

บทที่ 2

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับงานที่จะทำการวิจัย จึงได้พบข้อมูลว่า มีแนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับวิวัฒนาการที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้ง 4 รูปแบบหลักและรูปแบบย่อยที่ต้องการศึกษา ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้จัดเรียงลำดับ ดังนี้

1. แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

1.1 แนวคิดของการมีรูปแบบสภาคู่

1.1.1 วิวัฒนาการของสถาบันรัฐสภาและสภาขุนนางของประเทศอังกฤษ

1.1.2 วิวัฒนาการที่เกี่ยวกับวุฒิสภาของประเทศสหรัฐอเมริกา

1.1.3 วิวัฒนาการที่เกี่ยวกับวุฒิสภาของประเทศฝรั่งเศส

1.2 วิวัฒนาการของระบบรัฐสภาไทย

1.3 วิวัฒนาการของวุฒิสภาไทย

1.4 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองตามรูปแบบรัฐสภา

1.5 แนวคิดเกี่ยวกับสถาบันรัฐสภา

2. ข้อมูลพื้นฐานที่ศึกษา

2.1 ชื่อและที่มาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้ง 18 ฉบับ

2.2 สรุปรวมพระราชบัญญัติของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ก่อนการสละราชสมบัติ และคำสนองพระราชบัญญัติกฤษฎีกา : พระราชบัญญัติข้อ 1 : พระราชหัตถเลขาทรงประกาศสละราชสมบัติ

2.3 ราชกิจจานุเบกษาประกาศแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา

2.4 ประวัติรัฐธรรมนูญไทย ฉบับแรก พ.ศ. 2475 ถึงฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2511)

2.5 สมุคภาพสมาชิกรัฐสภา 2475 – 2502 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทน

2.6 ความคิดเห็นเกี่ยวกับการรับสนองพระบรมราชโองการของผู้ทรงคุณวุฒิ

3. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

3.1 รายงานการวิจัยการเลือกตั้ง สมาชิกวุฒิสภา 2543 สำนักงานคณะกรรมการ

เลือกตั้ง

3.2 วิทยานิพนธ์ สมาชิกวุฒิสภาในประเทศไทย : ศึกษาเปรียบเทียบสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งกับสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง

1. แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

1.1 แนวคิดของการมีรูปแบบสภาคู่

1.1.1 วิวัฒนาการของสถาบันรัฐสภาและสภาขุนนางของประเทศไทย

สถาบันกษัตริย์เป็นสถาบันทางการเมืองที่เก่าแก่ที่สุดของประเทศไทย และผ่านขั้นตอนของวิวัฒนาการมาหลายยุค ประมาณคริสต์ศตวรรษที่ 10 พวกนอร์มัน มีชัยเหนือแคว้นต่างๆ ในเกาะอังกฤษเกือบทั้งหมด และพยายามรวมแคว้นเหล่านั้นเข้าเป็นราชอาณาจักรเดียวกันได้สำเร็จประมาณต้นคริสต์ศตวรรษที่ 11 ภายใต้การนำของ กษัตริย์คานูท (Canute)

ต่อมา สถาบันทางการเมืองที่สำคัญ ที่พระมหากษัตริย์นอร์มัน ริเริ่มตั้งขึ้นได้แก่ มหาสภาหรือสภาที่ปรึกษา (The Great Council) มีสมาชิกประกอบด้วย ขุนนางเสนาบดี ขุนนางเจ้าที่ดิน (Teudal Lord) และผู้นำทางศาสนา จึงอาจกล่าวได้ว่า เป็นจุดเริ่มต้นของการปกครองในระบอบรัฐสภา จนถึงรัชสมัยของพระเจ้าจอห์น (ค.ศ. 1199 – 1216) ซึ่งเป็นพระมหากษัตริย์ที่หลงอำนาจและใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์ส่วนพระองค์ สร้างความเดือดร้อนกันทั่วไป จึงนำมาซึ่งความขัดแย้งภายใน จนนำไปสู่ข้อตกลงร่วมกันกับฝ่ายขุนนางเป็น “กฎ” ที่เรียกว่า แมกนาคาร์ตา (Magna Carta) ใน ค.ศ. 1215

วิวัฒนาการการปกครองโดยผู้แทนและคณะรัฐมนตรีในขั้นต่อมา เนื่องจากพระเจ้าเฮนรีที่ 3 (ค.ศ. 1216 – 1272) ทรงสนับสนุนแนวคิด เทวลิตี และต้องการให้พระมหากษัตริย์มีอำนาจเด็ดขาด จึงทำให้เกิดการขัดแย้งและเกิดทำสงครามกับฝ่ายขุนนาง โดยผู้นำขุนนางชื่อ ไซมอน เดอ มงฟอร์ต (Simon de Monfort) เป็นผู้ชนะ และสถาปนาตนเองขึ้นเป็นพระมหากษัตริย์ครองอำนาจอยู่ในช่วงสั้นๆ โดยที่พระเจ้าเฮนรีที่ 3 สามารถช่วงชิงอำนาจกลับคืนไปได้

ภายใต้การปกครองของพระมหากษัตริย์มงฟอร์ต ได้มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ โดยมีแนวโน้มเข้าสู่การปกครองตามรัฐธรรมนูญ และมีปรากฏคำว่า “รัฐสภา” ขึ้น พฤติกรรมดังกล่าว ได้แก่ การที่พระมหากษัตริย์ ได้ให้มีการประชุมร่วมกันระหว่าง ขุนนางเสนาบดี ขุนนางเจ้าที่ดิน ขุนนางในระดับ “อัศวิน” จากเขตการปกครองระดับจังหวัด (Shire) เขตละ 2 คน และสามัญชนระดับจังหวัดหรือเมือง (Borough) เขตละ 2 คน เรียกว่า “รัฐสภา” (Parliament) มีหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือแก่พระมหากษัตริย์ ในการกำหนดนโยบายและออกกฎหมายต่างๆ การ

ให้สามัญชนและขุนนางระดับล่างได้มีส่วนร่วมในการปกครองเช่นนี้ อาจถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการปกครองในระบอบ “รัฐบาลโดยผู้แทน” (Representative Government) ถึงแม้ว่าประชาชนจะไม่ได้เป็นผู้เลือกตัวแทนเหล่านั้น และเป็นไปในลักษณะพิทักษ์ผลประโยชน์ส่วนตนมากกว่าส่วนรวมก็ตาม

วิวัฒนาการ ขันต่อมาของการปกครองโดยตัวแทน กล่าวคือ ในรัชสมัยพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 1 (ค.ศ. 1295 – 1336) ได้จัดให้มี รัฐสภา ประกอบด้วย ขุนนางฝ่ายสงฆ์ ขุนนางระดับสูงฝ่ายฆราวาส ที่มียศเป็น เอิร์ล (Earls) 7 คน และบารอน (Barons) 21 คน โดยพระมหากษัตริย์เป็นผู้เลือก และส่วนขุนนางสามัญชน ระดับขุนนาง อัศวิน กับ สามัญชน คัดเลือกโดยตัวแทนของพระมหากษัตริย์ที่ทำหน้าที่ปกครองแทนพระองค์ (Sheriff) บรรดาตัวแทนสามัญชนเหล่านี้ ถือว่าได้รับมอบอำนาจจากประชาชน และมีความชัดเจนมากขึ้นในสมัยต่อมา โดยมีกฏตราพระราชบัญญัติว่าด้วย การเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา (Parliament Election) ใน ค.ศ. 1413

วิวัฒนาการในขันต่อมา สามัญชนได้เข้ามามีบทบาทในรัฐสภากันสามารถถ่วงดุลอำนาจได้มากขึ้น อันเนื่องมาจากผลทางเศรษฐกิจและการเมือง คือ การทำสงครามกับประเทศฝรั่งเศส และการค่อยๆ เปลี่ยนจากสังคมการเกษตรกรรมมาเป็นอุตสาหกรรม ผลผสมผสานกับการตื่นตัวเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของบรรดาทาสติดที่ดิน (Serfdom) ทำให้เกิดชนชั้นใหม่ ได้แก่ พวกเกษตรกรที่เป็นไท และนายทุนน้อย (Petty Bourgeois) ซึ่งมีการพัฒนาตนเองอยู่ตลอดเวลาตามวิทยาการสมัยใหม่ และความคิดเกี่ยวกับเสรีนิยม ตามปรัชญาทางการเมือง ที่เริ่มแพร่หลายมากขึ้น

วิวัฒนาการขันต่อมา ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 14 รัฐสภาได้แยกออกเป็นสองสภา คือ ขุนนางที่เป็นชนชั้นสูง กับ สามัญชน ซึ่งต่างฝ่ายพยายามรักษาผลประโยชน์ของตน จึงมีการประชุมแยกกัน ที่ประชุมของสภาขุนนางต่อมาได้ชื่อว่า สภาขุนนาง (House of Lords) ที่ประชุมของสภาสามัญ ต่อมาได้ชื่อว่า สภาสามัญหรือสภาผู้แทน (House of Commons) วิวัฒนาการขันต่อมา คือ ปัญหาความขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์ กับ สภาขุนนาง และสภาสามัญ ซึ่งมีเป็นระยะๆ โดยผลัดกันมีอำนาจจนถึงในช่วง ค.ศ. 1642 – 1646 ประเทศอังกฤษได้เข้าสู่ในรูปแบบการปกครองใหม่ คือ เป็นการปกครองโดยรัฐสภา (Government by Assembly) ซึ่งทำหน้าที่ทั้งนิติบัญญัติและบริหาร ผู้ทำหน้าที่บริหารได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐสภา และต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา

วิวัฒนาการขันต่อมา ของการเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองของประชาชน คือ เมื่ออำนาจได้ตกอยู่กับสมาชิกสภาสามัญ โดยฝ่ายหนึ่งต้องการให้ประเทศปกครองโดยระบอบสาธารณรัฐ จนถึง ค.ศ. 1650 โอลิเวอร์ ครอมเวลล์ นำกำลังทหารเข้ายึดอำนาจและ

สถาปนาระบบอบเผด็จการขึ้นแทน แต่ไม่เป็นที่ยอมรับของประชาชน ในที่สุดก็หมดอำนาจไปพร้อม ๆ กับแนวคิดที่จะสถาปนาเป็นระบอบสาธารณรัฐในประเทศอังกฤษ

สถาบันกษัตริย์ จึงกลับมามีบทบาทในการปกครองใหม่ ใน ค.ศ. 1660 และเกิดการรวมกลุ่มทางการเมืองขึ้น คือ **กลุ่มทอรี** (Tory) ที่สนับสนุนสถาบันกษัตริย์ และ **กลุ่มวิก** (Whig) ที่สนับสนุนอำนาจรัฐสภา จนมีอำนาจในการออกกฎหมายที่สำคัญในการบริหารประเทศ

วิวัฒนาการที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การรื้อฟื้นคณะองคมนตรีขึ้นมาอีก ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาในการปกครอง และปฏิบัติหน้าที่เป็นเสนาบดีกระทรวงต่างๆ และต่อมาได้วิวัฒนาการเป็นคณะรัฐมนตรี (Cabinet)

อย่างไรก็ตาม รัฐสภานั้นมีอำนาจมากขึ้นจนสามารถที่จะกำหนดขอบเขตอำนาจของพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ แต่ที่สำคัญ กล่าวคือ

วัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศอังกฤษนั้นมีส่วนสำคัญ ถึงแม้ว่าสถาบันพระมหากษัตริย์ กับ สถาบันรัฐสภาในอดีต บางครั้งอาจจะมีการผลัดเปลี่ยนกันเกี่ยวกับการครองอำนาจทางการเมือง แต่ก็อยู่ในระดับสูง ส่วนความรู้สึกลึกซึ้งทางสายสัมพันธ์ของชาวอังกฤษที่เกาะเกี่ยวกันด้วยแนวคิดที่เป็น แบบเสรีนิยม แบบสังคมนิยม และแบบอนุรักษนิยม ได้อย่างเหมาะสมทำให้ประเทศชาติดำรงอยู่ได้ และพัฒนาก้าวต่อไปด้วยพื้นฐานของแนวคิดที่ประสานกันอย่างหลากหลายระหว่างความเป็น เสรีนิยม สังคมนิยม และอนุรักษนิยม ที่ประสมกลมกลืนกันในทางการเมือง จนทำให้สามารถดำรงความเป็น เอกถัักษณ์ เอกภาพและเสถียรภาพ ได้อย่างมั่นคงถาวรสืบเนื่องต่อมา ของประเทศอังกฤษ (สมบูรณ์ สุขสำราญ 2552 : 591 – 632)

รัฐสภา (Parliament) เป็นสถาบันหลักที่มีความสำคัญยิ่งสถาบันหนึ่งของระบบการเมืองและการปกครองของประเทศอังกฤษ เป็นองค์ประกอบที่ขาดเสียไม่ได้ในระบอบการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งมีวิวัฒนาการมายาวนาน และได้กลายเป็นแบบอย่างของการปกครองระบอบรัฐสภาให้กับประเทศอื่นๆ ทั่วไป

รัฐสภาของประเทศอังกฤษ ประกอบด้วย สภาขุนนางและสภาสามัญ แต่ในทางทฤษฎีแล้วยังรวมถึงสถาบันกษัตริย์ด้วย

ในระยะเริ่มแรกที่มีรัฐสภา พระมหากษัตริย์ จะร่วมประชุมกับรัฐสภาเสมอ กิจการต่างๆ ที่ได้มีการถกเถียงอภิปราย และมีมติประกาศออกมาเป็นกฎหมาย แท้ที่จริงประกาศในนามของพระมหากษัตริย์ แต่บทบาทของพระมหากษัตริย์ในรัฐสภาเป็นเพียง “พิธีการ” เท่านั้น แต่การประกาศใช้กฎหมายก็ยังถือว่ากระทำในนามของพระมหากษัตริย์ สภาขุนนาง (House of Lords) และสภาสามัญ (House of Commons) จึงเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีบทบาทอย่างแท้จริงในระบบการเมืองแบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษ ซึ่งจะได้พิจารณาอย่างละเอียดต่อไป

สภาขุนนาง

สภาขุนนางเป็นสถาบันทางการเมืองที่สืบเนื่องมาจากความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ ส่วนประกอบของสภาขุนนาง มีสมาชิกสองประเภทใหญ่ๆ คือ

1. ผู้นำฝ่ายคริสตจักร (Lords Spiritual) ได้แก่ หัวหน้าบาทหลวงแห่งแคนเทอเบอรี (Archbishop of Canterbury) หัวหน้าบาทหลวงแห่งยอร์ก (Archbishop of York) บาทหลวงแห่งลอนดอน (Bishop of London) และบาทหลวงอื่นๆ ในนิกาย Church of England คณะสงฆ์เหล่านี้มีสถานะเป็นสมาชิกสภาขุนนางตราบเท่าที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวอยู่ และเป็นสมาชิกเฉพาะตัวไม่มีการตกทอดโดยการสืบทอดสายโลหิต สมาชิกประเภทนี้ไม่ได้เข้าแทรกแซง และไม่ได้มีบทบาททางการเมืองมากนัก

2. ขุนนางฆราวาส (Lords Temporal) อาจแบ่งได้ ดังนี้

2.1 เชื้อสายราชวงศ์ที่เป็นชาย (Princes of Royal Blood) ซึ่งมีจำนวนไม่กี่คน และไม่ได้มีบทบาทในรัฐสภามากนัก

2.2 ขุนนางที่ได้รับตำแหน่งโดยการสืบตระกูล (Hereditary Peers) ของอังกฤษและ สก็อตแลนด์ ขุนนางประเภทนี้ ได้รับตำแหน่งโดยการสืบตระกูล ผู้สืบตระกูลที่เป็นชายเท่านั้น จึงจะมีสิทธิในการเป็นสมาชิกสภาขุนนาง ขุนนางพวกนี้ได้แก่ ผู้มีบรรดาศักดิ์เป็น ดยุก มาร์ควิส เอิร์ล วิสเคาท์ และ บารอน เป็นต้น

2.3 ขุนนางที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต (Life Peer) ขุนนางประเภทนี้ได้รับฐานันดร เพราะเคยทำความดีความชอบ ฐานันดรและตำแหน่งสมาชิกสภาขุนนางไม่มีการสืบตระกูล สิ้นสุดไปแต่เพียงอายุของขุนนางผู้นั้น

2.4 ขุนนางชาวสก็อตจำนวน 16 คน ได้รับเลือกจากขุนนางสก็อตด้วยกันในแต่ละสมัยของรัฐสภา

2.5 ขุนนางกฎหมาย (Law Lords) ได้แก่ นักกฎหมายที่มีชื่อเสียงและได้รับฐานันดรศักดิ์ด้วยความสามารถ มีจำนวนไม่เกิน 9 คน ตำแหน่งและฐานันดรไม่มีการสืบตระกูล มีบทบาทสำคัญในฐานะเป็นศาล (Law Court) และให้คำปรึกษาเกี่ยวกับกฎหมาย

ดังนั้น จำนวนสมาชิกสภาขุนนางของรัฐสภาอังกฤษจึงมีไม่ต่ำกว่า 900 คน แต่ในทางปฏิบัติแล้วจะมีสมาชิกประชุมปกติคราวละประมาณ 1 ใน 3 แต่สมาชิกที่ประชุมสม่ำเสมอมีประมาณ 50-60 คนเท่านั้น (สมบุญ สุธาสารณ 2530 : 211 - 213)

อำนาจหน้าที่ของสภาขุนนาง แม้ว่าสภาขุนนางของอังกฤษจะมีลักษณะที่พิเศษไปจากหลักประชาธิปไตย ตรงที่สภาขุนนางทั้งหมดมาจากการแต่งตั้ง ซึ่งไม่เป็นไปตามครรลองของระบอบประชาธิปไตย ที่ตัวแทนของประชาชนจะต้องมาจากการเลือกตั้ง แต่ยังคงส่วน

หนึ่งของระบบรัฐสภา และเป็นสัญลักษณ์ของความเป็นอนุรักษนิยม ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมทางการเมืองของคนอังกฤษ และปฏิบัติหน้าที่เป็นคุณประโยชน์แก่ระบอบการปกครองส่วนหน้าที่ที่สำคัญๆ ของ สภาขุนนาง ได้แก่ (สมบูรณ์ สุขสำราญ 2552 : 660 - 666)

1. อำนาจความสะดวกในการพิจารณาร่างกฎหมายที่ไม่เร่งด่วนและไม่เป็นปัญหาขัดแย้งกันมากในรัฐสภา ร่างกฎหมายประเภทนั้น จะเสนอต่อสภาขุนนางก่อน ซึ่งสภาขุนนางจะพิจารณาในรายละเอียดได้อย่างรอบคอบ เพราะมีเวลามากกว่าสภาผู้แทนราษฎร เป็นการเตรียมร่างราชบัญญัติที่ค่อนข้างจะสมบูรณ์ ซึ่งเป็นการช่วยสภาสามัญให้พิจารณาโดยไม่ต้องเสียเวลามากนัก

2. ช่วยตรวจแก้ร่างกฎหมายที่เสนอต่อสภาสามัญ และที่ผ่านการพิจารณาของสภาสามัญมาแล้ว หน้าที่นี้นับว่ามีประโยชน์อย่างยิ่งในแง่ที่ว่า กฎหมายที่ประกาศใช้แต่ละฉบับจะได้รับการพิจารณาทบทวนทั้งในสาระสำคัญในการพิจารณาร่างกฎหมายในสภาสามัญนั้น สมาชิกสภาสามัญอาจมีอิสระในการแสดงความคิดเห็นจำกัด เพราะระบบวินัยของพรรค ดังนั้น การพิจารณากลับกรองร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านสภาสามัญมาแล้วย่อมจะเป็นผลดี

3. การทำหน้าที่อภิปรายปัญหาการเมืองของชาติ โดยปลอดจากพันธะผูกพันของพรรคการเมือง ซึ่งสภาขุนนางจะทำได้อย่างอิสระและตรงไปตรงมา โดยไม่ต้องถูกจำกัดทางวินัยอันเข้มงวดของพรรค และไม่ต้องกังวลกับการเผชิญต่อการเลือกตั้ง ดังนั้น สมาชิกสภาขุนนาง จึงไม่ต้องเกรงว่าการปฏิบัติหน้าที่ของตนจะไปขัดผลประโยชน์ของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

ปัจจุบันอำนาจหน้าที่ของสภาขุนนาง ซึ่งประกอบด้วย สมาชิกที่มาจากการแต่งตั้ง จำนวน 707 คน ประกอบด้วย ผู้นำฝ่ายคริสตจักร และสมาชิกฝ่ายฆราวาส ซึ่งประกอบด้วย ขุนนางที่ได้รับการสืบทอดทางสายโลหิต ขุนนางเจ้าของที่ดิน และขุนนางที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต กล่าวคือ

1. ตรวจสอบแก้ไขร่างกฎหมายที่ผ่านสภาผู้แทนมาแล้ว
2. หน่วยงานกฎหมายที่ออกโดยสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้เกิดความรอบคอบ
3. ทำหน้าที่เป็นศาลสูง (The Supreme Court of Appeal) ในคดีแพ่งทั่ว

ราชอาณาจักร และในคดีอาญาในแคว้นอิงแลนด์ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ

บทบาทที่สำคัญมากประการหนึ่งของรัฐสภาอังกฤษ คือ การตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ได้แก่ กรรมการชุดต่างๆ ซึ่งมีอำนาจในการตรวจสอบ สืบสวน สอบสวนเรื่องราวเกี่ยวกับบริหารงานของฝ่ายรัฐบาล เพราะผลการ สืบสวน สอบสวน เป็นแหล่งข้อมูลนำไปสู่การอภิปรายอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2549 : 16)

1.1.2 วิวัฒนาการทางการเมืองและวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกา

ประวัติศาสตร์การก่อตั้งประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ ที่ได้มีการพัฒนาทางการเมืองมาแล้ว ถึงจะไม่นานมากนัก เพราะแต่เดิมเป็นถิ่นที่อยู่ของชนเผ่าอินเดียนแดงจำนวนหลายเผ่า ซึ่งเพิ่งมาถูกค้นพบโดย คริสโตเฟอร์ โคลัมบัส นักเดินเรือชาวอิตาลีในคริสต์ศตวรรษที่ 16 ในภายหลัง และต่อมากลายเป็นดินแดนที่รู้จักกันในสมัยนั้นว่า “โลกใหม่”

ชาวอังกฤษจำนวนมากได้ย้ายเข้ามาตั้งถิ่นฐานในราว ค.ศ. 1607 รวมทั้งชาติอื่นๆ ในยุโรปด้วย อาทิ ฝรั่งเศส สเปน โปรตุเกส ฮอลันดา สวีเดน เยอรมัน อิตาลี โดยการจัดตั้งเป็นอาณานิคม จำนวนหลากหลายอาณานิคมด้วยกัน บริเวณ เลียบตามชายฝั่งทะเลด้านตะวันออกเป็นหลัก

ต่อมาช่วงหลังของคริสต์ศตวรรษที่ 17 อังกฤษพยายามเข้าควบคุมการบริหารของอาณานิคมอเมริกามากขึ้น โดยการออกกฎหมายบังคับหลายฉบับ อาทิ กฎหมาย นาวี (Navigation Act)

ในเวลาต่อมาจึงเกิดประเด็นขัดแย้งสำคัญที่นำไปสู่การแยกตัวออกจากอังกฤษ คือ การเก็บภาษีจากราษฎรที่ปราศจากสิทธิเลือกตั้งผู้แทน (taxation without representation) และความไม่เป็นธรรมในมูลค่าที่เก็บ ตลอดจนการไม่มีตัวแทนอยู่ในรัฐสภาของประเทศอังกฤษ

ความขัดแย้งเริ่มรุนแรงเพิ่มมากขึ้นทุกขณะ จนนำไปสู่การสังหารหมู่ที่บอสตัน (Boston Massacre) ใน ค.ศ. 1770 จากนั้นเหตุการณ์ได้สงบลงชั่วคราว และได้เริ่มปะทุขึ้นใหม่ใน ค.ศ. 1773 โดยมีบุคคลกลุ่มหนึ่งลงไปในเรื่องของอังกฤษ และได้ขโมยหีบห่อใบชาทิ้งน้ำ ในท่าเรือบอสตัน เหตุการณ์ครั้งนี้เป็นที่รู้จักกันในนาม “งานเลี้ยงน้ำชาที่บอสตัน” (Boston Tea Party)

อังกฤษจึงได้ออกกฎหมาย ซึ่งชาวอาณานิคมให้ชื่อว่า “พระราชบัญญัติอดทนไม่ได้” (The Intolerable Acts) เพื่อลงโทษชาวบอสตัน ชาวอาณานิคมจึงได้รวมตัวกันตอบโต้ด้วยการประชุมสภาคอนติเนนตัลคองเกรส ยกเว้น “รัฐจอร์เจีย” สมัยที่ 1 ใน ค.ศ. 1774 เพื่อต่อสู้กับอังกฤษ และต่อมาสงครามได้เกิดขึ้นใน ค.ศ. 1775 จนถึง วันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ. 1776 ผู้แทนของชาวอาณานิคมได้ลงนามประกาศเอกราชของชาวอาณานิคม (Declaration of Independence) และต่อมาโดยการรับรองทางเอกสารและอธิปไตยของประเทศในการทำสนธิสัญญาสันติภาพ จากอังกฤษใน ค.ศ. 1783

หลังจากได้รับเอกราชแล้ว ภารกิจที่สำคัญ คือ การร่างรัฐธรรมนูญ และการจัดตั้งรัฐบาล ผู้แทนจากรัฐต่างๆ ได้ไปประชุมกันที่เมืองฟิลาเดลเฟีย เดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1787 ในที่สุดที่ประชุมได้บรรลุข้อตกลงประสบผลสำเร็จเกี่ยวกับ รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐใหม่ ที่จะ

ประกาศใช้ร่วมกัน ซึ่งได้รับการยอมรับเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เมื่อวันที่ 21 มิถุนายน ค.ศ. 1788 ของตัวแทนชาวอาณานิคม

การจัดตั้งรัฐบาลกลางกระทำกันในปีต่อมา **จอร์จ วอชิงตัน** ได้รับความเห็นชอบเป็นเอกฉันท์จากทุกรัฐว่า มีความเหมาะสมกับตำแหน่งประธานาธิบดีคนแรกของประเทศ

การที่ประเทศสหรัฐอเมริกาประสบผลสำเร็จในทางการเมือง จากการต่อสู้กับประเทศอังกฤษและการรวมตัวของมลรัฐต่างๆ เข้ามาเป็นประเทศ (สหพันธรัฐ) เดียวกันได้ เพราะเนื่องจากพื้นฐานของคนที่ย้ายเข้ามาอยู่ในอเมริกา ส่วนใหญ่มีอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกันเกี่ยวกับการแสวงหา “สิทธิและเสรีภาพ” ให้กับตนเอง บนพื้นฐานของ “ความยุติธรรม” และความเป็นจริง กล่าวคือ

วัฒนธรรมทางการเมือง (Political Culture) เป็นรากฐานที่สำคัญของระบอบการเมือง เพราะวัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศใดก็ตาม ย่อมมีผลต่อพฤติกรรมของประชาชน ซึ่งจะส่งผลไปยังระบอบการเมืองของประเทศนั้นๆ ด้วย โดยเฉพาะวัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศสหรัฐอเมริกา ที่สำคัญ ๆ คือ ความเชื่อมั่นในเสรีภาพ (Freedom) ความเท่าเทียมกันของบุคคลต่าง ๆ (Equality) และการเล็งผลในทางปฏิบัติ (Pragmatism)

เสรีภาพ เป็นแนวคิดหลักของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และแนวคิดดังกล่าวยังเป็นอุดมการณ์ส่วนหนึ่งของบุคคลต่าง ๆ ที่ได้อพยพย้ายถิ่นฐานเข้ามาในอเมริกา ดังนั้น จึงเป็นหลักการร่วมกันของการก่อตั้งประเทศ บนพื้นฐานแนวคิดทางปรัชญาการเมือง อาทิ ของ จอห์น ล็อก เป็นต้น

ความเท่าเทียมกัน เพราะเมื่อมนุษย์มีเสรีภาพแล้ว มนุษย์ก็ควรมีความเท่าเทียมกัน เดวิด เอ็ม พอร์เตอร์ ได้ให้ความหมายในทัศนะของชาวอเมริกันว่า หมายถึง “โอกาสที่จะเลื่อนตัวเองให้สูงขึ้นไปตามระดับชั้นของสังคม” (Upward Mobility)

การเล็งผลในทางปฏิบัติ คนอเมริกันโดยทั่วไป มักจะยึดถือว่า “สิ่งที่แท้จริงคือสิ่งที่ใช้งาน ได้จริง” (true is what works) โดยทางการเมืองนั้น วัฒนธรรมทางการเมืองในด้านการเล็งผลในทางปฏิบัติ ทำให้ คนอเมริกันไม่ยึดมั่นในอุดมการณ์หรืออุดมคติมากเกินไป แต่พยายามมองการเมืองใน “แง่ของความเป็นไปได้จริงในทางปฏิบัติ”

ตามรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ได้กำหนดขอบเขตโครงสร้างการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลกลาง โดยแยกออกเป็น 3 สถาบันด้วยกัน คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สถาบันรัฐสภา หรือ ที่เรียกกันว่า สภาคองเกรส (The Congress) ฝ่ายบริหาร คือ สถาบันประธานาธิบดี (The Presidency) และสถาบันฝ่ายตุลาการ คือ ศาลสูง (Supreme Court)

รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ได้มอบอำนาจให้ประธานาธิบดีไว้เป็นอย่างมาก ในการใช้บริหาร และการเป็นประมุขสูงสุดของประเทศ ตลอดจนการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ทั้งของรัฐบาลกลางและนโยบายทางนิติบัญญัติ ถึงแม้ว่าไม่มีอำนาจบังคับให้รัฐสภาปฏิบัติตาม ประสงค์ได้ก็ตาม แต่ประธานาธิบดีก็มี “อำนาจยับยั้ง” (Veto power) ถ้าไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายใด ๆ ที่รัฐสภาเสนอ แต่รัฐสภาก็มีอำนาจที่จะเสนอกฎหมายนั้นใหม่ตามขั้นตอนระเบียบวิธีปฏิบัติ และสามารถประกาศใช้กฎหมายนั้นได้ ถ้าประธานาธิบดีคัดค้านบังคับตามรัฐธรรมนูญในการ กำหนดการให้อำนาจไว้ (วริยา ศ. ชินวรรณโณ 2551 : 19 – 48)

รัฐสภาของสหรัฐอเมริกา จัดได้ว่าเป็นรูปแบบ “แบบสองสภา” เป็นแห่งแรกของโลกตามระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากความเป็นมาของประเทศสหรัฐอเมริกาเกิดจากการรวมตัวของมลรัฐต่างๆ เข้าด้วยกันที่เรียกว่า “สหพันธรัฐ” ดังนั้น รูปแบบของรัฐสภาจึงถูกกำหนดให้เป็นรูปแบบ “สองสภา” เพื่อความสัมพันธ์ในการเชื่อมโยงทางการปกครองระหว่างมลรัฐต่างๆ กับรัฐบาลกลาง ซึ่งประกอบด้วยสองสภา ที่เรียกว่า คองเกรส (Congress) คือ สภาสูงหรือวุฒิสภา (Senate) กับ สภาล่าง (Acts) หรือสภาผู้แทนราษฎร (House of Representative) อำนาจหน้าที่สำคัญที่สุดของสมาชิก คือ การออกกฎหมาย

วุฒิสภา (Senate) ประกอบด้วยสมาชิกที่มีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในแต่ละมลรัฐ ตามวิธีการเลือกตั้งของแต่ละมลรัฐ และสมาชิกแต่ละมลรัฐที่ได้รับการเลือกตั้ง ได้ไปทำหน้าที่เป็นตัวแทนมลรัฐส่วนหนึ่งและอีกส่วนหนึ่งไปทำหน้าที่ในการออกกฎหมายในสภาคองเกรส (Congress)

อำนาจหน้าที่สำคัญของรัฐสภาอเมริกัน อีกประการหนึ่ง ได้แก่ อำนาจในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ รัฐสภาสามารถเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ ถ้าได้คะแนนเสียงสนับสนุน 2 ใน 3 จากแต่ละสภาและจะต้องได้รับการยอมรับด้วยคะแนนเสียง 3 ใน 4 จากสภานิติบัญญัติของรัฐทั้งหมด อีกทั้งยังมีอำนาจในการอนุมัติและจัดสรรงบประมาณด้วย ซึ่งอำนาจหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณนี้เป็นของสภาผู้แทนราษฎร

นอกจากนี้ วุฒิสภายังมีส่วนร่วมกับการประธานาธิบดีในการแต่งตั้งข้าราชการดำรงตำแหน่งต่างๆ รวมทั้งการแต่งตั้งเอกอัครราชทูตไปประจำต่างประเทศด้วย แม้ว่าวุฒิสภามักจะยอมตามประธานาธิบดีในการแต่งตั้งข้าราชการตำแหน่งสูงๆ ก็ตาม (วริยา ศ. ชินวรรณโณ 2530: 45-47)

1.1.3 วิวัฒนาการทางการเมืองและวุฒิสภาของประเทศฝรั่งเศส

เริ่มจากคริสต์ศตวรรษที่ 15 จนถึงการปฏิวัติฝรั่งเศสใน ค.ศ. 1789 ระบอบการปกครองของประเทศฝรั่งเศสเป็นระบอบกษัตริย์ แต่อำนาจของพระมหากษัตริย์ได้ถูกควบคุมโดยองค์กรที่เรียกว่า “สภานานันดร” (Etats Gen raux) อันประกอบด้วย ขุนนาง พระ และฐานันดร

ที่สาม คือ ชนชั้นกลาง โดยมีหน้าที่ให้คำปรึกษาต่อพระมหากษัตริย์ และอีกองค์กรหนึ่งที่มีอำนาจถ่วงดุลกับ พระมหากษัตริย์ คือ สภาผู้พิพากษา (Assemblée de Magistrats) ทำหน้าที่ในทางกฎหมาย ซึ่งในยุคต่อมาเป็นยุคที่พระมหากษัตริย์มีอำนาจควบคุมขุนนางได้ทั้งหมด “จึงเพิกเฉยการปรึกษาหารือสภานันดร” ตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1614 จนถึงเกิดการการปฏิวัติฝรั่งเศสใน ค.ศ. 1789

สาเหตุการปฏิวัติในฝรั่งเศสหลักๆ คือ ขุนนางที่สูญเสียอำนาจ ชนชั้นกลางที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจและต้องการเข้ามามีอำนาจทางการเมืองมากขึ้น ผนวกกับอิทธิพลที่มาจากแนวคิดของนักปรัชญาในทางการเมืองสมัยคริสต์ศตวรรษที่ 18 เช่น มองเตสกีเยอ (Montesquieu) วอลแตร์ (Voltaire) ฌอง ฌาค รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) และวิกฤตการณ์ในด้านการคลัง จนเกิดแรงผลักดันให้มีการประชุม “สภานันดร” ขึ้นอีกครั้ง โดยมีสภานันดรที่สาม คือ “ชนชั้นกลางเพิ่มขึ้นเท่าเทียมกับ ขุนนาง และพระ” นอกจากนั้นพระเจ้าหลุยส์ที่ 16 มิได้ทรงให้เกียรติและความเสมอภาคเท่าเทียมกับขุนนางและพระ จึงมีการเรียกร้องให้มีการประชุมรวมกันแทนที่จะแยกการประชุมดังที่เคยปฏิบัติมา และได้มีการประกาศตนเองเป็น “สภาแห่งชาติ” (Assemblée Nationale) เหตุการณ์ดังกล่าว จึงนำไปสู่การปฏิวัติ ใน ค.ศ. 1789

ในช่วง ค.ศ. 1789 – 1945 ระบบการเมืองการปกครองของฝรั่งเศสนั้น มีการเปลี่ยนแปลงอยู่หลายครั้ง คือ ระบอบการเมืองแบบมีพระมหากษัตริย์ที่ทรงมีอำนาจเด็ดขาด ระบอบการเมืองแบบพระมหากษัตริย์ที่ทรงมีอำนาจจำกัด และรูปแบบการปกครองแบบระบอบสาธารณรัฐ

รัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศฝรั่งเศส ได้มีการประกาศบังคับใช้ เมื่อวันที่ 3 กันยายน ค.ศ. 1791 โดยมีลักษณะสำคัญ คือ การกำหนดระบอบการปกครองแบบมีพระมหากษัตริย์ ที่ทรงมีอำนาจแบบจำกัด (Monarchie Limitee)

ต่อมาสภาแห่งชาติ (Assemblée Nationale) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งขึ้นมาใหม่ จึงได้มีมติ เมื่อวันที่ 21 กันยายน ค.ศ. 1792 ยกเลิกระบอบการปกครองแบบมีพระมหากษัตริย์ และได้เปลี่ยนแปลงมาเป็นรูปแบบการปกครองแบบระบอบสาธารณรัฐ

ภายหลังจากที่ นโปเลียน ได้ทำการล้มสถาบันบริหารที่เรียกว่า Directoire ซึ่งเป็นลักษณะหนึ่งของการปกครองแบบสาธารณรัฐที่หนึ่งได้แล้ว จึงได้สถาปนาระบอบการปกครองแบบกงสุลขึ้นใหม่ (Consulate) ช่วงแรกของการปกครอง ยังอนุญาตให้มีสภาต่างๆ ได้ อาทิ สภานิติบัญญัติ (Corps Legislatif) สภาตุลาการ (Tribunat) และวุฒิสภา ต่อมาในปี ค.ศ. 1804 ได้มีมติเปลี่ยนจากระบบกงสุลมาเป็นแบบจักรวรรดินิยม โดยมีพระมหากษัตริย์สืบสันตติวงศ์ โดย นโปเลียน ได้รับการสถาปนาเป็นจักรพรรดิ นโปเลียนที่ 1 เป็นพระองค์แรก

การฟ่ายแพ้ของนโปเลียนต่อพันธมิตรใน ค.ศ. 1814 จึงทำให้ พระอนุชาของพระเจ้าหลุยส์ที่ 16 ได้รับการสถาปนาเป็นพระเจ้าหลุยส์ที่ 18 โดยมีระบอบการปกครองแบบรัฐสภา และระบอบดังกล่าว เรียกกันว่า “ระบอบกษัตริย์แบบมีรัฐสภา” (Monarchie Parlementaire) กล่าวคือ

รัฐธรรมนูญ ฉบับ ค.ศ. 1814 ได้กำหนดรูปแบบการปกครอง “แบบมีพระมหากษัตริย์ และมีรัฐสภา” รัฐสภาประกอบด้วยสองสภา คือ “สภาผู้แทน” และ “สภาปารีส” ที่ประกอบด้วย “สมาชิกแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์”

รัฐธรรมนูญ ฉบับ ค.ศ. 1875 ได้กำหนดให้ใช้รูปแบบการปกครองที่เรียกว่า “สาธารณรัฐที่สาม” ฝ่ายบริหารประกอบด้วย ประธานาธิบดีและรัฐบาล ประธานาธิบดีไม่มีอำนาจที่แท้จริงเป็นเพียงประมุขทางพิธีการ อำนาจที่แท้จริงนั้นอยู่กับฝ่ายรัฐบาล ซึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างๆ ส่วนรัฐสภานั้นประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎรที่ได้มาจากการเลือกตั้งทั่วไป โดยระบบเสียงข้างมากเลือกสองรอบ และ วุฒิสภาที่ได้มาจากการเลือกตั้งจากทางอ้อม” โดยคณะผู้เลือกตั้งอันประกอบด้วยผู้แทนเทศบาล หรือผู้แทนท้องถิ่นต่างๆ

ระบอบสาธารณรัฐที่สาม นั้น เป็นระบอบการแยกอำนาจ ไม่เด็ดขาด รัฐบาลสามารถยุบสภาได้ และรัฐสภานั้น สามารถชักฟอกล้มรัฐบาล โดยการลงมติไม่ไว้วางใจ รัฐบาลได้เช่นกัน

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของประเทศฝรั่งเศสนั้น ส่วนใหญ่มักอยู่ส่วนบนสุดของการปกครอง ส่วน วัฒนธรรมทางการเมืองของชาวฝรั่งเศส ซึ่งหมายถึง ทศนิยม ความเชื่อ ความศรัทธา ค่านิยม ที่แสดงออกทางพฤติกรรมของประชาชน ที่มีผลต่อทางการเมือง ซึ่งพอจำแนกได้ ดังนี้

1. การเน้นค่านิยมแบบปัจเจกบุคคล (Individualism) ที่มาจากปรัชญานิยม (Humanism) ซึ่งได้กลับมาแพร่หลาย และการแบ่งแยกของรัฐกับสังคม จึงเป็นส่วนทำให้ประชาชนทั่วไปไม่ไว้วางใจสถาบันการเมือง นอกจากนี้การล้มเหลวของระบบการเมืองหลังการปฏิวัติ ค.ศ. 1789 ทำให้เกิดผลกระทบกับค่านิยมดังกล่าว คือ การลดบทบาทอำนาจของรัฐ ความไม่เชื่อถือในสถาบันอำนาจในความนึกคิดของคนจำนวนไม่น้อย และการเน้นค่านิยมของปัจเจกบุคคล จึงทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในลักษณะการเป็นสังคม (Societal Link) เป็นไปได้ยาก จึงเป็นเพียงสังคมขนาดเล็กทำให้ขาดพลังในการต่อรอง ซึ่งเป็นแนวทางในการเจรจา และการประนีประนอม อันถือว่าเป็นวัฒนธรรมประชาธิปไตยส่วนหนึ่ง

2. การเน้นอุดมการณ์ ชาวฝรั่งเศสมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจาก ชาวอังกฤษ ชาวอเมริกัน หรือ ชาวยุโรปโดยทั่วไป คือ ให้ความสำคัญกับสิ่งที่ป็นนามธรรมมาก

ปัญหาข้อขัดแย้ง หรือแนวทางแก้ไขก็ดี จึงมักถูกมองในรูปของหลักการกว้างๆ มากกว่าการพิจารณาอย่างละเอียด ผลที่ตามมา คือ การขัดแย้งนั้น มักหาข้อสรุปไม่ได้ จนนำไปสู่ความรุนแรง เพราะการเน้น “ทางด้านอุดมการณ์มากกว่าการปฏิบัติ” การประนีประนอมในสังคมจึงเป็นไปได้ยาก กล่าวกันว่า ระบบการศึกษาแบบ มนุษย์นิยม ที่เน้นสหวิชาโดยเฉพาะ อาทิ ปรัชญา กฎหมาย และ อักษรศาสตร์ มีส่วนสร้างลักษณะดังกล่าวของคนฝรั่งเศสอยู่ไม่น้อย (สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์, รุ่งพงษ์ ชัยนาม 2552 : 704 – 718)

รัฐสภาของฝรั่งเศสเปลี่ยนสภาพมาเป็น “สภา” ที่มีบทบาทในเรื่อง “นิติบัญญัติ และการควบคุมดูแลการปกครอง” บริหารประเทศภายหลังการปฏิวัติครั้งใหญ่ เมื่อคริสต์ศักราช 1789 โดยเฉพาะหลังจากที่ได้มีการนำแนวคิดเกี่ยวกับ “อำนาจอธิปไตยและการมีตัวแทน” เข้ามาใช้ ฝรั่งเศสในปัจจุบัน จึงเป็นประเทศที่จัดได้ว่า “อยู่ในระบบสองสภา”

สำหรับสภาที่สองของฝรั่งเศสนั้น เรียกว่าสภาสูงหรือเซนา (SENAT) ประกอบไปด้วยสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อม โดยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกสภาจังหวัด เป็นผู้เลือก สมาชิกสภาสูงของฝรั่งเศสอยู่ในตำแหน่งครั้งละ 9 ปี จำนวน 283 คน แต่จะมีการเลือกตั้งสมาชิกขึ้นใหม่ทดแทนสมาชิกเก่าที่ครบวาระหนึ่งในสามทุกๆ 3 ปี โดยสมาชิกสภาสูงมีอำนาจหน้าที่น้อยกว่า สภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากมิได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง (โกสินทร์ วงศ์สุระวัฒน์ 2541 : 232)

จำนวนสมาชิกวุฒิสภาและวาระการดำรงตำแหน่งขณะนี้อยู่ในระหว่างการที่จะปฏิรูปให้เป็นระบบใหม่ ซึ่งจะเริ่มใน ค.ศ. 2004 (พ.ศ. 2547) คือ เพิ่มจำนวนเป็น 326 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง ครั้งละ 6 ปี และเลือกตั้งใหม่ทั้งหมดทุกๆ 3 ปี (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2549: 19)

1.2 วิวัฒนาการระบบรัฐสภาไทย

รูปแบบของรัฐสภาไทย (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2549: 25-26)

รูปแบบของรัฐสภาไทยมีสองรูปแบบ คือ รูปแบบที่เรียกว่าสภาเดียว (Unicameral Parliament) และรูปแบบสองสภา (Bicameral Parliament) การมีรูปแบบสองสภาก็เพื่อให้มีสภาที่สองคอยกลั่นกรองกฎหมายที่มาจากสภาผู้แทนราษฎร

รูปแบบสภาคู่ (สองสภา) ของระบบรัฐสภาไทยที่ได้กำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่อดีต (พ.ศ. 2489) ถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2550) มีปรากฏด้วยกัน 9 ฉบับ ดังนี้

1.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489

1.2.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2490

- 1.2.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492
- 1.2.4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511
- 1.2.5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517
- 1.2.6 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521
- 1.2.7 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534
- 1.2.8 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
- 1.2.9 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

กำเนิดและวิวัฒนาการของวุฒิสภาไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่สามของประเทศ ที่ได้กำหนดให้มี ระบบสองสภาเป็นครั้งแรก กล่าวคือ กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วย สภาผู้แทนมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมของประชาชน และวุฒิสภา มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อมจาก ส.ส. ที่อยู่ในวันสุดท้ายตาม รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2475 ทั้งนี้ด้วยความมุ่งหวังที่จะให้ประเทศไทยมี สถาบันหลักทำหน้าที่ กลั่นกรองงานของสภาผู้แทนราษฎร และคอยเหนี่ยวรั้งมิให้สภาผู้แทนราษฎรทำงานด้านนิติบัญญัติเร็วเกินไปจนขาดความรอบคอบ อันอาจก่อให้เกิดผลเสียหายต่อประเทศชาติและสังคมโดยรวม โดยมีได้ตั้งใจ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2540: ม.ป.ป.)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 เรียกสภาผู้แทนราษฎรว่า “สภาผู้แทน” และ สมาชิกวุฒิสภาว่า “วุฒิสภา” รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 เรียกสภาผู้แทนราษฎรว่า “สภาผู้แทน” และ เรียกสมาชิกวุฒิสภาว่า “วุฒิสภา” รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เรียกสภาผู้แทนราษฎรว่า “สภาผู้แทนราษฎร” และเรียกสภาคู่หรือสภาที่สองว่า “วุฒิสภา”

ความเป็นมาของชื่อ “รัฐสภาไทย” มีความเป็นมาจากการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2489 มาตรา 16 ความว่า “มหาสภาแห่งชาติ ประกอบด้วย สภาอาวุโสและสภาผู้แทนราษฎร ไม่ว่าจะประชุมรวมกันหรือแยกกัน” ในมาตรานี้ นายเกษม บุญศรี (นครสวรรค์) เปรียญดีเปลี่ยนชื่อ “สภาอาวุโส” เป็น “วุฒิสภา” และ “มหาสภาแห่งชาติ” เป็น “สมัชชาแห่งชาติ” ทุกแห่งในร่างรัฐธรรมนูญนี้

แต่ทั้งนี้ ในที่สุดที่ประชุมสภาได้มีมติตกลงในการให้เปลี่ยนชื่อสภาทั้งสอง โดยเสียงเป็นเอกฉันท์ คือ “มหาสภา” ตกลงให้เปลี่ยนชื่อเป็น “รัฐสภา” และ “สภาอาวุโส” ให้เปลี่ยนชื่อตามการแปรญัตติ เป็น “พฤฒสภา” (พลตรี พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ 2511: 222 – 223) และได้มีการเปลี่ยนชื่อจาก “พฤฒสภา” มาเป็น “วุฒิสภา” จากการทำรัฐประหารและการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 โดยการกำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มาตรา 33 (สำนักงานอำนวยการหนังสือ “รัฐสภาสาร” 2502 : มปป.)

อย่างไรก็ตาม ได้แสดงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่กำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาและมาตรา ที่กำหนดบทบัญญัติและตัวบทบัญญัติ เกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ตามตารางที่ 2.1 ดังนี้

ตารางที่ 2.1 บทบัญญัติที่กำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ฉบับที่	รัฐธรรมนูญ ปี พุทธศักราช	มาตรา	บทบัญญัติ
3	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489	24 / 90	- พฤฒสภาประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งมีจำนวนแปดสิบคน สมาชิกพฤฒสภาต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ - การเลือกตั้งสมาชิกพฤฒสภา ให้ใช้วิธีลงคะแนนเสียงโดยทางอ้อมและลับ มาตรา 90 วรรค 2 องค์การเลือกตั้งสมาชิกพฤฒสภาประกอบด้วยผู้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อยู่ในวันสุดท้ายก่อนใช้รัฐธรรมนูญนี้
4	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2490	33	- วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกที่พระมหากษัตริย์ทรงเลือกตั้งมีจำนวนเท่าสมาชิกสภาผู้แทน
5	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492	82	- วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกมีจำนวนหนึ่งร้อยคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งจากผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนและมีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์ซึ่งทรงพระราชดำริเห็นว่าเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่างๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน - ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

ฉบับที่	รัฐธรรมนูญ ปี พุทธศักราช	มาตรา	บทบัญญัติ
8	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511	78	- วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิในวิชาการหรือกิจการต่างๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน มีสัญชาติไทยโดยกำเนิดและมีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์ สมาชิกวุฒิสภาให้มีจำนวนสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนหากจำนวนที่คำนวณได้มีเศษให้ปัดเศษทิ้ง
10	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 แก้ไขปี 2518 (มาตรา 107)	107	- วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนหนึ่งร้อยคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่างๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน มีคุณสมบัติตามมาตรา 117 (1) และมีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์ ทั้งไม่เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 116 และมาตรา 118 ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา
13	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521	84	- วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่างๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดินมีสัญชาติไทยโดยกำเนิด มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์และไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองหนึ่งพรรคการเมืองใด สมาชิกวุฒิสภาให้มีจำนวนไม่เกินสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

ฉบับที่	รัฐธรรมนูญ ปี พุทธศักราช	มาตรา	บทบัญญัติ
15	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขปี 2538 (มาตรา 100)	100	- วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่างๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดินในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์ ไม่เป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่หรือที่ปรึกษาของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง ไม่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งได้รับเลือกตั้ง และไม่เคยถูกคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีมติให้พ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา 97 เพราะเหตุตามมาตรา 103 (3) อันเนื่องจากเหตุตามมาตรา 113 (7) (8) หรือ (12) สมาชิกวุฒิสภามีจำนวนสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ถ้ามีเศษให้ปัดทิ้ง ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใดๆ ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาที่มีอยู่ ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา
16	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	121	- วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งจำนวนสองร้อยคน ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาว่างลง ไม่ว่าด้วยเหตุใดๆ และยังมีได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาขึ้น แทนตำแหน่งที่ว่าง ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

ฉบับที่	รัฐธรรมนูญ ปี พุทธศักราช	มาตรา	บทบัญญัติ
18	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	111	- วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนหนึ่งร้อยห้าสิบคน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด จังหวัดละหนึ่งคน และมาจากการสรรหาเท่ากับจำนวนรวมข้างต้น หักด้วยจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง ในกรณีที่มีการเพิ่มหรือลดจังหวัดในระหว่างวาระของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกเท่าที่มีอยู่ ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ และยังมีได้มีการเลือกตั้งหรือสรรหาขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง แล้วแต่กรณี ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่ ในกรณีที่มีเหตุการณ์ใด ๆ ทำให้สมาชิกวุฒิสภาไม่ครบจำนวนตามวรรคหนึ่ง แต่มีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละเก้าสิบห้าของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด ให้ถือว่าวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนดังกล่าว แต่ต้องมีการเลือกตั้งหรือการสรรหาให้ได้สมาชิกวุฒิสภาครบจำนวนตามวรรคหนึ่งภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่มีเหตุการณ์ดังกล่าว และให้สมาชิกวุฒิสภาที่เข้ามานั้นอยู่ในตำแหน่งเพียงเท่าอายุของวุฒิสภาที่เหลืออยู่

ที่มา : คัดจากบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จำนวน 9 ฉบับ

1.3 วิวัฒนาการวุฒิสภาของไทย

จุดเริ่มต้นของการมีสถาบันการเมืองที่เรียกว่า “วุฒิสภา” ของไทย กำเนิดโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ประการแรก ก็คือ การกำหนดให้มี “วุฒิสภา” ที่เรียกว่า “พฤษสภา” ซึ่งในวาระเริ่มแรกนี้ พฤษสภา มีที่มาจากการเลือกของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่อยู่ในวันสุดท้ายของการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 เป็นผู้เลือก ซึ่งเป็น “การเลือกโดยทางอ้อม” มีจำนวน 80 คน และผู้มีสิทธิสมัคร

นั้นต้องมีอายุอย่างน้อยไม่ต่ำกว่า 35 ปี เมื่อพ้นบทเฉพาะกาลไปแล้วต้องมีอายุ 40 ปี และต้องมีวิทยฐานะไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี หรือเทียบเท่ามาแล้วไม่ต่ำกว่า 5 ปี หรือเคยดำรงตำแหน่งราชการมาแล้วไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนมาแล้ว ความสำคัญที่กำหนดให้มี พุทธสภา ขึ้นนี้ก็โดยเหตุผลที่ว่า เพื่อเป็นหลักประกันของประเทศชาติ ในการที่ได้ “ยกเลิกสมาชิกประเทศสอง” ตามบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญเดิม พ.ศ. 2475 ให้มีแต่ประเภทหนึ่งประเภทเดียว จึงให้มี พุทธสภา สำหรับให้เป็นเครื่องเหนี่ยวรั้ง ให้กิจการงานของประเทศดำเนินไปตามภาวะที่เหมาะสมที่ควร “พุทธสภากับสภาผู้แทน” มีอำนาจควบคุมราชการแผ่นดิน (พลตรีพระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นราชูปถัมภ์ประพันธ์ 2511 : 202 – 203)

กว่า 60 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญฯ ที่ประกาศบังคับใช้มาแล้วรวม 16 ฉบับ (ถึงฉบับ ปี พ.ศ. 2540) มีข้อสังเกตว่า ในช่วงที่มีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติให้มีวุฒิสภานั้น จะมีนักการเมือง นักวิชาการ และสื่อมวลชน วิพากษ์วิจารณ์ ได้แย้งเสนอแนะ อยู่เสมอในประเด็นที่เกี่ยวกับ โครงสร้าง บทบาท หน้าที่ของวุฒิสภา เช่น ในเรื่องของที่มา คุณสมบัติ จำนวน อำนาจในการเสนอกฎหมาย ตลอดจนหน้าที่อื่นๆ ของวุฒิสภา ซึ่งแสดงให้เห็นว่า เรื่องวุฒิสภานี้ยังไม่เป็นที่เห็นพ้องต้องกันของสังคมขณะนั้น (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง 2543 : 24)

อย่างไรก็ตาม เจตนารมณ์ในการให้มีสมาชิกวุฒิสภา นอกจากจะเป็นสภาที่เลี้ยงของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ยังเป็นรูปแบบของสภาคู่ที่อารยประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยทุกๆ ไป นิยมใช้กัน ซึ่งเป็นการแสดงถึงความเป็นประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภาที่ตัวแทนของประชาชนในภาคส่วนต่างๆ มาทำหน้าที่ในการกำหนดเงื่อนไขในการปกครองรวมทั้ง นโยบายสาธารณะ และการถ่วงดุลอำนาจ เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์นำมาซึ่งการกินดีอยู่ดีของประชาชนทุกภาคส่วนและ ความมั่นคงแห่งรัฐ

1.4 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองตามรูปแบบรัฐสภา

การปกครองแบบรัฐสภา

การปกครองหรือรูปแบบรัฐบาลในระบบรัฐสภา เป็นผลผลิตโดยตรงของการช่วงชิงอำนาจระหว่างพระมหากษัตริย์กับรัฐสภา การปกครองระบบรัฐสภาที่ถือกันว่าเป็นแหล่งกำเนิดหรือตัวแม่บท คือ ประเทศอังกฤษ ซึ่งได้มีการจัดตั้งรัฐสภาขึ้นในสมัยที่พระมหากษัตริย์ยังทรงมีพระราชอำนาจในการปกครองอยู่ แต่รัฐสภาในสมัยก่อนนั้น เป็นสภาของชนชั้นต่างๆ รวมทั้งชนชั้นสามัญชนธรรมดาด้วย ในสมัยก่อนนั้นรัฐสภาเป็นเพียงสถาบันเดียวที่ประชาชนสามารถจะเข้าไปมีบทบาททางการเมืองได้ กล่าวคือ รัฐสภาได้เข้าไปมีบทบาทควบคุมการปฏิบัติพระราชกรณียกิจ

ของพระมหากษัตริย์และคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ตามแนวคิดของระบอบประชาธิปไตยที่ให้อำนาจเป็น
เจ้าของอำนาจอธิปไตย

หลักการสำคัญของการปกครองระบอบรัฐสภามีดังนี้ คือ ประมุขของประเทศ มี
อำนาจหน้าที่ในฐานะตัวแทนของประชาชนในทางนิติบัญญัติ และทำหน้าที่ควบคุมการบริหาร
ราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี กล่าวคือ คณะรัฐมนตรี จะต้องบริหารประเทศโดยการ
รับผิดชอบโดยตรงต่อรัฐสภา เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า รัฐสภามีอำนาจมาก ถึงกับมีการกล่าว
กันในประเทศอังกฤษว่า รัฐสภาของ “อังกฤษ” เป็นสถาบันที่มีอำนาจสูงสุด ทั้งนี้เห็นจะเป็น
เพราะว่า รัฐสภาเป็นสถาบันเดียวที่มาจากประชาชนโดยตรง เช่น รัฐสภาทรงไว้ซึ่งอำนาจที่จะไม่
ไว้วางใจรัฐบาลได้ อันเป็นผลให้รัฐบาลต้องลาออกจากตำแหน่ง แต่ในขณะเดียวกันคณะรัฐมนตรี
มีอำนาจเช่นเดียวกับที่รัฐสภามี กล่าวคือ ฝ่ายบริหารมีสิทธิยุบสภาได้ ซึ่งถือเสมือนว่า จะมีอำนาจ
แท้จริงทั้งในทางบริหารและนิติบัญญัติ ทั้งนี้ เพราะคณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่เป็นนักการเมืองชั้น
ผู้นำ ซึ่งมีอิทธิพลในพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในรัฐสภา ฉะนั้นจึงมีอำนาจในการบริหาร
ประเทศ และคุมเสียงข้างมากในพรรคการเมืองในรัฐสภาพร้อมกันไป (สำนักงานเลขาธิการสภา
ผู้แทนราษฎร 2549 : 14)

1.5 แนวคิดเกี่ยวกับสถาบันรัฐสภา (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง 2543 : 23)

การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนสามารถแสดงเจตจำนงสูงสุดได้
โดยผ่านสถาบันรัฐสภา เพราะเป็นสถาบันที่ประชาชนทั้งประเทศได้มอบอำนาจให้เป็นตัวแทนใน
การทำหน้าที่ตามเจตนารมณ์ของตน

สถาบันรัฐสภา เกิดมีขึ้นมา เมื่อประมาณ 2000 ปี มาแล้ว ตั้งแต่สมัยกรีกและ
โรมัน และได้มีวิวัฒนาการมาถึงปัจจุบัน ประเทศที่อาจถือได้ว่า มีรัฐสภาที่เก่าแก่ คือ ประเทศ
ไอร์แลนด์ ซึ่งมีขึ้นตั้งแต่ ปี ค.ศ. 930 ซึ่งเรียกว่า Althing และประเทศที่มีการพัฒนาการของระบบ
รัฐสภาที่ถือได้ว่าเป็นแม่แบบของรัฐสภา ก็คือ ประเทศอังกฤษ ซึ่งตัวแทนมาจาก 1) ขุนนาง 2)
นักบวช และ 3) ผู้มีอาชีพค้าขายหรือชนชั้นกลาง “ระบบรัฐสภา” ของประเทศต่างๆที่ใช้ระบบการ
ปกครองแบบรัฐสภา มีชื่อเรียกที่แตกต่างกันไป เช่น

- | | |
|--------------------------|-------------------------------------|
| 1.5.1 ประเทศอังกฤษ | เรียกว่า ปาร์เลียเมนต์ (Parliament) |
| 1.5.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา | เรียกว่า คองเกรส (Congress) |
| 1.5.3 ประเทศฝรั่งเศส | เรียกว่า แอสเซมบลี (Assemblée) |
| 1.5.4 ประเทศอิสราเอล | เรียกว่า เคนสเสต (Knesset) |
| 1.5.5 ประเทศญี่ปุ่น | เรียกว่า ไดเอต (Diet) |
| 1.5.6 ประเทศไทย | เรียกว่า รัฐสภา |

2. ข้อมูลพื้นฐานที่ศึกษา

2.1 ข้อมูลที่ใช้ศึกษา คือ ชื่อและที่มาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้ง 18 ฉบับ โดยศึกษาจากหนังสือ “เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 – 2549 เล่ม 2” และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

โดยจะเรียงชื่อตามลำดับการประกาศใช้รัฐธรรมนูญจากฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 18 ส่วนที่กำหนดไว้เป็นแบบสภาคู่หรือสภาเดียว นั้น จะอยู่ในสาระของรัฐธรรมนูญฯ แต่ละฉบับ ดังนี้

2.1.1 รัฐธรรมนูญฯ ฉบับแรกของไทย ชื่อว่า “พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ให้ไว้ ณ วันที่ 27 มิถุนายน พุทธศักราช 2475 โดยการกำหนดให้เป็นรูป “สภาเดียว” คือ มีสภาผู้แทนราษฎรสภาเดียว แต่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สองประเภท คือ ประเภทที่หนึ่ง มีที่มาจากการเลือกตั้ง และประเภทที่สอง ที่มาจากการแต่งตั้ง โดยกำหนดเงื่อนไขไว้เป็น สมัยที่ 1 สมัยที่ 2 และสมัยที่ 3

2.1.2 รัฐธรรมนูญฯ ฉบับที่ 2 ชื่อว่า “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม” ให้ไว้ ณ วันที่ 10 ธันวาคม พุทธศักราช 2475 เป็นรูปแบบสภาเดียว คือ มีสภาผู้แทนราษฎรสภาเดียว โดยการกำหนดไว้ใน หมวด 3 มาตรา 16 และในบทเฉพาะกาล มาตรา 65

อนึ่ง ได้เรียกฝ่ายบริหารว่า “คณะรัฐมนตรี” เป็นครั้งแรกและแก้ไขชื่อประเทศจากคำว่า “สยาม” มาเป็น “ประเทศไทย” เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2482

2.1.3 รัฐธรรมนูญฯ ฉบับที่ 3 ชื่อว่า “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” ให้ไว้ ณ วันที่ 9 พฤษภาคม พุทธศักราช 2489 โดยการกำหนดให้เป็นรูปแบบสภาคู่ คือ มี “สภาผู้แทน” และ “พฤฒสภา” สมาชิก **พฤฒสภา** มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อม เป็นครั้งแรก

ในรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2489 นี้ ได้กำหนดให้มี “พรรคการเมือง” ขึ้นเป็นครั้งแรก (แต่ยังมิได้มีการจดทะเบียนพรรค) และ เป็นรูปแบบสภาคู่ ขึ้นเป็น ครั้งแรก คือ ให้มี **สภาผู้แทน** และ **พฤฒสภา** ซึ่งได้ใช้คำว่า “รัฐสภา” คือ สภาที่ประกอบด้วย “พฤฒสภา” และ “สภาผู้แทน” ขึ้นเป็นครั้งแรก โดยที่คำว่า “รัฐสภาและพฤฒสภา” มีที่มาจากการอภิปรายของกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2489 ในมาตรา 16 จากคำว่า “มหาสภาแห่งชาติ” มาเป็นคำว่า “สมัชชาแห่งชาติ” และในที่สุดมาเป็นคำว่า “รัฐสภา” ส่วนคำว่า พฤฒสภา มาจากคำว่า “สภาอาวุโส” ซึ่งในที่สุดมาเป็นคำว่า “พฤฒสภา” (พลตรี พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนคราธิปพงศ์ประพันธ์ 2511 : 222 – 223)

2.1.4 รัฐธรรมนูญฉบับที่ 4 ชื่อว่า “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว)” ให้ไว้ ณ วันที่ 9 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2490 โดยการทำรัฐประหารของคณะนายทหาร แต่ได้กำหนดให้ “สภา” เป็นรูปแบบ “สภาคู่” คือ มีทั้ง “สภาผู้แทนและวุฒิสภา” ซึ่ง “วุฒิสภา” ได้เปลี่ยนชื่อมาจาก “พฤฒสภา” และมีที่มาจาก “ทรงเลือกตั้ง” หรือ การแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นครั้งแรก

2.1.5 รัฐธรรมนูญฉบับที่ 5 ชื่อว่า “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” ให้ไว้ ณ วันที่ 23 มีนาคม พุทธศักราช 2492 มีที่มาจากการตั้ง “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” เป็นครั้งแรก ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2491 เมื่อวันที่ 23 มกราคม 2491 โดยการกำหนดให้ “สภาเป็นรูปแบบสภาคู่” มี “วุฒิสภา” ตาม มาตรา 82 ที่มาจาก “ทรงเลือกตั้งและแต่งตั้ง” และให้ ประธานองคมนตรีรับสนองพระบรมราชโองการ ในการแต่งตั้ง

2.1.6 รัฐธรรมนูญฉบับที่ 6 ชื่อว่า “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 โดยการนำมาแก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495” ให้ไว้ ณ วันที่ 8 มีนาคม พุทธศักราช 2495 มีที่มาจากการทำรัฐประหาร โดยกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล มาตรา 115 ให้ “สภา” เป็นรูปแบบ “สภาเดียว” คือ มีเฉพาะสภาผู้แทนราษฎร ที่ประกอบด้วยสมาชิก สองประเภท คือ สมาชิกประเภทหนึ่ง มีที่มาจากการเลือกตั้งและสมาชิกประเภทสอง มีที่มาจาก “การแต่งตั้ง” และให้มีการตั้งพรรคการเมืองได้ตาม มาตรา 26

2.1.7 รัฐธรรมนูญฉบับที่ 7 ชื่อว่า “ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร” ให้ไว้ ณ วันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2502 มีที่มาจากการทำรัฐประหาร โดยการกำหนดให้ “สภา” เป็นรูปแบบ “สภาเดียว” ไว้ในมาตรา 6 ทำหน้าที่ “ร่างรัฐธรรมนูญและนิติบัญญัติ” ไปพร้อมกัน

2.1.8 รัฐธรรมนูญฉบับที่ 8 ชื่อว่า “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” ให้ไว้ ณ วันที่ 20 มิถุนายน พุทธศักราช 2511 โดยการกำหนดให้ “สภา” เป็นรูปแบบ “สภาคู่” ซึ่งวุฒิสภา ที่มีตาม มาตรา 78 จาก “การแต่งตั้ง”

2.1.9 รัฐธรรมนูญฉบับที่ 9 ชื่อว่า “ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515” ให้ไว้ ณ วันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2515 มีที่มาจากการทำรัฐประหาร โดยการกำหนดให้ “สภา” เป็นรูปแบบ “สภาเดียว” ไว้ใน มาตรา 6 คือ “ให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติ”

2.1.10 รัฐธรรมนูญฉบับที่ 10 ชื่อว่า “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” ให้ไว้ ณ วันที่ 7 ตุลาคม พุทธศักราช 2517 มีที่มาจาก “การแต่งตั้งกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาคณะหนึ่ง” โดยการกำหนดให้ “สภา” เป็นรูปแบบ “สภาคู่” วุฒิสภามีที่มาตาม มาตรา 107 จาก “การแต่งตั้ง” และ ให้นายกรัฐมนตรีรับสนองพระบรมราชโองการ ในการแต่งตั้ง

2.1.11 รัฐธรรมนูญฉบับที่ 11 ชื่อว่า “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” ให้ไว้ ณ วันที่ 22 ตุลาคม พุทธศักราช 2519 มีที่มาจากการทำรัฐประหาร โดยการกำหนดให้ “สภา” เป็นรูปแบบ “สภาเดียว” ไว้ใน มาตรา 10 คือ “ให้มีสมาชิกปฎิรูปการปกครองแผ่นดิน”

2.1.12 รัฐธรรมนูญฉบับที่ 12 ชื่อว่า “ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520” ให้ไว้ ณ วันที่ 9 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2520 มีที่มาจากการทำรัฐประหาร โดยการกำหนดให้ “สภา” เป็นรูปแบบ “สภาเดียว” ไว้ใน มาตรา 6 คือ “ให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญ และพิจารณาการร่างพระราชบัญญัติ”

2.1.13 รัฐธรรมนูญฉบับที่ 13 ชื่อว่า “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” ให้ไว้ ณ วันที่ 22 ธันวาคม พุทธศักราช 2521 โดยการกำหนดให้ “สภา” เป็นรูปแบบ “สภาคู่” ซึ่งวุฒิสภามีที่มาตาม มาตรา 84 จาก “การแต่งตั้ง”

2.1.14 รัฐธรรมนูญฉบับที่ 14 ชื่อว่า “ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534” ให้ไว้ ณ วันที่ 1 มีนาคม พุทธศักราช 2534 มีที่มาจากการทำรัฐประหาร โดยการกำหนดให้ “สภา” เป็นรูปแบบ “สภาเดียว” ไว้ใน มาตรา 6 คือ “ให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญ และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ”

2.1.15 รัฐธรรมนูญฉบับที่ 15 ชื่อว่า “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” ตราไว้ ณ วันที่ 9 ธันวาคม พุทธศักราช 2534 โดยการกำหนดให้ “สภา” เป็นรูปแบบ “สภาคู่” ซึ่งวุฒิสภามีที่มาตาม มาตรา 100 จาก “การแต่งตั้ง”

2.1.16 รัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 ชื่อว่า “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” ตราไว้ ณ วันที่ 11 ตุลาคม พุทธศักราช 2540 โดยการกำหนดให้ “สภา” เป็นรูปแบบ “สภาคู่” ซึ่งวุฒิสภามีที่มาตาม มาตรา 121 จาก “ซึ่งราษฎรเลือกตั้ง หรือ การเลือกตั้งโดยตรง” เป็นครั้งแรก

2.1.17 รัฐธรรมนูญฉบับที่ 17 ชื่อว่า “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ให้ไว้ ณ วันที่ 1 ตุลาคม พุทธศักราช 2549 มีที่มาจากการทำรัฐประหาร โดยการกำหนดให้ “สภา” เป็นรูปแบบ “สภาเดียว” ไว้ใน มาตรา 5 คือ “ให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่เป็น สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และเป็นรัฐสภา” และมาตรา 23 “การแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้ร่างรัฐธรรมนูญ” (สสร.)

2.1.18 รัฐธรรมนูญฉบับที่ 18 ชื่อว่า “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” ตราไว้ ณ วันที่ 24 สิงหาคม พุทธศักราช 2550 โดยการกำหนดให้ “สภา” เป็นรูปแบบ “สภาคู่” ซึ่งวุฒิสภามีที่มาตาม มาตรา 111 จาก “การเลือกตั้งโดยตรงและการสรรหา” เป็นครั้งแรก

2.2 สรุปรวมพระราชบัญญัติของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ก่อนการสละราชสมบัติและคำสอนของพระราชบัญญัติของคณะรัฐบาล : พระราชบัญญัติข้อ 1 : พระราชหัตถเลขาทรงประกาศสละราชสมบัติ

2.2.1 พระราชบัญญัติข้อ 1

“ครั้นต่อมาในระหว่างที่กำลังร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรอยู่ ข้าพเจ้าก็ได้พยายามดัดเตือน และได้เถียงกับคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญอยู่ตลอดเวลาว่า ควรถือหลัก Democracy อันแท้จริงจะถูก ถ้ามีฉะนั้นจะเกิดทำให้มีความไม่พอใจขึ้นแก่ประชาชน ซึ่งส่วนมากต้องการให้มีการปกครองแบบ Democracy อันแท้จริง ฉะนั้นก็เป็นการเสียเวลาและเป็นการเสี่ยงภัยให้แก่ประเทศโดยใช้ที่ ในเวลาที่ฐานของบ้านเมืองตกอยู่ในจิตคับขันและยากจน นอกจากนี้ข้าพเจ้ายังได้กล่าวความเห็นของข้าพเจ้าในข้อนี้โดยเปิดเผย เมื่อข้าพเจ้าไปให้รางวัลแก่นักเรียนโรงเรียนวชิราวุธวิทยาลัย ข้าพเจ้าเคยได้ดัดเตือนพระยามโนฯ ไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้เสนอคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญว่า การที่จะให้มีสมาชิกประเภทที่สอง ซึ่งคณะรัฐบาลเป็นผู้เลือกตั้งเองนั้น จะเป็นเหตุทำให้ความไม่พอใจให้เกิดขึ้นได้ และเป็นอันตรายแก่วิธีการปกครองแบบใหม่ ซึ่งกำลังจะสถาปนาขึ้น”

“วิธีแก้ไขอย่างไรมันย่อมมีได้หลายทาง แต่ทางที่ดีที่สุดนั้น ก็ควรจะเป็นการ เลือกตั้ง อย่างใดอย่างหนึ่ง ความประสงค์ที่ให้มีสมาชิกประเภทที่สองนั้น ข้าพเจ้าได้ยืนยันกล่าวกันว่า เพราะประเทศเรายังไม่คุ้นเคยกับการปรีกษาราชการในสภาฯ จึงควรให้มีสมาชิกประเภทที่สอง ซึ่งเลือกตั้งโดยคุณวุฒิที่เป็นผู้มีวิชาสูง หรือเคยชินกับการงานแผ่นดิน เพื่อเป็นผู้นำทางให้แก่สมาชิกประเภทที่หนึ่ง ที่ราษฎรเลือกตั้งเข้ามา หลักการอันนี้ก็พอฟังได้ ถ้าได้ทำกันตามนั้นจริง แต่เมื่อได้ตั้งกันขึ้นมาแล้วหาเป็นเช่นนั้นไม่ กลับกลายเป็นเลือกตั้งแต่พวกที่อยู่ในคณะผู้ก่อการเป็นส่วนมาก และความจริงหาได้มีคุณวุฒิหรือความเคยชินกับการงานดีไปกว่าสมาชิกประเภทที่หนึ่งเลย เมื่อการเป็นดังนี้ก็จำเป็นอยู่เองที่จะมีผู้กล่าวว่า คณะรัฐบาลเลือกตั้งคนเหล่านั้น เพื่อความประสงค์ที่จะกุมอำนาจไว้ให้ได้เท่านั้น แม้ราษฎรจะเห็นด้วยกับนโยบายของคนหรือไม่ก็ตามที่ข้อความในมาตรา 2 แห่งรัฐธรรมนูญ ก็เป็นหมันไปทันที เป็นการเขียนเพื่อตอบตาเพื่อหลอกกันเล่นเท่านั้นเอง”

“ข้าพเจ้าเห็นว่าสมาชิกประเภทที่สองนี้ ยังควรมีอยู่จริง แต่ควรกำหนดให้เป็นบุคคลที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปี และเป็นผู้ที่เคยชินกับการงานแล้ว เช่น รับราชการในตำแหน่งสูงๆ เป็นต้น การเลือกตั้งนั้น ถ้าอย่าให้เป็นบุคคลใดคนหนึ่งเลือกได้จะดี เพราะจะป้องกันไม่ให้มีเสียงได้ว่า เลือกพวกพ้อง เพราะฉะนั้นจำต้องให้ประชาชนเลือก หรือบุคคลซึ่งเรียกว่ามีความรู้ intelligentsia เลือกโดยกำหนดเอาการศึกษา หรือถ้าจะให้ง่ายที่สุดก็ให้บุคคลที่เป็นราชการ หรือ

เคยเป็นข้าราชการชั้นสัญญาบัตรเป็นผู้เลือก เพราะบุคคลที่ได้เป็นข้าราชการสัญญาบัตรโดยมากเป็นผู้ที่มีความรู้และเคยชินกับการงาน จะเรียกว่าเป็น intelligentsia ของประเทศสยามก็เห็นจะไม่สู้ผิดนัก ข้าพเจ้าเห็นว่าหนทางนี้เป็นทางตัดข้อครหา และความไม่พอใจได้ แต่วิธีการจะเป็นอย่างอื่นใดก็ตาม แล้วแต่ใครจะมีปัญหาหาทาง ถ้ามีทางดีกว่านี้ข้าพเจ้าก็จะยินดีรับ ขอแต่ให้พ้นไปจากคำติเตียนที่ว่า เป็นการตั้งพวก เพื่อยึดอำนาจไว้จนได้ เป็นการผิดหลักผิดทางของสัทธา Democracy โดยแท้” (พระราชประวัติและพระราชกรณียกิจ พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว 2524 : 197, 198)

2.2.2 พระราชหัตถเลขา ทรงประกาศสละราชสมบัติ

“การที่ข้าพเจ้าได้ยินยอมให้มีสมาชิก สองประเภท ก็โดยหวังว่าสมาชิกประเภทสอง ซึ่งข้าพเจ้าตั้งนั้น จะเลือกจากบุคคลที่รอบรู้การงาน และชำนาญในวิธีดำเนินการปกครองโดยทั่วๆ ไป ไม่จำกัดว่า เป็นพวกใดคณะใด เพื่อที่จะได้ช่วยเหลือแนวทางให้แก่สมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นมา แต่ครั้งถึงเวลาที่จะเลือกตั้งสมาชิกประเภทสองขึ้น ข้าพเจ้าหาได้มีโอกาสนำแนะนำ ในการเลือกเลย และรัฐบาลก็เลือกเอาแต่เฉพาะผู้ที่เป็นพวกพ้องของตนเกือบทั้งนั้น มิได้คิดถึงความชำนาญ” (พระราชประวัติและพระราชกรณียกิจ พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว 2524 : 210)

2.3 ราชกิจจานุเบกษาประกาศแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา

ฉบับพิเศษ หน้า 10 : ตอนที่ 56 เล่ม 64 ราชกิจจานุเบกษา 22 พฤศจิกายน 2490
ประกาศแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา

ฉบับพิเศษ หน้า 11

“พระมหากษัตริย์อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 33 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน 2490 ซึ่งจะได้ทรงเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทน และโดย มาตรา 97 บัญญัติให้มีผู้แทนหนึ่งคนต่อจำนวนพลเมืองสองแสนคน ปรากฏจำนวนพลเมืองจากการสำรวจสำมะโนครัวครั้งสุดท้ายว่า สภาผู้แทนจะมีจำนวนสมาชิกเป็นจำนวนหนึ่งร้อยคน จึงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ เลือกตั้งและแต่งตั้ง ให้ผู้มีพระนามและนามต่อไปนี้เป็นสมาชิกวุฒิสภา”

หน้า 489 : ตอนที่ 34 เล่ม 66 ราชกิจจานุเบกษา 28 มิถุนายน 2492
ประกาศแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา

หน้า 489 - 490 :

“ตามประกาศแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ลงวันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 นั้น บัดนี้สมาชิกวุฒิสภาได้ขาดจำนวนลง 12 นาย เป็นการสมควรที่จะเลือกตั้งและแต่งตั้งให้ครบจำนวน”

“พระมหากษัตริย์อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 85 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 จึงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ เลือกกตั้งและแต่งตั้ง ผู้มีนามต่อไปนี้เป็นสมาชิกวุฒิสภา”

2.4 ประวัติรัฐธรรมนูญไทย ฉบับแรก พ.ศ. 2475 ถึงฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2511)

ตามบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันว่าด้วยการแต่งตั้งวุฒิสภานี้ เราที่จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญได้มีบทบัญญัติไว้ชัดเจนว่า พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง สมาชิกวุฒิสภาจากผู้ทรงคุณวุฒิในวิชาการ หรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน ซึ่งได้มีบทบัญญัติไว้กว้างๆ แต่ในทางปฏิบัติเท่าที่ปฏิบัติมาแล้ว ก็คือ นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้คัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิในวิชาการหรือกิจการต่างๆ นั้น นำบัญชีรายชื่อขึ้นกราบบังคมทูลฯ แต่พระมหากษัตริย์ แล้วพระมหากษัตริย์ จึงจะได้มี พระบรมราชโองการประกาศแต่งตั้งต่อไป โดยวิธีการเท่าที่เคยปฏิบัติมานี้สมาชิกวุฒิสภา จึงเป็นคะแนนเสียงของพรรคฝ่ายรัฐบาล ซึ่งจะเป็นกำลังสำคัญของรัฐบาล (พลตรี พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นราชนิพนธ์ 2511 : 871)

2.5 สมุดภาพสมาชิกวุฒิสภา 2475 – 2502 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้น ได้มีประกาศกำหนดวิธีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฯ ให้มีองค์การเลือกตั้งขึ้น ณ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เพื่อดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา และได้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2489 โดยเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นเจ้าหน้าที่ในการเลือกตั้ง (สำนักงานอำนวยการหนังสือ “รัฐสภาสาร” สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2475 – 2502 : 2503 : ม.ป.ป.)

โดย ที่ได้มีการรัฐประหารเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2490 และได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ในวันที่ 9 พฤศจิกายน 2490 พุฒิสภาและสภาผู้แทนจึงหมดไป

อำนาจนิติบัญญัติยังคงให้มี “สองสภาตามเดิม” แต่ได้เปลี่ยนชื่อเป็น วุฒิสภาและสภาผู้แทน

วุฒิสภานั้น มีจำนวนเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทน มีอายุคราวละ 6 ปี เฉพาะวาระเริ่มแรกให้ตั้งภายใน 15 วัน

และได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งสมาชิกวุฒิสภาขึ้นเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2490 (สำนักงานอำนวยการหนังสือ “รัฐสภาสาร” 2475 – 2502 : 2503 : ม.ป.ป.)

2.6 ความคิดเห็นเกี่ยวกับผู้รับสนองพระบรมราชโองการของผู้ทรงคุณวุฒิ

“อันการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้น ถ้ารัฐธรรมนูญประสงค์จะกำหนดวิธีการไว้ อย่างไร ก็จะมีบัญญัติไว้ ซึ่งหาได้จากรัฐธรรมนูญฯ ฉบับนั้นๆ เช่น วิธีการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ 2550 มาตรา 113 – 115 แต่ถ้ารัฐธรรมนูญฯ ไม่ได้กำหนดรายละเอียดไว้ ก็ แปลว่า ขึ้นอยู่กับผู้รับสนองพระบรมราชโองการ จะใช้วิธีการใดในการสรรหาบุคคล เมื่อใดที่ รัฐธรรมนูญฯ ไม่ได้กำหนดผู้ลงนามรับสนอง พระบรมราชโองการในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ว่าเป็นการเฉพาะ ก็จะไปเข้าข่ายหลักทั่วไป ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฯ ว่า พระบรมราชโองการ เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ต้องมีนายกรัฐมนตรี หรือ รัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราช โองการ ในกรณีเช่นนั้น คนที่จะลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ก็คือ นายกรัฐมนตรี หรือ รัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย” (มีชัย ฤชุพันธุ์ : 27 สิงหาคม 2551: <http://www.meechai-thailand.com>)

3. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

3.1 รายงานการวิจัยการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2543 สำนักงานคณะกรรมการ เลือกตั้ง

การศึกษาวิจัย การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เมื่อวันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2543 พบว่า

3.1.1 การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งนี้ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากกว่าทุก ครั้งที่ผ่านมา โดยมีจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งถึงร้อยละ 71.89

3.1.2 แหล่งข้อมูลหรือสื่อที่ประชาชนติดตามข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการเลือกตั้งมี หลายทาง ทั้งจากสื่อในวงกว้าง เช่น วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ และสื่อในวงแคบ เช่น เพื่อนบ้าน ชุมชน รวมทั้งสื่อในเชิงลึก เช่น อาสาสมัครต่างๆ ที่เข้าไปพบปะ เพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันและ รับฟังคำแนะนำ ข้อคิดเห็นและแจกจ่ายเอกสารเผยแพร่ จะเห็นได้ว่าประชาชนมีการรับรู้ข่าวสาร เกี่ยวกับการเลือกตั้งอย่างกว้างขวางและทั่วถึง โดยจากผลวิจัย สะท้อนให้เห็นว่า ประชาชนติดตาม ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการเลือกตั้งจากสื่อในวงกว้างในอัตราส่วนที่มากกว่าสื่อในลักษณะอื่น โดยเฉพาะจากโทรทัศน์ ร้อยละ 90.5

3.1.3 เหตุผลที่ประชาชนตัดสินใจไปใช้สิทธิเลือกตั้ง เพราะเป็นสิทธิหน้าที่ ร้อยละ 74.6 ซึ่งสะท้อนถึงความตื่นตัวของประชาชนทางการเมือง และการที่ประชาชนทราบถึง การเสียสิทธิ กรณีไม่ไปใช้สิทธิโดยไม่มีเหตุผลอันควร ร้อยละ 66.3 แสดงว่า ประชาชนมีการรับรู้ และมีความรู้ ความเข้าใจในบทบัญญัติของกฎหมายใหม่เป็นอย่างดี

3.1.4 ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของสมาชิกวุฒิสภาว่า ต้องเป็นผู้ที่ ประพฤติปฏิบัติดี มีประสพการณ์ มีความรู้ความสามารถ ร้อยละ 67.1 เป็นผู้ที่มีความเป็นกลาง

ทางการเมืองโดยไม่มีความเกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองหรือนักการเมือง ร้อยละ 47.2 และตัดสินใจเลือกผู้สมัครที่มีความผูกพันใกล้ชิดกับประชาชน ร้อยละ 39.5 ทั้งนี้ การที่ประชาชนทราบถึงความสำคัญของสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวเป็นอย่างดี ย่อมแสดงให้เห็นว่าประชาชนเลือกตัวแทนของตน ด้วยการตัดสินใจอย่างมีวิจารณญาณและรู้เท่าทัน

3.1.5 การจัดการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาประสบความสำเร็จได้ด้วยความร่วมมือประสานงานของส่วนราชการ ภาคเอกชนและประชาชนทั่วไป ทั้งนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และอนุกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการจัดการเลือกตั้ง ภายใต้ข้อจำกัดของ บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และวิธีการจัดการ แต่ก็สามารถจัดการเลือกตั้งได้ตามกฎหมาย

3.1.6 คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการจัดการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม โดยได้ใช้กลไกต่าง ๆ ด้วยความพยายามทำให้การเลือกตั้งและผลของการเลือกตั้งเป็นไปตามกฎหมายและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ ทั้งนี้ การจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง คำนึงถึงการยอมรับจากทุกฝ่ายไม่ว่า จะเป็นในด้านของผู้สมัครเกี่ยวกับเรื่องความชอบธรรม และในด้านของประชาชน เพื่อให้ได้บุคคลที่มาเป็นตัวแทนที่เป็นผู้มี ความรู้ความสามารถ มีความซื่อสัตย์ สุจริต ทำงานเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนอย่างจริงจัง

3.1.7 ผลการเลือกตั้งที่เกิดขึ้น ปรากฏว่ามีการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งจาก ประชาชน ผู้สมัครฯ ข้าราชการ โดยพบว่า มีการกระทำผิด เช่น การแจกเงิน แจกสิ่งของ จัดเลี้ยง สัญญาว่าจะให้ การเรียกร้องสิ่งตอบแทนหรือผลประโยชน์ การไม่วางตัวเป็นกลางของราชการฯ รวมทั้งการกล่าวหาจาก การกลั่นแกล้งของผู้สมัครด้วยกันเองเป็นจำนวนมาก และจากที่มีการทุจริต การกระทำผิดกฎหมายของผู้สมัครรับเลือกตั้งดังกล่าว ทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกาศให้มีการลงคะแนนเลือกตั้งใหม่ในหลายเขตเลือกตั้งของหลายจังหวัด และบางเขตเลือกตั้งซ้ำกันหลายครั้ง เนื่องจากมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

3.2 วิจัยนิพนธ์: สมาชิกวุฒิสภาในประเทศไทย : ศึกษาเปรียบเทียบสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งกับสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง : ผู้วิจัย นายดำรง พุฒตาล มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2548

เพื่อศึกษาเปรียบเทียบสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง พ.ศ. 2539 กับสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง พ.ศ. 2543 ผลงานวิจัยที่สำคัญ พบว่า

1) ความแตกต่างของสมาชิกวุฒิสภาทั้งสองกลุ่มเกิดจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่สำคัญคือ ส.ว. แต่งตั้งมีจำนวน 260 คน ส่วน ส.ว. เลือกตั้งมีจำนวน 200 คน ส.ว. แต่งตั้งไม่จำกัด

วุฒิสภาการศึกษาดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี เป็นข้าราชการประจำได้ แต่ ส.ว. เลือกตั้งต้อง ดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี มีวุฒิสภาการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี และต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ ส.ว. แต่งตั้งมีอำนาจหน้าที่หลักคือการถ่วงดุลอำนาจ ส่วน ส.ว. เลือกตั้ง จะมีอำนาจหน้าที่สำคัญที่เพิ่มขึ้น คือ เลือกและแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ถอดถอนบุคคลจากตำแหน่ง เปิดอภิปรายทั่วไปคณะรัฐมนตรีไม่มีการลงมติ 2) ความแตกต่างทางลักษณะเศรษฐกิจสังคมที่สำคัญ คือ ส.ว. แต่งตั้งส่วนใหญ่มีอาชีพเป็นข้าราชการประจำ ส่วน ส.ว. เลือกตั้งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการบำนาญ 3) ด้านค่าใช้จ่าย ส.ว. เลือกตั้งใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินมากกว่า ส.ว. แต่งตั้งประมาณ 3 เท่าครึ่ง โดยเฉพาะงบประมาณการศึกษาสูงจนต่างประเทศใช้มากกว่า 8-9 เท่า 4) ผลการปฏิบัติงาน ส.ว. แต่งตั้งปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า คือ พิจารณา ถ่วงดุลอำนาจ ญัตติ และกระทู้ถาม โดยเฉลี่ยได้มากกว่า ส.ว. เลือกตั้ง 5) จากข่าวในหนังสือพิมพ์พบว่า พฤติกรรมของ ส.ว. เลือกตั้งมีภาพลักษณ์ในทางลบมากกว่า ส.ว. แต่งตั้ง 6) ผู้ทรงคุณวุฒิมีความเห็นว่า วุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งมีความเป็นสถาบันทางการเมืองที่น่าเชื่อถือมากกว่าวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง กล่าวคือ วุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งทำหน้าที่เลือกและแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระได้อย่างมีคุณภาพมากกว่าวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง 7) พฤติกรรมที่แตกต่างของสมาชิกวุฒิสภา ทั้ง 2 กลุ่ม มีสาเหตุสำคัญมาจากวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา 8) ผู้ทรงคุณวุฒิเห็นว่า จำนวนสมาชิกวุฒิสภามีมากเกินไป และไม่ควรถ่วงระดับการศึกษาของสมาชิกวุฒิสภา การหามาควรวาระควรใช้การจับสลากออกกึ่งหนึ่ง เมื่อดำรงตำแหน่งไปแล้วครึ่งวาระเฉพาะในครั้งแรกของการมีวุฒิสภา สมาชิกวุฒิสภาควรมาจากบุคคลหลากหลายสาขาอาชีพ และผู้วิจัยเห็นว่าสมาชิกวุฒิสภาควรมีที่มาจากการแต่งตั้งและเลือกตั้ง สำหรับการแต่งตั้งนั้นควรมาจากคณะองคมนตรี