วยเหตุนี้จึงทำให้ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการลงมติรับรอง การออกกฎหมายของ
สหพันธรัฐโดยทางอ้อมนอกจากนี้ วุฒิสภายังมีบทบาทสำคัญในการยุติความขัดแย้งในเรื่อง
ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับสหพันธรัฐและสภาของรัฐบาลกลาง เมื่อสภานิติบัญญัติได้พิจารณา
แล้วเห็นว่าหากปล่อยให้สภาอื่นเป็นผู้พิจารณาแล้วจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างมาก และความ
ขัดแย้งที่เกิดขึ้นก็มีอาจหาข้อยุติได้ จึงให้คณะกรรมการที่ปรึกษา ซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนจาก
รัฐบาลสหพันธรัฐและรัฐบาลกลางมานั่งร่วมกันพิจารณา โดยจะใช้ความเห็นที่เป็นเอกฉันท์มาใช้
ในการตัดสินใจขั้นสุดท้าย

กล่าวโดยสรุปเบลเยียมมีอำนาจควบคุมรัฐบาลโดยการสอบสวน (Right
of Inquiry) รวมสภาผู้แทนราษฎรโดยตั้งบุคคลที่เป็นสมาชิกสภาของตนเองขึ้นมาเพื่อดำรงตำแหน่ง
กรรมการสอบสวนแบบพิเศษ กรรมการมีหน้าที่ทำรายงานต่อสภากายในระยะเวลาที่กำหนด
นอกจากนั้นวุฒิสภาเบลเยียมยังมีอำนาจหน้าที่ควบคุมงานด้านการพิทักษ์สันติราษฎร และการสืบ
ราชการลับ (Control over Police and Intelligence Services) รวมสภาผู้แทนราษฎรได้ โดยให้
วุฒิสภากำกับดูแลคณะกรรมการสามัญด้านการสืบราชการลับ และให้ทางสภาผู้แทนราษฎร
กำกับดูแลคณะกรรมการสามัญด้านการพิทักษ์สันติรัฐธรรมนูญเบลเยียม มีเจตนารมณ์ให้วุฒิสภา
เป็นที่ประชุมของประชาคมต่าง ๆ ในระดับสหพันธรัฐ เพราะสภาระดับประชาคมในระดับมลรัฐ
ได้สรรหาสมาชิกวุฒิสภาระดับประชาคมของมลรัฐ จำนวน 21 คน วุฒิสภาก็มีบทบาทสำคัญใน
การยุติความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นระหว่างสภามลรัฐและสภาของรัฐบาลกลาง
คณะกรรมการที่ปรึกษารัฐบาลกลางจึงประกอบด้วยวุฒิสภาซึ่งเป็นผู้แทนจากรัฐบาลมลรัฐและ
รัฐบาลกลางร่วมกันพิจารณาในเรื่องกฎหมายสำคัญและเรื่องที่เกี่ยวข้องระหว่างมลรัฐและรัฐบาล
โดยจะใช้ความเห็นที่เป็นเอกฉันท์มาใช้ในการตัดสินใจขั้นสุดท้าย

4.2.2 ที่มาของวุฒิสภาเบลเยียม

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ค.ศ. 1994 สมาชิกวุฒิสภาเบลเยียมประกอบด้วย
สมาชิก จำนวน 71 คน (และถ้ารวมสมาชิกวุฒิสภาที่เชื้อพระวงศ์ซึ่งมีที่มาจากการได้สิทธิตาม

รัฐธรรมนูญด้วย ปัจจุบันก็จะมีสมาชิกวุฒิสภารวมเป็น 74 คน) มีวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ๔ ประเภท คือ³⁹

ก. สมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จำนวน 40 คน ราชอาณาจักรเบลเยียม แบ่งเขตเลือกตั้งเป็น 3 เขตเลือกตั้ง ได้แก่ Flanders, Wallonia and Brussels โดยใช้ระบบการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง (Voting system) แบบสัดส่วน โดยใช้ระบบบัญชีรายชื่อ ประกอบกับการใช้ระบบผู้แทนแบบสัดส่วน ด้วยวิธีการเลือกตั้งที่เรียกกันว่า d'Hondt method คือ ในการเลือกสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงนั้น มิได้จัดให้มีการจัดแบ่งแยกการลงคะแนนเสียง แต่ให้ลงคะแนนตามรายชื่อที่ระบุไว้เดิม

ข. สมาชิกที่ได้รับสรรหาโดยสภาประชาคมจำนวน 21 คน โดยสมาชิกวุฒิสภาส่วนนี้มาจากเหล่าสมาชิกสภาประชาคมระดับมลรัฐ โดยประชาคมซึ่งเป็นสภาของมลรัฐจะทำหน้าที่สรรหาสมาชิกของประชาคมเพื่อให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา

ค. สมาชิกที่มาจากแบบที่ร่วมกันเลือกหรือ Co-opted จำนวน 10 คน ซึ่งสมาชิกประเภทนี้ จะถูกเลือกหรือสรรหาโดยสมาชิกที่วุฒิสภา การสรรหาสมาชิกวุฒิสภาประเภทนี้ ใช้วิธีการเป็นผู้แทนตามส่วนแห่งคะแนนเสียงที่ได้รับ เช่นเดียวกันกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาประเภทที่ประชาคมเป็นผู้เลือก

ง. สมาชิกวุฒิสภาโดยสิทธิ (Senators by right) ได้แก่ เจ้าฟ้าชายที่อยู่ในอันดับการสืบราชสันตติวงศ์เป็นสมาชิกวุฒิสภาเมื่อพระชนมายุครบ 18 พรรษาจะไม่มีสิทธิอภิปรายและออกเสียงในวุฒิสภาจนกว่าจะมีพระชนมายุครบ 25 พรรษา ในปัจจุบันมีสมาชิกวุฒิสภาประเภทนี้ 3 พระองค์ ที่เป็นเชื้อพระวงศ์

โดยสรุปสมาชิกสมาชิกวุฒิสภาเบลเยียมมีที่มาถึง 4 ประเภท คือ มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง มาจากการสรรหาของสภาประชาคมระดับมลรัฐ มาจากการร่วมกันเลือกของวุฒิสภา และมาจากการได้สิทธิเหตุผลที่สมาชิกวุฒิสภาเบลเยียมมีที่มาจากหลายประเภทก็เพราะ ให้ได้ตัวแทนจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง ให้ได้ตัวแทนของมลรัฐ ตัวแทนของกลุ่มเชื้อชาติซึ่งมีความแตกต่างกันด้านภาษา และชนเผ่าที่หลากหลายภายในประเทศ

4.3 ประเทศอินเดีย

ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทย มีที่มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมโดยสภานิติบัญญัติประจำรัฐ และมาจากการคัดสรรหรือสรรหาจากผู้ทรงคุณวุฒิด้านศิลปศาสตร์ อักษร

³⁹ จรูญ สุภาพและคณะ (2523) การเมืองการปกครองยุโรป อังกฤษ ฝรั่งเศส เบนลักซ์ กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, หน้า 105-106

ศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ ซึ่งได้รับการคัดสรรโดยประธานาธิบดีแห่งอินเดียและได้รับสมญาว่า "สมาชิกคัดสรร"

4.3.1 อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาอินเดีย⁴⁰

วุฒิสภาของอินเดียเรียกว่าราชยสภา (ฮินดี: Rajya Sabha, राज्यसभा) เป็นสภาสูงของรัฐสภาแห่งอินเดีย ประกอบด้วยสมาชิกราชยสภาจำนวนสองร้อยห้าสิบคน มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1) อำนาจในทางนิติบัญญัติ ราชยสภาของอินเดียมีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายและอำนาจในการกลั่นกรองกฎหมายซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แล้ว วุฒิสภาไทยก็มีอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ไม่มีอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติทั่วไป

ก. อำนาจในการเสนอร่างกฎหมายการจัดทำกฎหมายร่างกฎหมายโดยปกติจะเริ่มเสนอจากสภาใดสภาหนึ่งก็ได้ แต่ต้องได้รับอนุมัติจากทั้งสองสภา แต่ถ้าตกลงกันไม่ได้ ประธานาธิบดีจะเรียกประชุมสภาทั้งสองร่วมกัน โดยให้วินิจฉัยด้วยคะแนนเสียงข้างมาก ปกติโลกสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นฝ่ายชนะเสมอเพราะโลกสภามีสมาชิกมากกว่าราชยสภาประมาณ 2 เท่า ในกรณีร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการเงินจะต้องเริ่มเสนอจากโลกสภาเพียงแห่งเดียว แต่เมื่อผ่านสภาผู้แทนราษฎรแล้วต้องส่งไปให้ราชยสภาเพื่อขอคำแนะนำซึ่งสภาผู้แทนโลกสภาจะรับหรือไม่ก็ได้ ถ้าราชยสภาไม่ส่งกลับคืนมาให้ หรือไม่ให้ความเห็นเสนอแนะใด ๆ มาภายใน 14 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างกฎหมายจากโลกสภา กฎหมายนั้นถือเป็นอันผ่านการพิจารณาของทั้งสองสภาแล้ว

โลกสภาไม่สามารถที่จะออกกฎหมายที่กำหนดว่าเป็นของมลรัฐ (State List) ยกเว้น ระหว่าง การประกาศภาวะฉุกเฉิน หรือตามมติของราชยสภา ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา 249 ที่ให้อำนาจในการออกกฎหมายในส่วนที่เป็นอำนาจหน้าที่ของมลรัฐได้นอกจากนี้กฎหมายที่ผ่านรัฐสภาแล้วอาจถูกยับยั้งโดยประธานาธิบดี และศาลสูงสุดมีอำนาจตีความ (Judicial Review) อีกด้วย

ข. การพิจารณากลั่นกรองกฎหมายการพิจารณาร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องการเงิน เมื่อผ่านการพิจารณาของโลกสภาแล้ว ต้องส่งไปให้ราชยสภาเพื่อขอคำแนะนำ ถ้าราชยสภาไม่ส่งกลับคืนมาให้ หรือไม่ให้ความเห็นเสนอแนะมาภายใน 14 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่าง

⁴⁰ สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ข้อมูลรัฐสภาต่างประเทศ ค้นเมื่อ 27 มิถุนายน 2554 จาก http://www.senate.go.th/index-of-parliament/pages/index_india.htm

กฎหมายจากโลกสภา กฎหมายนั้นถือว่าได้ผ่านทั้งสองสภาแล้ว และในการพิจารณาร่างกฎหมายของราชสภานั้น ราชสภามีสิทธิเพียงพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบเท่านั้น ไม่มีสิทธิแก้ไขเพิ่มเติมในรายละเอียด นอกจากนี้ยังมีร่างกฎหมายอีกสามประเภทที่ให้อำนาจเฉพาะคณะรัฐมนตรีเท่านั้นที่จะสามารถเสนอได้ ได้แก่ ร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างกฎหมายทั่วไป

กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายของแต่ละสภา แบ่งออกเป็น 3 วาระ คือ

วาระที่ 1 เป็นขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมายที่มีการเสนอเข้ามาว่าจะรับหรือไม่รับไว้พิจารณา

วาระที่ 2 เป็นขั้นตอนการพิจารณาในรายละเอียดของร่างกฎหมาย ในขั้นตอนนี้จะแตกต่างกับการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภาไทยเป็นอย่างมาก เพราะสภาอินเดียแต่ละสภานั้น เมื่อรับร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่ 2 แล้ว จะไม่ส่งร่างกฎหมายให้กับคณะกรรมการเพื่อพิจารณา (ไม่มีการแปรญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมในชั้นกรรมการ) กรรมการมีหน้าที่เพียงศึกษาและให้ความเห็นต่อสภาเท่านั้น โดยที่การพิจารณาร่างกฎหมายในวาระที่ 2 ของแต่ละสภา จะประกอบด้วย 2 ขั้นตอน คือ

(1) ขั้นตอนการเสนอความเห็นของคณะกรรมการ
ขั้นตอนนี้คณะกรรมการที่ศึกษาร่างกฎหมายนั้น แต่ละคนสามารถที่จะใช้เวลาในการอภิปรายเสนอความเห็นนานเท่าใดก็ได้ เพื่อให้ข้อมูลประกอบการตัดสินใจแก่สมาชิก

(2) ขั้นตอนการพิจารณาของสภาในขั้นตอนนี้ เมื่อสมาชิกได้รับฟังความเห็นจากกรรมการแล้วหากเห็นว่าความเห็นของกรรมการมีประโยชน์ ก็อาจนำมาเป็นข้อมูลในการขอแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมได้ โดยสมาชิกผู้ขออภิปรายในขั้นตอนนี้มีสิทธิที่จะใช้เวลาในการอภิปรายได้เพียงคนละ 3 นาที ส่วนกรรมการจะขอแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมเองไม่ได้

วาระที่ 3 เป็นขั้นตอนการพิจารณาเพื่อให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างกฎหมาย เมื่อทั้งสองสภาได้พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายแล้ว ก็จะส่งให้กับประธานาธิบดีเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนั้นอีกครั้งหนึ่งว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ในกรณีที่ประธานาธิบดีไม่เห็นชอบกับร่างกฎหมายหรือมีข้อสงสัยเกี่ยวกับเนื้อหาของข้อกฎหมายฉบับดังกล่าว ก็สามารถส่งไปให้ศาลฎีกา (Supreme Court) พิจารณาต่อไป และในกรณีที่มีความเห็นขัดแย้งกันของโลกสภาและราชสภา อันหมายถึงการยับยั้ง ก็จะมีการประชุมร่วมกันของทั้งสองสภาเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนั้นร่วมกัน โดยมีประธานาธิบดีเป็นประธานในที่ประชุมร่วมกัน

นอกจากนี้ ในการพิจารณากฎหมายของรัฐสภาอินเดียจะมีการกำหนดระยะเวลาเอาไว้ และจะพิจารณาได้ตามกำหนดระยะเวลาเท่านั้น หากพิจารณาไม่แล้วเสร็จ จะมีการลงมติทันที โดยมีต้องคำนึงถึงว่ายังมีผู้ที่ไม่ได้อภิปราย ดังนั้น จึงไม่ค่อยเกิดปัญหาเรื่องการพิจารณากฎหมายไม่ทันตามกำหนดสำหรับเอกสารที่ใช้ในการประชุมทั้งหมด เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วจะประกาศให้ประชาชนทั่วไปได้รับทราบ ส่วนเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องกับการร่างกฎหมายและพิจารณากฎหมายที่ไม่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษานั้น จะมีการเก็บรวบรวมและจัดพิมพ์เพื่อนำไปเผยแพร่ให้แก่ประชาชนที่สนใจ

กล่าวโดยสรุปราชสภาอินเดียเมื่อรับร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่ 2 แล้ว จะไม่ส่งร่างกฎหมายให้กับคณะกรรมการพิจารณาเพื่อพิจารณา คือจะไม่มีการแปรญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมในชั้นกรรมาธิการกรรมาธิการมีหน้าที่เพียงศึกษาและให้ความเห็นต่อสภาเท่านั้น และกรณีที่มีความเห็นขัดแย้งกันของโลกสภาและราชสภา อันหมายถึงการยับยั้ง ก็จะมีการประชุมร่วมกันของทั้งสองสภาเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนั้นร่วมกัน โดยมีประธานาธิบดีเป็นประธานในที่ประชุมร่วมกัน

2) อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารวุฒิสภาอินเดียมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร คือตั้งกระทู้ถามเปิดอภิปรายเพื่อตำหนิรัฐมนตรี ราชสภาในฐานะรัฐสภามีสิทธิในการการอภิปรายทั่วไป การตั้งกระทู้ถาม เปิดอภิปรายเพื่อตำหนิรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หรือทั้งคณะหรือเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีการตั้งคณะกรรมการพิจารณาศึกษาหรือสอบสวนเรื่องใด ๆ โดยฝ่ายบริหารซึ่งรับผิดชอบโดยตรงต่อรัฐสภามีหน้าที่ชี้แจงต่อรัฐสภาหรือคณะกรรมการในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน การงบประมาณ และกิจการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยจะต้องมาชี้แจงหรือร่วมประชุมทุกครั้งที่มีการเชิญจากรัฐสภา จะปฏิเสธมิได้เพราะถือเป็นหน้าที่สำคัญในการบริหารประเทศ รวมทั้งใช้วิธีตัดหรือไม่อนุมัติงบประมาณที่คณะรัฐมนตรีเสนอ นอกจากนี้ รัฐสภาอาจจะพักหน้าที่ที่ทำตามปกติ เพื่อพิจารณาเรื่องที่สำคัญเร่งด่วนเกี่ยวกับส่วนรวมเช่น การจลาจลที่รุนแรง อุบัติเหตุทางรถไฟ การควบคุมของรัฐสภา และอำนาจการให้ความไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ ทำให้ฝ่ายบริหารต้องระมัดระวังและเป็นการป้องกันการใช้อำนาจพลการ หรือผูกขาดการปกครองคำถามและการหยุดทำหน้าที่ ซึ่งกระทำโดยฝ่ายนิติบัญญัติเหมือนกับเป็นการให้โอกาสแก่การแสดงความคิดเห็นของส่วนรวม ซึ่งเป็นหน้าที่สำคัญของรัฐสภา

3) อำนาจในการเลือกตั้ง และการลงโทษทั้งโลกสภาและราชสภามีอำนาจหน้าที่ในการเลือกตั้ง ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี ผู้พิพากษาศาลสูงสุด ผู้พิพากษาศาลสูง อธิบดีกรมอัยการ อธิบดีกรมบัญชีกลาง ฯลฯ และสามารถถอดถอน หรือปลดออกจากตำแหน่ง

ดังกล่าวได้ นอกจากนี้ยังสามารถลงโทษสมาชิกโลกสภา หรือบุคคลภายนอกที่ละเมิดสิทธิพิเศษของสมาชิกได้

4) อำนาจหน้าที่ในการให้การศึกษาปัญหาต่าง ๆ ที่จะมีผลกระทบกระเทือนถึงประชาชน รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ที่จะหยิบยกมาอภิปรายเพื่อเป็นการเปิดเผยให้ประชาชนได้ทราบ ทั้งนี้ สื่อมวลชนยังได้ช่วยเผยแพร่ ช่วยเสริม หรือกระตุ้นอีกทางหนึ่งด้วย จากคำพูดของนักหนังสือพิมพ์ชั้นนำในอินเดียที่กล่าวว่า “รัฐสภาของอินเดียสามารถที่จะเป็นกระจุกสะท้อนและให้ความรู้ ความรู้ที่ลึกซึ้งเกี่ยวกับสาธารณชน และเป็นการทำหน้าที่ของรัฐสภาให้สาธารณชนเห็น” การอภิปรายเกี่ยวกับปัญหาส่วนรวมของสภา จะมีผลต่อการแสดงความคิดเห็นของแต่ละบุคคล ก่อให้เกิดการยอมรับในความคิดเห็นที่แตกต่างออกไป และสามารถหามติของส่วนรวมได้ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ถูกสร้างขึ้นในสภาของอินเดีย ดังนั้น จึงเป็นได้ว่าสภาของอินเดียช่วยการศึกษาและเสริมสร้างระบอบประชาธิปไตยอีกทางหนึ่งด้วยกระบวนการออกกฎหมายของรัฐสภา

กล่าวโดยสรุปราชยสภาของอินเดีย สามารถในการการอภิปรายทั่วไป นอกจากการตั้งกระทู้ถาม แล้วยังสามารถอภิปรายทั่วไป หรือเปิดอภิปรายเพื่อดำเนินรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หรือทั้งคณะหรือเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีร่วมกับโลกสภาได้ นอกจากนั้นวุฒิสภานอินเดียยังมีอำนาจหน้าที่ในการเลือกตั้ง และการลงโทษมีอำนาจหน้าที่ร่วมกับโลกสภาในการเลือกตั้ง ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี ผู้พิพากษาศาลสูงสุด ผู้พิพากษาศาลสูง อธิบดีกรมอัยการ อธิบดีกรมบัญชีกลาง ฯลฯ และสามารถถอดถอน หรือปลดออกจากตำแหน่งดังกล่าวได้และวุฒิสภานอินเดียยังเป็นเวทีแสดงความคิดเห็นให้การศึกษาเสนอแนะการแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่จะมีผลกระทบกระเทือนถึงประชาชน สามารถหยิบยกมาอภิปรายเพื่อเป็นการเปิดเผยให้ประชาชนได้ทราบ โดยสื่อมวลชนช่วยเผยแพร่ ช่วยเสริม หรือกระตุ้นให้การบริหารงานของประเทศพัฒนาขึ้น

4.3.2 ที่มาของวุฒิสภานอินเดีย

รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐอินเดียมียุทธบัณฑิใช้เมื่อวันที่ 26 มกราคม ค.ศ. 1950 บัญญัติให้ราชยสภามีสมาชิกได้ไม่เกิน 250 คน ปัจจุบันมีสมาชิกจำนวน 245 คนมีวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกภาพวุฒิสภา 2 ประเภท คือ ⁴¹

1) สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม ซึ่งแต่ละรัฐหรือสหภาพอาณาเขตของรัฐบาลกลางทั้ง 7 เขต โดยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐเลือกเป็นตัวแทนของตน จำนวน 233 คน

⁴¹ การเมืองการปกครองของอินเดีย, ค้นเมื่อ 30 มิถุนายน 2554 จาก

2) สมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวรรณคดี ศิลปะศาสตร์ วิทยาศาสตร์และสังคมสหเคราะห์ศาสตร์ จำนวน 12 คน

คุณสมบัติของสมาชิกราชสภาต้องเป็นพลเมืองอินเดีย และมีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปี บริบูรณ์ ส่วนคุณสมบัติอื่น ๆ ตามที่รัฐสภากำหนดวาระการดำรงตำแหน่งนั้น สมาชิกราชสภา มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี โดยราชสภานี้จะไม่มีการยุบสภา แต่ทุก ๆ 2 ปี สมาชิกจำนวน 1 ใน 3 จะพ้นวาระการดำรงตำแหน่ง เพื่อให้สมาชิกใหม่เข้ามา รองประธานาธิบดี (Vice-President) ทำหน้าที่ประธานราชสภาโดยตำแหน่ง (Ex-Officio Chairman of the Rajya Sabha) อำนาจหน้าที่ของประธานราชสภา คือการดำเนินงานของสภาตามระเบียบกฎเกณฑ์ของสภา ควบคุมตรวจตราและการบริหารงานทั่วไปของสภาล้าย ๆ กับประธานโลกสภา ประธานราชสภาจะต้องวางตัวเป็นกลาง จะต้องไม่ออกเสียงลงมติในที่ประชุม เว้นแต่จะมีเสียงเท่ากันก็จะออกเสียงเพื่อชี้ขาด นอกจากนี้สมาชิกราชสภาจะทำการเลือกตั้งรองประธานราชสภา (Deputy Chairman) เพื่อช่วยงานของประธานราชสภาทำงานตามที่ได้รับมอบหมายจากประธานสภา และปฏิบัติหน้าที่ประธานสภาเมื่อประธานสภาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามปกติ

กล่าวโดยสรุปสมาชิกวุฒิสภาอินเดียมีที่มาจาก 2 ประเภทเช่นกัน คือ มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม คือเลือกโดยสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ และมาจากการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวรรณคดี ศิลปะศาสตร์ วิทยาศาสตร์และสังคมสหเคราะห์ศาสตร์ของประธานาธิบดีซึ่งประธานาธิบดีได้รับการเลือกตั้งโดยอ้อมจากประชาชน คือได้รับเลือกจากสมาชิกสภาทั้งสองสภาของรัฐบาลกลาง และสมาชิกสภานิติบัญญัติของรัฐ

