

## บทที่ 1

### แนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับวุฒิสภา

วุฒิสภามีอยู่ในระบบรัฐสภาที่มีสภาสองสภา ซึ่งอาจเรียกชื่อได้แตกต่างกันไปในเช่น อาจเรียกว่าสภาสูงหรือวุฒิสภา (Senate) หรือ สภาขุนนาง เช่น อังกฤษ (House of Lords) หรือ อาจเรียกว่าสภาที่ 2 ซึ่งในบทนี้จะได้ศึกษาถึงเหตุผลที่ต้องมีวุฒิสภาที่มาและสถานภาพของวุฒิสภาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา

#### 1.1 เหตุผลที่มีวุฒิสภา

วุฒิสภาอาจไม่มีความจำเป็นจะต้องมีก็ได้หากประเทศนั้นปกครองโดยรัฐสภาสภาเดียวซึ่งปัจจุบันมักจะเป็นรัฐเล็ก ๆ เช่น นครรัฐวาติกัน หรือ มอนาโก เป็นต้น แต่ประเทศที่ปกครองในระบบประชาธิปไตยทั้งที่ปกครองในระบบรัฐสภา (Paliamentary System) หรือระบบประธานาธิบดี (Presidential System) ต่างก็มีเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องมีวุฒิสภาหลายประการแตกต่างกันไป เป็นเหตุบังคับให้ต้องมีสภา 2 สภา จนถือเป็นหลักนิติศาสตร์ทางกฎหมายมหาชน

##### 1.1.1 เหตุผลเกี่ยวกับรูปแบบของรัฐ

รัฐและรูปแบบของรัฐส่งผลให้มีสภาเดียวหรือสองสภา จึงจำต้องศึกษาว่ารัฐคืออะไร และส่งผลต่อการมีสภาเดียวหรือสองสภาอย่างไรดังจะกล่าวต่อไป

###### 1.1.1.1 รัฐและรูปแบบของรัฐ

สถานะความเป็นรัฐและรูปแบบของรัฐแบ่งได้ตามความหมายของกฎหมายได้หลายนัย ซึ่งจะขอทำการศึกษาโดยสรุปกล่าวคือ

###### (1) ความหมายและองค์ประกอบของรัฐ

ความหมายของรัฐและองค์ประกอบของรัฐอาจศึกษาตามความหมายของกฎหมายระหว่างประเทศ และตามความหมายของกฎหมายมหาชนภายในรัฐกล่าวคือ

(1.1) ความหมายและองค์ประกอบของรัฐตามความหมายกฎหมายระหว่างประเทศ นักกฎหมายระหว่างประเทศในปัจจุบันมองว่ารัฐต้องมียุทธศาสตร์ประกอบครบถ้วน 4 ประการ จึงจะมีความเป็นรัฐที่สมบูรณ์ มีสถานะเป็นบุคคลผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายระหว่างประเทศกล่าวคือ<sup>1</sup>

(1.1.1) มีประชาชนพลเมืองของรัฐ

รัฐเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองเหนือประชาชนพลเมืองของรัฐตนหากขาดเสียซึ่งประชาชนพลเมืองของรัฐเสียแล้วรัฐไม่อาจจะดำรงความเป็นรัฐอยู่ได้เลย

(1.1.2) มีอำนาจอธิปไตยในการปกครองตนเองภายในรัฐ

องค์ประกอบนี้มีความหมายว่ารัฐนั้นมีความสามารถอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองทั้งในทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ภายในรัฐของตนเองหรือมีรัฐบาลตามความหมายอย่างกว้างทำการปกครองประชาชนพลเมืองในรัฐของตนเองอย่างอิสระไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติ หรือภายใต้การบังคับของรัฐอื่น เช่น ไม่เป็นเมืองขึ้นหรืออาณานิคมของรัฐอื่น เป็นต้น

(1.1.3) มีดินแดนที่มีอาณาเขตหรือขอบเขตที่แน่นอน

หมายถึงรัฐมีดินแดนพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ มีขอบเขตการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐที่แน่นอนชัดเจนทั้งทางบก ทางน้ำ และน่านฟ้าของรัฐนั้นๆ รวมไปถึงเชื้ออากาศยาน สถานทูต ซึ่งอยู่ในต่างประเทศ ปัจจุบันยังขยายไปถึงเขตเศรษฐกิจร่วมอีกด้วย

(1.1.4) มีความสามารถดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

หมายถึงรัฐนั้นมีความสามารถที่จะมีปฏิสัมพันธ์หรือดำเนินความสัมพันธ์กับรัฐอื่นด้วยอำนาจของตนเองโดยอิสระ มีประมุขแห่งรัฐหรือผู้มีอำนาจกระทำการแทนรัฐเป็นของตนเอง ไม่ตกอยู่ภายใต้การครอบงำหรือบังคับของรัฐอื่น ซึ่งอำนาจนี้เมื่อครบองค์ประกอบทั้ง 4 ประการ ก็ถือได้ว่ารัฐนั้นมีความเป็นรัฐเป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายระหว่างประเทศโดยสมบูรณ์

(1.2) รัฐตามความหมายของกฎหมายมหาชน

รัฐตามความหมายของกฎหมายมหาชนเมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบของรัฐแล้วก็มี ความคล้ายคลึงกันมากแต่ก็มีความแตกต่างกันอยู่บ้าง องค์ประกอบของรัฐตามแนวความคิดของนักกฎหมายมหาชนได้แก่<sup>2</sup>

<sup>1</sup>สรุปจากคำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศของ จาตุรณ ถิรวัฒน์, จี๊ด เศรษฐบุตร, ประสิทธิ์ เอกบุตร, นพนิธิ สุริยะ, สุข เปรมานิน.

<sup>2</sup> สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2550), น. 109-124.

### (1.2.1) ราษฎร

ราษฎรตามความหมายของกฎหมายมหาชนหมายถึงประชาชนและพลเมืองของรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศนั่นเอง

### (1.2.2) ดินแดน

ดินแดนตามความหมายของนักกฎหมายมหาชนเห็นว่าไม่มีรัฐหากปราศจากดินแดน หรืออาณาเขตที่แน่นอนมีเส้นเขตแดนเป็นสิ่งที่กำหนดดินแดน หรืออาณาเขตของรัฐต่างๆ ออกจากกันอย่างชัดเจน มิได้มองไปถึงเขตเศรษฐกิจเฉพาะ หรือเขตเศรษฐกิจร่วม หรืออำนาจอธิปไตยเหนือเรืออากาศยาน หรือสถานทูตที่ตั้งอยู่ในต่างประเทศ

### (1.2.3) อำนาจอธิปไตย

หมายถึงอำนาจอธิปไตยสูงสุดเกี่ยวกับการจัดระเบียบภายในรัฐและการปกครองบังคับบัญชาเหนือราษฎรทุกคนภายในรัฐภายในอาณาเขตของรัฐ โดยมีอำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจหลักของรัฐ

ในมุมมองของนักกฎหมายมหาชนภายในประเทศจึงมิได้พิจารณาถึง อำนาจในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ทำให้มลรัฐในประเทศที่เป็นรัฐรวมมีฐานะเป็นรัฐด้วย เช่น มลรัฐในสหรัฐอเมริกาเป็นรัฐหรือประเทศมีรัฐธรรมนูญของรัฐ เป็นต้น

## (2) รูปแบบของรัฐ<sup>3</sup>

รูปแบบของรัฐตามแนวทางของกฎหมายมหาชนอาจแบ่งได้ในหลายแนวทาง เช่น

### (2.1) แบ่งรูปแบบของรัฐแบ่งพิจารณาจากประมุข

โดยพิจารณาที่ตั้งของประมุขของรัฐของประเทศนั้นว่าได้มาอย่างไร

#### (2.1.1) ประมุขเป็นกษัตริย์

ประเทศใดที่ประมุขของชาติมาโดยการสืบสันตติวงศ์ตามราชันธิประเพณีของชาตินั้นก็เรียกูปแบบของรัฐนั้นเป็น “ราชอาณาจักร (Kingdom)” หรือประเทศที่มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย (Monarchy) หรือนัยหนึ่งเป็นรัฐที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เช่น ประเทศอังกฤษ ญี่ปุ่น และไทย เป็นต้น

#### (2.1.2) ประมุขไม่ใช่กษัตริย์

ส่วนประเทศที่ได้ประมุขมาโดยวิธีอื่นไม่ว่าโดยวิธีเลือกตั้งหรือโดยวิธีปฏิวัติรัฐประหาร หรือโดยวิธีการทำสงครามกลางเมือง ประเทศเหล่านี้ไม่ได้ชื่อว่ามีรูปแบบของรัฐที่เรียกว่า สาธารณรัฐ (Republic)

<sup>3</sup> สมยศ เชื้อไทย, เพิ่งอ้าง, น. 135-139.

## (2.2) แบ่งรูปแบบของรัฐโดยพิจารณาในแง่โครงสร้างของอำนาจรัฐ

การแบ่งโดยพิจารณาโครงสร้างของอำนาจรัฐนี้ทำให้แบ่งรูปแบบของรัฐออกได้เป็น 2 กลุ่ม ได้แก่

### (2.2.1) รัฐเดี่ยว

หมายถึงรัฐที่มีอำนาจรัฐเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันไม่ได้แบ่งแยกออกจากกัน รัฐเดี่ยวจึงเป็นรัฐที่มีอำนาจสูงสุดสมบูรณ์ทั้งภายในและภายนอกประเทศ ภายในอาณาเขตของรัฐจะมีรัฐบาลเดียวและรัฐสภาเดียว

### (2.2.2) รัฐรวม

หมายถึงรัฐตั้งแต่สองสภาขึ้นไปมารวมกันเป็นรัฐใหม่แต่ต่างรัฐต่างก็มีสภาพเป็นรัฐอยู่เป็นแต่จำกัดการใช้อำนาจอธิปไตยลงไปตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ รัฐรวมยังแบ่งแยกย่อยออกได้เป็น 2 รูปแบบ

#### ก. สหรัฐหรือสหพันธรัฐ (Federation) คือรัฐที่ประกอบด้วยรัฐ

สมาชิกหลายรัฐ หรือมีรัฐหลายมลรัฐจำนวนหนึ่ง สหพันธรัฐหรือรัฐกลาง เป็นผู้ใช้อำนาจสำหรับกิจการภายนอกแต่ผู้เดียว มลรัฐซึ่งประกอบเป็นสหพันธรัฐไม่มีอำนาจดังกล่าว แต่สำหรับกิจการภายในมีการแบ่งแยกอำนาจออกไปให้สหพันธรัฐบ้าง มลรัฐบ้าง ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ การรวมมีลักษณะดังนี้

ก.1 สำหรับกิจการภายนอกมลรัฐจะใช้อำนาจตน เช่น การตั้งทูตไปเจรจากับต่างประเทศไม่ได้

ก.2 สำหรับกิจการภายในมลรัฐต่างมีอำนาจบางประการ เช่น การศึกษา การตำรวจ ส่วนสหรัฐก็มีอำนาจบางประการเช่นเดียวกัน

ก.3 ความเกี่ยวกันระหว่างรัฐย่อยเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายภายในไม่ได้เป็นไปตามกฎหมายระหว่างประเทศ

ในกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้รัฐเป็นสหรัฐฯ ก็ต้องมีบทบัญญัติ (1) แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ว่าเรื่องใดเป็นของสหรัฐฯ เรื่องใดเป็นของมลรัฐ และ (2) ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐกับมลรัฐ (3) ถ้ามีการขัดแย้งกันเรื่องอำนาจหน้าที่ของสหรัฐและมลรัฐ จะให้ศาลหรือองค์กรใดวินิจฉัยชี้ขาด

ข. สหพันธรัฐ (Confederation) หมายถึง รัฐที่รวมตัวกันอย่างหลวมๆ เป็นทำนองสมาคมของรัฐ โดยจัดให้มีที่ประชุมผู้แทนของรัฐสมาชิกเพื่อจัดการผลประโยชน์ของรัฐร่วมกัน

ในทางปฏิบัติที่ประชุมผู้แทนของรัฐไม่มีอำนาจดำเนินการให้ได้ผลจริงจึงได้เพราะการรวมมีลักษณะสำคัญ

ข.1 รัฐทุกรัฐมีอำนาจอธิปไตยโดยสมบูรณ์ทั้งภายนอกภายในรัฐเป็นแต่มารวมเข้ากันเป็นสมัคมนั้น

ข.2 รัฐทุกรัฐมีเสรีภาพที่จะแยกออกจากสหพันธรัฐได้ เดิมสหรัฐอเมริกา และ สวิตเซอร์แลนด์ ก็รวมตัวกันเป็นสหพันธรัฐ (Confederation) ก่อนในเวลาต่อมา จึงได้แก้ไขรัฐธรรมนูญมาเป็นสหพันธรัฐ (Federation)

### 1.1.1.2 เหตุที่ต้องมีสภาเดียวหรือสองสภา

สภานิติบัญญัติระบบสภาเดียวกับระบบสองสภา มีมูลเหตุหรือสรุปที่มาดังนี้<sup>4</sup>

บรรดาประเทศที่ราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยโดยผู้แทน หรือราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงผสมกับโดยผู้แทน อำนาจจำแนกประเทศหรือรัฐเหล่านี้ได้เป็นสองประเภท คือ ประเทศที่มีสภานิติบัญญัติสภาเดียว และประเทศที่มีสภานิติบัญญัติสองสภา

สภานิติบัญญัติสภาเดียวหมายความว่า สมาชิกสภานิติบัญญัติทั้งหมดในประเทศนั้นประชุมใช้อำนาจนิติบัญญัติพร้อมกัน มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญเหมือนกัน ส่วนสภานิติบัญญัติสองสภานั้นสมาชิกทั้งหมดในประเทศนั้นแยกกันประชุมเป็นสองกลุ่ม แต่ละกลุ่มมีสภาพและอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญเหมือนกัน แต่ละกลุ่มมีสภาพและอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแตกต่างกัน สถานที่ประชุมอาจใช้สถานที่เดียวแต่เวลาแตกต่างกัน และในบางคราวอาจประชุมพร้อมกันเพื่อพิจารณาปัญหาสำคัญ

การพิจารณาหาเหตุผลหรือหลักเกณฑ์ว่า เพราะเหตุใดประเทศนั้นจึงมีสภาเดียวหรือสองสภา หรือประเทศที่มีสภาเดียวเปลี่ยนมาเป็นสองสภา หรือประเทศที่มีสองสภาเปลี่ยนมาเป็นสภาเดียวนั้นมีปัจจัยและเหตุความจำเป็นของแต่ละประเทศไม่ว่าจะเป็นเหตุผลเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ของประเทศ จิตใจของประชาชน การศึกษาของประชาชน ความเข้าใจในการเมือง ฯลฯ เช่นประเทศอังกฤษ การที่ประเทศอังกฤษมีสองสภาเพราะเหตุที่มีการขัดแย้งระหว่างผู้แทนทางศาสนา ซึ่งได้แก่ พวกพระบรรดาขุนนางผู้ใหญ่ ได้แก่ ผู้ครองนครในสมัยฟิวดัล (Feudal) นักรบ หรือ อัศวิน และผู้แทนสามัญชนในสมัยกว่า 700 ปีก่อน กษัตริย์อังกฤษได้เรียกบุคคลดังกล่าวเพื่อขอความเห็นชอบในการจัดเก็บภาษีให้แก่กษัตริย์ การประชุมดังกล่าวได้เกิดความขัดแย้งระหว่าง

<sup>4</sup> สมภพ โหตระกิตย์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (ภาค 2), (กรุงเทพมหานคร : นำชัยการพิมพ์, 2512), น. 61 – 67.

ผู้แทนศาสนาและขุนนางผู้ใหญ่ ซึ่งรวมเป็นกลุ่มหนึ่ง เพราะเป็นพวกที่มีผลประโยชน์คล้ายคลึงกัน คือ มีรายได้จากที่ดินและทรัพย์สินเป็นส่วนใหญ่ กับพวกนักรบและผู้แทนสามัญชนซึ่งรวมเป็นอีกกลุ่มหนึ่ง เพื่อต่อสู้กับการรวมกลุ่มของพวกพระและขุนนาง เนื่องจากทั้งสองฝ่ายมีฐานะและผลประโยชน์ และความคิดเห็นแตกต่างกัน ต่างฝ่ายต่างจะประชุมร่วมกัน ในที่สุดจึงได้แยกประชุมกลุ่มแรกซึ่งได้แก่พวกพระและขุนนาง ได้กลายเป็นสภาขุนนาง(House of Lords) และกลุ่มหลังซึ่งได้แก่พวกนักรบและผู้แทนนคร หรือเมืองได้กลายเป็นสภาสามัญ (House of Commons)

สำหรับสหรัฐอเมริกา นั้น มูลเหตุของการมีสองสภาเกิดขึ้นจากการประชุมของสมาชิกรัฐธรรมนูญที่เมืองฟิลาเดลเฟีย (Convention of Philadelphia) ในชั้นแรกสมาชิกรัฐธรรมนูญได้ตกลงให้มีสภานิติบัญญัติเพียงสภาเดียว แต่เมื่อพิจารณาถึงจำนวนผู้แทนได้มีความคิดเห็นแบ่งแยกเป็นสองฝ่าย ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าควรกำหนดจำนวนผู้แทนตามอัตราส่วนของจำนวนพลเมือง มลรัฐใดมีพลเมืองมากย่อมมีผู้แทนได้มาก แต่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าแต่ละมลรัฐควรมีผู้แทนเท่าๆ กัน ความคิดเห็นดังกล่าวไม่อาจตกลงกันได้ สมาชิกรัฐธรรมนูญจึงได้ใช้วิธีประนีประนอมคือ ให้มีสองสภา สภาหนึ่งมีจำนวนสมาชิกเท่ากันทุกมลรัฐ อีกสภาหนึ่งมีสมาชิกตามอัตราส่วนของพลเมือง

#### (1) ระบบสองสภาในประเทศสหรัฐ (Federal State) หรือรัฐรวม

ประเทศที่จัดรูปแบบของรัฐเป็นสหรัฐ (Federal State) เช่น สหรัฐอเมริกา สวิตเซอร์แลนด์ อาเจนตินา ออสเตรเลีย บราซิล เยอรมัน สหภาพโซเวียตรัสเซีย พม่า และ อินเดีย ฯลฯ ซึ่งมีประมาณ 16 - 17 ประเทศ (นับถึง พ.ศ. 2512) จะมีสภานิติบัญญัติสองสภาทั้งนี้เพื่อให้มีสภาซึ่งประกอบด้วยผู้แทนราษฎรเลือกตั้งมาทั้งประเทศ เลือกตั้งมาทำหน้าที่โดยปกติ ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎรหรือสภาล่าง (Lower House) และสภา ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของประเทศ หรือมลรัฐ ที่สมาชิก ซึ่งได้แก่สภาสูงหรือวุฒิสภา (Upper House) ซึ่งลักษณะของสภาสูงของสหรัฐมีสองแบบ

##### (1.1) แบบที่ 1

สภาสูงประกอบด้วยสมาชิกซึ่งเป็นผู้แทนของมลรัฐ ซึ่งราษฎรของมลรัฐได้เลือกตั้งเข้ามามีจำนวนเท่ากันทุกมลรัฐ เช่น สภาสูงของสหรัฐอเมริกา สวิตเซอร์แลนด์ บราซิล สหภาพโซเวียต รัสเซียฯ ความมุ่งหมายที่กำหนดมลรัฐเลือกตั้งมีจำนวนเท่ากันทุกมลรัฐก็คือ สภาสูงได้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของมลรัฐต่างๆ คอยระมัดระวังผลประโยชน์ของมลรัฐ และป้องกันการก้าวร้าวในอำนาจหน้าที่ของมลรัฐจากสหรัฐ สภานี้จึงประกอบด้วยผู้แทนของแต่ละมลรัฐมีจำนวนเท่ากันทุกมลรัฐ โดยไม่คำนึงถึงว่าแต่ละมลรัฐจะมีพลเมืองมากน้อยกว่ากันเพียงใด ตัวอย่างเช่น

### (1.1.1) สหรัฐอเมริกา

รัฐสภาของสหรัฐอเมริกาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

สภาผู้แทน มีสมาชิก 435 คน เลือกตั้งจากประชาชนทั่วประเทศตามเกณฑ์อัตราส่วนของจำนวนพลเมืองในมลรัฐนั้นๆ และตามเขตเลือกตั้งซึ่งถือเขตมลรัฐเป็นเขตเลือกตั้งในสมัยที่มลรัฐนิวยอร์กมีพลเมือง 12,500,000 คน มลรัฐนิวยอร์กมีผู้แทน 12 คน มลรัฐไวโอมิงมีพลเมือง 225,000 คน มีผู้แทนได้ 1 คน

วุฒิสภา ประกอบด้วยผู้แทนซึ่งแต่ละมลรัฐเลือกตั้งขึ้นมามลรัฐละ 2 คน ทุกรัฐ ผู้แทนวุฒิสภาอยู่ในตำแหน่งคราวละ 6 ปี

### (1.1.2) สวิตเซอร์แลนด์

รัฐสภาของสหพันธรัฐ (Federation) สวิตเซอร์แลนด์ประกอบด้วยสภาแห่งชาติและสภาของมลรัฐ หรือสภาฐานันดร<sup>5</sup>

สภาของมลรัฐ มีผู้แทนซึ่งเลือกตั้งจากราษฎรชาวสวิสจากเกณฑ์ราษฎร 20,000 คน ต่อผู้แทน 1 คน

สภาแห่งชาติ (สภาสูง) มีผู้แทน 46 คน แต่ละกantonเลือกตั้งผู้แทนมากantonละ 2 คน

### (1.2) แบบที่ 2

สภาสูงประกอบด้วยผู้แทนของมลรัฐซึ่งราษฎรในมลรัฐได้เลือกตั้งเข้ามามีจำนวนไม่เท่ากัน เช่น ในกรณีสภาสูงของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (Bundestret) รัฐธรรมนูญกำหนดให้มลรัฐมีผู้แทนได้อย่างน้อยมลรัฐละ 3 คน แต่มลรัฐใดมีจำนวนพลเมืองเกินสองล้านคนให้มีผู้แทนได้ 4 คน และถ้าเกิน 6 ล้านคน ให้มีได้ 5 คน สภาสูงของออสเตรเลียและพม่าในยุคก่อนทหารยึดอำนาจการปกครองประเทศมีวิธีการเช่นเดียวกับของเยอรมัน

### (2) ระบบสองสภาในรัฐเดี่ยว

การจัดให้มีสภานิติบัญญัติสองสภาในประเทศที่มีรูปแบบของรัฐเป็นรัฐเดี่ยว มีความมุ่งหมายสำคัญอยู่สองประการ

(2.1) ประการแรก เพื่อให้มีการถ่วงดุลย์อำนาจระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารจะมีความแน่นอนมากยิ่งขึ้นหากมีสภาสองสภา เพราะถ้ามีสภาเดียวและสมาชิกส่วนข้างมากเป็นสมาชิกของพรรครัฐบาลแล้ว อำนาจบริหารย่อมจะอยู่เหนือกว่าอำนาจนิติบัญญัติ

<sup>5</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549).

เพื่อให้บรรลุความมุ่งหมายที่จะให้มีการถ่วงดุลย์อำนาจ อำนาจระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารดังกล่าว จะต้องจัดให้สภาสูงมีอำนาจมากกว่าหรือเท่ากับสภาล่าง และใช้วิธีการแต่งตั้งบุคคลให้เข้าดำรงตำแหน่งแทนการเลือกตั้ง แต่การจัดให้สภาสูงมีอำนาจมากกว่าสภาล่างตามวิธีการดังกล่าว สำหรับประเทศที่มีรูปแบบของรัฐเป็นรัฐเดี่ยวเป็นสิ่งที่พหุสมัยในยุคปัจจุบัน ในสมัยโบราณสภาขุนนาง (House of Lords) ของประเทศอังกฤษมีอำนาจมากกว่าสภาสามัญ แต่ปัจจุบันสภาขุนนางมีอำนาจน้อยกว่าสภาสามัญ แต่ก็ยังคงมีบางประเทศในปัจจุบันหรือระยะเวลาที่ผ่านมาอันใกล้ยังคงกำหนดให้สภาสูงมีอำนาจทัดเทียมกับสภาล่างโดยใช้วิธีการแต่งตั้งสมาชิกสภาสูงทั้งหมดหรือบางส่วน

(2.2) ประการที่ 2 เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของสภานิติบัญญัติมีคุณค่ามากยิ่งขึ้น การจัดตั้งสภาสูงทำหน้าที่คอยหักท่วงแนะนำสภาล่าง จะอำนวยความสะดวกให้แก่ประเทศชาติ และประชาชนเป็นส่วนรวม

เพื่อให้บรรลุความมุ่งหมายในประการที่ 2 จะนิยมจัดให้สภาสูงมีลักษณะเป็นที่ปรึกษา และมีอำนาจน้อยกว่าสภาล่าง เช่น สภาสูงของญี่ปุ่น ฟิลิปินส์ นอร์เวย์ อิตาลี สวีเดน เป็นต้น

### (3) ระบบสภาเดียวในรัฐเดี่ยว

ประเทศที่มีรูปแบบของรัฐเป็นรัฐเดี่ยว และนิยมจัดให้มีสภานิติบัญญัติสภาเดียวในปัจจุบันมีอยู่ประมาณ 17 ประเทศ ซึ่งมีเหตุผลที่นิยมให้มีสภาเดียวของประเทศเหล่านี้ได้สรุปดังนี้

#### (3.1) สภาพของประเทศหรือรัฐบังคับให้มีสภาเดียว

สภาพบังคับดังกล่าวบังคับให้มีสภาเดียวเนื่องจากเป็นประเทศขนาดเล็กมีพลเมืองน้อย เช่น โมนาโค มีสมาชิกสภานิติบัญญัติเพียง 18 คน ลุกเซมเบิร์ก มีสมาชิกสภานิติบัญญัติเพียง 52 คน เมื่อจำนวนสมาชิกสภามีน้อยจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีสภาสูงเพื่อถ่วงดุลย์อำนาจหรือเป็นที่ปรึกษา

#### (3.2) ความต้องการของประชาชนในประเทศ

ประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวีย เช่น เดนมาร์ก นอร์เวย์ ฟินแลนด์ นิยมมีสภาเดียวมากกว่าสองสภา ประเทศเหล่านี้เคยมีสองสภามาแล้วแต่ภายหลังได้เปลี่ยนมาเป็นสภาเดียวจนถึงปัจจุบัน

#### (3.3) การยึดมั่นในหลักความเสมอภาคอย่างสูง

ประเทศที่เพิ่งหลุดพ้นจากการเป็นเมืองขึ้นหรือเป็นประเทศที่เกิดขึ้นใหม่ มีความยึดมั่นในหลักความเสมอภาคเป็นอย่างสูงจึงนิยมมีสภาเดียว เช่น อิสราเอล อียิปต์ ซีเรีย อินโดนีเซีย อัลบาเนีย บุลกาเรีย โปแลนด์ ภูมาเนีย เป็นต้น

#### (4) อิทธิพลของรูปแบบของรัฐ

จากการที่ศึกษามากก็พบว่าถึงแม้ที่มาของระบบสองสภาจะแตกต่างกัน เมื่อพิจารณาถึงรูปแบบของรัฐ หรือประเทศถึงการเป็นรัฐเดี่ยว หรือรัฐรวม เช่น สหรัฐจะเห็นได้ว่า รูปแบบของรัฐหรือประเทศมีส่วนสำคัญบังคับให้ประเทศนั้นต้องใช้ระบบสองสภาหรือสภาเดี่ยว จนถึงเป็นหลักนิติศาสตร์ได้สองประการ

(4.1) รัฐรวมแบบสหรัฐจำเป็นต้องมีสภาสองสภาและ

(4.2) รัฐเดี่ยวอาจมีสภาเดี่ยวหรือสองสภาก็ได้

### 1.1.2 เหตุผลเพื่อถ่วงดุลย์อำนาจสภาล่าง หรือ สภาผู้แทนราษฎร

การมีวุฒิสภาเพื่อประโยชน์ในการถ่วงดุลอำนาจสภาผู้แทนราษฎรอยู่ภายใต้หลักการของการตรวจสอบและถ่วงดุลย์อำนาจ (Check and Balance of Powers) เพื่อมิให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งใช้อำนาจอย่างสุดโต่งตามธรรมชาติของอำนาจเป็นสิ่งชั่วร้าย ซึ่งทำให้คนเลวลง อำนาจสูงที่สุดทำให้คนเลวลงอย่างถึงที่สุดได้ (Powers corrupt Absolute power corrupt absolutely) สถานิติบัญญัติก็ต้องตกอยู่ภายใต้หลักกฎหมายพื้นฐานเช่นกัน กล่าวคือ

เหตุที่ต้องมีการถ่วงดุลย์อำนาจสภาผู้แทนราษฎร นอกจากจะมีเหตุผลจากหลักกฎหมายพื้นฐานที่กล่าวมาแล้ว ยังมีเหตุผลในเชิงประจักษ์ เกี่ยวข้อดีของการมีสองสภา และวิธีการถ่วงดุลย์อำนาจในสถานิติบัญญัติสภาที่ 1 หรือสภาผู้แทนราษฎรมาพิจารณาประกอบไปด้วยกัน

#### 1.1.2.1 ระบบสองสภาทำให้เกิดการถ่วงดุลย์<sup>6</sup>

ระบบสองสภามีอยู่หลายประการ แต่ขอกล่าวนำมาสรุปได้เพียง 5 ประการ

(1.) การมีสภาที่สองเป็นเครื่องยับยั้ง หรือตรวจสอบ (Check) การบัญญัติกฎหมายโดยรีบร้อนเกินไป หรือกฎหมายซึ่งได้รับการพิจารณาอย่างลวกๆ

ซึ่งมีบ่อยครั้งที่สถานิติบัญญัติได้ออกกฎหมายภายใต้ความรู้สึกอันรุนแรง ความตื่นเต้น ความเร่งร้อน และความไม่ระมัดระวัง ควรมีสภาที่ 2 เพื่อหยุดยั้งความโน้มเอียงเช่นนั้น และทั้งจะทำให้มีการพิจารณาร่างกฎหมายด้วยความรอบคอบด้วย เพราะมีสภาที่สองคอยตรวจตราความขาดตกบกพร่องต่างๆอยู่

---

<sup>6</sup> หยุด แสงอุทัย, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร:โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515), น. 211 – 213.

(2.) สภาพที่สองทำหน้าที่คุ้มครองเอกชนต่อการใช้อำนาจกดขี่ของสภานิติบัญญัติสภาเดียว กล่าวคือ นอกจากจะปกป้องความผิดพลาดอันเกิดจากความเร่งร้อนของสภานิติบัญญัติสภาเดียวแล้วสภาพที่สองยังทำหน้าที่คุ้มครองเอกชนต่อการใช้อำนาจกดขี่ของสภานิติบัญญัติสภาเดียวอีกด้วย ทั้งนี้เพราะสภานิติบัญญัติเองก็อาจใช้อำนาจมาใหญ่ได้ ที่เป็นเช่นนั้นเพราะถ้าจะพิจารณาในแง่ความจริงแล้ว สภานิติบัญญัติย่อมไม่ใช่อะไรอื่น นอกจากพรรคการเมืองพรรคเดียวหรือหลายพรรคที่ประกอบเป็นเสียงข้างมากในสภาผู้แทน การมีสภานิติบัญญัติอีกสภาหนึ่ง (ซึ่งสมาชิกฝ่ายข้างมากสองสภานี้มักเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่ไม่ใช่สมาชิกพรรคการเมือง ที่ไม่ใช่สมาชิกฝ่ายข้างมากของอีกสภาหนึ่ง) จึงเป็นเครื่องประกันเสรีภาพและการคุ้มครองการใช้อำนาจมาใหญ่ดังกล่าวได้ สภาพทั้งสองจึงเป็นเครื่องถ่วงดุลย์ (Balance) ซึ่งกันและกันสำหรับการใช้อำนาจนิติบัญญัติ

สำหรับราษฎรซึ่งกฎหมายออกมาโดยผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติสองสภาย่อมเป็นหลักประกันแก่ราษฎรมากกว่ากฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติสภาเดียว เพราะกฎหมายนี้ได้ผ่านการพิจารณาโดยคำนึงถึงประโยชน์ได้เสียอันขัดแย้งกันของราษฎรมากกว่า ฯลฯ

(3.) การมีสภาพที่สองเป็นการเปิดโอกาสให้มีผู้แทนของกลุ่มผลประโยชน์ หรือชั้นของราษฎรบางชั้น กล่าวคือ

สภาพที่สองมักจะเป็นสภาผู้แทนราษฎรที่มั่งคั่งหรือนายทุน ซึ่งเป็นเครื่องถ่วงอำนาจสภาที่ 1 ซึ่งอาจมีสมาชิกฝักใฝ่ในสิทธิสังคมนิยมเป็นส่วนมาก กฎหมายที่ผ่านสภานิติบัญญัติสองสภาจึงมีลักษณะเป็นการถ่วงดุลระหว่างประโยชน์ได้เสียซึ่งขัดแย้งกันของราษฎรในประเทศ

(4.) ระบบสองในสหรัฐ (รัฐรวม) เป็นเครื่องมือที่ทำให้ต้องคำนึงถึงประโยชน์ของสหรัฐกับมลรัฐพร้อมกันไป

ในรัฐที่เป็นสหรัฐการมีสภาพที่สองทำให้มีสภาซึ่งเป็นผู้แทนประโยชน์ได้เสียของมลรัฐต่างๆ ทั้งนี้เพราะมลรัฐแต่ละมลรัฐย่อมมีพลเมืองไม่เท่ากัน ทั้งนี้ในสภาที่หนึ่งจึงมีสมาชิกที่มีเสียงข้างมาก ซึ่งคำนึงถึงผลประโยชน์ของมลรัฐบางมลรัฐ โดยเฉพาะอันจะทำให้มลรัฐอื่นๆ เสียเปรียบในสภาที่หนึ่ง แต่สภาพที่สองซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นผู้แทนของมลรัฐย่อมจะเป็นดุลคอยถ่วงน้ำหนักของสภาที่หนึ่ง เพราะในสภาพที่สองนี้มลรัฐที่มีพลเมืองมากย่อมไม่มีโอกาสเป็นฝ่ายข้างมากโดยเด็ดขาดได้ ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐบางสหรัฐกำหนดให้มลรัฐมีผู้แทนจำนวนเท่าๆ กัน หรืออย่างน้อยก็ระวางมิให้มลรัฐใดมลรัฐหนึ่งมีเสียงข้างมากในสภาสูงมากเกินไป เพื่อได้เป็นเครื่องดุลแห่งการที่มลรัฐใดมลรัฐหนึ่งมีผู้แทนเป็นจำนวนมากในสภาที่หนึ่ง หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ

การที่ระบบสองสภาทำให้มลรัฐมีโอกาสมีผู้แทนผลประโยชน์ได้เสียของมลรัฐนั้นๆ เท่าเทียมกัน การมีสภาที่สองจึงทำให้มลรัฐที่มีพลเมืองมากกว่าไม่มีทางเอาเปรียบมลรัฐที่มีพลเมืองน้อยกว่า สำหรับสหรัฐระบบสองสภาจึงเป็นเครื่องมือที่ทำให้คาน้ำถึงประโยชน์ของสหรัฐกับมลรัฐพร้อมๆ กันไป

#### (5.) ป้องกันการให้สินบนหรือใช้อิทธิพลข่มขู่สภา

การมีสภานิติบัญญัติสองสภาทำให้สมาชิกเป็นจำนวนมาก การที่จะให้สินบนหรือใช้อิทธิพลข่มขู่เพื่อให้ผ่านร่างกฎหมาย หรือลงมติในญัตติใดๆ ฯลฯ จึงทำได้ยากเพราะต้องให้สินบนหรือใช้อิทธิพลข่มขู่บุคคลเป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นการถ่วงดุลอำนาจของสภาที่หนึ่งโดยทางอ้อมได้อีกทางหนึ่ง

การจัดให้มีสมาชิกสภาสูงในรูปที่เหมาะสม อาจทำให้ได้สมาชิกที่มีสมรรถภาพและความชัดเจนในราชการแผ่นดิน ในวิชาชีพ หรือในทางเทคนิคต่างๆ ซึ่งจะช่วยให้บัญญัติกฎหมายดีขึ้น

#### (6.) การจัดให้มีสมาชิกสภาสูงที่มีคุณภาพสูงจะช่วยให้การบัญญัติกฎหมายดีขึ้น

### 1.1.2.2 วิธีการถ่วงดุลอำนาจสภาผู้แทนราษฎร<sup>7</sup>

“มีวิธีการ 5 วิธีการดังต่อไปนี้

(1) ให้กฎหมายที่จะบัญญัติต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองสภา รัฐธรรมนูญบางประเทศกำหนดว่ากฎหมายจะบัญญัติขึ้นได้ก็ต่อเมื่อสภาที่ 1 และสภาที่ 2 เห็นชอบพร้อมกันให้ใช้กฎหมาย แต่รัฐธรรมนูญจะกำหนดเช่นนี้ได้ก็ต่อเมื่อสภาที่ 1 และสภาที่ 2 ต่างก็เป็นสภาที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นมาเช่น สหรัฐอเมริกา หรือสภาที่ 2 มาจากราษฎรโดยวิธีอื่น

#### (2.) ให้สภานิติบัญญัติสภาที่ 2 มีอำนาจริเริ่มเสนอร่างกฎหมายได้

รัฐธรรมนูญบางประเทศก็ยอมให้สภานิติบัญญัติที่ 2 มีอำนาจลงมติเห็นชอบในร่างกฎหมายเลยทีเดียว ซึ่งเมื่อสภานิติบัญญัติที่ 1 เห็นชอบด้วยก็ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ รัฐธรรมนูญของบางประเทศ เช่น ฝรั่งเศส ฉบับก่อนรัฐธรรมนูญเดอโกล (รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 5 ค.ศ. 1946) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับชั่วคราวของคณะรัฐประหาร พ.ศ. 2490 ได้กำหนดให้สภาที่ 1 พิจารณาร่างกฎหมายในลำดับแรก แต่ยอมให้สมาชิกสภาที่ 2 คือวุฒิสภาเสนอร่างกฎหมายไปให้สภาที่ 1 พิจารณาได้เช่นเดียวกับสมาชิกสภาที่ 1

<sup>7</sup> เติ้งอ๋าง, น. 63 – 65.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 กำหนดให้วุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกวุฒิสภาเสนอจนเสร็จ แล้วจึงให้เสนอต่อสภาผู้แทน (มาตรา 119) การที่สมาชิกวุฒิสภาเสนอร่างพระราชบัญญัติได้เป็นการถ่วงอำนาจสภาผู้แทนอย่างหนึ่ง จริงอยู่ถ้าสภาผู้แทนไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา ร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาค็น่าจะตกไป (มาตรา 120) แต่การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกวุฒิสภาเป็นการเปิดเผยและสื่อมวลชนก็เก็บเอามาเสนอต่อประชาชน ฉะนั้นถ้าสภาผู้แทนไม่รับร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกวุฒิสภาโดยไม่มีเหตุผล ราษฎรย่อมขาดเสียความนิยม และอาจทำให้สภาผู้แทนที่ไม่ลงมติไม่รับร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่ได้รับเลือกตั้งในการเลือกตั้งในคราวหน้าได้

(3) ให้สภาที่ 2 มีอำนาจหนึ่งวันหรือยี่สิบวัน ร่างกฎหมายที่ผ่านสภาที่ 1 มาแล้วไว้ได้ชั่วคราว

เมื่อร่างกฎหมายผ่านสภาที่ 1 มาแล้วให้สภาที่ 2 หนึ่งวันหรือยี่สิบวันไว้ได้ภายในกำหนดเวลาอันสมควร เมื่อผ่านพ้นเวลาที่กำหนดแล้วให้สภาที่ 1 นำกลับมาลงมติยืนยันร่างกฎหมายที่สภาที่ 2 ไม่เห็นชอบหรือหนึ่งวันหรือยี่สิบวันไว้เกินกำหนดได้

แต่ร่างกฎหมายที่ยอมให้สภาที่ 2 หนึ่งวันหรือยี่สิบวันไว้เช่นนี้ต้องไม่ใช่ร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการเงิน

ในประเทศอังกฤษเดิมมีกำหนดเวลาที่สภาขุนนางจะหนึ่งวันหรือยี่สิบวันร่างกฎหมาย ซึ่งไม่ใช่ร่างกฎหมายการเงินได้ 2 ปี แต่ปัจจุบันลดลงเหลือ 1 ปี ประเทศสมัยที่ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 วุฒิสภาก็หนึ่งวันหรือยี่สิบวันร่างกฎหมายที่ไม่ใช่กฎหมายเกี่ยวกับการเงินได้ 1 ปี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 121 ก็ให้หนึ่งวันหรือยี่สิบวันได้ 1 ปี เช่นเดียวกัน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 146 กำหนดเวลาไว้ 60 วัน ในสมัยประชุม

การยับยั้งร่างกฎหมายให้ล่าช้าเป็นการถ่วงอำนาจอย่างหนึ่งเพราะทำให้สภานิติบัญญัติสภาที่ 1 ไม่ได้ออกกฎหมายในเวลาที่ต้องการออก

(4.) ให้การยืนยันร่างกฎหมายที่สภาที่ 2 ไม่เห็นชอบด้วยต้องได้รับคะแนนเสียงข้างมากเป็นพิเศษของสภานิติบัญญัติสภาที่ 1

การยืนยันร่างกฎหมายที่สภาที่ 2 ไม่เห็นชอบด้วย สภาที่ 1 ต้องใช้เสียงข้างมากเป็นพิเศษเช่น เกินกึ่งหนึ่งของคะแนนเสียงทั้งหมด เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 (มาตรา 121 วรรค 2) หรือรัฐธรรมนูญอาจกำหนดให้ต้องมีคะแนนสองในสามของจำนวนคะแนนเสียงทั้งหมดของสมาชิกสภาที่ 1

วิธีการนี้เป็นการถ่วงดุลย์อำนาจสภาผู้แทนเหมือนกัน เพราะมีบางกรณีที่มีความเห็นขัดแย้งกันในสภาผู้แทนก็อาจหาคะแนนเสียงที่ต้องการยืนยันร่างพระราชบัญญัติไม่ได้

(5.) ให้นำร่างกฎหมายที่สภาที่ 2 ไม่เห็นชอบด้วยไม่ให้ราษฎรออกเสียงเป็นประชามติว่าจะให้บังคับใช้ร่างกฎหมายนั้นเป็นกฎหมายหรือไม่

การใช้อำนาจนำร่างกฎหมายที่สภาที่ 2 ไม่เห็นชอบด้วยไม่ให้ราษฎรออกเสียงเป็นประชามตินั้นย่อมเป็นการถ่วงอำนาจสภาผู้แทน เพราะผลการลงประชามติอาจขัดแย้งกับความเห็นของสภาผู้แทนก็ได้ การให้อำนาจนำร่างกฎหมายไปให้ราษฎรออกเสียงเป็นประชามติจึงเท่ากับการอุทธรณ์ให้ราษฎรชี้ขาดว่า สภาผู้แทนเป็นฝ่ายถูก หรือสภานิติบัญญัติเป็นฝ่ายถูก”

จากที่ได้ศึกษาถึงข้อดีของระบบสองสภาและวิธีการถ่วงดุลย์อำนาจสภาผู้แทนราษฎร เป็นการสมควรที่ต้องมีสภานิติบัญญัติสภาที่ 2 หรือวุฒิสภาไว้เป็นเครื่องมือถ่วงดุลย์อำนาจของสภาผู้แทนราษฎร

### 1.1.3 เหตุผลเพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐบาล

“รัฐบาล” มีความหมาย 2 นัย<sup>8</sup>

ความหมายอย่างกว้าง คือ รวมทั้งองค์กรใช้อำนาจนิติบัญญัติ บริหารและนิติบัญญัติ ความหมายอย่างแคบหมายถึง องค์กรใช้อำนาจบริหารเท่านั้น

ดังนั้นการหาคำตอบว่าวุฒิสภาเป็นเครื่องมือของรัฐบาลเป็นความหมายอย่างกว้าง วุฒิสภาเป็นองค์กรใช้อำนาจนิติบัญญัติจึงเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยตรงอยู่แล้ว โดยไม่ต้องศึกษาคำตอบเพิ่มเติมอีก แต่ในการศึกษานี้มุ่งหาคำตอบว่าวุฒิสภาเป็นเครื่องมือของรัฐบาลตามความหมายอย่างแคบ คือ ฝ่ายบริหาร

หลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาดหมายความว่า ไม่ให้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ มาเกี่ยวข้องซึ่งกันและกันเลย ซึ่งในทางปฏิบัติย่อมจะเป็นไปไม่ได้ ตีราออเมริกันได้เขียนภาพล้อเป็นรูปรถคันเดียวมีม้า 3 ตัว แต่จูงกันไปคนละทาง ซึ่งแสดงว่าไม่รู้ว่าจะไปทางไหนและผลที่สุดรถก็คงจะพังทั้งคัน ดังนั้นสหรัฐอเมริกาได้หาวิธีแก้ไขโดยให้พรรคการเมืองเป็นสื่อกลาง แต่นอกจากนั้นยังมีการตั้งคณะกรรมการธิการของรัฐสภาตรงกับกระทรวงของฝ่ายบริหาร โดยให้คณะกรรมการนี้ควบคุมกระทรวงของฝ่ายบริหารโดยทางอ้อม และฝ่าย

<sup>8</sup> จิต เศรษฐบุตร, กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง, (กรุงเทพมหานคร :

โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2516), น. 170.

บริหารมีโอกาสติดต่อกับฝ่ายนิติบัญญัติได้โดยติดต่อกับคณะกรรมการนี้ โดยเหตุนี้จึงมีปัญหาเพียงว่าจะให้มีอำนาจต่างๆ เกี่ยวข้องกันมากหรือน้อยเท่านั้น ฯลฯ<sup>9</sup>

จากที่กล่าวมาแสดงให้เห็นได้ในตัวเองว่าการแบ่งแยกอำนาจไม่มีประเทศใดนำมาใช้โดยเคร่งครัดได้ แต่ได้นำเอามาใช้มากบ้างน้อยบ้าง และประเทศต่างๆ ที่นำหลักการแบ่งแยกอำนาจมาใช้ค่อนข้างเด็ดขาด เช่น สหรัฐอเมริกานั้นก็จำต้องหาวิถีทางเพื่อจะได้มีการประสานระหว่างผู้ใช้อำนาจต่างๆ ของรัฐธรรมนูญ เช่น ใช้พรรคการเมืองเป็นสื่อกลางบ้าง ใช้วิธีการจัดตั้งกรรมการโดยแบ่งหน้าที่ให้ตรงกับกระทรวงของฝ่ายบริหาร เพื่อให้ฝ่ายบริหารเข้ามาเกี่ยวข้องกับฝ่ายนิติบัญญัติ โดยทางคณะกรรมการของรัฐสภาบ้าง จะเห็นได้ว่าในการที่ประเทศจะเจริญก้าวหน้านั้น จะต้องมีการประสานงานกันระหว่างผู้ใช้อำนาจต่างๆ ของรัฐให้ไปในแนวทางเดียวกัน และโดยเหตุผลนั้นต้องมีอำนาจหนึ่งใหญ่กว่าอำนาจอื่นอยู่บ้างในสามอำนาจนี้ อำนาจตุลาการได้แยกออกไปเด็ดขาด ฉะนั้นจึงมีปัญหาเฉพาะอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารว่าอำนาจใดจะใหญ่ยิ่งกว่า เพราะรัฐสภาประกอบด้วยผู้แทนราษฎรที่ราษฎรได้เลือกตั้งให้มาบัญญัติกฎหมายแทนราษฎร และการที่ฝ่ายบริหารจะบริหารราชการแผ่นดินได้ก็ต้องอาศัยอำนาจของกฎหมาย สำหรับประเทศที่ราษฎรเลือกตั้งประธานาธิบดีเองนั้น อำนาจของประธานาธิบดีอาจเสมอหรือใกล้เคียงอำนาจนิติบัญญัติได้บ้าง และประเทศอังกฤษฝ่ายบริหารโดยเฉพาะอย่างยิ่งนายกรัฐมนตรีย่อมมีอำนาจเหนือผู้แทนราษฎร แต่อำนาจของนายกรัฐมนตรีก็เป็นอำนาจในทางข้อเท็จจริง เนื่องด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าบุคคลชั้นหัวหน้าของพรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายข้างมากในสภา และประเทศอังกฤษมีพรรคการเมืองใหญ่ๆ เพียงสองพรรคโดยเหตุนี้หัวหน้าและบุคคลชั้นหัวหน้าพรรคการเมืองจึงอยู่ในฐานะอื่นแท้จริงที่จะควบคุมเสียงของสภาผู้แทนได้ แต่การที่จะดำเนินการตามรัฐธรรมนูญเป็นไปโดยเรียบร้อยโดยใช้วิธีการแก้ไขในทางข้อเท็จจริง เช่น โดยมีพรรคการเมืองเป็นสื่อกลางนั้นย่อมไม่เป็นของแน่นอน เช่น ในสหรัฐอเมริกาถ้าประธานาธิบดีและฝ่ายข้างมากในรัฐสภาเป็นคนละพรรคก็เกิดความขัดแย้งขึ้นได้ ฉะนั้นรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ จึงมีบทบัญญัติที่ทำให้อำนาจต่างๆ สมดุลกัน เพื่อมิให้อำนาจหนึ่งเหนืออีกอำนาจหนึ่งจนเกินไปจนกลายเป็นเผด็จการได้ ในระบบประชาธิปไตยนั้นอำนาจควรจะกระจายไปยังบุคคลต่างๆ เพื่อมิให้บุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือคณะบุคคลหนึ่งบุคคลใดมีอำนาจมาก

<sup>9</sup> หยุต แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 7

เกินไป การที่จะให้อำนาจต่างๆ สมดุลกันนั้นก็ต้องให้อำนาจหนึ่งมีอำนาจถ่วงหรือยับยั้งอีกอำนาจหนึ่งได้<sup>10</sup>

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นว่า มีช่องทางที่รัฐบาลฝ่ายบริหารจะอาศัยเป็นเครื่องมือได้หลายช่องทาง แต่เนื่องจากในการศึกษานี้จะขอหยิบยกขึ้นมาศึกษาเพียงหัวข้อเพื่อให้ตรงกับหัวข้อที่จะทำการศึกษาในครั้งนี้ คือ การเสนอร่างกฎหมายแทนรัฐบาล และออกเสียงสนับสนุนรัฐบาล

### 1.1.3.1 เพื่อเสนอร่างกฎหมายแทนรัฐบาล

การบริหารประเทศของรัฐบาล (ฝ่ายบริหาร) เป็นการนำกฎหมายไปบังคับใช้ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยภายใต้หลักนิติรัฐ รัฐบาลไม่อาจดำเนินบริหารหรือปกครองภายในประเทศได้โดยปราศจากกฎหมาย ซึ่งเป็นภารกิจหรืออำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะบัญญัติหรือตราออกกฎหมาย ออกมาให้รัฐบาลนำไปปฏิบัติการบังคับใช้ ซึ่งในประเทศที่ใช้ระบบสองสภา วุฒิสภาหรือวุฒิสภามักเปิดช่องให้วุฒิสภาเสนอร่างกฎหมายแทนรัฐบาลได้ เช่น

#### (1) สหรัฐอเมริกา

รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาไม่มีข้อห้ามสมาชิกวุฒิสภาสังกัดพรรคการเมืองและให้อำนาจสมาชิกวุฒิสภาเสนอร่างกฎหมายได้เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร<sup>11</sup> เพื่อเป็นการถ่วงดุลย์อำนาจสภาที่ 1 ดังที่กล่าวมาแล้วและในกรณีสมาชิกสภานิติบัญญัติสภาที่ 1 มีสมาชิกข้างมากเป็นเป็นคณะพรรคกับฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารก็อาจให้สมาชิกวุฒิสภาในพรรคของตนเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาแทนได้ตามที่ได้กล่าวมาแล้วใน 1.1.2 ตามความจำเป็นและเหมาะสมทางการเมืองการบริหาร

นอกจากนี้ยังมีสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน และฝรั่งเศส ที่มีสมาชิกวุฒิสภาที่มีมาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อม และรัฐธรรมนูญไม่ห้ามสังกัดพรรคการเมือง สมาชิกวุฒิสภาก็มีช่องทางที่จะทำหน้าที่เสนอร่างกฎหมายแทนรัฐบาลตามความจำเป็นและเหมาะสมทางการเมืองการบริหาร

<sup>10</sup> เฟิงอ๋าง, น. 85 – 86.

<sup>11</sup> รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1787 แก้ไขเพิ่มเติมถึง ค.ศ. 1971 ARTICLE Section อ่างใน บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญเยอรมัน, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เรือนแก้วพิมพ์, 2535), ภาคผนวก น. 249.

## (2) ไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 ก็เคยใช้วิธีเช่นเดียวกับของสหรัฐอเมริกาแม้สมาชิกวุฒิสภาจะมีได้มีที่มาจากการเลือกตั้ง กล่าวคือ “สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีดังนี้<sup>12</sup> เนื่องจากเป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นโดยอาศัยข้อมูลจากความคิดเห็นของประชาชนบางส่วนจึงมีหลักการประชาธิปไตยอยู่บ้างไม่มากเหมือนรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2492 สาระสำคัญที่เด่นชัดคือ การกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารโดยให้วุฒิสภามีอำนาจอย่างมากเพื่อหวังให้เป็นเสียงสนับสนุนให้รัฐบาลมีเสถียรภาพดังนี้

(2.1) วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกที่พระมหากษัตริย์แต่งตั้ง 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด

(2.2) วุฒิสภามีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย และเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย และเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัว หรือทั้งคณะรวมทั้งมีสิทธิตั้งกระทู้ถามได้ด้วย

(2.3) ไม่ห้ามข้าราชการประจำเป็นสมาชิกวุฒิสภาและรัฐมนตรี คงห้ามเป็นเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และห้ามนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีเป็นสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกัน

(2.4) คณะรัฐมนตรีที่พระมหากษัตริย์แต่งตั้งต้องแถลงนโยบายให้รัฐสภาทราบโดยไม่มีการลงมติไม่วางใจ และพระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งตามที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ

(2.5) คณะรัฐมนตรีอาจถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ยุบสภาได้เสมอ”

จะเห็นได้ว่าวุฒิสภามีประโยชน์เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการเสนอร่างกฎหมายแทนรัฐบาล

### 1.1.3.2 เพื่อการออกเสียงสนับสนุนรัฐบาล

จากที่กล่าวมาใน 1.1.3 และ 1.1.3.1 แสดงให้เห็นว่าสมาชิกวุฒิสภาสามารถออกเสียงสนับสนุนรัฐบาลโดยมีพรรคการเมืองเป็นตัวเชื่อม และสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลฝ่ายบริหารโดยที่สมาชิกวุฒิสภาไม่ได้สังกัดพรรคการเมือง ก็ย่อมจะต้องมีความสำนึกที่จะต้องออกเสียงสนับสนุนปกป้อง หรือค้ำเสถียรภาพของรัฐบาลฝ่ายบริหารอยู่ในตัว ความสำคัญที่ควรจะนำมาพิจารณาจึงไปอยู่ที่วิธีการที่วุฒิสภาจะออกเสียงสนับสนุนรัฐบาลฝ่ายบริหารได้โดย

<sup>12</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), น. 10 – 11.

วิธีการอย่างไร ซึ่งมีวิธีการปรากฏออกมาหลายรูปแบบหลายวิธีการจะนำมากล่าวเพียงเป็นตัวอย่างเพื่อชี้ให้เห็นเท่านั้น เช่น

- (1) การเสนอร่างกฎหมายแทนรัฐบาล ซึ่งได้กล่าวมาแล้ว
  - (2) การพิจารณา อนุมัติร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากสภาล่าง ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในระบบสองสภา
  - (3) ร่วมออกเสียงลงมติญัตติ หรือตามข้อเสนอของรัฐบาล เช่น ร่วมลงมติรับหลักการ แลงนโยบายรัฐบาล ร่วมลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล หรือลงมติแต่งตั้งบุคคลตามที่รัฐบาลเสนอ เป็นต้น
- จึงสรุปได้ว่าวุฒิสภาสามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือสนับสนุนรัฐบาลด้วยการออกเสียงสนับสนุนรัฐบาล

#### 1.1.4 เหตุผลอื่น

เหตุผลที่ต้องมีวุฒิสภายังมีเหตุผลอื่นๆ ที่เป็นเครื่องกำหนดให้ต้องมีวุฒิสภา นอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้วอีกหลายประการซึ่งพอจะสรุปรวบรวมเหตุผลที่สำคัญได้ดังนี้

##### 1.1.4.1 เป็นวิวัฒนาการทางการเมืองการปกครอง<sup>13</sup>

ถ้าพิจารณาทางประวัติศาสตร์จะเห็นว่ารัฐโดยมากเดิมที่ใช้ระบบสภาเดียวนั้นภายหลังได้เปลี่ยนมาเป็นสองสภาเกือบหมด ประเทศอังกฤษในสมัย Commonwealth คือสมัยที่โอลิเวอร์ ครอมเวล (Oliver Cromwell) เป็นผู้ปกครอง (Protectorate) ได้เคยทดลองให้มีสภาเดียว แต่ภายหลังก็ต้องกลับมาให้มีสภาสูง (House of Lords) ตามเดิม และความจริงถ้าพิจารณาในแง่รัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร คือ (ไม่พิจารณารัฐธรรมนูญอังกฤษ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร และประเทศแรกที่ใช้ระบบสองสภา) แล้ว ระบบสภาเดียวเกิดขึ้นก่อนระบบสองสภาในคริสต์ศตวรรษที่ 18 และตอนต้นแห่งศตวรรษที่ 19 ในสมัยที่รัฐธรรมนูญระบอบประชาธิปไตยเกิดขึ้นใหม่ๆ ได้มีการนิยมนายกรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ เพนซิลเวเนียในอเมริกา (ก่อนหน้าที่จะรวมเป็นสหรัฐอเมริกา) ก็ได้มีระบบสภาเดียวแต่ภายหลังก็ต้องกลับไปใช้ระบบสองสภา ปัญหาที่ว่าสภานิติบัญญัติสภาเดียวหรือสองสภาได้เป็นปัญหาสำคัญที่ได้โต้เถียงกันมากสำหรับรัฐธรรมนูญฉบับแรกของมลรัฐต่างๆ (ซึ่งภายหลังได้รวมเข้าเป็นสหรัฐอเมริกา) ใน

<sup>13</sup> หยุด แสงอุทัย, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 9, น. 99 – 101.

ขณะเดียวกันนี้ประเทศอังกฤษ เบนแธม (Bentham) ก็ได้มีความเห็นว่าควรมีสภาเดียว แต่ประเทศอังกฤษก็ยังมี House of Lords อยู่จนทุกวันนี้ ทั้งนี้เพราะในทางการเมืองเป็นการง่ายที่จะก่อตั้งหรือไม่ก่อตั้งสถาบันขึ้นใหม่ แต่เป็นการยากที่จะทำลายสถาบันที่ก่อตั้ง หรือดำรงอยู่มานานแล้ว เพราะการที่มีสิ่งนั้นๆ มานับนานทำให้เกิดความเป็นมา (Tradition) ขึ้น ซึ่งเป็นอำนาจในทางสังคมอย่างหนึ่ง และเป็นการยากที่จะเลิกร้างสถาบันเหล่านี้ได้ภายหลัง

รัฐธรรมนูญแห่งประเทศฝรั่งเศสในสมัยปฏิวัติ ค.ศ. 1791 ได้มีหลักการให้สภานิติบัญญัติสภาเดียวซึ่งเป็นมติเกือบเป็นเอกฉันท์ของสมาชิกแห่งชาติ และรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1793 ก็ได้มีหลักการให้มีสภาเดียวเหมือนกัน แต่รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1795 ได้มีระบบสองสภา และประเทศฝรั่งเศสก็ได้ใช้ระบบสองสภามาจนถึง ค.ศ. 1848 จึงได้กลับไปมีระบบสภาเดียวอีก แต่ก็ได้ใช้ระบบสภาเดียวในช่วงระยะเวลาเล็กน้อยเท่านั้น ในทางปฏิวัติของฝรั่งเศสขณะที่ใช้ระบบสภาเดียวนี้ก็ได้ผลไม่เป็นที่พึงพอใจเพราะรู้สึกกันว่าเป็นการกดขี่ทำให้ไม่มีเสถียรภาพ (Stability) และทำให้มีการใช้อำนาจเกินขอบเขตรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับที่ถูกยกเลิกไป และฉบับใหม่ซึ่งกำลังใช้อยู่ทุกวันนี้ก็มีระบบสองสภา

รัฐต่างๆ ที่นำเอาระบบสภาเดียวไปทดลอง เช่น โปรตุเกส เม็กซิโกโบลิเวีย อีเควดอร์ เป็นต้น ฯลฯ ต่างก็เปลี่ยนมาใช้ระบบสองสภาในปัจจุบันนี้

ถ้าพิจารณาในแง่ของจำนวนรัฐที่ใช้ระบบสองสภาและสภาเดียวแล้ว ต้องถือว่าระบบสองสภาเป็นหลักเกณฑ์ ส่วนระบบสภาเดียวเป็นข้อยกเว้น เพราะจำนวนของรัฐที่ใช้ระบบสองสภามีมากกว่ารัฐที่ใช้ระบบสภาเดียวมากมาย รัฐธรรมนูญที่บัญญัติครั้งหลังๆ คือ รัฐธรรมนูญสหภาพโซเวียต ค.ศ. 1936 บราซิล ค.ศ. 1937 รัฐธรรมนูญพม่า ค.ศ. 1947 รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น ค.ศ. 1947 ก็ได้ใช้ระบบสองสภา

อย่างไรก็ดีรัฐต่างๆ ที่ใช้ระบบสองสภานั้น บางรัฐก็เป็นสหรัฐด้วย สำหรับที่เป็นสหรัฐนั้น ความจำเป็นที่จะต้องมีสองสภาย่อมมีมากขึ้น ผิดกับรัฐเดี่ยว เช่น ประเทศฝรั่งเศส เพราะโดยปกติสหรัฐมีสภากลาง คือ สภาที่ราษฎรเลือกตั้งผู้แทนตลอดทั่วอาณาเขต และสภานที่มีสมาชิกเป็นผู้แทนของมลรัฐ หรือซึ่งราษฎรมลรัฐเป็นผู้เลือกขึ้นมาดูแลผลประโยชน์ของมลรัฐนั้น

จากที่กล่าวมาย่อมเป็นข้อพิสูจน์ได้ว่าเกิดมีวุฒิสภาขึ้นนั้นมีเหตุผลของวิวัฒนาการทางการเมืองการปกครองเข้ามาเกี่ยวข้อง

#### 1.1.4.2 เป็นความนิยมหรือความต้องการของประชาชน

การมีวุฒิสภาอันเนื่องมาจากความนิยม หรือความต้องการของประชาชนนั้น มีตัวอย่างที่ศึกษาได้จากหลายประเทศ แต่ที่ผู้ศึกษาเห็นได้ว่าเด่นชัดมากที่สุดได้แก่ กรณีของญี่ปุ่น และของไทย

##### (1) กรณีของประเทศไทย<sup>14</sup>

ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ญี่ปุ่นปกครองโดยระบอบรัฐสภา ซึ่งเริ่มในสมัยจักรพรรดิ เมจิ ประกาศใช้รัฐธรรมนูญตามแนวทางของยุโรปเมื่อ ค.ศ. 1889 รัฐสภาเรียกในภาษาญี่ปุ่นว่า KOKKAI ซึ่งแปลเป็นภาษาอังกฤษว่า Imperial Diet หรือรัฐสภาแห่งจักรพรรดิ รัฐสภาของญี่ปุ่น ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชน และสภาขุนนาง (House of Peers) ซึ่งมีสมาชิกที่มาจากสมาชิกของราชวงศ์ข้าราชการระดับสูง และผู้ที่ได้รับพระบรมราชโองการแต่งตั้งจากองค์จักรพรรดิ และทั้งสองสภามีอำนาจเท่าเทียมกัน เว้นแต่กรณีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจพิจารณาร่างดังกล่าวได้ก่อน

รัฐบาลพลเรือนของญี่ปุ่นซึ่งแสดงออกถึงความเป็นผู้รักสันติมาตลอดไม่อาจต้านทานอิทธิพลของฝ่ายทหารที่เข้ามามีบทบาทครอบงำทางการเมืองได้ ฝ่ายทหารเข้าไปดำเนินการในจีน ค.ศ. 1928 ในที่สุดเหตุการณ์บานปลายถึงขั้นสังหารนายกรัฐมนตรี อินุคาคิ ชูโยชิ ในความพยายามก่อรัฐประหารเมื่อปี ค.ศ. 1932 แม้การก่อการดังกล่าวจะไม่ประสบความสำเร็จ แต่ก็มีผลเป็นการปิดฉากบทบาทของระบบการปกครองแบบรัฐสภา เนื่องจากฝ่ายทหารได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองมากขึ้นเป็นลำดับ และแม้ว่าจะมีความพยายามในการจัดตั้งรัฐบาลผสมระหว่างคณะทหารพรรคการเมือง และฝ่ายข้าราชการประจำขึ้นมาเพื่อแก้สถานการณ์ แต่หลังจากเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1936 เป็นต้นมา ปรากฏฝ่ายทหารได้เข้ามากุมบังเหียนทางการเมืองอย่างเต็มรูปแบบ และในปี ค.ศ. 1940 รัฐบาลทหารได้บังคับให้พรรคการเมืองยุบตัวเองพร้อมกับยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเมจิ

การปกครองภายใต้ระบอบเผด็จการทหารนำประเทศญี่ปุ่นสู่สงครามโลกครั้งที่ 2 และประสบความสำเร็จอย่างยับเยิน โดยเป็นประเทศเดียวที่ถูกถล่มด้วยระเบิดปรมาณูที่เมือง ฮิโร

<sup>14</sup> บุญศรี มิวังศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร :

ซิม่า และนางาซากิ จนญี่ปุ่นต้องประกาศยอมแพ้อย่างไม่มีเงื่อนไข กองทัพอเมริกันได้เข้ามายึดครองญี่ปุ่นภายใต้การนำของนายพล แม็คอาเธอร์ (Mac Arthur)

การยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ภายใต้การยึดครองของสัมพันธมิตร รัฐบาลญี่ปุ่น และคณะองคมนตรี ได้มีความพยายามร่วมกันในการรวบรวมความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหา และอุปสรรคของรัฐธรรมนูญเมจิ แล้วนำมาขยายร่างเป็นร่างรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับเมจิ และได้มีการเสนอร่างฯ ดังกล่าวต่อการบัญชาการทหารสูงสุดของฝ่ายสัมพันธมิตร เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1946 แต่อย่างไรก็ตามเมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ ผู้แทนกองบัญชาการทหารสูงสุดของฝ่ายสัมพันธมิตรได้เข้าพบรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศญี่ปุ่น แจ้งว่าร่างของฝ่ายญี่ปุ่นนั้นเป็นร่างที่ฝ่ายสัมพันธมิตร “ไม่อาจรับได้ด้วยประการทั้งปวง” พร้อมผู้แทนฝ่ายสัมพันธมิตรได้ยื่นร่างรัฐธรรมนูญที่เรียกว่า Mac Arthur Draft ที่ฝ่ายสัมพันธมิตรได้จัดทำขึ้นอย่างเร่งด่วน (กล่าวคือ ได้มีการจัดตั้งคณะทำงานเพื่อการนี้เมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1946 ซึ่งเป็นระยะเวลาเพียง 9 วันก่อนหน้านั้น) ให้แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศของญี่ปุ่น

หลังจากนั้นฝ่ายญี่ปุ่นได้พยายามติดต่อกับฝ่ายสัมพันธมิตรเพื่ออธิบายรายละเอียดของร่างของฝ่ายญี่ปุ่น แต่ไม่อาจโน้มน้าวให้ฝ่ายสัมพันธมิตรยอมรับได้ นายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นจึงเรียกประชุมคณะรัฐมนตรีในวันที่ 22 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1946 ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ดำเนินการตามแนวทางที่ฝ่ายสัมพันธมิตรเสนอแนะ คณะกรรมการยกร่างชุดใหม่จัดทำร่างตามแนวทางของฝ่ายสัมพันธมิตรจนสำเร็จในวันที่ 2 มีนาคม และได้ยื่นต่อฝ่ายสัมพันธมิตรอีกครั้งในช่วงเช้าของวันที่ 4 มีนาคม และในช่วงเย็นของวันเดียวกันเอง ผู้แทนฝ่ายญี่ปุ่นและฝ่ายสัมพันธมิตรได้ร่วมกันปรับปรุงร่างในขั้นสุดท้ายโดยการทำงานกันตลอดทั้งคืน และเป็นร่างฯ ที่พร้อมเสนอต่อสภาในช่วงบ่าย วันที่ 5 มีนาคม นั้นเอง

เดิมทีเดียวทางกองบัญชาการทหารอเมริกันประสงค์จะให้รูปแบบสภาเดียวสำหรับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของญี่ปุ่น แต่ทางฝ่ายญี่ปุ่นได้คัดค้านแนวความคิดดังกล่าว และขอรับรองอย่างหนักแน่นให้คงใช้รูปแบบสภาคู่ จนเป็นผลสำเร็จทำให้รัฐสภาญี่ปุ่นตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ประกอบด้วย 2 สภา เช่นเดิม โดยสภาล่างคือสภาผู้แทนราษฎร ส่วนสภาสูงเปลี่ยนจากสภาขุนนางมาเป็นวุฒิสภา (House of Councillors) โดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในรูปแบบใหม่ดังกล่าวต่างมีอำนาจไม่เท่าเทียมกัน

จากที่กล่าวมาเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความนิยม หรือเป็นความต้องการของประชาชนชาวญี่ปุ่นที่ผ่านทางผู้แทนฝ่ายญี่ปุ่นที่ได้พยายามต่อสู้กับผู้ยึดครองเพื่อที่จะคงไว้ซึ่งระบบสองจนเป็นผลสำเร็จ

## (2) กรณีของประเทศไทย

กรณีของประเทศไทยที่สะท้อนให้เห็นถึงความต้องการของประชาชนอย่างเด่นชัดให้มีสถานิติบัญญัติสองสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ.2540 และฉบับ พ.ศ. 2550 (ฉบับปัจจุบัน) กล่าวคือ

### (2.1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

สรุปความจาก สมคิด เลิศไพฑูรย์ ได้ว่า<sup>15</sup>

การร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ได้มีการร่างรัฐธรรมนูญโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีกระบวนการร่างโดยมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนประกอบการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ประชาชนมีความต้องการให้มีสองสภา และให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง โดยไม่ต้องการให้สมาชิกวุฒิสภาสังกัด หรือเกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง เป็นหลักการใหม่ของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540

ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2550<sup>16</sup> ก็ได้จัดทำขึ้นด้วยวิธีการให้สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นในส่วนรัฐสภาให้มีสองสภาคือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา<sup>17</sup> เมื่อจัดทำร่างเสร็จ สภาร่างรัฐธรรมนูญได้เผยแพร่ให้ประชาชนทราบเพื่อให้ความเห็นชอบแก่ร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ การออกเสียงลงประชามติปรากฏว่าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติเห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาใช้บังคับ ประธานสนธิบัญญัติแห่งชาติจึงนำร่างรัฐธรรมนูญทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยให้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยสืบไป ทรงพระราชดำริว่าสมควรพระราชทานพระบรมราชานุมัติตามมติมหาชน

จึงมีพระบรมราชโองการดำรัสเหนือเกล้าเหนือกระหม่อมให้ตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้ขึ้นไว้ใช้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ซึ่งได้ตราไว้ ณ วันที่ 1 ตุลาคม พุทธศักราช 2549 ตั้งแต่วันประกาศนี้เป็นต้นไป

<sup>15</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 12*, น. 19 - 40 และ 205 – 210.

<sup>16</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 (คำปรารภ)

<sup>17</sup> ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับลงประชามติในวันอาทิตย์ที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2550

จากที่กล่าวมาแสดงให้เห็นว่าเป็นความนิยม หรือความต้องการของประชาชนที่ต้องการให้มีวุฒิสภา

#### 1.1.4.3 เป็นเหตุผลของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ

เหตุผลที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีความประสงค์จะให้วุฒิสภาอาจเกิดขึ้นพร้อมกับความนิยมหรือความต้องการของประชาชนได้เป็นเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นเพิ่งกล่าวมาผู้ร่างรัฐธรรมนูญญี่ปุ่นมีความต้องการที่จะให้มีวุฒิสภาเรียกร้องต่อรองกับฝ่ายสัมพันธมิตรให้ญี่ปุ่นมีวุฒิสภา ส่วนของไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับ 2540, และ 2550 คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญก็มีความประสงค์ให้มีวุฒิสภาเช่นกัน

#### 1.1.4.4 เป็นเหตุผลของผู้มีอำนาจให้รัฐธรรมนูญ

เหตุผลของผู้มีอำนาจให้รัฐธรรมนูญอาจเกิดขึ้นตามความประสงค์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญและประชาชนได้พร้อมกันด้วยเสียเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งในกรณีของญี่ปุ่นได้ผ่านขั้นตอนกระบวนการร่างและพิจารณาร่างแล้ว รัฐธรรมนูญซึ่งมีเนื้อหาให้มีวุฒิสภา พระเจ้าจักรพรรดิทรงเห็นชอบด้วยจึงได้ลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในวันที่ 3 ธันวาคม 2546 โดยมีผลใช้บังคับในอีกหกเดือนข้างหน้า

ส่วนของไทย ทั้งตามรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 และ 2550 พระมหากษัตริย์ทรงเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับตามร่างรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้มีวุฒิสภาจึงได้ลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ

การที่พระมหากษัตริย์ของญี่ปุ่นและไทยซึ่งเป็นผู้ให้รัฐธรรมนูญทรงเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญให้มีวุฒิสภา และลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้รัฐธรรมนูญ จึงนับเป็นเหตุผลของผู้ให้รัฐธรรมนูญนั่นเอง

## 1.2 ที่มาของสมาชิกรัฐสภา<sup>18</sup>

สมาชิกรัฐสภาอาจมีที่มาได้ 3 ทางด้วยกัน คือ แต่งตั้ง เลือกตั้ง แต่งตั้งผสมเลือกตั้ง

### 1.2.1 มาจากการแต่งตั้งสมาชิกรัฐสภา

การได้มาซึ่งสมาชิกรัฐสภาระบบนี้ไม่ค่อยได้เป็นที่นิยมมากนักเนื่องจากไม่สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย

ในด้านหลักการประชาธิปไตยนั้นจะพบว่าผู้ที่ถือว่าเป็นผู้แทนของปวงชนได้จะต้องมาจากการเลือกตั้งของปวงชน ซึ่งถือเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย การเลือกตั้งจะเป็นโดยวิธีใดก็ตามแต่ประชาชนเจ้าของอำนาจจะต้องมีสิทธิเลือกตั้งอย่างเสรีปราศจากการข่มขู่บังคับด้วยประการทั้งปวง ดังนั้นรัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้การลงคะแนนเลือกตั้งต้องเป็นการลงคะแนนลับ ถ้าอธิบายด้วยหลักนี้วุฒิสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งย่อมไม่ใช่ผู้แทนปวงชน และแม้แต่ในอังกฤษเองซึ่งเราถือว่าเป็นแม่แบบของระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา เขาก็ไม่ได้ถือว่าสภาขุนนาง (House of Lords) เป็นสภาผู้แทนของปวงชน คงถือเป็นสภาของชั้นสูง และเนื่องจากอังกฤษไม่มีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร จึงไม่มีการกำหนดเป็นลายลักษณ์อักษรว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน เช่น ประเทศที่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร

ด้วยเหตุนี้ประเทศที่ตระหนักถึงหลักการประชาธิปไตยที่ถือเอาการเลือกตั้งเป็นวิธีการมอบอำนาจของประชาชนให้แก่ผู้ที่เขาเลือกจึงได้เลิกสภาที่ 2 หรือสภาสูง หรือก็ทำให้สภาสูงมาจากการเลือกตั้งเสีย ประเทศที่ใช้ระบบนี้ได้แก่ประเทศ ฝรั่งเศส ในสมัย La Monarchies de Juilliet ประเทศจอร์แดน แคนาดา ฟิจิ ประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญหลายฉบับ ฯลฯ

### 1.2.2 มาจากการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา

การเลือกตั้งมี 2 ระบบ คือการเลือกตั้งโดยตรง และการเลือกตั้งโดยทางอ้อม<sup>19</sup>

ศ.ดร. หยุต แสงอุทัย ได้ให้คำจำกัดความ และข้อดีข้อเสียของการเลือกตั้งโดยตรง และโดยอ้อมอย่างละเอียดว่า

<sup>18</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 12, น. 199 – 203.

<sup>19</sup> หยุต แสงอุทัย, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 9, น. 361 – 369.

### “1.2.2.1 การเลือกตั้งโดยตรง

หลักการเลือกตั้งโดยตรงหมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียง เลือกตั้งผู้แทนของตนโดยตรง

#### (1) ข้อดีของการเลือกตั้งโดยตรง

การเลือกตั้งโดยตรงมีข้อดีคือ

(1.1) ได้ผู้แทนตามเจตจำนงของราษฎรโดยตรง เพราะราษฎรได้เลือกตั้งผู้แทนเองจึงถูกต้องตามหลักประชาธิปไตย

(1.2) ในการเลือกตั้งโดยตรง ผู้แทนย่อมมีความใกล้ชิด และต้องเอาใจใส่ต่อทุกข์สุขของราษฎรซึ่งเลือกตั้งตนขึ้นมา

(1.3) ในการเลือกตั้งโดยตรงย่อมเป็นการยากที่จะใช้อิทธิพลหรือสินจ้างรางวัล เพราะผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีเป็นจำนวนมาก

(1.4) ผู้แทนซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากราษฎร ย่อมรู้สึกดีแก่ใจว่าเขาได้รับการสนับสนุนจากราษฎรฝ่ายข้างมากในเขตเลือกตั้ง ฉะนั้นจึงย่อมปฏิบัติงานในสภาด้วยความมั่นใจ เพราะรู้สึกว่ามีราษฎรข้างมากหนุนหลังอยู่

(1.5) การเลือกตั้งโดยตรงเป็นการยกย่องว่าราษฎรมีความรู้ที่พอจะใช้สิทธิเลือกตั้งได้เอง ราษฎรเองก็มีความภูมิใจ และเห็นว่าการกิจการของประเทศชาติเป็นกิจการของตนเอง ซึ่งตนจะต้องร่วมมืออย่างใกล้ชิดในลักษณะที่ว่าได้ด้วยกันเสียด้วยกัน

(1.6) ในการเลือกตั้งโดยตรงราษฎรย่อมสำนึกในความรับผิดชอบมากขึ้น เพราะตนเป็นผู้ตัดสินใจเลือกผู้แทนของตนเอง และย่อมมีความสนใจในทางการเมือง ซึ่งเป็นสาระสำคัญของประชาธิปไตยเปรียบได้เหมือนผู้ลงมือแข่งขันกีฬาด้วยตนเอง ย่อมสนใจในการแพ้ชนะมากกว่าผู้เข้าชม แต่ในการเลือกตั้งโดยทางอ้อมราษฎรมีฐานะคล้ายผู้เข้าชมกีฬาเท่านั้น ฉะนั้นในการเลือกตั้งโดยตรงราษฎรย่อมสนใจที่จะพิจารณาความสามารถของผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือความคิดเห็นของผู้สมัครรับเลือกตั้งเอง หรือนโยบายของพรรคการเมืองที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกอยู่ และพยายามใช้สิทธิเลือกตั้งเพื่อหวังชัยชนะในการเลือกตั้งของผู้ที่ตนใคร่จะให้เป็นผู้แทน

(1.7) เมื่อราษฎรเลือกตั้งผู้แทนโดยตรงราษฎรก็ย่อมจะคอยเฝ้าดูว่าการกระทำของผู้แทนหลังจากได้รับเลือกตั้งแล้วได้ตรงตามเจตจำนงของราษฎรหรือไม่ ผู้แทนราษฎรได้ประพฤติตนอย่างไร ซึ่งเท่ากับว่าราษฎรทั่วประเทศได้คอยควบคุมผู้แทนอีกชั้นหนึ่ง ทั้งนี้ทำให้ผู้แทนระมัดระวังตัวอยู่เสมอ ไม่กล้ากระทำการขัดกับเจตจำนงของราษฎร เพราะเป็นธรรมดาที่ได้เป็นผู้แทนอยู่แล้วย่อมยากได้รับเลือกตั้งให้เป็นผู้แทนในการเลือกตั้งในคราวหน้าอีก

(2) ข้อเสียของการเลือกตั้งโดยตรง

การเลือกตั้งโดยตรงมีข้อเสียต่อไปนี้

(2.1) ในประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตยใหม่ๆ ราษฎรยังไม่รู้จักและชินต่อการปกครองชนิดนี้ การให้ราษฎรออกเสียงตั้งผู้แทนโดยตรงย่อมเป็นการเสี่ยงภัยมากเกินไปเพราะราษฎรอาจเลือกตั้งผู้แทนไม่ถูกต้อง ทำให้ได้บุคคลที่ไม่มีความสามารถเป็นผู้แทน หรือราษฎรอาจเลือกตั้งผู้แทนที่มีความคิดเห็นในระบบเก่า ซึ่งจะพยายามเปลี่ยนแปลงการปกครองเข้าสู่ระบบเดิมอีก หรือพยายามขัดขวางการดำเนินการตามระบอบใหม่

(2.2) ในการเลือกตั้งโดยตรง โดยที่เขตเลือกตั้งใหญ่ ราษฎรอาจรู้จักตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งมีคุณสมบัติอย่างไร

#### 1.2.2.2 การเลือกตั้งโดยทางอ้อม

การเลือกตั้งโดยทางอ้อมนั้นหมายถึง กรณีที่มีบุคคลหรือสภามาเป็นกลางระหว่างราษฎรกับผู้แทน โดยราษฎรเป็นผู้เลือกตั้งบุคคลหรือสภาเสียขั้นหนึ่งก่อนแล้วบุคคลหรือสภาดังกล่าวจึงลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้แทนอีกขั้นหนึ่ง การเลือกตั้งทางอ้อมนี้อาจมีคนกลางหลายๆ ขั้นก็ได้ เช่น ให้ราษฎรในตำบลหนึ่งเลือกผู้แทนตำบล แล้วให้ผู้แทนตำบลไปลงคะแนนเสียงแทนในกรณีประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2489 ก็ได้ใช้หลักการเลือกตั้งโดยทางอ้อมในต่างประเทศที่ใช้ระบบนิติบัญญัติ 2 สภา เช่น ประเทศฝรั่งเศส รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ให้สภาจังหวัด หรือสภาท้องถิ่น เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาอีกขั้นหนึ่ง

(1) ข้อดีของการเลือกตั้งโดยทางอ้อม

การเลือกตั้งโดยทางอ้อมมีข้อดี คือ

(1.1) การเลือกตั้งทางอ้อมทำให้การเลือกตั้งผู้แทนง่ายเข้า ทั้งนี้เพราะถ้าจะให้ราษฎรเลือกตั้งโดยตรงแล้ว เมื่อเขตเลือกตั้งกว้างใหญ่ ย่อมไม่ใช่เป็นการง่ายที่ประชาชนจะทราบว่าใครเป็นผู้ที่สมควรจะได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนเพราะราษฎรส่วนมากย่อมไม่รู้จักผู้สมัครเลือกตั้งตลอดจนคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง แต่ทำให้ราษฎรเลือกผู้แทนตำบลราษฎรที่อยู่ในตำบลย่อมทราบว่าใครบ้างในตำบลนั้นซึ่งเหมาะสมจะไปเลือกตั้งผู้แทนแทนตน สำหรับราษฎรการเลือกตั้งคนกลางไปเลือกตั้งผู้แทนอีกขั้นหนึ่งจึงง่ายกว่าเลือกตั้งผู้แทนโดยตรง กล่าวเมื่อราษฎรเลือกคนที่เหมาะสมที่สุดในตำบลในเป็นผู้แทนตำบลและ ผู้แทนตำบลไปเลือกผู้แทนจากผู้ที่เหมาะสมที่สุดอีกขั้นหนึ่ง

(1.2) การเลือกตั้งโดยทางอ้อมนอกจากจะเป็นวิธีเลือกตั้งที่ง่ายดังกล่าวยังมีผลทำให้เป็นที่ถกเถียงกันเป็นชั้นๆ กล่าวคือ ราษฎรเลือกตั้งเพื่อบุคคลที่เขาเห็นว่ามีความสามารถที่สุดให้เป็นผู้แทน กล่าวคือ ราษฎรมีหน้าที่อย่างเดียวกันคือ คัดเลือกคนที่เขาเห็นว่ามีความสามารถที่สุดไปเลือกตั้งผู้แทน แทนเขาเท่านั้น

(1.3) ในการเลือกตั้งทางอ้อม ผู้เลือกตั้งผู้แทนราษฎรย่อมมีจำนวนน้อยจึงยากที่จะหวั่นไหวตามอารมณ์อันร้อนแรงของประชาชน ฉะนั้นการเลือกตั้งผู้แทนจึงกระทำด้วยความระมัดระวังมากกว่า และด้วยความรับผิดชอบมากกว่าที่จะให้ราษฎรเลือกตั้งผู้แทนโดยตรง

(1.4) ในกรณีที่มีสภาสูงหรือสภาที่ 2 เช่น วุฒิสภาถ้าใช้วิธีการเลือกตั้งโดยทางอ้อมมักจะไม่มีใครมีการเปลี่ยนตัวสมาชิกที่ออกไปตามวาระมักจะได้เลือกตั้งซ้ำอีก ซึ่งเหมาะกับสถานะของสภาสูงที่ควรจะเป็นสภาที่มั่นคง

## (2) ข้อเสียของการเลือกตั้งโดยทางอ้อม

การเลือกตั้งโดยทางอ้อมมีข้อเสียดังต่อไปนี้

(2.1) การเลือกตั้งโดยทางอ้อมทำให้มีการทุจริตได้ง่าย เพราะผู้เลือกตั้งสมาชิกสภา มีจำนวนน้อยผู้สมัครรับเลือกตั้งอาจใช้อิทธิพลบังคับข่มขู่ หรือให้สินจ้างรางวัลได้ง่าย ต่างกับการเลือกตั้งโดยตรงที่มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก การใช้อิทธิพลหรือสินจ้างรางวัลจึงกระทำได้ยาก นอกนั้นคนกลางที่จะไปเลือกตั้งผู้แทนมีหน้าที่เฉพาะการเลือกตั้งเท่านั้นไม่ได้ดำรงตำแหน่งถาวรอะไร ฉะนั้นการที่จะรับสินจ้างรางวัลจึงไม่มีอะไรจะเสี่ยงภัย นอกจากว่าถ้าราษฎรทราบเรื่องสินจ้างรางวัลก็เพียงไม่เลือกตั้งให้ตนเป็นคนกลางซ้ำอีกเท่านั้น

(2.2) ในการเลือกตั้งโดยทางอ้อมไม่มีอะไรรับประกันได้ว่าผู้รับเลือกตั้งจะเป็นผู้แทนเจตจำนงของราษฎรและผู้รับเลือกตั้งจะเป็นบุคคลที่ราษฎรต้องการ เพราะมีคนกลางไปเลือกตั้งแทนราษฎรอีกชั้นหนึ่ง ฉะนั้นจึงอาจถือได้ว่าขัดกับหลักประชาธิปไตย

(2.3) ในการเลือกตั้งโดยอ้อมโดยที่คนกลางซึ่งจะเป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกสภา มีจำนวนน้อยคนกลางนี้จึงมีอำนาจมาก อาจบังคับให้สมาชิกสภาปฏิบัติตามความประสงค์ของคนกลางซึ่งอาจไม่มีเจตจำนงของราษฎรก็ได้ ทั้งนี้เพราะสมาชิกสภาย่อมอยากได้รับเลือกตั้งอีกและย่อมจะคิดว่าคราวหน้าผู้ที่จะเลือกตั้งตนก็คงจะเป็นคนกลางชุดเดียวกันนั่นเอง สมาชิกสภาจึงอาจต้องประจบประแจงคนกลางผู้เลือกตั้งนี้ยิ่งกว่าที่จะคำนึงถึงเจตจำนงของราษฎรเอง

(2.4) การเลือกตั้งโดยทางอ้อมเป็นการเหยียบย่ำราษฎรว่ายังไม่รู้จักรู้จักใช้สิทธิเลือกตั้งเมื่อเป็นเช่นนี้ราษฎรก็ขาดความสนใจในการเมือง ซึ่งการขาดความสนใจในการเมืองนี้จะเป็นภัยต่อระบอบประชาธิปไตย

(2.5) ในการเลือกตั้งโดยทางอ้อม เมื่อราษฎรไม่ได้ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยตรง ความสำคัญในความรับผิดชอบของราษฎรก็น้อย เพราะราษฎรรู้สึกว่าเขาร่วมมือในการเลือกตั้งอย่างห่างๆ ไม่เหมือนกับการใช้สิทธิเลือกตั้งโดยตรง

(2.6) การเลือกตั้งโดยทางอ้อมทำให้การเลือกตั้งล่าช้าเพราะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งสองครั้งหรือกว่านั้นขึ้นไป แล้วแต่ที่จะเป็นการเลือกตั้งทางอ้อมสองชั้นหรือสามชั้น

(2.7) เมื่อมีการเลือกตั้งทางอ้อมสองชั้นหรือกว่านั้นค่าใช้จ่ายของรัฐในการเลือกตั้งก็มากขึ้นจึงเป็นการเลือกตั้งที่ไม่ประหยัดค่าใช้จ่าย

ประเทศที่ใช้ระบบเลือกตั้งโดยตรงได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น ออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา และประเทศที่ใช้ระบบการเลือกตั้งโดยทางอ้อม เช่น ประเทศเนเธอร์แลนด์ ฝรั่งเศส และไทย ตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 พ.ศ. 2489

### 1.2.3 มาจากการแต่งตั้งผสมกับการเลือกตั้ง

ระบบนี้เป็นระบบผสมผสานระหว่าง 2 วิธีแรก (แต่งตั้งผสมผสาน) ประเทศที่ใช้ระบบนี้ได้แก่

ประเทศเบลเยียม มีสมาชิกวุฒิสภา (Senate) 184 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรง 109 คน เลือกตั้งทางอ้อมจากสภาท้องถิ่น 50 คน และอีก 25 คน มาจากการเลือกตั้งของสภาสูง

ประเทศสเปนมีสมาชิกวุฒิสภา 256 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรง 208 คน และแต่งตั้ง 48 คน

ประเทศมาเลเซียมีสมาชิกวุฒิสภา 69 คน มาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อม 26 คน และแต่งตั้ง 43 คน

### 1.2.4 สมาชิกวุฒิสภาควรมีที่มาจากการเลือกตั้ง

ที่มาของสมาชิกวุฒิสภามีที่มาจาก 3 แนวทางดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งแต่ละวิธีได้มาต่างมีข้อดีข้อเสียด้วยกันอยู่ แต่อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติย่อมจะต้องเลือกแนวทางใดทางหนึ่งหรือวิธีการผสมผสานกันตามความจำเป็นและเหมาะสมกับสภาวะบ้านเมืองในขณะนั้น คำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นหลักด้วย ซึ่งได้มีผู้สรุปถึงวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาไว้หลายท่านที่เห็นว่าสมาชิกวุฒิสภาควรมีที่มาจากเลือกตั้ง อาทิ

ความเห็นศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย ได้กล่าวไว้ว่า<sup>20</sup>

“ตามความเห็นส่วนตัวของผู้เขียน ถ้าประเทศไทยไม่มีสมาชิกประเภทที่ 2 (แต่งตั้ง) ก็ควรจะไ้ระบบสองสภาอย่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511) แต่ควรจะให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติสภาที่ 2 (วุฒิสภา) โดยใช้วิธีการเลือกตั้งทางอ้อม” วิธีนี้ฝรั่งเศสใช้อยู่

ความเห็นศาสตราจารย์ ดร. สมภพ โหตระกิตย์ (ผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511) ได้กล่าวไว้ว่า<sup>21</sup>

“การดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาสูงในระยะเริ่มแรกมักจะเป็นไปตามธรรมเนียมและเหตุผลในทางประวัติศาสตร์ สังคม หรือเศรษฐกิจ แต่ในปัจจุบันมีความโน้มเอียงที่จะให้สมาชิกสภาสูงได้รับเลือกตั้งจากราษฎรโดยตรงโดยกำหนดคุณสมบัติเป็นพิเศษแตกต่างจากสมาชิกสภาล่าง”

ซึ่งมีใช้อยู่ในสหรัฐอเมริกา และประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

จึงสรุปได้ว่าสมาชิกวุฒิสภาควรมีที่มาจากการเลือกตั้ง ส่วนจะเลือกตั้งทางตรงหรือทางอ้อมก็ต้องพิจารณาถึงสภาพแวดล้อมทางสังคม การเมือง และการปกครองของไทย และบทเรียนที่ผ่านมามีด้วย ในการกำหนดวิธีการได้มาของสมาชิกวุฒิสภาด้วย

### 1.3 สถานภาพของสมาชิกวุฒิสภา

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางอ้อมในระบบสองสภามีวุฒิสภาเป็นสภาที่ 2 ดำรงสถานภาพการเป็นผู้แทนของประชาชนฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นผู้ตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ และสถานภาพอื่นตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ แต่ในการศึกษานี้จะให้น้ำหนักกับสถานภาพการเป็นผู้แทนเพื่อให้ตรงกับหัวข้อเรื่องการศึกษาเป็นสำคัญกล่าวคือ

<sup>20</sup> หยุต แสงอุทัย, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 9, น. 106.

<sup>21</sup> สมภพ โหตระกิตย์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 4, น. 68 – 69.

### 1.3.1 สถานภาพการเป็นผู้แทนของประชาชน

สถานภาพการเป็นผู้แทนของประชาชนของวุฒิสภาที่มีที่มาจากแนวคิดทฤษฎีพื้นฐานในการใช้อำนาจอธิปไตยของราษฎร ซึ่งสำหรับการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้น คือการปกครองที่ใช้อำนาจสูงสุดในประเทศ หรือที่มักเรียกกันว่า “อำนาจอธิปไตย” (Sovereignty) มาจากราษฎร ราษฎรทุกคนเป็นผู้ใช้อำนาจนี้ แต่อย่างไรก็ตามการใช้อำนาจอธิปไตยของราษฎรตามระบอบประชาธิปไตยนั้น แบ่งออกได้เป็น 3 แบบด้วยกันคือ ราษฎรใช้อำนาจโดยตรง (Direct government) ราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางผู้แทน (Indirect government) และราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยกึ่งโดยตรง (Semi direct government) ซึ่งการใช้อำนาจอธิปไตยในแต่ละแบบนี้มีลักษณะดังนี้<sup>22</sup>

#### 1.3.1.1 การใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชน

##### (1) ราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง

การปกครองชนิดนี้ราษฎรร่วมกันจัดการปกครองบ้านเมือง และออกกฎหมายเอง จะตั้งผู้แทนขึ้นก็แต่สำหรับงานธุรการ งานด้านตุลาการ ส่วนงานในด้านจัดทำกฎหมายนั้นราษฎรทำเองโดยตรงในทางปฏิบัติใช้วิธีให้มีการประชุมกันออกกฎหมายเป็นครั้งคราว และมีเจ้าหน้าที่บริหารไปตามกฎหมายอีกส่วนหนึ่ง วิธีนี้เดิมใช้อยู่ในประเทศกรีก (โบราณ) ในปัจจุบันยังใช้อยู่ในประเทศ สวิตเซอร์แลนด์ สำหรับในบางมลรัฐ กล่าวคือ ถึงปีราษฎรก็มาประชุมกันพิจารณาออกกฎหมาย หรือการจัดระเบียบบภาชีอากรเสร็จแล้วก็เป็นที่กรรมการของมลรัฐที่จะทำงานต่อไปนั้น วิธีนี้ใช้ได้ผลดีเฉพาะในท้องที่ที่มีพลเมืองน้อย และมีความเจริญในทางจิตใจใกล้เคียงกัน แต่ท้องที่ใดมีพลเมืองมากก็ย่อมเป็นการยากที่จะใช้วิธีมาประชุมออกเสียงจัดทำกฎหมายได้ ด้วยเหตุนี้ประเทศต่างๆ จึงไม่นิยมใช้การปกครองโดยราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง และหันมาใช้ระบอบการปกครองซึ่งราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางผู้แทน

##### (2) ราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางผู้แทน

การปกครองชนิดนี้ราษฎรเป็นผู้เลือกบุคคลจำนวนหนึ่งให้เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนผู้ที่ถูกเลือกจึงเป็นผู้แทนของราษฎรให้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนราษฎร การเลือกตั้งจึงเป็นลักษณะสำคัญของการปกครองแบบนี้ ซึ่งได้เริ่มมีขึ้นในประเทศอังกฤษแล้วแพร่หลายไปในประเทศต่างๆ จนเป็นที่นิยมอยู่ในเวลานี้

<sup>22</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 12, น. 154 – 158.

หลักการเป็นผู้แทนราษฎร หรือผู้แทนปวงชนนั้นมีทฤษฎีเบื้องต้นอยู่ 2 ทฤษฎี ได้แก่ ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน และทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ

#### (2.1) ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน หรือ ประชาชน

เจ้าของทฤษฎีนี้คือ จักจาคูซโซ (Jean - Jacques Rousseau) ซึ่งได้เสนอในหนังสือ สัญญาประชาคม (Social Contract) โดยถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนทุกคนที่มา รวมอยู่กันเป็นสังคม ทุกคนมีส่วนเป็นเจ้าของตามสัดส่วนของตน เช่น สังคมหนึ่งมีสมาชิก 10,000 คน สมาชิกแต่ละคนก็จะเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยคนละ 1 ส่วนใน 10,000 ส่วน ดังนั้นแต่ละคน จึงมีส่วนในการมอบอำนาจที่ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้เลือกผู้แทนขึ้น ซึ่งทฤษฎีของ รูซโซ เป็น ประชาธิปไตยมากจึงส่งผลที่สำคัญคือ

##### (2.1.1) ราษฎรแต่ละคนมีสิทธิที่จะเลือกผู้ปกครอง

ทั้งนี้เพราะการแสดงออกซึ่งส่วนแห่งอำนาจอธิปไตยของตนอันนำมาซึ่งหลักที่รู้จักกันดี ก็คือหลัก “การเลือกตั้งอย่างทั่วถึง” (Universal Suffrage) เพราะถือว่าการเลือกตั้งเป็นสิทธิของทุกคน มิใช่เป็นหน้าที่จึงไม่อาจมีการจำกัดสิทธิได้ดังที่ รูซโซ กล่าวว่า “สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิที่ไม่มีอะไรจะมาพรากไปจากประชาชนได้”

##### (2.1.2) การมอบอำนาจภายใต้อาณัติของราษฎร (Imperative Mandate) ในเขตเลือกตั้ง

การมอบอำนาจของราษฎรให้ผู้แทนนั้นเป็นการมอบอำนาจในลักษณะที่ผู้แทนต้องอยู่ ภายใต้อาณัติของราษฎรผู้เลือกตั้ง ผู้แทนแต่ละคนไม่ถือว่าเป็นผู้แทนของราษฎรทั้งประเทศ แต่เป็นผู้แทนของเขตเลือกตั้งของตน ผู้แทนต้องอยู่ใต้คำสั่งและการควบคุมจากผู้เลือกตั้ง ทฤษฎีนี้จึง สนับสนุนการปกครองแบบประชาธิปไตยกึ่งโดยตรง (Semi direct democratic)

##### (2.1.3) ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนสนับสนุนให้ประชาชนใช้อำนาจได้ตลอดเวลา

ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนเป็นทฤษฎีที่สนับสนุนอำนาจของประชาชน สนับสนุนให้ประชาชนใช้อำนาจได้ตลอดเวลา ทฤษฎีนี้จึงปฏิเสธระบบการปกครองแบบ สมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

#### (2.2) ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ

หลังจากปฏิวัติใหญ่ฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 สภาล่างรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสในขณะนั้นได้ เสนอทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยเสียใหม่ โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของ “ชาติ” แทนที่จะเป็นของ “ปวงชน” หรือ “ราษฎร” โดยให้เหตุผลว่าชาติมีสภาพความเป็นจริงที่อยู่เหนือราษฎร ซึ่งมีชีวิตอยู่

ในช่วงเวลาหนึ่งๆ เท่านั้น ชาติเป็นนิติบุคคลที่มีชีวิตจิตใจดำรงอยู่คงทนกว่าราษฎรในแต่ละยุคสมัยเป็นความต่อเนื่องของราษฎรในสังคมนั้นๆ โดยสรุปก็คือชาติเป็นสิ่งที่เหนือกว่าราษฎร เพราะเป็นผลสังเคราะห์จากประวัติศาสตร์ทางความเป็นปึกแผ่นของราษฎรทุกยุคทุกสมัย

ศาสตราจารย์ ดูแวร์เซ (Duverger) กล่าวว่า “ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาตินี้ สอดคล้องกับความปรารถนาของพวกบัวร์ชัวส์เสรีนิยม ซึ่งต้องการให้อำนาจตั้งอยู่บนพื้นฐานของการเลือกตั้ง และการเป็นผู้แทนพร้อมๆ กัน ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงระบบอภิชนาธิปไตย และเพื่อยับยั้งมิให้ประชาชนใช้เลือกตั้งเพื่อใช้อำนาจอธิปไตยเสียเอง” ซึ่งผลของทฤษฎีนี้ก็คือ

(2.2.1) ชาติเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยไม่ใช่ปวงชน หรือ ราษฎร

ชาติเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยไม่ใช่ปวงชน หรือ ราษฎร อำนาจเลือกตั้งเป็นสิ่งที่ชาติมอบให้แก่ราษฎรในฐานะเป็นองค์กรที่มีหน้าที่เลือกผู้แทนชาติ ดังนั้นการเลือกตั้งของราษฎรจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ไม่ใช่การใช้สิทธิ ชาติจึงมีสิทธิที่จะมอบอำนาจเลือกตั้งให้แก่ราษฎรที่เห็นว่าเหมาะสมได้ การเลือกตั้งจึงไม่จำเป็นต้องเป็นแบบที่ทั่วถึง (Universal Suffrage) มีการจำกัดสิทธิในการเลือกตั้งได้

(2.2.2) ผู้แทนแต่ละคนถือเป็นผู้แทนของชาติ

ผู้แทนแต่ละคนไม่ได้เป็นผู้แทนราษฎรในแต่ละเขตเลือกตั้งที่เลือกตนเท่านั้น แต่เป็นผู้แทนของคนทั้งหมดถือเป็นผู้แทนของชาติ และไม่อยู่ภายใต้อาณัติของราษฎรผู้เลือกตั้งตนมา

(2.2.3) ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติไม่ปฏิเสธการมีพระมหากษัตริย์เป็นมุข

การที่ทฤษฎีนี้ไม่ปฏิเสธระบบการปกครองที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข แต่อย่างไรก็ตามหากชาติประสงค์จะเปลี่ยนผู้ปกครองไม่เป็นเป็นรูปแบบอื่นก็สามารถทำได้

(3) รัฐธรรมนูญไทย พ.ศ. 2540 และปัจจุบันใช้ทั้ง 2 ทฤษฎีผสมกัน

หากพิจารณารัฐธรรมนูญไทยทั้งฉบับ พ.ศ. 2540 และ 2550 จะพบว่า ใช้ทั้งทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ และทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนผสมกันโดยพิจารณาจาก

(3.1) การใช้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนแสดงออกโดยรัฐธรรมนูญบัญญัติให้การเลือกตั้งอย่างทั่วถึง (Universal Suffrage) รับรองให้ประชาชนลงประชามติได้ประชาชนมีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย และมีสิทธิเข้าชื่อเพื่อถอดถอนผู้แทนราษฎรของตน

(3.2) การใช้ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ แสดงออกโดยรัฐธรรมนูญบัญญัติให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ และผู้แทนแต่ละคนเป็นผู้แทนของราษฎรในแต่ละเขตเลือกตั้งของตนเท่านั้น

#### (4) ราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง

การปกครองแบบนี้เป็นวิธีผสมระหว่างราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง และราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางผู้แทน โดยมีผู้แทนอย่างราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางผู้แทน แต่ราษฎรมิได้มอบอำนาจแก่ผู้แทนทั้งหมด มีการสงวนบางเรื่องเกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมาย ซึ่งบางกรณีให้เสนอร่างกฎหมายไปขอความเห็นราษฎรทั้งหมดคือ (Referendum) หรือราษฎรเสนอร่างกฎหมายไปยังรัฐสภาก็ได้คือ (Initiative) วิธีนี้ใช้ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ แต่ใช้เฉพาะกิจการบางเรื่องเท่านั้นมิได้ใช้โดยทั่วไป

#### 1.3.1.2 ประเทศส่วนใหญ่ใช้ระบบราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางผู้แทน

ศาสตราจารย์ สมคิด เลิศไพฑูรย์ ได้กล่าวไว้ว่า

ในปัจจุบันจะพบว่านานาประเทศส่วนใหญ่ได้ใช้ระบบราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางผู้แทน โดยมีเพียงส่วนน้อยที่ยังคงใช้ระบบราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงที่เป็นรูปแบบดั้งเดิม

ส่วนภายใต้ระบบการให้ราษฎรเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางผู้แทนในทางวิชาการมีสถาบันที่เป็นองค์ประกอบสำคัญอยู่ทั้งสองสถาบันได้แก่ 1 พรรคการเมือง และ 2 การเลือกตั้งทั้งสองสถาบันนับว่ามีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดกับระบบการให้ราษฎรเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทางผู้แทน

ผู้ศึกษาเห็นว่าสถานการณ์การเป็นผู้แทนของสมาชิกวุฒิสภาไทยเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชนทั้งประเทศทั้งนี้เพราะ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 122 บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้ปวงชนชาวไทย โดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายหรือความครอบงำใดๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 149 บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมแก่ปวงชนชาวไทย”

ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้าที่มีระบบสองสภาก็มักจะบัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย

ดังนั้นสถานภาพของสมาชิกวุฒิสภาของไทยจึงเป็นผู้แทนราษฎร หรือปวงชนชาวไทย เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชน หรือปวงชนชาวไทยทั่วประเทศ มิใช่เป็นผู้แทนของประชาชนเฉพาะในเขตเลือกตั้งของที่เลือกผู้แทนเข้ามาเท่านั้น

### 1.3.2 สถานภาพเป็นองค์กรผู้ทำหน้าที่นิติบัญญัติ

เป็นที่เข้าใจว่าทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of power) ได้แบ่งแยกองค์กรผู้ทำหน้าที่ใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 องค์กรหลักคือ นิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตย มีรัฐสภาเป็นฝ่ายนิติบัญญัติในระบบสองสภาได้แก่ สภาผู้แทนราษฎรเป็นสภาที่ 1 และวุฒิสภาเป็นสภาที่ 2

วุฒิสภาจึงมีสถานภาพการเป็นองค์กรผู้ทำหน้าที่นิติบัญญัติ

### 1.3.3 สถานภาพการเป็นผู้ยับยั้ง และถ่วงดุลย์อำนาจ

ตามหลักทฤษฎีตรวจสอบ หรือยับยั้ง และถ่วงดุลย์อำนาจ (Check Balance of power) วุฒิสภาในฐานะที่เป็นสภาที่ 2 ของรัฐสภา นอกจากจะมีสถานเป็นผู้ยับยั้ง หรือตรวจสอบ และถ่วงดุลย์อำนาจฝ่ายบริหารโดยวุฒิสภา และกรรมวิธีการของวุฒิสภาแล้ว วุฒิสภายังมีสถานภาพการเป็นผู้ตรวจสอบ หรือยับยั้ง และถ่วงดุลย์อำนาจสภาที่ 1 หรือสภาผู้แทนอีกด้วย นำเสนอมาแล้วข้างต้น

### 1.3.4 สถานภาพเป็นผู้แทนกลุ่มผลประโยชน์

สถานภาพของการเป็นผู้แทนกลุ่มผลประโยชน์ รัฐธรรมนูญมักจะไม่บัญญัติยอมรับโดยตรงแต่จะบัญญัติถึงที่มาของสมาชิกวุฒิสภาว่ามาจากกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใดเท่านั้น แต่เวลาปฏิบัติหน้าที่สมาชิกวุฒิสภาที่มีที่มาจากกลุ่มผลประโยชน์ก็ยึดถือผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ที่เลือกตั้ง หรือ แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา เช่น สมาชิกวุฒิสภาขุนนางของอังกฤษ (House of Lords) ได้รับการแต่งตั้งมาจากกลุ่มพระ หรือ ขุนนางชั้นสูงก็จะทำหน้าที่เป็นผู้แทนของพระ หรือ ขุนนางในทางข้อเท็จจริง หรือ พฤติการณ์ในลักษณะของการทำงานการเมืองแบบไม่เป็นการ หรือ สมาชิกสภาได้รับคัดเลือกมาจากกลุ่มวิชาชีพ ก็จะทำหน้าที่เพื่อประโยชน์ของกลุ่มวิชาชีพที่ตนแต่งตั้งมา เป็นต้น แต่รัฐธรรมนูญมักจะบัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภาเหล่านั้นเป็นผู้แทน

ของราษฎร หรือปวงชน เช่น รัฐธรรมนูญไทยหลายฉบับที่สมาชิกรัฐสภาจากการแต่งตั้ง หรือ สรรหา ก็ตามล้วนแต่บัญญัติให้สมาชิกรัฐสภาเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย

### 1.3.5 สถานภาพอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

วุฒิสภาอาจมีสถานภาพอื่นนอกจากที่กล่าวมาแล้วได้ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ เช่น มี อำนาจแต่งตั้ง หรือ สรรหาบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรต่างๆ เช่น กรรมการคณะกรรมการ การเลือกตั้ง ฯลฯ

## 1.4 อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา

วุฒิสภาเป็นส่วนหนึ่งของรัฐสภา ซึ่งอำนาจหน้าที่ของรัฐสภานอกจากจะมีหน้าที่ บัญญัติกฎหมาย ควบคุมตรวจสอบรัฐบาลเป็นหลักแล้วยังมีอำนาจหน้าที่อื่นที่สำคัญอีกด้วย ซึ่ง พอจะรวบรวมมีนำเสนอโดยสรุปได้ดังจะกล่าวต่อไป

### 1.4.1 อำนาจในกระบวนการนิติบัญญัติ

กระบวนการนิติบัญญัติ หรืออาจจะเรียกว่ากระบวนการตรากฎหมายโดยทั่วไป ซึ่งมี วุฒิสภาเข้าไปมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องในกระบวนการ และขั้นตอนหลักในการนิติบัญญัติในการ เริ่มเสนอร่างกฎหมาย และพิจารณาร่างกฎหมาย

#### 1.4.1.1 การริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย

การริเริ่มเสนอร่างกฎหมายเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภา

การริเริ่มเสนอร่างกฎหมายของวุฒิสภาได้นั้นมักจะมีขึ้นได้เพื่อถ่วงดุลย์อำนาจของสภา ผู้แทนราษฎร (สภาที่ 1) ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งมีแบ่งพิจารณา 2 ประเภท

(1) พิจารณาจากแง่ของอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน หรือราษฎร

สมาชิกรัฐสภาที่มีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง หรือทางอ้อม มีอำนาจเสนอร่าง กฎหมายได้ ดังนั้นประเทศที่มีสมาชิกรัฐสภาที่มีมาจากการเลือกตั้งมีอำนาจเสนอร่างกฎหมาย ได้ เช่น สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส เยอรมัน โดยทางตรง หรือทางอ้อมเป็นหลักดังที่กล่าวแล้ว ส่วน

ประเทศที่มีสมาชิกวุฒิสภาที่มีที่มาจากการแต่งตั้ง เช่น ประเทศอังกฤษ สมาชิกวุฒิสภาไม่มีอำนาจนี้ ทั้งนี้เป็นไปตามทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของราษฎร หรือของประชาชน

#### (2) พิจารณาในแง่ของอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ

สมาชิกวุฒิสภาไม่ว่าจะมาจากการวิธีการเลือกตั้ง หรือวิธีการอื่น ก็ถือว่าวุฒิสภาเป็นผู้แทนชาติ ใช้อำนาจอธิปไตยแทนชาติในกระบวนการนิติบัญญัติดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ดังนั้นกรณีของประเทศตามรัฐธรรมนูญ 2490 สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2490 มาตรา 33 ใช้คำว่า “สมาชิกวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งมีจำนวนเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” มีอำนาจเสนอร่างกฎหมายต่อสภาผู้แทนราษฎร ส่วนกรณีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากการแต่งตั้ง มีอำนาจเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภาพิจารณาเห็นชอบแล้วส่งต่อไปให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป

กรณีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 สมาชิกวุฒิสภามี 150 คน มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยทางตรงของประชาชน 76 คน มาจากการสรรหา หรือแต่งตั้ง 74 คน (มาตรา 111) สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภาโดยไม่แบ่งแยกว่าเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งหรือไม่ เมื่อวิเคราะห์แล้วจะเห็นได้ว่า

สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากการเลือกตั้งภายใต้กรอบความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน หรือราษฎร สมาชิกวุฒิสภาก็มีอำนาจเสนอร่างกฎหมาย<sup>23</sup> กรณีตามรัฐธรรมนูญ ส่วนสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง หรือโดยวิธีอื่น หากพิจารณาตามกรอบความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติวุฒิสภาไม่น่าจะมีที่มาอย่างไร วุฒิสภาก็ย่อมมีอำนาจเสนอร่างกฎหมายได้เช่นกัน

(3) ข้อสรุปจึงสรุปได้ว่าอำนาจริเริ่มเสนอร่างกฎหมายเป็นอำนาจของวุฒิสภาทั้งนี้เพราะไทยใช้ทั้งสองทฤษฎีประกอบกัน ทั้งนี้จึงขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ที่จะให้มีวุฒิสภามีอำนาจทำหน้าที่ถ่วงดุลย์อำนาจกับสภาที่ 1 หรือสภาผู้แทนมาอย่างน้อยเพียงใด

#### 1.4.1.2 อำนาจในการพิจารณา หรืออนุมัติร่างกฎหมาย

กระบวนการและขั้นตอนในการพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมาย เป็นกระบวนการนิติบัญญัติขั้นตอนต่อจากการเสนอร่างกฎหมาย เมื่อผ่านขั้นตอนเสนอร่างกฎหมายแล้วก็จะเข้าสู่ขั้นตอนของการพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมาย ซึ่งในระบบสองสภามีหลักอยู่ว่ากฎหมายจะต้องผ่านทั้งสองสภา

<sup>23</sup> รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา

อำนาจพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภาเป็นอำนาจทั่วไปของรัฐสภา วุฒิสภาจึงมีอำนาจพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายได้ใน 2 กรณี

(1) ในกรณีที่วุฒิสภาไม่มีอำนาจเสนอร่างกฎหมาย มีแต่อำนาจพิจารณาร่างกฎหมาย ในกรณีนี้วุฒิสภาเป็นเพียงสภายับยั้ง หรือหน่วงสภากลางเท่านั้นไม่มีอำนาจเท่ากับสภาล่าง เช่น อังกฤษ และไทย ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2550) วุฒิสภามีแต่อำนาจพิจารณาร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากสภาล่างมาแล้วเท่านั้น

(2) ในกรณีที่วุฒิสภามีอำนาจเสนอร่างกฎหมายต่อวุฒิสภาได้ ในกรณีนี้วุฒิสภาก็มีอำนาจพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอต่อวุฒิสภา และพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากสภาล่างมาแล้วได้ด้วย เช่น ฝรั่งเศส ตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958<sup>24</sup> (ฉบับปัจจุบัน) มาตรา 24 มาตรา 39 ประกอบกับมาตรา 45

#### 1.4.2 อำนาจควบคุมฝ่ายบริหาร

อำนาจในการตรวจสอบ หรือควบคุมรัฐบาลที่มีมาและวิธีการดังจะกล่าวต่อไป

##### 1.4.2.1 ที่มาของอำนาจควบคุมฝ่ายบริหาร

การควบคุมตรวจสอบรัฐบาลของวุฒิสภานั้น เป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับรัฐบาล (ฝ่ายบริหาร) ซึ่งตกอยู่ภายใต้หลักการตรวจสอบ หรือถ่วงดุลย์อำนาจที่รัฐสภามีต่อฝ่ายบริหาร ซึ่งขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ที่จะจัดให้ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติหรือรัฐสภา กับฝ่ายบริหารมีอำนาจเท่าเทียมกัน หรือยิ่งหย่อนทั้งนี้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งวุฒิสภาก็เป็นส่วนหนึ่งของรัฐสภา จึงมีอำนาจของรัฐสภาในการถ่วงดุลย์หรือตรวจสอบรัฐบาล ดังมีวิธีการที่แตกต่างกันไปบ้างในแต่ละประเทศที่จะให้อำนาจวุฒิสภามากน้อยเพียงใด การถ่วงดุลย์อำนาจฝ่ายบริหารเพื่อมิให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากเกินไป จะมีวิธีการปรากฏออกมาหลายรูปแบบ หรือวิธีการ

<sup>24</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ วิญญูชน, 2549).

#### 1.4.2.2 วิธีควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

ศาสตราจารย์ หยุต แสงอุทัย ได้รวบรวมไว้มี 7 ประการ<sup>25</sup> ดังนี้

(1) ให้การแต่งตั้งฝ่ายบริหารต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ

ทั้งที่โดยกำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องได้รับความไว้วางใจจากฝ่ายนิติบัญญัติเสียก่อน จึงจะบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายได้

(2) ให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจบังคับให้ฝ่ายบริหารต้องออกจากตำแหน่งได้

ทั้งนี้โดยการเปิดอภิปรายทั่วไปแล้วลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารได้

(3) ให้สมาชิกสภานิติบัญญัติตั้งกระทู้ถามได้

วิธีการนี้เป็นการบังคับให้ฝ่ายบริหารต้องแถลงข้อเท็จจริงในสภาโดยเปิดเผย ทำให้ฝ่ายบริหารคือ รัฐมนตรี และข้าราชการทั้งหลายต้องระมัดระวังตัวไม่บริหารราชการแผ่นดินผิดกฎหมาย หรือปฏิบัติโดยไม่เที่ยงธรรม เพราะจำต้องให้ข้อเท็จจริงและเหตุผลประกอบการกระทำของตน หรือของข้าราชการภายใต้การบังคับบัญชาของลงมาของตนในสภานิติบัญญัติภายใต้การวิจารณ์ของประชาชน ซึ่งรัฐมนตรีอาจต้องยอมรับข้อเท็จจริงหรือความคิดเห็นตามกระทู้ถาม และการตอบกระทู้ถามทำให้ประชาชนเสื่อมความนิยมที่มีให้รัฐบาล และพรรคการเมืองที่สนับสนุนรัฐบาลจนอาจแพ้ในการเลือกตั้งคราวหน้า

(4) ให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจควบคุมเงินงบประมาณมิให้ฝ่ายบริหารใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามชอบใจ

และนอกจากนั้นก็ให้มีศาลตรวจเงินแผ่นดิน หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน สำหรับตรวจสอบ และรายงานฝ่ายนิติบัญญัติว่า ได้มีการใช้จ่ายเงินไม่ถูกต้องกับงบประมาณที่สภานิติบัญญัติอนุมัติหรือไม่

วิธีการถ่วงอำนาจบริหารโดยกำหนดให้อำนาจนิติบัญญัติเป็นฝ่ายอนุมัติงบประมาณนี้ได้ใช้อยู่ในรัฐธรรมนูญของทุกประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะถือกันว่าเป็นเงินเรื่องอำนาจหน้าที่ของผู้แทนราษฎร (วุฒิสมาชิกก็เป็นราษฎรชนิดหนึ่ง) รัฐจะใช้จ่ายเงินอย่างไรก็ต้องให้สภานิติบัญญัติอนุมัติโดยการกำหนดไว้ในงบประมาณจะใช้จ่ายเงินนอกเหนือจากงบประมาณไม่ได้ เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นที่รัฐธรรมนูญฯ กำหนดไว้

(5) ให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจฟ้องฝ่ายบริหารต่อศาลซึ่งจัดตั้งโดยเฉพาะได้

<sup>25</sup> หยุต แสงอุทัย, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 6, น. 60 – 62.

ทั้งนี้ในเมื่อฝ่ายบริหารละเมิดบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ การที่ยอมให้ฝ่ายนิติบัญญัติฟ้องร้องได้นั้นเป็นการถ่วงดุลย์อำนาจบริหารอย่างหนึ่ง เพราะทำให้ฝ่ายบริหารต้องระมัดระวังตัวในการบริหารราชการแผ่นดินเพราะเกรงจะถูกฝ่ายนิติบัญญัติฟ้องร้อง

(6) ให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการทำหน้าที่ตรวจสอบการกระทำของฝ่ายบริหารว่าเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายหรือไม่

วิธีการนี้เป็นการถ่วงดุลย์อำนาจอย่างหนึ่ง เพราะเมื่อคณะกรรมการมาธิการสอบสวนเสร็จแล้วก็ต้องรายงานต่อสภาว่าการกระทำของฝ่ายบริหารชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เช่น การใช้จ่ายเงินเป็นไปตามงบประมาณหรือไม่ และสภาจะต้องลงมติรับหรือไม่รับรายงานของคณะกรรมการอันอาจมีผลเป็นการดำเนินคดีต่อฝ่ายบริหาร

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนอาจตั้งกรรมาธิการดังกล่าวได้ (มาตรา 131)

(7) การแต่งตั้งข้าราชการ (หรือเจ้าหน้าที่ผู้ดำรงตำแหน่ง) ชั้นสูง (Key position) จะต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งเอกอัครราชทูต เป็นต้น<sup>26</sup>

วิธีการนี้อยู่ในสหรัฐอเมริกา ซึ่งการแต่งตั้งรัฐมนตรี และข้าราชการชั้นสูง เช่น ผู้พิพากษาศาลสูงของสหรัฐ ประธานาธิบดีจะแต่งตั้งได้ด้วยความเห็นชอบจากสภาเซเนต (วุฒิสภา) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของมลรัฐต่างๆ วิธีการนี้จึงเป็นการถ่วงดุลย์อำนาจอย่างหนึ่ง คือทำให้ฝ่ายบริหารไม่สามารถแต่งตั้งข้าราชการได้ตามชอบใจ

### 1.4.3 อำนาจหน้าที่อื่น

วุฒิสภานอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ในกระบวนการนิติบัญญัติ และมีอำนาจหน้าที่ควบคุมตรวจสอบรัฐบาลเป็นหลักแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่อื่นอีกหลายประการตามรัฐธรรมนูญ

#### 1.4.3.1 อำนาจในการถ่วงอำนาจตุลาการ

การถ่วงอำนาจตุลาการที่ไม่เห็นตุลาการมีอำนาจมากเกินไปกระทำโดยรัฐสภาอาจกระทำได้โดยการออกกฎหมายว่าสมควรจะมีศาลใดบ้าง และมีกฎหมายวิธีสบัญญัติ หรือวิธี

---

<sup>26</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, และ 2550 ขยายหลักการ (7) ให้วุฒิสภามีอำนาจแต่งตั้งบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในหลายองค์กร

พิจารณาความว่าศาลนั้นๆ ควรจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอย่างไร เพราะศาลมีหน้าที่ต้องพิจารณาพิพากษาคดีให้เป็นไปตามกฎหมาย<sup>27</sup>

อนึ่งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันโดยวุฒิสภา มีการแต่งตั้งคณะกรรมการยุติธรรม และกรรมการวิสามัญศึกษาติดตามการทำงานในกระบวนการยุติธรรม

#### 1.4.3.2 อำนาจในการตั้งคณะกรรมการเพื่อตรวจสอบการทำงานขององค์กรของรัฐ อาทิ

- ตั้งกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาตรวจสอบฝ่ายบริหารเป็นรายกระทรวง
- ตั้งคณะกรรมการตรวจสอบองค์กรอิสระ หรือ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ

#### 1.4.3.3 อำนาจในการแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่ง หรือถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

(1) แต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งสำคัญ เช่น ในสหรัฐอเมริกา การแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลสูงสหรัฐ

(2) การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 270 ให้วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทน สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการเลือกตั้งผู้ตรวจสอบการแผ่นดิน กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

#### 1.4.3.4 อำนาจในการร่วมพิจารณาญัตติกับสภาผู้แทนราษฎร

ซึ่งจะขอนำมากล่าวเพียงเป็นตัวอย่าง เช่น

(1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 (ซึ่งร่างขึ้นเป็นฉบับล่าสุดได้ร่วมจากรัฐธรรมนูญของหลายประเทศ) มาตรา 136 บัญญัติให้วุฒิสภาประชุมร่วมกับสภาผู้แทนถึง 16 กรณี

(1.1) การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งสำเร็จราชการแทนพระองค์ตามมาตรา 19

(1.2) การปฏิญาณตนของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภาตามมาตรา 21

<sup>27</sup> หยุด แสงอุทัย, อ่างแล้ว เชิงอรรถที่ 9, น. 90.

(1.3) การรับทราบการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียบลว่าด้วยการสืบราชการสันติวงศ์ พ.ศ. 2467 ตามมาตรา 22

(1.4) การรับทราบหรือให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติตามมาตรา 23

(1.5) การมีมติให้รัฐสภาพิจารณาเรื่องอื่นในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติได้ตาม มาตรา 127

(1.6) การให้ความเห็นชอบในการเปิดสมัยประชุมตามมาตรา 127

(1.7) การเปิดประชุมรัฐสภาตามมาตรา 128

(1.8) การตราข้อบังคับของการประชุมรัฐสภาตามมาตรา 137

(1.9) การให้ความเห็นชอบให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือ ร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา 145

(1.10) การปรึกษาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือร่างพระราชบัญญัติ ใหม่ตามมาตรา 151

(1.11) การเห็นชอบให้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ หรือร่างพระราชบัญญัติต่อไปตามมาตรา 153 วรรค 2

(1.12) การแถลงนโยบายตามมาตรา 176

(1.13) การเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 179

(1.14) การให้เห็นชอบในการประกาศสงครามตามมาตรา 189

(1.15) การรับฟังคำชี้แจงและการให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาตามมาตรา 190

(1.16) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา 291 ดังนี้เป็นต้น

(2) การตั้งกรรมาธิการร่วมประชุมกับสภาล่าง

วุฒิสภาอาจตั้งกรรมาธิการร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรได้ในกรณี เช่น การพิจารณาร่าง พระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาล่าง เป็นต้น

#### 1.4.3.5 อำนาจในการเสนอเรื่องต่อองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

การให้อำนาจวุฒิสภามีอำนาจเสนอเรื่องราวต่อองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐมี บัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศว่าจะให้อำนาจสมาชิกวุฒิสภาเสนอเรื่องเพื่อ ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เช่น

(1) การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 154 ให้สมาชิกวุฒิสภาเสนอเรื่องต่อไปยังศาลรัฐธรรมนูญ ให้วินิจฉัยว่าร่างกฎหมายขัดกับรัฐธรรมนูญ หรือ

(2) สมาชิกวุฒิสภาอาจเข้าชื่อร่วมกันจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน เข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาต่อไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้พิจารณาพิพากษากรรมการปกป้องและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ใดร่ำรวยผิดปกติหรือกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นต้น