

บทบาท อำนาจหน้าที่ และที่มาของวุฒิสภาที่เหมาะสมกับประเทศไทย

ศักดิ์ดา ศรีทิพย์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

คณะนิติศาสตร์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

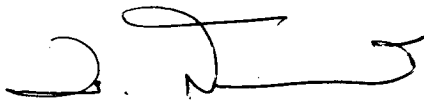
2558

บทบาท อำนาจหน้าที่ และที่มาของวุฒิสภาที่เหมาะสมกับประเทศไทย

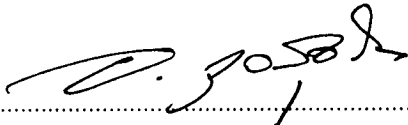
ศักดิ์ดา ศรีทิพย์


คณะนิติศาสตร์


---

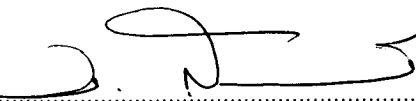
ศาสตราจารย์..........อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก  
(ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ได้พิจารณาแล้วเห็นสมควรอนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

ผู้ช่วยศาสตราจารย์..........ประธานกรรมการ  
(ดร.อมรรัตน์ กุลสุจริต)

อาจารย์..........กรรมการ  
(ดร.พัชรวรรณ นุชประยูร)

ศาสตราจารย์..........กรรมการ  
(ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ)

ศาสตราจารย์..........คณบดี  
(ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ)

มกราคม 2559

## บทคัดย่อ

ชื่อวิทยานิพนธ์	บทบาท อำนาจหน้าที่ และที่มาของวุฒิสภาที่เหมาะสมกับประเทศไทย
ชื่อผู้เขียน	ว่าที่ร้อยเอกศกดา ศรีทิพย์
ชื่อปริญญา	นิติศาสตรมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา	2558

ประเทศไทยมีวุฒิสภาเป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2489 เรียกว่า “พฤษสภา” มาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อม โดยกำหนดให้วุฒิสภามีบทบาทในการยับยั้งร่างกฎหมาย เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489 ถูกยกเลิก รัฐธรรมนูญฉบับต่อมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 ได้กำหนดบทบาทให้วุฒิสภาเป็นผู้ค้ำจุนอำนาจและเสถียรภาพให้แก่รัฐบาล สมาชิกวุฒิสภาจึงมาจากการแต่งตั้งโดยตลอด เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพสังคมวิทยาการเมืองในขณะนั้น เนื่องจากรัฐบาลไร้เสถียรภาพ การให้นายกรัฐมนตรีเสนอรายชื่อสมาชิกวุฒิสภา เป็นการผ่อนคลายความตึงเครียดทางการเมือง ทำให้รัฐบาลได้รับการสนับสนุนจากวุฒิสภาไม่ถูกโค่นล้มจากพรรคร่วมรัฐบาลได้โดยง่าย จนมีการปฏิรูประบบการเมืองและประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรง โดยให้วุฒิสภามีบทบาทหลักเป็น “สภาตรวจสอบ” วุฒิสภาจึงเป็นองค์กรที่มีอำนาจมากในระบบรัฐสภาของไทย อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติได้พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่าเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้จริง เพราะสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่มีฐานที่มาเดียวกันกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาจึงมาจากฐานคะแนนเสียงจากกลุ่มเดียวกันกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาบางส่วนเป็น สามี ภรรยา บุตร เครือญาติ กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จนถูกเรียกว่าเป็นสภาผู้คุ้มกัน สมาชิกวุฒิสภาจึงไม่ปลอดจากการเมือง ทำให้เกิดกลุ่มสมาชิกวุฒิสภาที่สนับสนุนฝ่ายรัฐบาล และฝ่ายค้านขึ้นในวุฒิสภา ส่งผลให้กลไกการตรวจสอบของวุฒิสภามาตามรัฐธรรมนูญไม่อาจขับเคลื่อนไปได้ ยิ่งไปกว่านั้นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญต่างๆ ก็พลอยถูกแทรกแซงตามไปด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้แก้ไขข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 โดยยังคงให้วุฒิสภามีบทบาทเป็น “สภาตรวจสอบ” อยู่แต่ได้ปรับเปลี่ยนที่มาของสมาชิกวุฒิสภาเป็นแบบผสมโดยมาจากการเลือกตั้ง กับมาจากการสรรหาตัวแทน

ของกลุ่มผลประโยชน์ตามสาขาอาชีพต่างๆ เพื่อให้โอกาสแก่ทุกภาคส่วนทุกสาขาอาชีพได้มีส่วนร่วมในการทำหน้าที่ และได้แก้ไขคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามให้วุฒิสภาเป็นอิสระจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่ให้มีความเกี่ยวข้องกับ พรรคการเมือง รวมถึงการเป็นเครือญาติกับนักการเมือง สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหานั้น ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าไม่สอดคล้องกับหลักการของระบบประชาธิปไตย การให้คณะบุคคลเพียง 7 คน สรรหาสมาชิกวุฒิสภา แต่ให้วุฒิสภามีอำนาจตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล จึงมีปัญหาเรื่องความชอบธรรม สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาจึงไม่ถือว่าเป็นผู้แทนของปวงชน ส่วนวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยใช้จังหวัดเป็นเขตการเลือกตั้งนั้น ถูกวิพากษ์วิจารณ์ถึงสัดส่วนของประชากรต่อจำนวนวุฒิสภา วุฒิสภากลายเป็นผู้แทนของจังหวัดความเป็นผู้แทนซ้ำซ้อนกับสภาผู้แทนราษฎร

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ) ยังคงหลักการไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 แต่ได้แก้ไขที่มาของวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาออกเป็น 4 กลุ่ม เพื่อให้มีความครอบคลุมกลุ่มสาขาอาชีพต่างๆ เป็นสภาพหุ้มนิยม

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ได้ศึกษาวิเคราะห์ถึงบทบาท อำนาจหน้าที่ และที่มาของสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมกับประเทศไทย

จากการศึกษาพบว่าวุฒิสภาของต่างประเทศ มีฐานความเป็นผู้แทนของชุมชนทางการเมืองชัดเจน เช่น วุฒิสภาเป็นตัวแทนของชนชั้นสูง วุฒิสภาเป็นตัวแทนของกลุ่มอาชีพ วุฒิสภาเป็นตัวแทนขององค์กรปกครองท้องถิ่น วุฒิสภาเป็นตัวแทนของมลรัฐ เป็นต้น เพื่อให้วุฒิสภาคอยถ่วงดุลอำนาจ และมีหน้าที่ปกป้องผลประโยชน์ของชุมชนทางการเมืองของตน โดยให้แต่ละชุมชนการเมืองเป็นคนคิดวิธีเลือกผู้แทนของตนเข้าไปในวุฒิสภา ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะให้กำหนดบทบาทของวุฒิสภาก่อน โดยให้วุฒิสภาเป็น “สภาคานและถ่วงดุลอำนาจสภาผู้แทนราษฎร” ที่มาของวุฒิสภานั้นต้องมีลักษณะแตกต่างกับสภาผู้แทนราษฎร คือไม่มีฐานที่มาทางภูมิศาสตร์เพียงอย่างเดียวซึ่งเป็นการซ้ำซ้อนกับสภาผู้แทนราษฎร จะทำให้ความจำเป็นที่ต้องมีวุฒิสภาลดลง วุฒิสภาควรมาจากความหลากหลาย มาจากกลุ่มองค์กรทางสังคมและตัวแทนสาขาอาชีพต่างๆ ประกอบด้วย กลุ่มผลประโยชน์ทางพื้นที่ เช่น ตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัด หรือกลุ่มผลประโยชน์ทางอาชีพ เช่น ตัวแทนของสภาเกษตรกร สภาหอการค้า สภาองค์กรลูกจ้าง ฯลฯ การกำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เช่นนี้จะทำให้มีการกระจายผลประโยชน์ไปยังส่วนต่างๆ ไม่ทำให้อำนาจรวมศูนย์อยู่ที่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเพียงลำพัง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างกลไกให้ตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ในทางพื้นที่เข้ามามีบทบาทในการคานอำนาจ กับรัฐบาลส่วนกลางจะทำให้เกิดการประนีประนอมเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนในทางพื้นที่ และกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ได้

## ABSTRACT

<b>Title of Thesis</b>	The Suitable Roles, Authorities, and Establishment of the Senate for Thailand
<b>Author</b>	Acting Capt. Sakda Srithip
<b>Degree</b>	Master of Laws
<b>Year</b>	2015

---

Thailand's first senate was established in 2489 B.E., and it was called "Pluetisapa." Its members were elected indirectly. Its role was to oppose new legislative bills. After the 2489 B.E. Constitution of the Kingdom of Thailand was revoked, in other constitutions that followed, including that of 2534 B.E., the role of the Senate was set as a provider of support and stability to the government. To be consistent with the sociopolitical conditions at that time, members of the Senate were therefore chosen by appointment. Because the government was weak, by having the Prime Minister pick the senators, it reduced political tension and helped the government to receive support from the Senate so that it would not be easily toppled by the coalition parties forming the government. After political reform, and the 2540 B.E. Constitution of the Kingdom of Thailand was enacted, members of the Senate must be from direct election, and the main role of the senate was to be a screener and evaluator of new legislation, thus giving rise to its tremendous power in Thailand's parliamentary system. However, in practice, it was proven that the objective of the 2540 B.E. Constitution could not be realized because the base of the majority of the members of the Senate was the same as that of the members of the House of Representatives. Hence, members of the Senate and the members of the House of Representatives were from the same group of voters. Furthermore, some members of the Senate were related to some members of the House of Representatives as husbands, wives, children, and relatives. As such, it was called

(6)

the “Husband-and- Wife Parliament,” and thus political independence of the members of the Senate was not attainable, leading to the creation of the pro government and the opposition groups in the Senate, resulting in the breakdown of the intended examination mechanism of the Senate. Furthermore, other constitutionally independent institutions were interfered with as well.

The 2550 B.E. Constitution of the Kingdom of Thailand corrected the weaknesses/errors of the 2540 B.E. Constitution by maintaining the Senate’s current role as a screener and evaluator of new legislation but changed how its members were chosen by employing a mixed approach, consisting of a direct election, as well as through searching out various interest and professional groups. This was to give every branch of every profession a chance to contribute. Qualifications and disqualification characteristics for the members of the Senate were corrected to provide independence from the members of the House of Representatives. Relationships with any political parties were forbidden, including being a relative of a politician. Members of the Senate who came from the search method were criticized as not being consistent with the principle of a democratic system. These members were chosen by only 7 people, but the Senate had the authority to evaluate the work discharged by the government, hence creating a problem with the legitimacy of the Senate. It was viewed as unjust. Members of the Senate who came from the search method were viewed as not the true representatives of the people, while members who came from direct election from provincial areas were criticized, based on the ratio of the number of people to the number of members of the Senate, as being provincial representatives. This was viewed as being redundant like having another group of members of the House of Representatives.

The draft constitution of the Kingdom of Thailand (the proposed version to the National Reform Council Committee) maintains the same principles as the 2550 B.E. Constitution of the Kingdom of Thailand, but modifies the search methodology of the searched members of the Senate by dividing them into 4 groups as multi-disciplinary institutions to ensure full incorporation of the various professions.

This thesis has analyzed the roles, authorities, and methods for obtaining members of the Senate as suitable for Thailand.

Studies found that senates of foreign countries have clear representation of their various constituencies (political groups). For example, the senate represents the upper class group, the group of professionals, the local governments, and the state. To provide a counterbalancing measure, and to have the authority to protect the interests of their political constituencies, each political group comes up with their own methodology for selecting their members of the Senate who would represent them. The author proposes that roles of the Senate need to be established first, by having the Senate be “a counterbalancing power to the house of representatives.” The methodology for obtaining members of the Senate must be different from that of the members of the House of Representatives. It must not be solely based on just the geographical aspect which is the same selection criteria for the members of the House of Representatives. Doing so would diminish the need to have the Senate.

Members of the Senate should be from many sources, such as various social, professional, and local interest groups, like representatives of the local government in various provinces or interest groups in various professions, including representatives of the agricultural councils, commerce councils, and labor councils, etc.

By requiring that the Senate be composed of representatives of the various interest groups, the benefits would be distributed and not just concentrated in any one group. And especially, creating this mechanism for the representatives of these local interest groups would serve as a counterbalancing power to the central government, leading to compromises that would benefit the citizens in various geographical areas and interest groups.

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงลงได้ด้วยความเมตตาของท่านศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ ที่กรุณาให้เกียรติรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ โดยได้ให้คำแนะนำและชี้แนะแนวทางในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นอย่างดี ท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อมรรัตน์ กุลสุจริต ที่ได้กรุณาได้รับเป็นประธานกรรมการวิทยานิพนธ์ ท่านอาจารย์ ดร.พัชรวรรณ นุชประยูร ที่ได้กรุณาได้รับเป็นกรรมการวิทยานิพนธ์ โดยทุกท่านได้สละเวลาอันมีค่าตรวจดูข้อบกพร่องและให้คำชี้แนะที่เป็นประโยชน์อย่างมาก อันทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์ขึ้น ผู้เขียนจึงใคร่ขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ทุกท่านเป็นอย่างสูง

ผู้เขียนขอขอบพระคุณอย่างสูงสำหรับความปรารถนาดีและความกรุณาของบรรดาพี่และเพื่อน คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ทุกท่านที่ได้ช่วยแบ่งเบาภาระงานและสนับสนุนให้ผู้เขียนจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนสำเร็จลงได้ และที่ขาดไม่ได้ต้องขอขอบคุณ คุณมณฑล แจ่มปฐม และคุณทิวาติ ทิวาติเมธิกุล ที่ได้สละเวลาอย่างมากในการช่วยแปลเอกสารภาษาต่างประเทศซึ่งมีจำนวนมากและการตรวจพิสูจน์อักษร ตลอดจนเป็นกำลังใจให้ผู้เขียนเสมอมา

สุดท้ายผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดามารดา อาจารย์กุสุมา บุญอยู่ อาจารย์วิวัฒน์ชัย หล่มศรี ตลอดจนภรรยา และบุตรของผู้เขียนที่ได้มีส่วนสำคัญในการส่งเสริมให้ผู้เขียนได้เข้าศึกษาต่อในระดับบัณฑิตศึกษา และขอระลึกถึงพระคุณของครู อาจารย์ทุกท่านที่ได้ประสิทธิประสาทวิชาความรู้ให้กับผู้เขียนจากวาระแรกจนปัจจุบัน

ศักดา ศรีทิพย์

เมษายน 2559

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	(3)
ABSTRACT	(5)
กิตติกรรมประกาศ	(8)
สารบัญ	(9)
<b>บทที่ 1 บทนำ</b>	<b>1</b>
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 สมมติฐานการศึกษา	5
1.3 วัตถุประสงค์การศึกษา	5
1.4 วิธีดำเนินการศึกษา	6
1.5 ขอบเขตการศึกษา	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
<b>บทที่ 2 หลักพื้นฐานและแนวความคิดเกี่ยวกับวุฒิสภาในประเทศเสรีประชาธิปไตย</b>	<b>8</b>
2.1 แนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับวุฒิสภาในประเทศเสรีประชาธิปไตย	8
2.1.1 หลักประชาธิปไตย	8
2.1.1.1 อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (Volkssouveraenitaet)	9
2.1.1.2 หลักประชาธิปไตยแบบเสรี (freiheitliche Demokratie)	9
2.1.1.3 หลักเสียงข้างมาก (Mehrheitsprinzip)	10
2.1.1.4 ประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน	11
2.1.2 หลักนิติรัฐ	12
2.1.2.1 หลักการแบ่งแยกอำนาจ (das Prinzip der Gewaltentrennung)	12
2.1.2.2 หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ (die Gewährleistung personlicher Grundrechte)	13
2.1.2.3 หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง (Gesetzmaessigkeit von Justiz und Verwaltung)	14

1) ความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการ	15
2) ความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครอง	15
2.1.2.4 หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา (materielle Geset-zmaessigkeit)	16
1) หลักความแน่นอนของกฎหมาย (das Prinzip der Rechtssicherheit)	16
2) หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง (Verbot ruckwirkender Gesetze)	17
3) หลักความพอสมควรแก่เหตุ (Übermassverbot)	18
2.1.2.5 หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา (Unabhaengigkeit der Richter)	19
2.1.2.6 หลักไม่มีความผิดและไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย (nullum crimen (nulla poena) sine lege)	20
2.1.2.7 หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (Vorrang der Verfassung)	20
2.2 รูปแบบโครงสร้างของสภานิติบัญญัติ	20
2.2.1 ระบบสภาเดียว (Unicameral System)	23
2.2.2 ระบบสองสภา (Bicameral System)	23
2.3 วุฒิสภาในประเทศเสรีประชาธิปไตย	23
2.3.1 วุฒิสภาตามประวัติศาสตร์	23
2.3.2 วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ	28
2.3.2.1 แนวความคิดพื้นฐานและเหตุแห่งการมีวุฒิสภา	29
1) เพื่อถ่วงอำนาจระหว่างสภานิติบัญญัติกับรัฐบาล	29
2) เพื่อเหนี่ยวรั้งหรือคานอำนาจกับสภาผู้แทนราษฎร	29
3) เพื่อให้การออกกฎหมายรอบคอบและถูกต้องยิ่งขึ้น	30
4) เพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลมีโอกาสทางการเมืองได้	30
5) เพื่อเป็นฐานอำนาจของฝ่ายรัฐบาล	30
6) เพื่อเป็นผู้แทนผลประโยชน์	31
7) เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนของสภาท้องถิ่น	31
2.3.2.2 วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา	31
1) วุฒิสภาที่มาจากกาแต่งตั้ง	31
2) วุฒิสภาที่มาจากกาเลือกตั้ง	32

(1) การเลือกตั้งโดยตรง	32
(2) การเลือกตั้งโดยอ้อม	34
3) วุฒิสภาที่มาจากกา <sup>ร</sup> แต่งตั้งผสมกับการเลือกตั้ง	36
2.3.2.3 ฐานที่มาของสมาชิกวุฒิสภา	37
1) วุฒิสภาในฐานะผู้แทนของชนชั้นสูง	37
2) วุฒิสภาในฐานะผู้แทนของฝ่ายบริหาร	37
3) วุฒิสภาในฐานะผู้แทนมลรัฐในระบบสหรั <sup>ฐ</sup>	38
4) วุฒิสภาในฐานะผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	38
5) วุฒิสภาในฐานะผู้แทนของกลุ่มผลประโยชน์ทางอาชีพ	38
6) วุฒิสภาในฐานะผู้แทนของปวงชน	39
2.3.2.4 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม	39
1) สมาชิกวุฒิสภาต้องมีอายุสูงกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	39
2) ไม่เป็นรัฐมนตรี และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	40
2.3.2.5 บทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา	40
1) บทบาทอำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ	40
2) บทบาทอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน	41
3) บทบาทอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญของ	42
ประเทศ	
4) บทบาทอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรง	42
ตำแหน่งและถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง	
<b>บทที่ 3 วุฒิสภาของประเทศเสรีประชาธิปไตยในต่างประเทศและวุฒิสภาไทย</b>	<b>43</b>
3.1 วุฒิสภาของประเทศเสรีประชาธิปไตยในต่างประเทศ	43
3.1.1 วุฒิสภาของประเทศฝรั่งเศส	43
3.1.1.1 ความเป็นมาของวุฒิสภาฝรั่งเศส	43
3.1.1.2 ที่มาของวุฒิสภาฝรั่งเศส	49
3.1.1.3 คุณสมบัติของวุฒิสภาฝรั่งเศส	50
3.1.1.4 บทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาฝรั่งเศส	50
3.1.1.5 การควบคุมตรวจสอบสมาชิกวุฒิสภา	54
3.1.1.6 สรุ <sup>บ</sup> สาระสำคัญของวุฒิสภาฝรั่งเศส	55
3.1.2 วุฒิสภาของประเทศไอร์แลนด์	56
3.1.2.1 ความเป็นมาของวุฒิสภาไอร์แลนด์	56

3.1.2.2	ที่มาของวุฒิสภาไอร์แลนด์	57
3.1.2.3	คุณสมบัติของวุฒิสภาไอร์แลนด์	57
3.1.2.4	บทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไอร์แลนด์	58
3.1.2.5	การควบคุมตรวจสอบสมาชิกวุฒิสภา	58
3.1.2.6	สรุปสาระสำคัญของวุฒิสภาไอร์แลนด์	59
3.1.3	วุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่น	61
3.1.3.1	ความเป็นมาของวุฒิสภาญี่ปุ่น	61
3.1.3.2	ที่มาของวุฒิสภาญี่ปุ่น	63
3.1.3.3	คุณสมบัติของวุฒิสภาญี่ปุ่น	64
3.1.3.4	บทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาญี่ปุ่น	64
3.1.3.5	การควบคุมตรวจสอบสมาชิกวุฒิสภา	68
3.1.3.6	สรุปสาระสำคัญของวุฒิสภาญี่ปุ่น	69
3.2	วุฒิสภาของประเทศไทย	70
3.2.1	ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของวุฒิสภาในประเทศไทย (ช่วงปี พ.ศ.2475-2540)	70
3.2.1.1	วุฒิสภาในประเทศไทยช่วงแรก ปี พ.ศ.2475-2489	70
3.2.1.2	วุฒิสภาในประเทศไทยช่วงที่ 2 ปี พ.ศ.2489-2534	74
	1) ความเป็นมาของวุฒิสภาช่วงปี พ.ศ.2489-2534	74
	2) ที่มาของวุฒิสภาช่วงปี พ.ศ.2489-2534	76
	3) คุณสมบัติของวุฒิสภาช่วงปี พ.ศ.2489-2534	77
	4) บทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาช่วงปี พ.ศ.2489-2534	77
3.2.1.3	วุฒิสภาในประเทศไทยช่วงที่ 3 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พ.ศ.2540	79
	1) ความเป็นมาของวุฒิสภา	80
	2) ที่มาของวุฒิสภา	81
	3) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภา	81
	4) บทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา	82
	5) การควบคุมตรวจสอบสมาชิกวุฒิสภา	85
3.2.2	วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550	85
3.2.2.1	ความเป็นมาของวุฒิสภา	85
3.2.2.2	ที่มาของวุฒิสภา	86

3.2.2.3	คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภา	87
3.2.2.4	บทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา	88
3.2.2.5	การควบคุมตรวจสอบสมาชิกวุฒิสภา	91
3.2.2.6	ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม ที่มาของ วุฒิสภา	92
	1) หลักการและเหตุผล	92
	2) สาระสำคัญ	93
3.2.2.7	คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติม ที่มาของวุฒิสภา	94
3.2.3	ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ)	96
3.2.3.1	ที่มาของวุฒิสภา	96
3.2.3.2	คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภา	97
3.2.3.3	บทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา	99
3.2.3.4	การควบคุมตรวจสอบสมาชิกวุฒิสภา	103
<b>บทที่ 4</b>	<b>ศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับบทบาท ที่มา อำนาจหน้าที่ คุณสมบัติลักษณะต้องห้าม และการควบคุมตรวจสอบวุฒิสภาไทย</b>	<b>105</b>
4.1	บทบาทของสมาชิกวุฒิสภา	106
4.2	ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา	111
4.3	อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา	118
4.3.1	ด้านนิติบัญญัติ	118
4.3.2	ด้านการแต่งตั้งให้บุคคลดำรงตำแหน่ง	119
4.3.3	ด้านการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง	120
4.3.4	ด้านการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน	122
4.3.5	ด้านอื่นๆ	123
4.4	คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม	125
4.5	การควบคุมตรวจสอบสมาชิกวุฒิสภา	127
4.5.1	การควบคุมตรวจสอบจากทรัพย์สินและหนี้สิน	127
4.5.2	การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์	129
4.5.3	การถอดถอน	129
4.5.4	การดำเนินคดีอาญาในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมือง	131

<b>บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ</b>	<b>133</b>
5.1 บทสรุป	133
5.2 ข้อเสนอแนะ	134
5.2.1 บทบาทของวุฒิสภา	135
5.2.2 ที่มาของวุฒิสภา	136
5.2.3 อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา	138
5.2.4 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม	139
5.2.5 การควบคุมตรวจสอบสมาชิกวุฒิสภา	140
<b>บรรณานุกรม</b>	<b>142</b>
<b>ประวัติผู้เขียน</b>	<b>152</b>

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปสู่ระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา มีการเลือกตั้งผู้แทนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่แทนประชาชน แต่ยังคงขาดความรู้ความเข้าใจ จึงต้องมีผู้คอยให้คำแนะนำในการปฏิบัติหน้าที่ วุฒิสภาก็ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร และคอยถ่วงดุลในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อปี พ.ศ.2489 มีวุฒิสภาเป็นครั้งแรก โดยสภาผู้แทนราษฎรมิมีมติให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2489 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล ทรงลงพระปรมาภิไธยเมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2489 เรียกว่า “พฤษสภา” มาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อม ทำหน้าที่ย้บยั้งร่างกฎหมาย ไม่มีอำนาจเสนอร่างกฎหมาย เป็นวิธีการได้มาที่ทันสมัยเหมือนกับประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมันที่ได้ปฏิรูประบบรัฐสภาหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489 ถูกยกเลิก รัฐธรรมนูญฉบับต่อมาได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งโดยตลอด จนมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 นั้น ในชั้นกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้มีมติให้มีวุฒิสภาต่อไป แต่มีประเด็นว่าวุฒิสภาควรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือเลือกตั้งโดยทางอ้อม ต่อมาคณะกรรมาธิการได้มีมติให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อม เหตุผลเพราะตามร่างรัฐธรรมนูญ กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจเพิ่มมากขึ้นไม่เพียงมีอำนาจถ่วงดุลกฎหมายและควบคุมรัฐบาลเท่านั้น วุฒิสภายังมีอำนาจเพิ่มเติมคือมีส่วนร่วมในการแต่งตั้งคณะกรรมการในองค์กรตรวจสอบต่างๆ มีอำนาจในการถอดถอนนักการเมืองในกรณีที่ว่าร้ายผิดปกติหรือทุจริตต่อหน้าที่ เป็นต้น จึงจำเป็นจะต้องมีวุฒิสภาต่อไปและจะต้องสะท้อนความเป็นตัวแทนของทุกหมู่เหล่าในประเทศไทย

เมื่อเข้าสู่การพิจารณามีสมาชิกเสนอให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน เพราะมีบทบัญญัติในร่างฯ ให้วุฒิสภามีอำนาจในการตรากฎหมาย หากสมาชิกวุฒิสภามีใช้ตัวแทนของปวงชนชาวไทยจะใช้อำนาจนี้ได้อย่างไร และมีการเพิ่มอำนาจให้สมาชิกวุฒิสภาอีก โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจในการถอดถอนนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีหรือแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่อำนาจทาง

การเมืองระดับสูง เพื่อให้เกิดความชอบธรรมจึงควรให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรง ที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีมติเป็นหลักการว่าให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 จึงได้ปฏิรูปที่มาของสมาชิกวุฒิสภาให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเป็นครั้งแรก โดยให้วุฒิสภาเป็นองค์กรที่มีบทบาทในการพิจารณาบุคคลที่จะไปดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทั้งหลายได้ และกำหนดห้ามผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาสังกัดพรรคการเมือง และห้ามหาเสียง เจตนารมณ์เพื่อต้องการให้สมาชิกวุฒิสภาปลอดจากการเมือง แต่สมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 บางส่วนเป็น สามี ภรรยา บุตร เครือญาติ กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจนถูกเรียกว่าเป็นสภาผู้ร่วมสมาชิกวุฒิสภาจึงไม่ได้ปลอดจากการเมือง มีความเกี่ยวข้องกับการเมืองอยู่ เช่น การใช้ห้วคะแนนช่วยหาเสียง ฐานคะแนนเสียงมาจากฐานคะแนนเสียงของพรรคการเมือง ทำให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจกฐานคะแนนเสียงจากกลุ่มเดียวกันกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำให้เกิดกลุ่มสมาชิกวุฒิสภาที่สนับสนุนฝ่ายรัฐบาล และฝ่ายค้านขึ้นในวุฒิสภา เกิดเป็นปรากฏการณ์ของการเมืองไทย ภายใต้รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2540 ดังนี้<sup>1</sup>

1. การรวมกันของกลุ่มทุนเพื่อเข้าสู่อำนาจรัฐ เนื่องจากกฏเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญได้จำกัดอำนาจฝ่ายอื่นๆ ที่อาจมีบทบาทในการกำหนดความเป็นไปทางการเมืองมิให้เข้ามามีบทบาทเช่นในอดีต
2. การนำไปสู่สภาพการณ์ที่เรียกว่า “ระบบเผด็จการทางรัฐสภา” หรือ ศ.ดร.อมร จันทรมบูรณ์ เรียกว่า “ระบบเผด็จการโดยพรรคการเมืองของนายทุน”
3. การสร้างขั้วทางการเมืองในวุฒิสภา เนื่องจากวุฒิสภาเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการแต่งตั้งกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทั้งหลาย
4. การแทรกแซงองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งและองค์กรที่มีอำนาจในด้านการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาล
5. การใช้นโยบายประชานิยมเป็นเครื่องมือทางการเมือง ทั้งนี้เพื่อเป็นการสร้างความชอบธรรมในทางการเมืองเหนือคู่ต่อสู้อย่างเบ็ดเสร็จ เครื่องมือทางการเมืองที่ใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพคือการใช้นโยบายประชานิยม

---

<sup>1</sup> บรรเจิด สิงคนติ, “แนวทางในการปฏิรูปโครงสร้างสถาบันการเมืองของไทย: ศึกษากรณีรัฐสภา,” วารสารนิติพัฒน นิต้า 1, 1 (มิถุนายน 2555): 62.

6. ปัญหาการทุจริตการเลือกตั้ง เพื่อให้การเลือกตั้งชนะคู่แข่งชั้นทางการเมืองและสามารถเข้าจัดตั้งรัฐบาลได้เพียงพรรคเดียวหรือจำนวนน้อยพรรค มีการกล่าวหาว่ามีการทุจริตการเลือกตั้งอย่างรุนแรงในช่วงของการแข่งขันทางการเมืองในช่วงที่ผ่านมา

7. ความขัดแย้งระหว่าง “หลักประชาธิปไตย” กับ “หลักนิติรัฐ” อันเป็นความขัดแย้งที่ฝ่ายการเมืองอ้างหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยเพื่อหลุดพ้นจากความผูกพันในทางกฎหมาย

จนถูกยกเลิกโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขทำการยึดอำนาจ เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 17 (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.2549 และได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และประกาศเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ต่อมาได้ปรับเปลี่ยนที่มาของวุฒิสภาจากเดิมเลือกตั้งทั้งหมด เป็นเลือกตั้งจังหวัดละ 1 คนจำนวน 76 คน และมาจากการสรรหาจำนวน 74 คน ให้มีสมาชิกสองประเภทรวมกันอยู่ในสภาเดียวกันจำนวน 150 คน

โดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้นำบทเรียนของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาปรับปรุงแก้ไขกำหนดที่มาของสมาชิกวุฒิสภาใหม่ ซึ่งระบบผสมดังกล่าวมีแนวความคิดมาตั้งแต่การร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ต้องการแยกสมาชิกวุฒิสภาให้เด็ดขาดจากงานการเมือง นักการเมือง พรรคการเมืองให้มากกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 115 วรรคหนึ่ง (5) (6) (7) (8) (9) กำหนดลักษณะต้องห้ามไม่ให้สมาชิกวุฒิสภามีความเกี่ยวข้องกับ พรรคการเมือง รวมถึงการเป็นเครือญาติกับนักการเมือง

แต่สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากการสรรหา นั้นถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าไม่สอดคล้องกับระบบประชาธิปไตยที่ได้พัฒนา จนถึงการใช้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนแล้ว แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 นำเอาวิธีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา (สรรหา) กลับมาใช้อีกเป็นการถอยหลังเข้าคลอง วุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งนั้นไม่สอดคล้องกับหลักการของระบบประชาธิปไตย ในหลักผู้แทนของปวงชน จะต้องมีความเชื่อมโยงกับประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ดังนั้น วุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งจึงไม่ถือว่าเป็นผู้แทนของปวงชน แม้แต่ประเทศอังกฤษซึ่งเป็นต้นแบบในการมีวุฒิสภาที่มีที่มาจากแต่งตั้งก็ไม่ถือว่าเป็นสภาขุนนาง (House of Lords) เป็นสภาผู้แทนของปวงชน คงถือเป็นสภาของชนชั้นสูง

ประเทศที่ตระหนักถึงหลักการประชาธิปไตยจะถือเอา หลักการเลือกตั้งเป็นวิธีการมอบอำนาจของประชาชน ประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภาไม่ได้บังคับว่าต้องมีสภาเดียว หรือ 2 สภา ประเทศที่มี 2 สภามีวัตถุประสงค์เพื่ออะไร เช่น มีวุฒิสภาเพราะเป็นมรดกตกทอดทางประเพณี เพื่อให้เป็นผู้แทนของแต่ละมลรัฐ เพื่อเป็นสภากลับกรอง เพื่อเป็นสภาตรวจสอบ เป็นต้น

ปัญหาการดำรงอยู่ของ “วุฒิสภา” ว่าควรจะมีอยู่ในโครงสร้างสถาบันการเมืองไทยหรือไม่ และหากควรจะมีอยู่ ควรจะให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งหรือมาจากการแต่งตั้ง หรือมาโดยวิธีอื่นใด หากจะมุ่งหมายให้วุฒิสภา เป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ที่หลากหลาย เพื่อป้องกันการผูกขาดอำนาจทางการเมืองของชนชั้นนำของสังคม โดยให้วุฒิสภาเป็นองค์กรที่คอยถ่วงดุลกับอำนาจของรัฐส่วนกลาง ก็จำเป็นที่จะต้องให้คงวุฒิสภาไว้ แต่ทั้งนี้วุฒิสภาต้องเป็นตัวแทนผลประโยชน์ในทางพื้นที่ระดับต่างๆ ซึ่งจะได้เข้ามาถ่วงดุลกับส่วนกลางซึ่งกระทำการโดยฝ่ายรัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎร โดยให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งทางอ้อมของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ซึ่งประกอบด้วย กลุ่มผลประโยชน์ทางพื้นที่ เช่น ตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัด หรือกลุ่มผลประโยชน์ทางอาชีพ เช่น ตัวแทนของสภาเกษตรกร สภาหอการค้า สภาองค์กรลูกจ้าง ฯลฯ เช่นนี้ จะทำให้มีการกระจายผลประโยชน์ไปยังส่วนต่างๆ ไม่ทำให้อำนาจรวมศูนย์อยู่ที่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเพียงลำพัง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างกลไกให้ตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ในทางพื้นที่เข้ามามีบทบาทในการคานอำนาจกับรัฐบาลส่วนกลางจะทำให้เกิดการประนีประนอมเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนในทางพื้นที่ต่างๆ ได้

วิธีการเลือกตั้งโดยทางอ้อมของวุฒิสมาชิกควรแตกต่างกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะไม่อย่างนั้นจะได้สมาชิกวุฒิสภากลุ่มเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การมีอีกสภาหนึ่งจึงไม่เกิดประโยชน์ กับเป็นความสิ้นเปลือง สมาชิกวุฒิสภาควรมีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยทางอ้อม

ในช่วงต้นปี พ.ศ.2556 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 308 คนเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประเด็นที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ....) พุทธศักราช .... มาตรา 111 มาตรา 112 มาตรา 115 มาตรา 116 วรรคสอง มาตรา 117 มาตรา 118 มาตรา 120 และมาตรา 241 วรรคหนึ่ง และยกเลิกมาตรา 113 และมาตรา 114 โดยมีสาระสำคัญให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งจำนวน 200 คน จากกรณีดังกล่าวต่อมามีผู้ร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า การแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาแห่งรัฐธรรมนูญ มีลักษณะเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยวิธีการ ซึ่งมีได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ.2556 ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยโดยเสียงข้างมากหกต่อสามว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มีเนื้อความที่เป็นสาระสำคัญขัดแย้งต่อหลักการพื้นฐานและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อันเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 วรรคหนึ่ง

ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้นจึงเกิดความขัดแย้ง มีการชุมนุมทางการเมือง จนคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เข้ายึดและควบคุมอำนาจการปกครองประเทศเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้สิ้นสุดลง ปัจจุบันคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้ดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปเพื่อสรรค์สร้างอนาคตของประเทศไทยเสร็จเรียบร้อยแล้ว และได้มีการอภิปรายในสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อปรับแก้ต่อไป

นับเป็นโอกาสดีที่ผู้ศึกษา จะได้ทำการศึกษาวิเคราะห์เหตุผล และความจำเป็นถึงบทบาทที่มา อำนาจหน้าที่ คุณสมบัติลักษณะต้องห้าม และการควบคุมตรวจสอบสมาชิกวุฒิสภา ว่ามีความจำเป็นหรือเหมาะสมแค่ไหนเพียงไร จะแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำหรือไม่เป็นธรรม จะต้องสร้างความเป็นธรรมในเรื่องโครงสร้างทางการเมืองและใช้กลไกทางการเมืองอย่างไร ให้วุฒิสภาเป็นที่รวมของกลุ่มผลประโยชน์ฝ่ายต่างๆ ไม่ให้เกิดการผูกขาดอำนาจทางการเมืองของชนชั้นนำของสังคมหรือ “ระบบเผด็จการโดยพรรคการเมืองของนายทุน” การสร้างระบบรัฐสภาของไทยให้มีประสิทธิภาพ และการสร้างสังคมไปสู่สังคมดุลยภาพนั้น บทบาท อำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาควรจะต้องอยู่ในขอบเขตแค่ไหนเพียงใด โดยการนำวุฒิสภาในต่างประเทศและเงื่อนไขในทางสังคมวิทยาในสังคมไทย อันเป็นปัญหาสำคัญของระบบการเมืองไทยในปัจจุบัน นำมาศึกษาวิเคราะห์ประกอบกันเป็นแนวทางในการปฏิรูปประเทศ พัฒนารูปแบบของวุฒิสภาให้เหมาะสมสำหรับประเทศไทยต่อไป

## 1.2 สมมติฐานการศึกษา

วุฒิสภาเป็นสถาบันทางการเมืองของไทยที่มีปัญหาหลายประการในทางปฏิบัติที่ผ่านมา อาทิ สมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนไม่มีความเป็นกลางถูกแทรกแซงจากพรรคการเมือง สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหามีความไม่เหมาะสม ไม่เป็นเหตุเป็นผลสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากระบบผสมระหว่างการเลือกตั้งโดยตรงกับการสรรหาจึงยังเป็นวิธีการที่มีปัญหา ดังนั้น จึงควรแก้ไขหลักการในรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับบทบาท ที่มา อำนาจหน้าที่ คุณสมบัติลักษณะต้องห้าม และการควบคุมตรวจสอบวุฒิสภา ให้มีความเหมาะสมกับประเทศไทย โดยให้วุฒิสภามาจากความหลากหลายทางวิชาชีพและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ

## 1.3 วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาวิวัฒนาการ ประวัติความเป็นมา และแนวความคิดเกี่ยวกับวุฒิสภาในฐานะที่เป็นสถาบันการเมืองในระบอบประชาธิปไตยในระบบโครงสร้างรัฐสภาของต่างประเทศ

2. เพื่อศึกษาแนวความคิดและพัฒนาการ ประวัติความเป็นมาเกี่ยวกับบทบาท ที่มา อำนาจหน้าที่ คุณสมบัติลักษณะต้องห้าม และการควบคุมตรวจสอบวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่อดีตจนถึงร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ)

3. เพื่อวิเคราะห์สาเหตุปัญหาของวุฒิสภาไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่อดีตจนถึงร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ)

4. เพื่อนำเสนอแนวทางเกี่ยวกับบทบาท ที่มา อำนาจหน้าที่ คุณสมบัติลักษณะต้องห้าม และการควบคุมตรวจสอบวุฒิสภาที่เหมาะสมกับระบบรัฐสภาของไทย และสภาพทางสังคมวิทยาการเมืองไทย

#### 1.4 วิธีดำเนินการศึกษา

วิธีการวิจัยเป็นแบบเอกสาร (Documentary Research) โดยค้นคว้ารวบรวมจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ทั่วบทกฎหมาย ตำรา บทความเอกสาร สิ่งตีพิมพ์ต่างๆ รวมทั้งสื่ออินเทอร์เน็ต

#### 1.5 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นการศึกษา วิเคราะห์ปัญหา และเปรียบเทียบข้อดีข้อเสีย โดยจะทำการศึกษาวุฒิสภาของต่างประเทศที่เป็นต้นแบบให้กับประเทศอื่นๆ มีการปกครองแบบรัฐเดี่ยวมีการนำเอาระบบสภาคู่มาใช้ และประสบความสำเร็จโดยมีความมั่นคงทางการเมืองการปกครอง เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น ไอร์แลนด์ โดยศึกษาเปรียบเทียบกับของวุฒิสภาไทยตั้งแต่อดีต จนถึงร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ) เพื่อศึกษาเป็นแนวทางในการปรับปรุงบทบาท ที่มา อำนาจหน้าที่ คุณสมบัติลักษณะต้องห้าม และการควบคุมตรวจสอบวุฒิสภาให้มีความเหมาะสมกับสภาพทางสังคมวิทยาการเมืองไทย เป็นระบบรัฐสภาที่มีประสิทธิภาพ และคุณภาพมากขึ้น

#### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงประวัติความเป็นมา และแนวความคิดเกี่ยวกับวุฒิสภาในฐานะที่เป็นสถาบันการเมืองในระบอบประชาธิปไตยในระบบโครงสร้างรัฐสภาของต่างประเทศ

2. ทำให้ทราบประวัติความเป็นมา ของวุฒิสภาไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ปัญหาของระบบสถาบันการเมืองในระบบรัฐสภาของไทยและความจำเป็นที่จะต้องทำการปฏิรูปวุฒิสภา
3. ทำให้ทราบถึงเจตนารมณ์ และปัญหาของวุฒิสภาไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่อดีตจนถึงร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ)
4. ทำให้ทราบถึงแนวทางในการปฏิรูปสถาบันวุฒิสภาของไทย ในส่วนของบทบาท ที่มา อำนาจหน้าที่ คุณสมบัติลักษณะต้องห้าม และการควบคุมตรวจสอบวุฒิสภา ให้สอดคล้องเหมาะสมกับระบบรัฐสภาของไทย และสภาพทางสังคมวิทยาการเมืองไทย

## บทที่ 2

### หลักพื้นฐานและแนวความคิดเกี่ยวกับวุฒิสภาในประเทศเสรีประชาธิปไตย

#### 2.1 แนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับวุฒิสภาในประเทศเสรีประชาธิปไตย

ในบรรดาระบบรัฐเสรีประชาธิปไตย ส่วนใหญ่มีรัฐธรรมนูญเป็นหลักในการปกครองประเทศ รัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายที่กำหนดโครงสร้างของอำนาจสูงสุดในรัฐ มีความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน รูปแบบของรัฐ รูปแบบการปกครอง อำนาจในการปกครอง และการจัดระเบียบการปกครองประเทศ โดยมีหลักการพื้นฐานในการจัดองค์การของรัฐเสรีประชาธิปไตยที่สำคัญ 2 หลักการ คือ 1. หลักประชาธิปไตย (das demokratische Prinzip) 2. หลักนิติรัฐ (das Rechtsstaatsprinzip) หลักการทั้งสองมีสาระสำคัญที่คล้ายๆกัน แต่มีรายละเอียดที่แตกต่างกันไปตามรูปแบบของรัฐหรือระบบการปกครองของประเทศนั้นๆ หลักประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐเป็นหลักที่มีความเกี่ยวพันซึ่งกันและกัน เป็นหลักที่มีส่วนสนับสนุนซึ่งกันและกัน กล่าวคือ หลักประชาธิปไตยเป็นหลักที่เอื้อให้เกิดหลักนิติรัฐ และขณะเดียวกันหลักนิติรัฐก็เป็นหลักที่ส่งเสริมสนับสนุนต่อหลักประชาธิปไตย ดังนั้นจะขาดหลักการใดหลักการหนึ่งไม่ได้

##### 2.1.1 หลักประชาธิปไตย

หลักประชาธิปไตยเป็นหลักการที่มองธรรมชาติของมนุษย์ในแง่ดี เชื่อว่ามนุษย์มีสติปัญญา สามารถร่วมแรงร่วมใจกันทำงานได้ ยอมรับความเท่าเทียมกันของมนุษย์ทุกคนได้ เป็นหลักการที่ให้ความสำคัญต่อสิทธิเสรีภาพของมนุษย์ (Liberty of Human) โดยธรรมชาติแล้วมนุษย์มีเหตุผล (Rationality) มีคุณธรรม (Equality) หลักประชาธิปไตยได้พัฒนาการมายาวนานในทางประวัติศาสตร์ การปกครองแบบประชาธิปไตยจึงหมายถึงการปกครองตนเองของผู้ที่อยู่ภายใต้การปกครองหรือการมีรัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาจากประชาชนหรือโดยความยินยอมของประชาชน จึงกล่าวได้ว่าประชาธิปไตยเป็นการปกครองซึ่งประชาชนเป็นทั้งผู้ปกครองและผู้ถูก

ปกครอง โดยมีรากฐานอยู่บนความคิดของเสรีภาพ (Liberty) และความเสมอภาค (Equality) ซึ่งอาจแบ่งสาระสำคัญของหลักประชาธิปไตยได้ ดังนี้<sup>2</sup>

#### 2.1.1.1 อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (Volkssoeveraniteit)

รุสโซ กล่าวไว้ว่า “เราแต่ละคนมอบร่างกายและพลังทั้งหมดที่ตนมี เข้าอยู่ภายใต้คำบัญชาสูงสุดของเจตนารมณ์ส่วนรวมและในอำนาจร่วมกันของเรา เราขอรับสมาชิกแต่ละคนในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งซึ่งจะแบ่งแยกมิได้ของสังคม” และยังกล่าวต่อไปอีกว่า “สมมุติว่ารัฐประกอบด้วยคนหมื่นคน สมาชิกแต่ละคนของรัฐย่อมมีส่วนหนึ่งในหมื่นของอำนาจอธิปไตยเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจอธิปไตยนี้ ต้องนับทุกส่วนรวมกันเข้ามาทั้งหมด” ดังนั้น รัฐจึงเป็นการรวมตัวกันของทุกๆ คนในประชาคมนั้น เจตนารมณ์ร่วมกันของทุกคน คือ อำนาจอธิปไตยที่เป็นของทุกๆ คน<sup>3</sup> รัฐอธิปไตยของรุสโซ จึงได้แก่ “เจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชน” (volonte generale) ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของสังคม ไม่ใช่ของปัจเจกแต่ละคน<sup>4</sup> ตามหลักประชาธิปไตยเป็นหลักการที่ยอมรับว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยประชาธิปไตยจึงเป็นรูปแบบการปกครองที่ปกครองโดยประชาชน อำนาจอธิปไตยทั้งหลายจึงมีความเชื่อมโยงไปถึงประชาชน ประชาชนจึงเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงในการเลือกตั้ง และเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในทางอ้อมผ่านองค์กรของรัฐต่างๆ อำนาจอธิปไตย (Staatsgewalt) ในที่นี้หมายถึงอำนาจในการปกครองของรัฐ ซึ่งเป็นอำนาจดั้งเดิมและเป็นอำนาจในการปกครองของรัฐที่ถูกผูกพันกับรัฐธรรมนูญ ในกรณีนี้อำนาจอธิปไตยจึงเป็นสาระสำคัญประการหนึ่งสำหรับการมีอยู่ของรัฐนอกเหนือจากอาณาเขตของรัฐ (Staatsgebiet) และพลเมืองของรัฐ (Staatsvolk) ซึ่งเป็นสาระสำคัญของความเป็นรัฐ<sup>5</sup>

#### 2.1.1.2 หลักประชาธิปไตยแบบเสรี (freiheitliche Demokratie)

หลักเสรีภาพ (Liberty) เป็นการให้ความสำคัญกับเสรีภาพของประชาชน ซึ่งเสรีภาพเหล่านี้จะต้องมีการกำหนดขอบเขตที่ชัดเจน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการละเมิดซึ่งกันและกัน

<sup>2</sup> บรรเจิด สิงคนติ, **หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์**, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552), หน้า 17.

<sup>3</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วย รัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย**, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2554), หน้า 240.

<sup>4</sup> โภคิน พลกุล, **หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น**, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2551), หน้า 123.

<sup>5</sup> บรรเจิด สิงคนติ, **หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์**, หน้า 18.

อันจะนำไปสู่ความเสมอภาคของประชาชน<sup>6</sup> ลักษณะของประชาธิปไตยแบบเสรีตรงกันข้ามกับประชาธิปไตยเบ็ดเสร็จ (totalitare Demokratie) ลักษณะของประชาธิปไตยแบบเสรี เป็นลักษณะของสังคมที่ยอมรับความหลากหลาย กล่าวคือ เป็นสังคมที่ยอมรับความหลากหลายทางความคิดต่อการนำเสนอเพื่อแก้ปัญหาใดปัญหาหนึ่ง และด้วยเหตุนี้ลักษณะของประชาธิปไตยแบบเสรีจึงจำเป็นต้องมีการถกเถียงกันในทางความคิดเพื่อได้ข้อสรุปที่สังคมยอมรับ ลักษณะของประชาธิปไตยแบบเสรีจึงต้องรับรองสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนในการแสดงความคิดเห็น รับรองเสรีภาพในการชุมนุม รับรองเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคมหรือกลุ่มบุคคล และโดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องรับรองเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองเพื่อแสดงออกซึ่งเจตจำนงทางการเมืองของประชาชน สังคมประชาธิปไตยแบบเสรีจึงเป็นสังคมที่ยอมรับความแตกต่าง ยอมรับความขัดแย้งการโต้แย้งกันบนพื้นฐานของสันติวิธี

### 2.1.1.3 หลักเสียงข้างมาก (Mehrheitsprinzip)

หลักเสียงข้างมาก (Mehrheitsprinzip) ปัจจุบันประชากรของแต่ละประเทศนั้นมีจำนวนมาก ซึ่งคงเป็นการยากที่จะให้ทุกคนในประเทศมีความคิดเห็นเหมือนกัน ดังนั้นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน จึงมีความจำเป็นต้องอาศัยหลักการเสียงข้างมาก เพราะเสียงเอกฉันท์คงจะเป็นไปได้ยาก ส่วนการใช้เสียงข้างมากแค่ไหนเป็นเกณฑ์นั้นขึ้นอยู่กับความสำคัญของปัญหา ถ้าสำคัญมากคงต้องใช้เสียงข้างมากที่มากกว่าครึ่งหนึ่ง อย่างไรก็ตามหลักการเสียงข้างมากนั้นก็ไม้อาจจะละเลยสิทธิของเสียงข้างน้อย (Minority Rights) ทั้งนี้จะต้องมีหลักประกันที่ให้ความคุ้มครองกับเสียงข้างน้อย เพื่อป้องกันไม่ให้เสียงส่วนใหญ่กดขี่ข่มเหงเสียงส่วนน้อย การปกครองแบบประชาธิปไตยเป็นเครื่องสะท้อนว่าการตัดสินใจโดยเสียงข้างมากเป็นสิ่งที่ถูกต้อง แต่สิ่งที่สะท้อนจากการตัดสินใจโดยเสียงข้างมากอย่างน้อยที่สุดคือ การไม่มีการบังคับให้เป็นไปตามที่ได้ตกลงกันไว้ เพราะเสียงส่วนใหญ่เห็นชอบด้วยกับวิธีการดังกล่าวและพร้อมที่จะรับผิดชอบต่อตนเอง ดังนั้น หลักเสียงข้างมากจึงเป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานในการตัดสินใจในระบอบประชาธิปไตย ระบบการสร้างเจตจำนงของรัฐ โดยวิธีการประชาธิปไตย จึงจำเป็นที่จะต้องอาศัยพื้นฐานของเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ ซึ่งการใช้หลักเกณฑ์ของเสียงข้างมากนั้น นำมาใช้ในการเลือกตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน รวมทั้งนำมาเป็นหลักเกณฑ์ในการลงมติของรัฐสภาด้วย หลักเสียงข้างมากยังมีความเกี่ยวข้องกับระบบหลายพรรคการเมือง (Mehrparteiensystem) การให้เสรีภาพในการตั้งพรรคการเมือง (Gründungsfreiheit) และความเสมอภาคในโอกาสของพรรคการเมือง (Gründungsfreiheit) หลักพื้นฐานของประชาธิปไตยอาศัยให้พรรค

<sup>6</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.

การเมืองเป็นตัวแทนของประชาชนในการสร้างเจตจำนงของรัฐหรือที่เรียกว่า “ประชาธิปไตย” (Parteiendemokratie)<sup>7</sup>

#### 2.1.1.4 ประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน

ประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน เป็นระบอบการเมืองที่ประชาชนเลือกตัวแทนเข้าไปบริหารและตัดสินใจแทนตน กล่าวคือระบบประชาธิปไตยโดยทางตรงไม่สามารถจะนำมาใช้กับการปกครองในปัจจุบันได้ ประชาชนจึงได้มอบอำนาจอธิปไตยให้ตัวแทนเป็นผู้ใช้อำนาจแทนประชาชน เนื่องจากมีข้อจำกัดหลายประการ การปกครองในระบอบประชาธิปไตยในยุคปัจจุบันจึงเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน ซึ่งอาจจะเป็นประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนในระบบรัฐสภา (Parlamentarische Demokratie) หรือระบบประธานาธิบดี หรือระบบกึ่งประธานาธิบดี ตามหลักพื้นฐานแล้วรัฐสภาเป็นองค์กรเดียวที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน รัฐสภาจึงมีความรับผิดชอบในการใช้อำนาจรัฐ ทั้งด้านความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับรัฐสภา ฝ่ายบริหารจึงมีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยตราบเท่าที่ได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภา แต่ฝ่ายบริหารงานต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐสภา

ประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนในระบบรัฐสภา รัฐสภาเป็นองค์กรที่มีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยยิ่งกว่าองค์กรอื่นๆ เพราะเป็นองค์กรที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ซึ่งก่อให้เกิดหลักสำคัญ 2 ประการคือ หลักเงื่อนโซของรัฐสภา (Parlamentsvorbehalt) และหลักความสัมพันธ์ในทางความชอบธรรมที่ไม่ขาดสาย (eine ununterbrochene Legitimationskette)<sup>8</sup>

1. หลักเงื่อนโซของรัฐสภา (Parlamentsvorbehalt) หมายความว่า การกำหนดกฎหมายในปัญหาต่างๆ ที่มีความสำคัญจะต้องได้รับการกำหนดโดยองค์กรนิติบัญญัติหรือรัฐสภาเอง การปกครองระบอบรัฐสภานี้ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหารออกจากกันอย่างเด็ดขาด ทั้งสองฝ่ายต่างคานอำนาจกันและกัน (Check and Balances) กล่าวคือ คณะรัฐบาลจะเข้าบริหารประเทศต้องได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภาและรัฐสภามีสิทธิลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลหรือหากรัฐสภาไม่ยอมผ่านกฎหมายสำคัญของรัฐบาล อันส่งผลให้รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีต้องสิ้นสุดการบริหารงานลง ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลก็สามารถใช้มาตรการควบคุมรัฐสภาได้โดยการยุบสภาเพื่อคืนอำนาจให้ประชาชนทำการเลือกผู้แทนเข้ามาใหม่<sup>9</sup> และฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาไม่อาจมอบอำนาจ

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 19.

<sup>8</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 20.

<sup>9</sup> อัญชลี พูลเต็ม, **หลักประชาธิปไตยตัวแทนกับทางปฏิบัติในกรณีประเทศไทย: ศึกษา**

**เฉพาะกรณีของรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร** (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขา รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), หน้า 29.

ให้แก่องค์กรอื่นได้ เช่น กรณีของกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคล ฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจมอบอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารไปเป็นผู้กำหนดเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิของบุคคลได้ ในกรณีเช่นนี้ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องเป็นผู้กำหนดหลักการสำคัญด้วยตนเองส่วนรายละเอียดต่างๆ จึงอาจมอบให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้กำหนดได้

2. หลักความสัมพันธ์ในทางความชอบธรรมที่ไม่ขาดสาย (ein ununterbrochene Legitimationskette) คือ ความเชื่อมโยงระหว่างประชาชน กับองค์กรต่างๆ ของรัฐ ต้องมีพื้นฐานมาจากประชาชน เป็นองค์กรที่ผ่านการเลือกมาจากประชาชน หลักความสัมพันธ์ในทางความชอบธรรมที่ไม่ขาดสาย (ein ununterbrochene Legitimationskette) จึงมีความหมายว่า การใช้อำนาจรัฐโดยผ่านองค์กรต่างๆ นั้นจะต้องมีความเกี่ยวพันเชื่อมโยงไปถึงประชาชนด้วย โดยความสัมพันธ์พื้นฐานนี้ก่อให้เกิดความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยต่อการใช้อำนาจรัฐขององค์กรนั้นๆ และเพื่อให้เกิดความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยต่อองค์กรอื่น หรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ดำเนินภารกิจของรัฐ จำเป็นต้องอาศัยหลักความสัมพันธ์ในทางประชาธิปไตยที่ไม่ขาดสายมาเป็นจุดเชื่อมโยงองค์กรของรัฐกับประชาชน ความเกี่ยวพันในหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยที่ไม่ขาดสายนี้เรียกร้องให้องค์กรที่ได้รับเลือกมาจากประชาชนโดยตรงเป็นองค์กรที่สามารถแต่งตั้งองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเข้าไปใช้อำนาจองค์กรของรัฐองค์กรอื่นๆ ได้<sup>10</sup>

### 2.1.2 หลักนิติรัฐ

หลักนิติรัฐ (das Rechtsstaatsprinzip) คือ การปกครองโดย กฎหมาย ซึ่งกฎหมายที่นำมาใช้นั้นจะต้องมาจากประชาชน ไม่ใช่มาจากบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มคนใดกลุ่มคนหนึ่ง หลักนิติรัฐ จึงมีหลักการพื้นฐานที่มุ่งจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง รัฐต้องปกครองตามหลักแห่งเหตุผล เพื่อให้การอาศัยอยู่ร่วมกันของมนุษย์เป็นไปด้วยความสงบสุข เป็นหลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐานแก่ประชาชน อย่างไรก็ตาม หลักนิติรัฐ ยังขยายความถึง หลักที่ว่ากฎหมายต้องยืนอยู่บนหลักเหตุผล หลักเสมอภาค หลักห้ามมีผลย้อนหลังเอาโทษกับบุคคล หลักการไม่มีกฎหมาย ไม่มีความผิด หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษา หลักนิติรัฐจึงได้อธิบายความหมายได้ตามหลักการ ดังนี้

#### 2.1.2.1 หลักการแบ่งแยกอำนาจ (das Prinzip der Gewaltentrennung)

หลักการแบ่งแยกอำนาจ (das Prinzip der Gewaltentrennung) เป็นหลักการในการปกครอง ซึ่งนักปรัชญาที่มีอิทธิพลในเรื่องนี้ คือ มองเตสกีเออ ได้ให้อธิบายไว้ในรัฐจะมีอำนาจ

<sup>10</sup> บรรเจิด สิงคนัดดี, *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*, หน้า

อยู่ 3 อำนาจคือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ ในการแบ่งแยกอำนาจก็เพื่อจะคุ้มครองและให้หลักประกันสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชน เพื่อไม่ให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งใช้อำนาจเพียงองค์กรเดียว หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักการพื้นฐานของนิติรัฐเคียงคู่กับหลักสิทธิขั้นพื้นฐานซึ่งเป็นหลักการในเชิงเนื้อหาของนิติรัฐ ส่วนหลักแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักการในการจัดวางโครงสร้างขององค์กรของรัฐไม่ให้มีอำนาจเด็ดขาด เพื่อประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจ เนื่องจากอำนาจเด็ดขาดนั้นทำให้ผู้ปกครองใช้อำนาจเกินเลยเสมอจนกลายเป็นอำนาจตามอำเภอใจ หลักแบ่งแยกอำนาจจึงเป็นหลักประกันสิทธิในแง่การจัดองค์กรซึ่งเป็นหลักการในเชิงรูปแบบของนิติรัฐ<sup>11</sup> ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ โดยหลักแล้วต้องสามารถควบคุม ตรวจสอบและยับยั้งซึ่งกันและกันได้ ทั้งนี้เพราะอำนาจทั้งสามมิได้แบ่งแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด หากแต่มีการถ่วงดุลกัน (Check and Balance) เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครอง ด้วยเหตุนี้จะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งมีอำนาจเหนืออีกอำนาจหนึ่งอย่างเด็ดขาด หรือจะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งที่รับภาระหน้าที่ของรัฐทั้งหมด และดำเนินการเพื่อให้บรรลุภารกิจดังกล่าวแต่เพียงฝ่ายเดียว ดังนั้นหลักการแบ่งแยกอำนาจจึงเป็นหลักที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจ การตรวจสอบอำนาจ และการถ่วงดุลอำนาจ<sup>12</sup>

หลักการแบ่งแยกอำนาจสามารถแยกองค์กรตามขอบเขตภาระหน้าที่ได้ คือ 1. การแบ่งแยกอำนาจตามภารกิจ (funktionelle Gewaltenteilung) 2. การแบ่งแยกอำนาจในแง่ของตัวบุคคล (personnelle Gewaltenteilung) โดยวิธีการแบ่งแยกอำนาจของรัฐเช่นนี้ จะก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจต่างๆ ในการยับยั้ง ถ่วงดุลซึ่งกันและกัน อันเป็นวัตถุประสงค์ขั้นสุดท้ายอยู่ที่การประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎรจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจขององค์กรของรัฐ<sup>13</sup>

#### 2.1.2.2 หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ (die Gewährleistung personlicher Grundrechte)

หลักนิติรัฐ มีความสัมพันธ์กับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย ในหลักการว่าด้วยการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย มีความหมายว่า รัฐบาล หน่วยงาน และเจ้าหน้าที่

<sup>11</sup> สมยศ เชื้อไทย, “หลักนิติรัฐ,” ใน **นิติรัฐ นิติธรรม**, เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), หน้า 135.

<sup>12</sup> บรรเจิด สิงคนดี, **หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์**, หน้า 22.

<sup>13</sup> สมยศ เชื้อไทย, **เรื่องเดิม**, หน้า 136.

ของรัฐ จะกระทำการใดๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของเอกชนได้ต่อเมื่อกฎหมายให้อำนาจไว้โดยปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ โดยหลักแล้วบุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะกระทำการต่างๆ ได้ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น เป็นข้อยกเว้นจากหลักทั่วไป องค์กรของรัฐจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎรคนใดคนหนึ่งได้ก็เฉพาะแต่ในกรณีเดียวเท่านั้น คือในกรณีที่กฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน ด้วยเหตุนี้จึงมีผู้กล่าวว่า ในรัฐเสรีประชาธิปไตยนั้น “ผู้ปกครองที่แท้จริง คือ กฎหมาย ไม่ใช่มนุษย์” (Government of Laws, not of Men) องค์กรต่างๆ ของรัฐ ไม่ว่าจะอยู่ในตำแหน่งสูงต่ำอย่างไรก็ตาม ก็ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย เป็นเพียงผู้รับใช้กฎหมายมีหน้าที่ดำเนินการปกครองให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น<sup>14</sup>

ในรัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายยอมรับหลักความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคล รัฐจึงต้องให้ความเคารพต่อขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ จึงได้มีการนำหลักการแบ่งแยกอำนาจมาใช้ และการกำหนดให้ระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ (zitiergebote) หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ จะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพมิได้ (Wesengehaltsgarantie) และหลักประกันที่สำคัญคือหลักประกันการคุ้มครองสิทธิโดยองค์กรตุลาการ (Rechtsschutzgarantie) ซึ่งถือว่าเป็นสาระสำคัญของการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ปัจเจกบุคคล<sup>15</sup>

### 2.1.2.3 หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง (Gesetzmaessigkeit von Justiz und Verwaltung)

หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง หมายความว่า เอกชนใดที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำทางปกครอง ซึ่งเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย และขอให้เพิกถอนการกระทำทางปกครองนั้น หรือขอให้ไม่ใช้การกระทำทางปกครองนั้น บังคับแก่กรณีของตน หรือขอให้บังคับให้ฝ่ายปกครอง ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตน โดยหลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการ ต้องให้กฎหมายเป็นไปตามหลักความเสมอภาคของการใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ถือว่าเป็นความเสมอภาคในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการก็ดี หรือฝ่ายปกครองก็ดีจะต้องผูกพันต่อบทบัญญัติของกฎหมาย การกระทำใดๆ ของฝ่ายตุลาการหรือฝ่าย

<sup>14</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของราษฎรจากการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร,” ใน **นิติรัฐ นิติธรรม**, เอกบุณย์ วงศ์สวัสดิ์กุล, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), หน้า 110.

<sup>15</sup> บรรเจิด สิงคนดี, **หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์**, หน้า 23.

ปกครอง จะต้องเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย และถ้าเป็นการกระทำที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วยแล้ว จะต้องมิกฎหมายให้อำนาจ ดังนั้น การกระทำของฝ่ายตุลาการหรือของฝ่ายปกครองจะขัดหรือแย้งต่อกฎหมายไม่ได้ ซึ่งอาจแยกพิจารณาความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครองได้ดังนี้

1) ความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการ<sup>16</sup>

(1) ฝ่ายตุลาการจะต้องไม่พิจารณาพิพากษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมายหรือเรียกว่าความผูกพันของฝ่ายตุลาการในทางปฏิเสธ กล่าวคือเป็นความผูกพันที่จะต้องไม่พิจารณาพิพากษาให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งหมายความว่าบุคคลย่อมมีสิทธิเรียกร้องมิให้มีการใช้กฎหมายให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นบทบัญญัติในลักษณะของการบังคับในเรื่องนั้นๆ กล่าวคือฝ่ายตุลาการจะต้องใช้กฎหมายให้เป็นไปตามองค์ประกอบและผลของกฎหมายในเรื่องนั้นๆ

(2) ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน กล่าวคือ บุคคลย่อมมีสิทธิเรียกร้องอย่างเท่าเทียมกันในการที่จะให้ฝ่ายตุลาการใช้บทบัญญัติกฎหมายให้ตรงกับข้อเท็จจริงในกรณีของตน ในกรณีนี้เป็นการเรียกร้องให้ฝ่ายตุลาการยอมรับการผูกพันตนอย่างเคร่งครัดต่อกฎหมาย แม้ว่ากฎหมายจะอนุญาตให้คำนึงถึงข้อเท็จจริงอันเป็นลักษณะพิเศษในกรณีใดกรณีหนึ่งก็ตาม

(3) ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้ดุลพินิจโดยปราศจากข้อบกพร่องในกรณีนี้หมายความว่า บุคคลย่อมมีสิทธิเรียกร้องอย่างเท่าเทียมกันต่อฝ่ายตุลาการในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้มีการใช้ดุลพินิจโดยเรียกร้องให้ฝ่ายตุลาการใช้ดุลพินิจโดยปราศจากข้อบกพร่องใดๆ ทั้งสิ้น

2) ความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครอง<sup>17</sup>

(1) หลักความมาก่อนของกฎหมาย(der Grunsatz des Vorrangs des Gesetzes) ซึ่งหมายความว่า การกระทำของรัฐที่ออกมาในรูปแบบบทบัญญัติของกฎหมายย่อมอยู่ในลำดับที่มาก่อนการกระทำต่างๆ ของรัฐทั้งหลาย รวมทั้งการกระทำของฝ่ายปกครองด้วย ดังนั้นการกระทำของรัฐ (รวมทั้งการกระทำของฝ่ายปกครอง) ทั้งหลายจึงไม่อาจขัดแย้งกับบทบัญญัติของกฎหมายได้ หลักนี้เรียกร้องในทางปฏิเสธว่าการกระทำของฝ่ายปกครองหรือมาตรการอันใดอันหนึ่งของฝ่ายปกครองจะขัดหรือแย้งกับกฎหมายทั้งหลายที่มีอยู่ไม่ได้ ดังนั้น หากการกระทำของฝ่าย

<sup>16</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 24.

<sup>17</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 24.

ปกครองหรือมาตรการอันใดของฝ่ายปกครองขัดหรือแย้งกับกฎหมาย การกระทำหรือมาตรการนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(2) หลักเงื่อนไขของกฎหมาย(der Grunsatz des Vorbehalts des Gesetzes) ในกรณีที่หลักความมาก่อนของกฎหมายเรียกร้องในทางปฏิเสธมิให้ฝ่ายปกครองกระทำการอันใดที่เป็นการขัดแย้งกับกฎหมายที่มีอยู่ แต่หลักเงื่อนไขของกฎหมายกลับเรียกร้องว่าฝ่ายปกครองจะมีอำนาจกระทำการอันใดอันหนึ่งได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการดังกล่าว การกระทำของฝ่ายปกครองนั้นย่อมไม่ชอบด้วยหลักเงื่อนไขของกฎหมายดังกล่าว

#### 2.1.2.4 หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา (materielle Gesetzmaessigkeit)

หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหาเป็นหลักที่กำหนดหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายให้เป็นไปตามหลักความแน่นอนของกฎหมาย (das Prinzip der Rechtssicherheit) หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง (Verbot ruckwirkender Gesetze) และหลักความพอสมควรแก่เหตุ (ubermaBverbot)

##### 1) หลักความแน่นอนของกฎหมาย (das Prinzip der Rechtssicherheit)

หลักความแน่นอนของกฎหมาย (das Prinzip der Rechtssicherheit) เป็นหลักการพื้นฐานสำคัญที่รัฐต้องคำนึงถึงความแน่นอนชัดเจน และความต่อเนื่องของกฎหมาย ทั้งนี้ กฎเกณฑ์ทางกฎหมายจะต้องมีความหมายแน่นอนชัดเจนเพียงใดนั้นคงไม่อาจตอบคำถามดังกล่าวในลักษณะที่มีผลเป็นการทั่วไปได้ สำหรับระดับของความชัดเจนแน่นอนนั้น ขึ้นอยู่กับความหมายตลอดจนผลกระทบของกฎเกณฑ์ดังกล่าว ที่มีต่อพลเมือง<sup>18</sup> รวมทั้งความเป็นไปได้ของเรื่องนั้นๆว่าจะสามารถบัญญัติออกมาเป็นถ้อยคำทางกฎหมายให้เกิดความชัดเจนได้มากน้อยเพียงใดอีกด้วย หากเป็นกรณีที่มีการดำเนินมาตรการของรัฐอาจเข้าไปกระทบถึงสิทธิของพลเมืองย่อมต้องมีการบัญญัติถ้อยคำของกฎหมายให้มีความชัดเจน มากกว่ากรณีที่รัฐเข้าไปเอื้อประโยชน์แก่พลเมือง เมื่อรัฐได้กระทำการโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว การกระทำดังกล่าวจะได้รับผลตามที่กฎหมายกำหนดและมีผลคงอยู่อย่างต่อเนื่อง ประชาชนจะเกิดความเชื่อถือและไว้วางใจ กฎหมายก็จะมี ความแน่นอนและชัดเจน

<sup>18</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, “ความหมายและองค์ประกอบของหลักนิติรัฐตามรัฐธรรมนูญไทย,” ใน **นิติรัฐ นิติธรรม**, เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), หน้า 265.

2) หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง (Verbot ruckwirkender Gesetze)

หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลังเป็นการเรียกร้องมิให้กฎหมายมีผลใช้บังคับกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอดีตที่ผ่านมา ระบบกฎหมายไทย มีกฎหมายหลายลักษณะอักษรให้นำไปใช้เป็นเครื่องมือหลักในการจัดปัญหาข้อพิพาท หากเป็นเรื่องในโทษทางอาญาก็มีหลักกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า กฎหมายไม่มีผลย้อนหลังให้เป็นผลร้ายแก่ผู้กระทำความผิด คงมีผลย้อนหลังเฉพาะในส่วนที่เป็นคุณเท่านั้น ส่วนกฎหมายแพ่งก็มีหลักไม่ให้มีผลย้อนหลังไปกระทบถึงนิติกรรมสิทธิ หรือความรับผิดชอบตามกฎหมายเดิมเหมือนกัน ในกฎหมายมหาชนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและการจัดองค์กรของรัฐ นอกจากรัฐธรรมนูญจะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแล้ว รัฐธรรมนูญยังคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รัฐธรรมนูญกำหนดให้การใช้อำนาจของรัฐโดยองค์ของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้สิทธิและเสรีภาพย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมาย ยิ่งกว่านั้นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญ กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และการจำกัดนั้นจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นไม่ได้

การมีผลย้อนหลังของกฎหมายอาจแบ่งออกได้เป็น 2 กรณี คือ การมีผลย้อนหลังโดยแท้ของกฎหมาย (die echte Ruckwirkung) ได้แก่กรณีที่ข้อเท็จจริงได้ผ่านพ้นไปแล้ว และกฎหมายได้บัญญัติให้มีผลกับข้อเท็จจริงที่ได้สิ้นสุดไปแล้ว และการมีผลย้อนหลังมิใช่โดยแท้ (die unechte Ruckwirkung) หมายถึง กรณีที่กฎหมายได้เชื่อมโยงกับข้อเท็จจริงที่ได้เริ่มเกิดขึ้นแล้วในอดีตแต่ข้อเท็จจริงนั้นยังมีได้สิ้นสุดลงในขณะที่กฎหมายนั้นมีผลบังคับใช้ และกฎหมายได้กำหนดให้มีผลสำหรับข้อเท็จจริงนั้นในอนาคต การมีผลย้อนหลังทั้งสองกรณี หากมีผลไปในทางที่เป็นประโยชน์ต่อผู้ที่เกี่ยวข้องในกรณีนี้ไม่มีข้อห้ามแต่อย่างใด แต่หากเป็นกรณีที่ก่อให้เกิดภาระหรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลที่เกี่ยวข้อง การให้มีผลย้อนหลังในกรณีนี้ย่อมมีขอบเขตตามหลักของหลักความแน่นอนของกฎหมาย (chttsicherheitsgrundsatz) กับหลักการคุ้มครองความสุจริต (der Grundsatz der Vertrauensschutzes) ซึ่งตามหลักทั้งสองก็ได้จำกัด การมีผลย้อนหลังโดยสิ้นเชิง แต่การมีผลย้อนหลังไปเป็นโทษนั้นย่อมนำมาใช้อย่างเคร่งครัด<sup>19</sup>

<sup>19</sup> บรรเจิด สิงคนดี, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, หน้า

### 3) หลักความพอสมควรแก่เหตุ (Übermassverbot)

หลักความพอสมควรแก่เหตุ (der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit) ซึ่งถือว่าเป็นหลักกฎหมายมหาชนทั่วไปที่มีได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร โดยหลักแล้วจะเป็นกรณีการแทรกแซงของฝ่ายอำนาจรัฐที่กระทำต่อฝ่ายเอกชน โดยการแทรกแซงดังกล่าวจะกระทำได้อีกต่อเมื่อการแทรกแซงนั้นมีความเหมาะสม การแทรกแซงเป็นความจำเป็น และเป็นกรณีการแทรกแซงที่พอสมควรแก่เหตุตามความหมายอย่างแคบ เพื่อบรรลุถึงซึ่งวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งเอาไว้ หลักการนี้จึงเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์กับมาตรการที่ดำเนินการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ<sup>20</sup>

หลักความพอสมควรแก่เหตุหรือหลักความได้สัดส่วนมีหลักที่เป็นสาระสำคัญอยู่ 3 หลัก กล่าวคือ หลักความเหมาะสม (Geeignetheit) หลักความจำเป็น (Erforderlichkeit) และหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne)<sup>21</sup>

(1) หลักความเหมาะสม (Geeignetheit) หมายถึง มาตรการนั้นเป็นมาตรการที่อาจทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ได้ มาตรการอันใดอันหนึ่งจะเป็นมาตรการที่ไม่เหมาะสมหากมาตรการนั้นไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้ หรือการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวนั้นเป็นไปด้วยความยากลำบาก

(2) หลักความจำเป็น (Erforderlichkeit) หมายถึง มาตรการหรือวิธีการที่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ได้ และเป็นมาตรการหรือวิธีการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุด ดังนั้นหากมีมาตรการอื่นที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์นั้นได้และมีผลกระทบน้อยกว่ามาตรการที่รัฐได้เลือกใช้ ในกรณีนี้ย่อมได้ว่ามาตรการที่รัฐนำมาใช้มิได้เป็นไปตามหลักความจำเป็น

(3) หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne) หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบเป็นเรื่องของความสัมพันธระหว่างวัตถุประสงค์ (Zweck) และวิธีการ (Mittel) หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบมีความหมายว่า มาตรการอันใดอันหนึ่งจะต้องไม่อยู่นอกเหนือขอบเขตของความสัมพันธ์ระหว่างวิธีการดังกล่าวกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ กล่าวคือ เป็นการพิจารณาความสมดุลระหว่างสิทธิขั้นพื้นฐานที่ถูกกระทบกับผลประโยชน์ส่วนรวมที่เกิดจากการกระทบสิทธิขั้นพื้นฐานดังกล่าวจะต้องอยู่ในสัดส่วนที่

<sup>20</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, *เรื่องเดิม*, หน้า 272.

<sup>21</sup> บรรเจิด สิงคนดี, *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*, หน้า

สมดุลกัน แต่หากกระทบสิทธิดังกล่าวมีเพียงเล็กน้อยเท่านั้น กรณีนี้ย่อมถือว่าไม่เป็นไปตามหลักความ  
ได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ

#### 2.1.2.5 หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา (Unabhaengigkeit der Richter)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับจะมีบทบัญญัติรับรองความเป็นอิสระของ  
ผู้พิพากษาศาลการไว้ ซึ่งบัญญัติว่า

การพิจารณา พิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาล ซึ่งต้อง  
ดำเนินการให้เป็นไปโดยยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และอยู่ใน  
พระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการ  
พิจารณาพิพากษาคดีให้เป็นไปโดยถูกต้อง รวดเร็วและเป็นธรรม ตาม  
รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย

เพื่อเป็นหลักประกันไม่ให้มีหมู่คณะหนึ่งคณะใด หรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดเข้ามาก้าว  
ก่ายงานของผู้พิพากษาศาลการ เช่น สั่งให้ผู้พิพากษาศาลการพิพากษาคดีไปตามความต้องการหรือใช้  
ดุลพินิจไปในทางที่ให้ประโยชน์ต่อคณะบุคคลหรือบุคคลนั้นๆ ความเป็นอิสระของผู้พิพากษาจะมีอยู่  
ตราบใดที่ผู้พิพากษาศาลการยังประพฤติปฏิบัติอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ตุลาการ แต่หากเมื่อใดผู้  
พิพากษาศาลการมิได้ปฏิบัติอยู่ในขอบเขตดังกล่าว เช่น ประพฤติทุจริตหรือจงใจละเมิดกฎหมาย  
ย่อมไม่ได้รับความคุ้มครอง กล่าวคือ แม้ดุลพินิจของผู้พิพากษาศาลการจะเป็นอิสระ แต่ต้องเป็น  
ดุลพินิจโดยชอบตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและตามกฎหมาย หากเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ  
หรือโดยทุจริต ภูมิคุ้มกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาศาลการก็ย่อมจะหมดไป เมื่อเป็นดังนี้ผู้  
พิพากษาศาลการก็ต้องเข้าสู่ระบบการตรวจสอบ เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นๆ มิฉะนั้นอาจจะ  
กลายเป็นว่าผู้พิพากษาศาลการมีอภิสิทธิ์เหนือข้าราชการโดยทั่วไป และองค์กรที่จะมีอำนาจในการ  
ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาศาลการในฐานะที่ผู้พิพากษาศาลการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ  
ประเภทหนึ่ง ดังนั้น ผู้พิพากษาต้องมีอิสระในการทำหน้าที่ในทางตุลาการ (die sachliche  
Unabhaengigkeit) ความอิสระในทางองค์กร (die organisatorische Unabhaengigkeit) และ  
ความอิสระในทางส่วนบุคคล (die personenliche Unabhaengigkeit)<sup>22</sup>

<sup>22</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 28-30.

### 2.1.2.6 หลักไม่มีความผิดและไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย (nullum crimen (nulla poena) sine lege)

หลักนี้เป็นหลักประกันในกฎหมายอาญา นอกเหนือจากเป็นหลักประกันในกฎหมายอาญาแล้ว หลักดังกล่าวยังมีผลใช้กับเรื่องโทษปรับทางปกครอง เรื่องโทษทางวินัยและการลงโทษในทางวิธีเรียงตามข้อบังคับขององค์กรในทางวิชาชีพด้วย<sup>23</sup>

### 2.1.2.7 หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (Vorrang der Verfassung)

“รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” คือ ถ้อยคำที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แสดงถึงสถานะในทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญมีสถานะเหนือกว่ากฎหมายอื่นๆ ทั้งปวงในรัฐ เป็นกฎหมายสูงสุดที่กฎหมายอื่นๆ จะขัดหรือแย้งไม่ได้ การรับรอง “หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ” นั้นไม่ใช่เพียงแต่การที่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตราใดมาตราหนึ่งเขียนไว้ ว่าให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด แต่ตัวรัฐธรรมนูญเองก็ต้องวางกลไกในการที่จะประกันความเป็นกฎหมายสูงสุดของ ตนไว้โดยมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ บทบัญญัติต่างๆ ในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติในส่วนที่ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ ต้องผูกพันโดยตรงกับองค์กรของรัฐทุกองค์กรในการที่จะต้องไม่เข้าไปจำกัด สิทธิโดยไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด รวมถึงในการที่จะต้องพิทักษ์และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพเหล่านั้น องค์กรของรัฐทุกองค์กร รวมถึงองค์กรนิติบัญญัติ ต้องผูกพันตนเองอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ การใช้อำนาจหน้าที่ต้องเป็นไปภายใต้กรอบแห่งรัฐธรรมนูญ จะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่ได้ ทั้งนี้จะต้องมีการกำหนดกลไกในการให้หลักการต่างๆ ที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้มีผลเกิด ขึ้นได้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดให้องค์กรตุลาการมีอำนาจในการพิทักษ์ความเป็น กฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ องค์กรตุลาการจะคอยควบคุมไม่ให้การใช้อำนาจขององค์กรรัฐเป็นไปโดยไม่ชอบด้วย<sup>24</sup>

## 2.2 รูปแบบโครงสร้างของสภานิติบัญญัติ

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย สภานิติบัญญัติต้องเป็นสถาบันของรัฐธรรมนูญที่สำคัญที่สุด<sup>25</sup> สภานิติบัญญัติมีวิวัฒนาการในทางประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของอังกฤษ รัฐโดยมาก

<sup>23</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 30-31.

<sup>24</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 31-32.

<sup>25</sup> หยุด แสงอุทัย, *หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป*, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2538), หน้า

ใช้ระบบสภาเดียวมาก่อน ภายหลังได้เปลี่ยนมาเป็นระบบสองสภา ประเทศอังกฤษในสมัย Common Wealth ก็ได้เคยทดลองให้มีสภาเดียว แต่ภายหลังก็ต้องกลับมี House of Lords ระบบสภาเดียวได้เกิดขึ้นก่อนระบบสองสภา ในศตวรรษที่ 18 และต้นศตวรรษที่ 19 เริ่มมีรัฐธรรมนูญ ระบบประชาธิปไตยใหม่ๆ ได้มีการนิยมระบบสภาเดียว เช่น รัฐธรรมนูญเพนซิลเวเนียในอเมริกา แต่ภายหลังก็กลับไปใช้ระบบสองสภา ในขณะเดียวกันประเทศอังกฤษ เบนแธม (Bentham) มีความเห็นว่าควรมีสภาเดียวแต่ประเทศอังกฤษก็มี House of Lords จนถึงปัจจุบัน<sup>26</sup>

ประเทศอังกฤษถือได้ว่าเป็นแม่แบบการปกครองระบอบประชาธิปไตย หลายประเทศได้นำเอาการปกครองระบอบประชาธิปไตยมาจากประเทศอังกฤษ ระบบรัฐสภาของอังกฤษเกิดขึ้นมาตามประวัติศาสตร์ รัฐธรรมนูญอังกฤษใช้เวลาศึกษามาเป็นพันปี แต่ค้นพบระบบรัฐสภาเมื่อไม่กี่ปีที่ผ่านมาและยังคงมีการพัฒนาเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน เพื่อความยืดหยุ่น เหมาะสม และความจำเป็นในทางการเมืองการปกครองที่เปลี่ยนแปลงและปรับตัวได้ตลอดเวลา

การปกครองในระบบรัฐสภานั้นแตกต่างจากการปกครองที่มีรัฐสภา กล่าวคือ ทุกประเทศที่มีรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย มี “รัฐสภา” แต่ทุกประเทศที่มีรัฐสภาไม่ได้ปกครอง “ระบอบรัฐสภา” เสมอไป เช่น สหรัฐอเมริกามีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน และมีองค์กรรัฐสภาหรือเรียกว่าสภาองเกรส แต่สหรัฐอเมริกาก็ไม่ได้ใช้ระบบรัฐสภา สหรัฐอเมริกาใช้รูปแบบการปกครอง “ระบบประธานาธิบดี” เช่นเดียวกับประเทศที่มีประธานาธิบดีเหมือนกับสหรัฐอเมริกา เช่น เยอรมัน ฝรั่งเศส ก็ได้ใช้รูปแบบการปกครองระบบประธานาธิบดี แต่เรียกว่ามีประธานาธิบดีภายใต้ระบบรัฐสภา จากแนวคิดทฤษฎีทางการเมืองการปกครองของมองเตสกีเออ รูปแบบการปกครองของประเทศต่างๆ ในปัจจุบันนั้นอาจจำแนกได้ 3 รูปแบบ ดังนี้<sup>27</sup>

รูปแบบที่ 1 ระบบรัฐสภา (Parliamentary System) ซึ่งถือว่าองค์กรนิติบัญญัติมีฐานะสูงกว่าองค์กรอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรนิติบัญญัติซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทั้งหมด ด้วยเหตุนี้ในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยยึดถือหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ย่อมที่จะให้องค์กรนิติบัญญัติมีอำนาจนิติบัญญัติและบริหารอยู่ในมือ เช่น ประเทศอังกฤษ

รูปแบบที่ 2 ระบบประธานาธิบดี (Presidential System) ในระบบนี้องค์กรนิติบัญญัติได้ลดฐานะลงมาเท่ากับองค์กรบริหาร ด้วยเหตุที่ประมุขของฝ่ายบริหาร คือประธานาธิบดีได้รับเลือกตั้งจากประชาชนเช่นเดียวกัน จึงเป็นผลให้อำนาจความชอบธรรมไม่แตกต่างจากกันเลย ดังนั้นประธานาธิบดีจึงอยู่ในฐานะเป็นตัวแทนของเจ้าของอำนาจอธิปไตยเหมือนกับสมาชิกขององค์กรนิติบัญญัติ ดุลอำนาจจึงมีระหว่างกันและกัน (Check and Balance) เช่น สหรัฐอเมริกา

<sup>26</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 128.

<sup>27</sup> ชาญวุฒิ วัชรพุกก์ และคณะ, เอกสารประกอบคำบรรยายกระบวนการนิติบัญญัติ (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ม.ป.ป.), หน้า 7-8.

รูปแบบที่ 3 ระบบกึ่งประธานาธิบดีหรือระบบกึ่งรัฐสภา (Semi-Presidential or Semi-Parliamentary System) รูปแบบนี้ องค์การนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร (ประธานาธิบดี) ต่างได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเช่นเดียวกับระบบประธานาธิบดี แต่มีความแตกต่างที่ว่าองค์กรนิติบัญญัติมีฐานะสูงกว่าองค์กรบริหาร ด้วยเหตุที่คณะรัฐมนตรีได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี ดังนั้น ทั้งประธานาธิบดีและสมาชิกขององค์กรนิติบัญญัติจึงมีอำนาจเท่ากันในการควบคุมการบริหารงานของคณะรัฐมนตรี เช่น ประเทศฝรั่งเศส

การปรับใช้ระบบรัฐสภาในแต่ละประเทศนั้นอาจแตกต่างกันในรายละเอียดของแต่ละประเทศ แต่จะยังตีความคล้ายคลึงกันในส่วนของหลักการที่เป็นสาระสำคัญของระบบรัฐสภาที่ทุกประเทศ ใช้ระบบรัฐสภานั้นจะมีอยู่ 3 ประการ คือ<sup>28</sup>

1. การมีประมุขของรัฐแยกต่างหากจากประมุขของรัฐบาล กล่าวคือระบบรัฐสภานั้น ประมุขของรัฐจะถือว่าเป็นองค์กรหนึ่งที่แยกต่างหากจากรัฐบาล ซึ่งเป็นรูปแบบฝ่ายบริหารแบบทวินิยม (Dualist Executive) กล่าวคือ ฝ่ายบริหารจะประกอบด้วยประมุขของรัฐและคณะรัฐมนตรี ภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีที่จะเป็นผู้ดำเนินการบริหารตามนโยบายและกระทำไปในนามของประมุขของรัฐ ในขณะที่ประมุขของรัฐในทางข้อเท็จจริงแล้ว จะมีบทบาทเพียงในทางรูปแบบวิธีและไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมือง ซึ่งจะต่างจากการปกครองระบบประธานาธิบดีที่ถือว่าประมุขของรัฐและรัฐบาลรวมอยู่ในองค์กรเดียวกัน อันเป็นรูปแบบฝ่ายบริหารแบบเอกนิยม (Monist Executive) ดังนั้น ในระบบรัฐสภามีผู้ดำรงตำแหน่งประมุขของรัฐที่อาจจะเป็นกษัตริย์หรือประธานาธิบดีแล้วแต่กรณีไป และก็จะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอันเป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรีด้วยควบคู่กันไป

2. คณะรัฐมนตรีจะต้องปฏิบัติภายใต้ความรับผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐสภา เริ่มที่การแถลงนโยบายทั่วไปก่อนเข้าปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาจะมีมาตรการควบคุมการทำงานของรัฐบาล เช่น การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจและการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน อีกทั้งการมีคณะกรรมการของสภาคอยติดตามการทำงานของรัฐบาล ซึ่งถ้าหากกรณีที่รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาในการปฏิบัติหน้าที่ ก็อาจจะมีผลทำให้คณะรัฐมนตรีต้องลาออกจากตำแหน่งไป

3. ฝ่ายบริหารโดยนายกรัฐมนตรีมีสิทธิเริ่มที่จะเสนอประมุขของรัฐให้ปลดฝ่ายนิติบัญญัติได้ โดยการเสนอให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไปใหม่ได้

รูปแบบและโครงสร้างของสภานิติบัญญัติ ในฐานะองค์กรนิติบัญญัติโดยทั่วไปมักจะแบ่งออกเป็น 2 ระบบ ได้แก่ ระบบสภาเดียว (Unicameral System) และระบบสองสภา (Bicameral system) ดังนี้<sup>29</sup>

<sup>28</sup> เรืองเดียวกัน, หน้า 9.

### 2.2.1 ระบบสภาเดียว (Unicameral System)

ระบบสภาเดียวมักจะพบเห็นกันในประเทศที่มีขนาดเล็ก เช่น ประเทศคอซตาริกาในอเมริกา กลาง นอร์เวย์ อัลบาเนีย บัลแกเรีย ทั้งนี้เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้สภาเดียวทำหน้าที่เป็นผู้วางแผน นโยบายของประเทศ เหตุผลที่ประเทศที่นิยมระบบสภาเดียวมักจะกล่าวอ้าง ก็คือสภาเดียวนั้นเป็น สภาผู้แทนของประชาชนที่แท้จริงและตรงไปตรงมา เมื่อเป็นสภาของประชาชนแล้วก็ไม่เป็นการ สมควรที่จะถูกควบคุมและถ่วงดุลโดยสภาอื่น

### 2.2.2 ระบบสองสภา (Bicameral System)

ระบบสองสภานั้นมักจะพบเห็นกันโดยทั่วไปในประเทศต่างๆ การกำหนดให้มีสองสภาอาจจะ เนื่องมาจากสภาพของสังคมแต่ดั้งเดิมจะมีประชาชนหลายชั้นหลายพวก เช่น ในอังกฤษชั้นสูงที่เป็น ขุนนางทั้งทางโลกและทางศาสนารวมกันเป็นสภาสูง และบรรดาขุนนางผู้น้อย เช่น อัศวินและพระใน คริสต์ศาสนาที่มีอาวุโสน้อย ตลอดจนบรรดาผู้แทนของเมือง (Burgesses) ก็จะรวมอยู่ในสภาล่าง เป็น ต้น ในบางประเทศเริ่มจากการรวมตัวของแคว้นแคว้นหรือรัฐเล็กๆ ขึ้นเป็นประเทศใหญ่ เช่น ใน สหรัฐอเมริกา สวิสเซอร์แลนด์ เยอรมันนี้ ประเทศเหล่านี้กำหนดให้สภาล่างทำหน้าที่เป็นตัวแทน เจตนาธรรมและผลประโยชน์ของชาติ สภาสูงทำหน้าที่เป็นตัวแทนของผลประโยชน์ของแคว้นแคว้นที่ รวมกันเป็นประเทศ

## 2.3 วุฒิสภาในประเทศเสรีประชาธิปไตย

### 2.3.1 วุฒิสภาตามประวัติศาสตร์

รัฐสภาของอังกฤษนั้นเริ่มจากการเป็นเพียงสภาที่ปรึกษาของกษัตริย์ (Wltangemot) ในสมัย แองโกล-แซกซอน และได้เปลี่ยนมาเป็นมหาสภา (Magnum Concilium) ในสมัยนอร์มัน (Norman) หรือเรียกว่าสภาใหญ่ (Great Council) ในสมัยพระเจ้าจอห์น (John) และภายหลังได้ชื่อว่า “รัฐสภา” (Parliamentary) ในครั้งหลังของศตวรรษที่ 13 โดยรัฐสภานั้นประกอบด้วย 2 สภา คือ สภาขุนนาง และสภาผู้แทนราษฎร<sup>30</sup> โดยสภาขุนนางมีอำนาจมากกว่าสภาสามัญ กล่าวคือ

<sup>29</sup> ไพบูลย์ วราหะไพบูลย์, บทบาทอำนาจหน้าที่ของกรรมาธิการวิสามัญประจำวุฒิสภา (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541), หน้า 22-23.

<sup>30</sup> อมรรัตน์ กุลสุจริต, ประมุขของรัฐในระบบรัฐสภา: ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์กฎหมาย รัฐธรรมนูญเปรียบเทียบกรณีของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น และไทย (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541), หน้า 50.

พระมหากษัตริย์จะเรียกประชุมต่อเมื่อมีวัตถุประสงค์ในการเรียกเก็บภาษีเท่านั้น สภาสามัญไม่มีสถานะเป็นสภานิติบัญญัติ มีสิทธิเพียงยื่นฎีการ้องทุกข์เท่านั้น

เมื่อสภาสามัญมีฐานะทางการเงินดีขึ้นเรื่อยๆ กษัตริย์ในสมัยของพระเจ้าเฮนรี่ที่ 5 (Henry VI, ค.ศ.1413-1422) ได้ให้ความสำคัญกับสภาสามัญ พระองค์ได้ทรงบัญญัติกฎหมายเป็นหลักไว้ว่าจะออกกฎหมายโดยขัดแย้งกับคำร้องขอของสภาสามัญไม่ได้ ต่อมาในสมัยพระเจ้าเฮนรี่ที่ 6 (Henry VI, ค.ศ.1422-1460) ได้เกิดระเบียบปฏิบัติขึ้นมาใหม่ว่ากฎหมายทุกฉบับจะต้องจัดทำเป็นร่างกฎหมาย (Drafted Bill) เสนอต่อสภาขุนนางและสภาสามัญจึงจะประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ สภาสามัญมีฐานะเทียบเท่ากับสภาขุนนาง เนื่องจากจากรัฐกิจการค้าที่เจริญเติบโตและขยายตัวมากส่งผลให้การจัดเก็บภาษีของกษัตริย์ต้องมุ่งมาที่สภาสามัญ ซึ่งกษัตริย์ต้องแลกเปลี่ยนด้วยอำนาจทางการเมือง การมีสองสภาของอังกฤษนั้นเกิดจากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ ไม่ได้มาจากแนวคิดทางทฤษฎีแต่อย่างใด<sup>31</sup>

ในสมัยพระเจ้าชาร์ลที่ 1 (Charles I, ค.ศ.1625-1649) พระองค์ทรงเรียกประชุมสภารัฐสภาขึ้น 2 ครั้ง คือ ในปี ค.ศ.1625 และ ค.ศ.1626 เพื่อขอเงินจากรัฐสภา แต่รัฐสภาไม่ยอมพิจารณาเรื่องการเงิน พระองค์จึงไปบังคับกู้เงินจากคนร่ำรวยทำให้ประชาชนไม่พอใจ เมื่อพระองค์ทรงเรียกประชุมรัฐสภาอีกครั้งในปี ค.ศ.1628 จึงเป็นโอกาสให้รัฐสภาบังคับให้พระเจ้าชาร์ลที่ 1 ลงนามในตราสารเรียกว่า Petition of Rights, ค.ศ.1628 ซึ่งมีข้อความว่า “จะไม่มีการบังคับเงินใดๆ จากประชาชนถ้าปราศจากความยินยอมทั่วไปอันเป็นการกระทำของรัฐสภา” ซึ่งพระองค์เห็นว่าไม่มีทางเอาชนะได้จึงทรงยอมประนีประนอมลงนาม<sup>32</sup> ต่อมาในปี ค.ศ.1641 รัฐสภาได้ตรากฎหมายขึ้นอีกฉบับหนึ่ง ได้แก่ พระราชบัญญัติไตรแอนเนียล ค.ศ.1641 (Triennial Act, 1641) มีสาระสำคัญคือ พระมหากษัตริย์ต้องเรียกประชุมรัฐสภาอย่างน้อย 3 ปีต่อครั้ง โดยจะยุบรัฐสภาหรือเลื่อนสมัยการประชุมได้ก็ต่อเมื่อได้เปิดประชุมครั้งแรกและได้ประชุมกันมาแล้วไม่น้อยกว่า 40 วันและพระมหากษัตริย์จะยุบสภานี้ได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา การจัดเก็บภาษีใดๆ นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา จึงกล่าวได้ว่ารัฐสภาชุดนี้ได้รื้อฟื้นหลักการปกครองโดยพระมหากษัตริย์ภายใต้กฎหมายขึ้นมาอีกครั้ง<sup>33</sup>

ต่อมาในปี ค.ศ.1649 มีการประกาศยกเลิกระบอบกษัตริย์และสภาขุนนาง ประกาศให้อังกฤษเป็นจักรภพ (Common Wealth) ปกครองแบบสาธารณรัฐยังคงมีสภาอยู่แต่เป็นสภาที่มาจากกร

<sup>31</sup> สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), หน้า 23.

<sup>32</sup> สมบัติ จันทรวงศ์, การเมืองอังกฤษ (กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2543), หน้า 39.

<sup>33</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 40.

เลือกตั้ง การปกครองโดยสภานี้มีอำนาจมากจนกลายเป็นเผด็จการทางรัฐสภา นายพลโอลิเวอร์ ครอมเวลล์ จึงได้นำกำลังทหารเข้ามายึดรัฐสภาในปี ค.ศ.1650 และจัดตั้งรัฐสภาขึ้นมาใหม่ประกอบไปด้วยสมาชิกจำนวน 140 คน เรียกว่า บาร์โบน (Barebone) มาจากการแต่งตั้งโดยสภาแห่งชาติ (Council of State) ซึ่งประกอบไปด้วยนายทหารเสียเป็นส่วนใหญ่ 3 เดือนต่อมาสมาชิกสภาบาร์โบนก็ลาออกเพื่อเปิดทางให้ครอมเวลล์จัดตั้งรัฐบาลใหม่ รัฐบาลใหม่ประกอบด้วยครอมเวลล์ซึ่งเป็นผู้พิทักษ์ (Lord Protector) และสภาซึ่งมีอำนาจบัญญัติกฎหมาย โต้แย้งกฎหมายงบประมาณของรัฐบาลหรือกฎหมายอื่นได้ เมื่อโอลิเวอร์ ครอมเวลล์ ถึงแก่อนิจกรรมลงบุตรชายของเขาก็ไม่สามารถปกครองในระบบสาธารณรัฐได้อีกต่อไป จึงทำให้ประเทศอังกฤษกลับมาปกครองในระบบกษัตริย์อีกครั้ง<sup>34</sup>

การสถาปนาระบบกษัตริย์ขึ้นมาใหม่พระมหากษัตริย์ยังคงต้องพึ่งพารัฐสภาในการบัญญัติกฎหมายและจัดเก็บภาษีอยู่เช่นเดิม แต่ความขัดแย้งในปัญหาหลักการพื้นฐานในทางรัฐธรรมนูญก็ยังคงมีอยู่โดยเฉพาะการต่อสู้ระหว่างกษัตริย์กับรัฐสภา เกิดการรวมกลุ่มทางการเมืองขึ้น คือ กลุ่มทอรี (Tory) สนับสนุนอำนาจพระมหากษัตริย์ซึ่งต่อมาได้เรียกตัวเองว่ากลุ่มอนุรักษนิยม (Conservative) และกลุ่มวิก (Whig) สนับสนุนอำนาจของรัฐสภา และต้องการให้รัฐสภามีเสรีภาพปลอดจากการควบคุมของกษัตริย์ต่อมาได้เรียกตัวเองว่ากลุ่มเสรีนิยม (Liberal)<sup>35</sup> จนกระทั่งปลายศตวรรษที่ 17 รัฐสภาก็มีชัยชนะเหนือกษัตริย์ในการยืนยันอำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาและยืนยันหลักการมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภา (Supremacy of Parliament) และมีการออกกฎหมายมากำหนดหลักการพื้นฐานในทางรัฐธรรมนูญอังกฤษหลายฉบับไม่ว่าจะเป็นการที่รัฐสภาสถาปนากษัตริย์และราชินีอังกฤษขึ้นใหม่ในยุคปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ (ค.ศ.1688)<sup>36</sup> เป็นยุคแห่งการวางรากฐานการปกครองระบบรัฐสภาในปัจจุบัน โดยรัฐสภาได้ตรากฎหมายที่สำคัญอันมีผลโดยตรงต่อการยึดเอาอำนาจการปกครองไปจากพระมหากษัตริย์ได้แก่ Bill of Rights, 1689 ส่งผลกระทบต่อพระราชอำนาจของกษัตริย์อย่างมาก ดังเช่น กษัตริย์ไม่ทรงมีพระราชอำนาจในการออกกฎหมายหรือยกเลิกกฎหมายโดยมิได้รับความยินยอมจากรัฐสภา และไม่ทรงมีพระราชอำนาจบังคับใช้กฎหมายตามอำเภอใจ<sup>37</sup>

พระมหากษัตริย์ไม่อยู่ในฐานะเป็นผู้ปกครองอีกต่อไป มีการวางหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ โดยกำหนดให้การจัดเก็บภาษีใดๆ ต้องประกาศเป็นกฎหมายและได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา การเลือกตั้งต้องเป็นไปโดยเสรีปราศจากการแทรกแซงของพระมหากษัตริย์ รัฐสภามีสิทธิเต็มที่ในการอภิปราย ประชาชนที่ถูกจับกุมมีสิทธิจะได้รับการประกันตัวและห้ามเรียก

<sup>34</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 44-46.

<sup>35</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 47.

<sup>36</sup> อมรรัตน์ กุลสุจริต, เรื่องเดิม, หน้า 54.

<sup>37</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 54.

หลักประกันเกินกว่าเหตุ ผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาพิพากษาตามกระบวนการยุติธรรมและโดยคณะลูกขุน ทำให้ความมีอำนาจสูงสุดของพระมหากษัตริย์ตามลัทธิเทวสิทธิ์สิ้นสุดลง และทรงมีอำนาจจำกัดอยู่ภายใต้กฎหมายและรัฐสภาเท่านั้น<sup>38</sup>

รัฐสภามีอำนาจมากขึ้นอีก เมื่อได้เชิญพระเจ้าจอร์จที่ 1 (George I) ซึ่งมีเชื้อสายเยอรมันและพูดภาษาอังกฤษไม่ได้มาปกครอง พระองค์มิได้สนใจในกิจการบ้านเมืองอีกทั้งยังไม่ทรงเข้าไปนั่งเป็นประธานในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อมีปัญหาใดๆ ก็จะได้รับสั่งกับประธานสภาองคมนตรีในขณะนั้นคือเซอร์โรเบิร์ต วอลโพล (Sir Robert Walpole) ซึ่งเป็นผู้มีอิทธิพลมากในรัฐสภา เซอร์วอลโพลเป็นผู้ที่นำในคณะรัฐมนตรีและในสภาสามัญจึงนับได้ว่าเซอร์วอลโพลเป็นเสมือนนายกรัฐมนตรีคนแรกของอังกฤษ ต่อมาเซอร์วอลโพลลาออกจากตำแหน่ง ทำให้เป็นธรรมเนียมปฏิบัติของรัฐสภาอังกฤษในเวลาต่อมาว่าคณะรัฐมนตรีจะต้องบริหารประเทศด้วยความไว้วางใจของสภาสามัญและเป็นที่มาของหลักการว่ารัฐสภามีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ<sup>39</sup>

จากเดิมก่อนปี ค.ศ.1832 รัฐสภามีฐานะเป็นที่ประชุมของชนชั้นสูงและชนชั้นกลางผู้มั่งคั่งเท่านั้น จนมีการปฏิรูปรัฐสภาในปี ค.ศ.1832 และปี ค.ศ.1863 ได้มีตรากฎหมายขยายฐานของผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกไปให้กว้างมากขึ้น จากเดิมให้เฉพาะผู้ที่มีทรัพย์สินหรือเสียภาษีจำนวนมากเท่านั้น จนกระทั่งในปี ค.ศ.1928 กฎหมายได้ให้สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิที่ได้แก่พลเมืองทุกคนที่มีอายุเกินกว่า 21 ปีขึ้นไป การปฏิรูปรัฐสภาและการปฏิรูปกฎหมายในช่วงศตวรรษที่ 18-20 ทำให้มีตัวแทนโดยตรงจากประชาชนอย่างแท้จริง ทั้งนี้ เนื่องมาจากการขยายสิทธิเลือกตั้งให้แก่ประชาชนอย่างกว้างขวางเข้ามาทำหน้าที่ทางการเมืองอย่างสมบูรณ์ เป็นผลให้สถาบันกษัตริย์ค่อยๆ ถูกยกให้พ้นจากในทางการเมือง จนกระทั่งกลายเป็นสถาบันที่ไม่มีอำนาจที่แท้จริงในทางการเมือง คงมีแต่พระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญจารีตประเพณี ส่วนความรับผิดชอบในทางการเมืองการปกครองต่อรัฐสภาได้ตกมาอยู่ที่รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี<sup>40</sup>

สภาขุนนาง (House of Lords) ในอดีตสมาชิกมาจากการสืบสายเลือดเท่านั้น และมีอำนาจหน้าที่เหนือกว่าสภาสามัญ จนมีการปฏิรูปสภาขุนนาง โดยในครั้งแรกๆ จะเป็นการปฏิรูปเพื่อลดอำนาจของสภาขุนนางลงในปี ค.ศ.1911 และ ค.ศ.1949 ซึ่งมีสาเหตุมาจากสภาขุนนางมีอำนาจเท่ากับสภาสามัญ ทำให้รัฐบาลบริหารประเทศลำบาก เนื่องจากสภาขุนนางสามารถคัดค้านนโยบายและร่างพระราชบัญญัติต่างๆ ของรัฐบาลได้ เกิดข้อขัดแย้งขึ้น รัฐบาลลาออกและยุบสภาสามัญเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่แต่ในกรณีที่สภาขุนนางไม่เห็นชอบด้วยกับร่างกฎหมายของรัฐบาลซึ่งเป็นกฎหมาย

<sup>38</sup> สมบัติ จันทรวงศ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 50-51.

<sup>39</sup> *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 51.

<sup>40</sup> อมรรัตน์ กุลสุจริต, *เรื่องเดิม*, หน้า 55.

ที่สำคัญเช่นนี้รัฐบาลไม่สามารถแก้ไขข้อขัดแย้งด้วยวิธีทางดังกล่าวได้<sup>41</sup> เมื่อได้รับเลือกตั้งเข้ามาใหม่ รัฐบาลจึงได้เสนอพระราชบัญญัติรัฐสภาปี ค.ศ.1911 (Parliament Act 1911) ได้บัญญัติมิให้สภาขุนนางแก้ไขร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน แต่มีหน้าที่ให้ความเห็นชอบยื่นตามสภาสามัญเท่านั้น นอกจากนี้ ในการปฏิรูปการเมืองอังกฤษช่วงปลายทศวรรษที่ 90 ได้มีการยกประเด็นเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกสภาขุนนางควรมาจากการเลือกตั้งทั้งหมดหรือบางส่วนหรือควรมาจากการแต่งตั้ง เช่นเดิม และในปี ค.ศ.1949 รัฐบาลได้มีการเสนอกฎหมายจำกัดอำนาจของสภาขุนนางอีกครั้ง เรียกว่า พระราชบัญญัติรัฐสภาปี ค.ศ.1949 (Parliament Act 1949) โดยเป็นการจำกัดอำนาจในการคัดค้านร่างพระราชบัญญัติทั่วไปที่ผ่านการลงมติของสภาสามัญแล้วได้ 2 ปี ลดลงเหลือ 1 ปี<sup>42</sup>

ในปี ค.ศ.1999 มีการปฏิรูปสภาขุนนางอีก องค์ประกอบที่เป็นอยู่ของสภาขุนนางไม่มีน้ำหนักทางการเมือง ซึ่งในการปฏิรูปนี้ เห็นควรให้มาจากการแต่งตั้งและเลือกตั้งผสมกัน การมีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งทั้งหมดหรือไม่ก็ยุบเลิกไป ข้อเสนอที่เห็นควรให้มีการเลือกตั้งบางส่วนเห็นว่าจะทำให้สภานี้มีความชอบธรรมและความเป็นตัวแทนมากขึ้นสภาขุนนางจะได้มีบทบาทในการทำงานมากขึ้น และการยุบเลิกก็กลับจะสร้างปัญหาให้กระบวนการนิติบัญญัติเพราะจะเท่ากับเป็นการเพิ่มภาระงานให้กับสภาสามัญจนล้นมือ<sup>43</sup> ในที่สุดพระราชบัญญัติสภาขุนนางปี ค.ศ.1999 กำหนดให้สมาชิกสภาขุนนางยังคงมาจากการแต่งตั้งและให้มีการเลือกสมาชิกสภาขุนนางสืบฐานันดรศักดิ์ (Hereditary Peers) บางส่วนให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาขุนนางต่อไป แต่ไม่อาจสืบทอดสมาชิกภาพให้แก่ทายาทได้<sup>44</sup> ซึ่งก่อนการปฏิรูปสภาขุนนางมีสมาชิกจำนวนมากถึง 1,194 คน ส่วนใหญ่มาจากการสืบฐานันดรศักดิ์ (Hereditary Peers) จนมีพระราชบัญญัติ House of Lords Act 1999 ส่งผลให้จำนวนสมาชิกสภาขุนนางที่มาจากสืบฐานันดรศักดิ์ (Hereditary Peers) เหลือเพียง 92 คนจากสมาชิกทั้งหมด 750 คนเหลือเพียง 92 คน

ข้อมูลล่าสุดปัจจุบัน สมาชิกสภาขุนนางมีสมาชิกประมาณ 790 คน ประกอบด้วย 1. ขุนนางสืบฐานันดรศักดิ์โดยการเลือกตั้งภายใน (Elected Hereditary Peers) ปัจจุบันคงเหลือ 92 คน เป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งขุนนางสืบฐานันดรอยู่ในขณะนี้ ไม่มีสิทธิสืบทอดสมาชิกภาพให้แก่ทายาท ไม่มีสิทธิ

<sup>41</sup> วิทยา นภาศิริกุล, **แนวคำบรรยายการเมืองอังกฤษ** (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2515), หน้า 94.

<sup>42</sup> อรณิช รุ่งธิปานนท์, **รัฐสภาสหราชอาณาจักร: สภาสามัญ สภาขุนนาง หน่วยงานสนับสนุน** (กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2553), หน้า 21.

<sup>43</sup> พฤทธิสาดน ชุมพล, ม.ร.ว., **ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ** (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 98.

<sup>44</sup> อรณิช รุ่งธิปานนท์, **เรื่องเดิม**, หน้า 21.

ในการร่วมประชุมสภาและออกเสียงลงมติ 2. ขุนนางตลอดชีพ (Life Peers) ปัจจุบันมีจำนวน 700 คน มาจากการแต่งตั้งเพื่อเป็นรางวัลให้กับคนที่ทำประโยชน์ให้แก่สาธารณะสามารถลาออกได้โดยสมัครใจ 3. ขุนนางโดยตำแหน่งที่เป็นนักบวชสมณศักดิ์ (Archbishops and Bishops) มีจำนวน 26 คน มาจากการสืบทอดตำแหน่งในศาสนาจักร<sup>45</sup>

#### อำนาจหน้าที่ของสภาขุนนาง

1. อำนาจนิติบัญญัติ สมาชิกสภาขุนนางมีอำนาจในการตราพระราชบัญญัติได้เช่นเดียวกับสภาสมาชิก กล่าวคือ สมาชิกสภาขุนนางสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติประเภทมหาชนที่เรียกว่า Private Member's Bill และทำหน้าที่พิจารณาพร้อมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติประเภทต่างๆ แต่สภาขุนนางไม่มีอำนาจในการแปรญัตติขอแก้ไขร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน มีหน้าที่ให้ความเห็นชอบยับยั้งตามสภาสมาชิกเท่านั้น<sup>46</sup>

2. อำนาจในการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร สมาชิกสภาขุนนางตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล โดยการตั้งกระทู้ถามคณะรัฐมนตรี การตรวจสอบโดยคณะกรรมการการ และการอภิปรายการดำเนินงานของฝ่ายบริหารแต่ไม่มีสิทธิเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล<sup>47</sup>

### 2.3.2 วุฒิสภามตามรัฐธรรมนูญ

ในการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อออกแบบโครงสร้างระบบรัฐสภาสำหรับบรรดาประเทศที่ใช้การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยมีรัฐสภาเป็นสถาบันหลักในการแสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนหรือพลเมืองของรัฐในอันที่จะใช้อำนาจอธิปไตยในการปกครองนั้น ปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งนอกเหนือไปจากการกำหนดระบบรัฐบาล หรือการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติว่าควรจะแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจออกจากกันอย่างเด็ดขาดหรือควรให้ความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดเพื่อตรวจสอบถ่วงดุล (Checks and Balance) กันมาน้อยเพียงใด ก็คือการกำหนดรูปแบบโครงสร้างและกลไกของรัฐสภาว่าควรจะกำหนดไว้ให้มีลักษณะอย่างไร การใช้ระบบสองสภานั้น มีความแตกต่างกันตามสถานการณ์ของแต่ละประเทศขึ้นอยู่กับเหตุและปัจจัยหลายประการ ดังนี้

<sup>45</sup> United Kingdom, Parliamentary, **Diverse Experience**, Retrieved June 30, 2015 from <http://www.parliament.uk/business/lords/whos-in-the-house-of-lords/members-and-their-roles/diverse-experience>

<sup>46</sup> อรณิข รุ่งธิปานนท์, *เรื่องเดิม*, หน้า 23.

<sup>47</sup> *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 25.

### 2.3.2.1 แนวความคิดพื้นฐานและเหตุแห่งการมีวุฒิสภา

แนวความคิดพื้นฐานที่จะพึงได้จากสภา จะเป็นตัวกำหนดโครงสร้างของรัฐสภา ผู้มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญจะต้องอธิบายได้ว่า ถ้าจะต้องมีวุฒิสภา จะให้วุฒิสภาทำหน้าที่อะไร เพื่อความมุ่งหมายอย่างไร

#### 1) เพื่อถ่วงอำนาจระหว่างสภานิติบัญญัติกับรัฐบาล

สภานิติบัญญัติถ้ามีสมาชิกส่วนมากเป็นฝ่ายรัฐบาลแล้ว รัฐบาลจะครอบงำรัฐสภาได้หมด และอาจเกิดการใช้อำนาจเด็ดขาดในรัฐสภาได้ง่าย หรือเรียกว่าเผด็จการทางรัฐสภา (Parliamentary Dictatorship) นอกจากนี้ยังเกรงว่าสภาผู้แทนราษฎรอาจปฏิบัติหน้าที่ผิดพลาด จึงควรมีอีกสภาหนึ่งไว้คอยทักท้วง หรือแนะนำสภาผู้แทนราษฎรส่วนเมื่อตกลงกันว่ามีสองสภาแล้ว จะจัดให้มีการเข้าสู่ตำแหน่งโดยวิธีเลือกตั้งหรือแต่งตั้งนั้น ต้องคำนึงถึงเหตุอื่นอีกหลายประการ<sup>48</sup> ดังนั้น การมีวุฒิสภา หรือสภาสูง หรือสภาที่สองอีกสภาหนึ่งซึ่งสมาชิกฝ่ายข้างมากของสภานี้เป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่ไม่ใช่สมาชิกฝ่ายข้างมากของอีกสภาหนึ่ง อาจกล่าวได้ว่าเป็นการคานอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร เป็นการคุ้มครองการใช้อำนาจโดยมิชอบได้ ถือได้ว่าสภาทั้งสองเป็นเครื่องถ่วงดุล (Balance) ของการใช้อำนาจนิติบัญญัติ<sup>49</sup>

#### 2) เพื่อเหนี่ยวรั้งหรือคานอำนาจกับสภาผู้แทนราษฎร

สาเหตุเกิดจากความไม่วางใจว่า สภาผู้แทนราษฎรจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเรียบร้อย เช่น หวั่นเกรงความแตกแยกในสภาผู้แทนราษฎร ความอ่อนประสพการณ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือการเห็นแก่ประโยชน์ในเขตเลือกตั้งของตนมากเกินไป จึงจำเป็นต้องมีสภาที่สองเป็นประหนึ่ง “พี่เลี้ยง” คอยเหนี่ยวรั้งหรือถ่วงดุลอำนาจด้วยการพิจารณายับยั้งร่างกฎหมายได้ หรือจะเสนอร่างกฎหมายได้เองตาม ทั้งนี้หากสภาที่สองมีอำนาจเท่ากับหรือมากกว่าสภาผู้แทนราษฎร ก็ควรให้สภาที่สองมาจากการเลือกตั้ง<sup>50</sup>

<sup>48</sup> วิษณุ เครืองาม, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ, 2530), หน้า 391.

<sup>49</sup> จารุวรรณ สุขุมลพงษ์, *วิเคราะห์วิธีการได้มาของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550* (กรุงเทพฯ: กลุ่มงานกฎหมาย 2 สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ม.ป.ป.), หน้า 6.

<sup>50</sup> *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 7.

### 3) เพื่อให้การออกกฎหมายรอบคอบและถูกต้องยิ่งขึ้น

การออกกฎหมายให้รอบคอบและถูกต้อง เนื่องจากสภาที่สองทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาในฐานะผู้ทักท้วงเท่านั้น<sup>51</sup> เพื่อให้มีการออกกฎหมายโดยผลิผลตามหรือคล้อยตามข้อเรียกร้องของประชาชนบางกลุ่มในเขตเลือกตั้งของตน หรือโดยอาศัยเหตุผลทางการเมืองมากเกินไป สภาที่สองจะเป็นผู้ยับยั้งให้คิดทบทวนอีกรอบหนึ่ง (Second Thought) หากมีสภาที่สองแล้วความกังวลก็จะน้อยลง เพราะสภาที่สองจะทำหน้าที่ตรวจสอบ (Check) ไม่ให้การบัญญัติกฎหมายรีบร้อนเกินไปโดยไม่ได้ไตร่ตรองให้รอบคอบ สภาที่สองจึงเป็นสภาที่ปรึกษา สมาชิกสภาที่สองควรมีความรู้ มีคุณสมบัติ หรือมีประสบการณ์ที่สามารถทำหน้าที่ดังกล่าวได้อย่างเหมาะสม<sup>52</sup>

### 4) เพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลมีโอกาสทางการเมืองได้

กลุ่มคนบางอาชีพ ที่มีอำนาจและอิทธิพลในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ในทางรัฐศาสตร์และสังคมวิทยาเรียกว่ากลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) กลุ่มพลัง (Power Group) หรือกลุ่มอิทธิพล (Pressure Group) ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองได้ ยังมีมาก ยิ่งเป็นการกระจายอำนาจหรือคานกันเองในสังคม แทนที่จะรวมพลังที่ใดที่หนึ่ง เป็นธรรมดาที่กลุ่มดังกล่าวต้องปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มตนเอง ซึ่งก็ไม่ได้เป็นอันตรายต่อสาธารณประโยชน์ หรือผลประโยชน์ของประเทศชาติเสมอไป การเข้ามามีส่วนร่วมกิจกรรมการเมืองโดยเปิดเผยแทนที่จะไปแสดงออกทางอื่น จะเป็นการง่ายในการติดตามและควบคุมกลุ่มที่ปรากฏมาแต่อดีตคือ กลุ่มพระบรมวงศานุวงศ์ กลุ่มขุนนาง กลุ่มแม่ทัพนายทหาร กลุ่มพ่อค้าวานิช ในสมัยปัจจุบันต่างๆ เหล่านี้ยังเป็นกลุ่มพลังสำคัญ ยังมีบทบาทอยู่ การมีกลุ่มเหล่านี้เป็นการกระจายอำนาจหรือคานอำนาจกันเองในสังคม ทั้งนี้ในสภาผู้แทนราษฎรอาจไม่มีสมาชิกหลากหลายต่างอาชีพมากนักได้ อย่างไรก็ตามสมาชิกสภาที่สองนี้ต้องมีที่มาต่างจากสภาผู้แทนราษฎรถึงจะสมประโยชน์ตามวัตถุประสงค์นี้<sup>53</sup>

### 5) เพื่อเป็นฐานอำนาจของฝ่ายรัฐบาล

สภาที่สองจะเป็น “พีเลียง” ของรัฐบาลมากกว่าสภาผู้แทนราษฎร เพราะสมาชิกสภานี้มาจากการแต่งตั้งเพื่อเป็นฐานอำนาจหรือฝ่ายของรัฐบาลในรัฐสภา สมาชิกสภานี้มักมาจากคณะปฏิวัติรัฐประหาร หรือการสถาปนาการปกครองใหม่เพื่อป้องกันไม่ให้ระบอบการปกครองที่สถาปนาขึ้นใหม่นั้นล้มเหลวลง สภาที่สองตามนัยนี้มีอำนาจมากเท่ากับหรืออาจมากกว่าสภาผู้แทนราษฎร สภาเช่นนี้จะมีอยู่ตลอดไปไม่ได้เพราะขัดกับระบอบประชาธิปไตย

<sup>51</sup> วิษณุ เครืองาม, *เรื่องเดิม*, หน้า 392.

<sup>52</sup> จารุวรรณ สุขุมลพพงษ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 7.

<sup>53</sup> *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 7.

#### 6) เพื่อเป็นผู้แทนผลประโยชน์

ในรัฐที่เป็นสหรัฐ การมีสภาที่สองทำให้มีสภาซึ่งเป็นผู้แทนประโยชน์ได้เสียของมลรัฐต่างๆ มลรัฐย่อมมีพลเมืองไม่เท่ากัน ในสภาที่หนึ่งอาจมีสมาชิกที่มีเสียงข้างมากและซึ่งคำนึงถึงผลประโยชน์ของมลรัฐบางมลรัฐโดยเฉพาะทำให้มลรัฐอื่นๆ เสียเปรียบในสภาที่หนึ่ง แต่สภาที่สองซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นผู้แทนมลรัฐย่อมจะเป็นดุลย์คอยถ่วงน้ำหนักเสียงของสภาที่หนึ่ง<sup>54</sup> การมีระบบสองสภาทำให้มลรัฐมีโอกาสมีผู้แทนทำหน้าที่ประโยชน์ได้เสียของมลรัฐนั้นๆ การมีสภาที่สองทำให้มลรัฐที่มีพลเมืองมากกว่าไม่มีทางเอาเปรียบมลรัฐที่มีพลเมืองน้อยกว่าสำหรับสหรักระบบสองสภาเป็นเครื่องมือที่ทำให้คำนึงถึงประโยชน์ของสหรัรัฐกับมลรัฐพร้อมกันไป เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ทุกมลรัฐมีผู้แทนจำนวนเท่ากัน

#### 7) เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนของสภาท้องถิ่น

เพื่อให้ท้องถิ่นต่างๆ มีตัวแทนของตนเอง เนื่องจากประเทศมีอาณาเขตกว้างใหญ่ เช่น ประเทศฝรั่งเศส มีสองสภาเพราะต้องการให้วุฒิสภา ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของสภาท้องถิ่นต่างๆ<sup>55</sup>

#### 2.3.2.2 วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา

ในระบบรัฐสภานั้นประกอบไปด้วย สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา โดยหลักแล้วสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่สำหรับสมาชิกวุฒิสภานั้นอาจมีที่มาแตกต่างกันไป ตามสภาพเศรษฐกิจ สังคม ประวัติศาสตร์ และรูปแบบการปกครองของแต่ละประเทศที่ได้มีการพัฒนา ปรับปรุงเพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับประเทศนั้นๆ การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภานั้นมีอยู่หลายรูปแบบและนิยมนำมาใช้ ดังนี้

#### 1) วุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง

ในหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย ผู้ที่จะถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนได้นั้น จะต้องมาจากการเลือกตั้ง โดยเสรี ปราศจากการข่มขู่ หรือบังคับ ดังนั้น การแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจึงไม่สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย<sup>56</sup> ดังนั้นสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งย่อมไม่ใช่ผู้แทนของปวงชน และแม้แต่ประเทศอังกฤษซึ่งแม่แบบของระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา สภาขุนนาง (House of Lords) ของอังกฤษก็ไม่ได้มีฐานะเป็นสภาผู้แทนปวงชนหากแต่ถือ

<sup>54</sup> หยุด แสงอุทัย, *เรื่องเดิม*, หน้า 131.

<sup>55</sup> วีระพันธ์ มุขสมบัติ, “โครงสร้างและองค์ประกอบของรัฐสภา,” *รัฐสภาสาร* 34, 1 (มกราคม 2529): 9.

<sup>56</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, *กฎหมายเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน* (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2542), หน้า 62.

เป็นสภาของชนชั้นสูง เนื่องจากอังกฤษไม่มีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร จึงไม่มีการกำหนดเป็นลายลักษณ์อักษร<sup>57</sup> การแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภามีหลายวิธี แต่ไม่ยุ่งยากนักเพราะรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศจะกำหนดไว้ว่าการแต่งตั้งจะเป็นอำนาจของใคร ส่วนขั้นตอนในการได้มาซึ่งสมาชิกประเภทนี้อาจผ่านกระบวนการต่างๆ โดยปกติแล้วรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ประมุขของรัฐ พระมหากษัตริย์ ประธานาธิบดี เป็นผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้ง ในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภามักจะกำหนดคุณสมบัติให้สูงกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เช่น รัฐธรรมนูญของไทยหลายฉบับ ตัวอย่างประเทศที่กำหนดให้วุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง

ประเทศอังกฤษ การแต่งตั้งสมาชิกสภาขุนนางโดยพระมหากษัตริย์ สภาขุนนางของประเทศอังกฤษนั้นเกิดมาจากเหตุผลทางประวัติศาสตร์ และมีวิวัฒนาการมาต่อเนื่องยาวนานมาหลายร้อยปี ซึ่งเดิมมีอำนาจมากเท่าเทียมกับสภาล่างต่อมาภายหลังจึงถูกลดบทบาทลง

ประเทศแคนาดา เป็นตัวอย่างที่ดีที่สุดของวุฒิสภาที่ได้มาจากการเสนอชื่อของฝ่ายบริหารทั้งหมด สมาชิกวุฒิสภาจะได้รับการแต่งตั้งจากผู้สำเร็จราชการ (Governor General of Canada) โดยคำแนะนำจากนายกรัฐมนตรี

ประเทศเยอรมัน (Germany) เป็นประเทศที่ปกครองในรูปรัฐรวมแบบสหพันธรัฐซึ่งกฎหมายกำหนดให้วุฒิสภามาจากการแต่งตั้งของรัฐบาลของแต่ละมลรัฐ ทั้งนี้เพื่อเป็นตัวแทนของมลรัฐในที่ประชุมวุฒิสภา (Bundesrat) ในการรักษาผลประโยชน์ของมลรัฐ

## 2) วุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง

วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาจากการเลือกตั้งนั้น เป็นวิธีการได้มาที่ประเทศส่วนใหญ่เลือกใช้ เพราะการเลือกตั้งนั้นเป็นการสอดคล้องกับหลักการของประชาธิปไตยที่วุฒิสภาต้องเป็นตัวแทนของประชาชนจึงมีความชอบธรรมตามหลักประชาธิปไตย การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภานี้อาจแบ่งออกได้เป็น 2 วิธี ได้แก่

### (1) การเลือกตั้งโดยตรง

การเลือกตั้งโดยตรง หมายถึง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้แทนของตนได้โดยตรง ประเทศที่ใช้ระบบการเลือกตั้งโดยตรง ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สมาชิกวุฒิสภาได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในมลรัฐจึงเป็นผู้แทนของมลรัฐนั้นๆ ประเทศญี่ปุ่นได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทั้งประเทศ และประเทศไทยเคยกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรง ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

<sup>57</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), หน้า 199-200.

(1.1) ข้อดีของการเลือกตั้งโดยตรง ได้แก่<sup>58</sup>

(1.1.1) ได้ผู้แทนตามเจตจำนงของราษฎรโดยตรง เพราะราษฎรได้เลือกตั้งผู้แทนเองจึงถูกต้องตามหลักประชาธิปไตย

(1.1.2) ในการเลือกตั้งโดยตรง ผู้แทนย่อมมีความสัมพันธ์กับราษฎรผู้เลือกตั้งโดยใกล้ชิดและต้องเอาใจใส่ต่อทุกข์สุขของราษฎรซึ่งเลือกตั้งตนขึ้นมา

(1.1.3) ในการเลือกตั้งโดยตรงย่อมเป็นการยากที่ใช้อิทธิพลหรือสินจ้างรางวัล เพราะผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีเป็นจำนวนมาก

(1.1.4) ผู้แทนซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากราษฎร ย่อมรู้สึกดีใจว่าเขาได้รับการสนับสนุนจากราษฎรฝ่ายข้างมากในเขตเลือกตั้ง ฉะนั้นจึงย่อมปฏิบัติงานในสภาด้วยความมั่นใจเพราะรู้สึกว่ามีราษฎรข้างมากหนุนหลังอยู่

(1.1.5) การเลือกตั้งโดยตรงเป็นการยกย่องว่าราษฎรมีความรู้ที่พอจะใช้สิทธิเลือกตั้งได้เอง ราษฎรเองก็มีความภูมิใจ และเห็นว่ากิจการของประเทศชาติเป็นกิจการของตนเอง ซึ่งจะต้องร่วมมืออย่างใกล้ชิดในลักษณะที่ว่าได้ด้วยกัน เสียด้วยกัน

(1.1.6) ในการเลือกตั้งโดยตรงราษฎรย่อมสำนึกในความรับผิดชอบมากขึ้น เพราะตนเป็นผู้ตัดสินใจเลือกผู้แทนของตนเอง และย่อมมีความสนใจในทางการเมือง ซึ่งเป็นสาระสำคัญของประชาธิปไตยเปรียบได้เหมือนผู้ลงมือแข่งขันกีฬาด้วยตนเอง ย่อมสนใจในการแพ้ชนะมากกว่าผู้เข้าชม แต่ในการเลือกตั้งโดยทางอ้อมราษฎรมีฐานะคล้ายผู้เข้าชมกีฬาเท่านั้น ฉะนั้นในการการเลือกตั้งโดยตรงราษฎรย่อมสนใจที่จะพิจารณาความสามารถของผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือความคิดเห็นของผู้สมัครรับเลือกตั้งเอง หรือนโยบายของพรรคการเมืองที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกอยู่ และพยายามใช้สิทธิเลือกตั้งเพื่อหวังชัยชนะในการเลือกตั้งของผู้ที่ตนใคร่จะให้เป็นผู้แทน

(1.1.7) เมื่อราษฎรเลือกตั้งผู้แทนโดยตรง ราษฎรก็ย่อมจะคอยเฝ้าดูว่า การกระทำของผู้แทนหลังจากได้รับเลือกตั้งแล้วได้ตรงตามเจตจำนงของราษฎรหรือไม่ ผู้แทนได้ประพฤติตนอย่างไร ซึ่งเท่ากับว่าราษฎรทั้งประเทศได้คอยควบคุมผู้แทนราษฎรอีกชั้นหนึ่ง ทั้งนี้ทำให้ผู้แทนระมัดระวังตัวอยู่เสมอ ไม่กล้ากระทำการขัดกับเจตจำนงของราษฎร เพราะเป็นธรรมดาที่ผู้ได้เป็นผู้แทนอยู่แล้วย่อมอยากได้รับเลือกตั้งให้เป็นผู้แทนในการเลือกตั้งทั่วไปในคราวหน้าอีก

<sup>58</sup> เรืองเดียวกัน, หน้า 200-201.

(1.2) ข้อเสียของการเลือกตั้งโดยตรง ได้แก่<sup>59</sup>

(1.2.1) ในประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจาก สมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยใหม่ๆ ราษฎรยังไม่รู้จักและชินต่อการปกครอง ชนิดนี้ การให้ราษฎรออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนโดยตรง ย่อมเป็นการเสี่ยงภัยมากเกินไป เพราะราษฎร อาจเลือกตั้งผู้แทนที่มีความคิดเห็นในระบอบเก่า ซึ่งจะพยายามเปลี่ยนแปลงการปกครองเข้าสู่ระบอบ เดิมอีก หรือพยายามขัดขวางการดำเนินการตามระบอบใหม่

(1.2.2) ในการเลือกตั้งโดยตรง โดยที่เขตเลือกตั้งใหญ่ ณะนั้นราษฎรอาจรู้จักตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ได้ทั่วถึง และไม่รู้ว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งมีคุณสมบัติอย่างไร

## (2) การเลือกตั้งโดยอ้อม

การเลือกตั้งโดยอ้อม หมายถึง กรณีที่มีบุคคลหรือสภามาคั่นกลาง ระหว่างราษฎรกับผู้แทน โดยราษฎรเป็นผู้เลือกตั้งบุคคลหรือสภาเสียขั้นหนึ่งก่อน แล้วบุคคลหรือสภา ดังกล่าวจึงจะลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้แทนอีกชั้นหนึ่ง การเลือกตั้งโดยทางอ้อมนี้อาจมีคั่นกลาง หลายๆ ชั้นก็ได้ โดยให้ราษฎรในตำบลหนึ่งเลือกผู้แทนตำบล แล้วผู้แทนตำบลไปลงคะแนนเสียงแทน กรณีประเทศไทยระหว่าง พ.ศ.2475 ถึง พ.ศ.2479 ก็ได้ใช้หลักการเลือกตั้งโดยทางอ้อม ใน ต่างประเทศที่ใช้ระบบสภานิติบัญญัติสองสภา เช่น ในประเทศเบลเยียม สภาจังหวัดมีอำนาจเลือกตั้ง บุคคลจำนวนหนึ่งเป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือในประเทศฝรั่งเศส คณะผู้เลือกตั้งซึ่งประกอบไปด้วย สมาชิกสภาจังหวัดหรือสภาท้องถิ่นเลือกตั้งจะเป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาอีกชั้นหนึ่ง

(2.1) ข้อดีของการเลือกตั้งโดยอ้อม ได้แก่<sup>60</sup>

(2.1.1) การเลือกตั้งโดยอ้อมทำให้การเลือกตั้งผู้แทนง่าย เข้า ทั้งนี้เพราะถ้าจะให้ราษฎรเลือกตั้งโดยตรงแล้ว เมื่อเขตเลือกตั้งกว้างใหญ่ย่อมไม่ใช่เป็นการง่ายที่ ประชาชนจะทราบว่าใครจะเป็นผู้ที่สมควรจะได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทน เพราะราษฎรส่วนมากย่อมไม่ รู้จักตัวผู้รับสมัครเลือกตั้งตลอดจนคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง แต่ถ้าให้ราษฎรเลือกผู้แทนตำบล ราษฎรที่อยู่ในตำบลย่อมทราบได้ว่า ใครบ้างในตำบลนั้นซึ่งเหมาะสมจะไปเลือกตั้งเป็นผู้แทนแทนตน สำหรับราษฎรการเลือกคนกลางไปเลือกตั้งอีกชั้นหนึ่งจึงง่ายกว่าเลือกตั้งผู้แทนโดยตรงกล่าวคือ ราษฎรเลือกคนที่เหมาะสมที่สุดในตำบลนั้นเป็นผู้แทนตำบล และผู้แทนตำบลไปเลือกผู้แทนจากผู้ที่ เหมาะสมที่สุดอีกชั้นหนึ่ง

(2.1.2) การเลือกตั้งโดยอ้อมนอกจากจะเป็นวิธีเลือกตั้งที่ ง่าย ยังมีผลทำให้เป็นการถ่วงถ่วงเป็นขั้นๆ กล่าวคือราษฎรเลือกบุคคลที่เขาเห็นว่ามีความสามารถ

<sup>59</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 201-202.

<sup>60</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 201-202.

ที่สุดให้เป็นผู้แทนกล่าวคือราษฎรมีหน้าที้อย่างเดียว คือคัดเลือกคนที่เขาเห็นว่าสามารถที่สุดไปเลือกตั้งผู้แทนแทนเขาเท่านั้น

(2.1.3) ในการเลือกตั้งทางอ้อม ผู้เลือกตั้งผู้แทนย่อมมีจำนวนน้อย ฉะนั้นจึงยากที่จะหวั่นไหวตามอารมณ์อันร้อนแรงของประชาชน ฉะนั้นการเลือกตั้งผู้แทนจึงกระทำด้วยความระมัดระวังมากกว่า และด้วยความรู้สึกผิดชอบมากกว่าที่จะให้ราษฎรเลือกตั้งผู้แทนโดยตรง

(2.1.4) ถ้าใช้วิธีการเลือกตั้งโดยทางอ้อมสภาสูงหรือสภาที่สอง มักจะไม่มีใครมีการเปลี่ยนตัวสมาชิก กล่าวคือสมาชิกที่ออกไปตามวาระมักจะได้รับเลือกตั้งซ้ำอีก ซึ่งเหมาะกับสถานะของสภาสูงที่ควรจะเป็นสภาที่มั่นคง

(2.2) ข้อเสียของการเลือกตั้งโดยอ้อม ได้แก่<sup>61</sup>

(2.2.1) การเลือกตั้งโดยอ้อมทำให้มีการทุจริตได้ง่าย เพราะมีเลือกตั้งมีจำนวนน้อย ผู้สมัครเลือกตั้งอาจใช้อิทธิพลบังคับข่มขู่หรือให้สินจ้างรางวัลได้ง่าย ต่างกับการเลือกตั้งโดยตรงที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีจำนวนมาก การใช้อิทธิพลหรือสินจ้างรางวัลจึงกระทำได้ยากนอกจากนั้นคนกลางที่จะไปเลือกตั้งแทนราษฎรมีหน้าที่เฉพาะการเลือกตั้งเท่านั้นไม่ได้ดำรงตำแหน่งถาวรอะไร ฉะนั้นการที่จะรับสินจ้างรางวัลจึงไม่มีอะไรเสี่ยงภัย นอกจากว่าถ้าราษฎรทราบเรื่องรับสินจ้างรางวัลก็เพียงไม่เลือกตั้งให้ตนเป็นคนกลางซ้ำอีกเท่านั้น

(2.2.2) ในการเลือกตั้งโดยอ้อมไม่มีอะไรรับประกันได้ว่าผู้รับเลือกตั้งจะเป็นผู้แทนเจตจำนงของราษฎร และผู้รับเลือกตั้งจะเป็นบุคคลที่ราษฎรต้องการ เพราะมีคนกลางไปเลือกตั้งแทนราษฎรอีกชั้นหนึ่ง ฉะนั้นจึงอาจถือได้ว่าขัดกับหลักประชาธิปไตย

(2.2.3) ในการเลือกตั้งโดยอ้อม โดยที่คนกลางซึ่งจะเป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกผู้แทนมีจำนวนน้อย คนกลางนี้จึงมีอำนาจมาก อาจบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนปฏิบัติตามความประสงค์ของคนกลางซึ่งอาจไม่ใช่เจตจำนงของราษฎรก็ได้ ทั้งนี้เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมอยากได้รับเลือกตั้งอีก และย่อมจะคาดครวหน้าผู้ที่จะเลือกตั้งผู้แทนจะเป็นคนกลางชุดเดียวกันนั่นเองสมาชิกสภาผู้แทนจึงอาจประจบประแจงคนกลางผู้เลือกตั้งนี้ ยิ่งกว่าที่จะคำนึงถึงเจตจำนงของราษฎร

(2.2.4) การเลือกตั้งโดยทางอ้อมเป็นการเหยียดราษฎรว่ายังโง่งอยู่ ไม่รู้จักใช้สิทธิเลือกตั้งเมื่อเป็นเช่นนี้ราษฎรก็ขาดความสนใจในทางการเมือง ซึ่งการขาดความสนใจในทางการเมืองนี้จะเป็นภัยต่อระบอบประชาธิปไตย

<sup>61</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 202-203.

(2.2.5) ในการเลือกตั้งโดยทางอ้อม เมื่อราษฎรไม่ได้ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยตรง ความสำนึกในความรับผิดชอบของราษฎรก็น้อย เพราะราษฎรรู้สึกว่าเขาาร่วมมือในการเลือกตั้งอย่างห่างๆ ไม่เหมือนกับการใช้สิทธิเลือกตั้งโดยตรง

(2.2.6) การเลือกตั้งโดยทางอ้อม ทำให้การเลือกตั้งล่าช้า เพราะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งสองครั้งหรือกว่านั้นขึ้นไป แล้วแต่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งทางอ้อมสองชั้นหรือสามชั้น

(2.2.7) เมื่อมีการเลือกตั้งทางอ้อมสองชั้นหรือมากกว่านั้น ค่าใช้จ่ายของรัฐสภาในการเลือกตั้งก็มากขึ้นจึงเป็นการเลือกตั้งที่ไม่ประหยัดค่าใช้จ่าย

### 3) วุฒิสภาที่มาจาก การแต่งตั้งผสมกับการเลือกตั้ง

เหตุผลของการมีวุฒิสภาที่มาจาก การแต่งตั้งผสมกับการเลือกตั้งนั้น เพราะเป็นการผสมผสานความขัดแย้งในที่มาของวุฒิสภา ให้มีทั้งส่วนที่มาจากประชาธิปไตย คือ การเลือกตั้ง และมาจากผู้ทรงคุณวุฒิ คือการแต่งตั้ง โดยวุฒิสภาในรูปแบบนี้จะมีองค์ประกอบ ดังนี้<sup>62</sup>

(1) สมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 3 ใน 4 ของสมาชิกวุฒิสภาประเภทเลือกตั้ง โดยผู้ทรงคุณวุฒิประกอบด้วย

(1.1) ผู้มีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิชาการ หรือวิชาชีพกฎหมาย ซึ่งได้รับเลือกจากคณะกรรมการสรรหา

(1.2) ผู้มีประสบการณ์ในสาขาอาชีพด้านอื่นนอกจากกรณีแรก ซึ่งได้รับการเสนอชื่อจากองค์การเอกชนที่คณะกรรมการสรรหากำหนด และได้รับเลือกจากคณะกรรมการสรรหา

(2) สมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งมีจำนวนตามสัดส่วนของจำนวนประชากร ประเทศอื่นที่วุฒิสภามาจากการแต่งตั้งผสมกับการเลือกตั้ง ได้แก่<sup>63</sup>

(2.1) ประเทศเบลเยียม ซึ่งมีสมาชิกวุฒิสภาจำนวนทั้งสิ้น 184 คน โดย 109 คนมาจากการเลือกตั้งโดยตรง 50 คนมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมจากสภาท้องถิ่น และอีก 25 คนมาจากการเลือกตั้งของสภาสูง

<sup>62</sup> มานิตย์ จุมปา และคณะ, **โครงการศึกษาวิเคราะห์ เรื่องที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาที่เหมาะสมกับประเทศไทย** (กรุงเทพฯ: คณะกรรมการการวิสามัญวิชาการ ตรวจสอบร่างรัฐธรรมนูญและร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, ม.ป.ป.), หน้า 20.

<sup>63</sup> อมร รักษาสัตย์, **รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนพร้อมบทวิจารณ์**, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 91.

(2.2) ประเทศสเปน ซึ่งมีสมาชิกวุฒิสภาจำนวนทั้งสิ้น 256 คน โดยที่ 208 คนมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากจังหวัด และอีก 48 คนมาจากการแต่งตั้ง

(2.3) ประเทศมาเลเซีย ซึ่งมีสมาชิกวุฒิสภาจำนวนทั้งสิ้น 69 คน โดยที่ 26 คนมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม และอีก 43 คน มาจากการแต่งตั้งโดยแคว้นปกครองตนเอง 17 แคว้น

(2.4) ประเทศไอร์แลนด์ ซึ่งมีสมาชิกวุฒิสภาจำนวนทั้งสิ้น 60 คน โดยที่ 11 คนมาจากการแต่งตั้งของนายกรัฐมนตรี และอีก 49 คนมาจากการเลือกตั้ง เป็นต้น

### 2.3.2.3 ฐานที่มาของสมาชิกวุฒิสภา

#### 1) วุฒิสภาในฐานะผู้แทนของชนชั้นสูง

วุฒิสภาในฐานะการเป็นผู้แทนของชนชั้นสูง สภาขุนนางของประเทศอังกฤษเป็นตัวอย่างที่ชัดเจน ประเทศอังกฤษ (Great Britain) มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในระบบรัฐสภาโดยจัดรูปแบบโครงสร้างของรัฐสภาเป็นระบบสภาคู่ ซึ่งมีเหตุผลในทางประวัติศาสตร์ ได้แก่ สภาขุนนาง (House of Lords) ซึ่งเกิดขึ้นมาหลายร้อยปีโดยความมุ่งหมายให้เป็นผู้แทนชนชั้นขุนนางในยุคกลางซึ่งมีบทบาทในฐานะเจ้าศักดินาในขณะที่สภาสามัญ (House of Commons) เป็นสภาสามัญชน<sup>64</sup> ระบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษเกิดขึ้น เนื่องจากเหตุผลทางประวัติศาสตร์ และมีความเชื่อในหลักการปกครองแบบผสม (Mixed Government) จึงเป็นโครงสร้างสำคัญของรัฐธรรมนูญอังกฤษในปัจจุบัน เป็นการปกครองที่ผสมระหว่างอำนาจของพระมหากษัตริย์ ขุนนาง และประชาชน มีความคิดที่สืบเนื่องมาจากสมัยโรมันตามความเชื่อของ Polibius ที่เชื่อว่าถ้าการปกครองแบบใดเป็นแบบบริสุทธิ์ (Pure) คือการปกครองโดยกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งแต่กลุ่มเดียวจะก่อให้เกิดอันตราย คือ กลายเป็นทรราช (Tyrant) เป็นคณาธิปไตย (Oligarchy) เป็นกบฏหมู่ (Mob Rule) ปัจจุบันความสำคัญสภาขุนนางหมดไป และมีปัญหาจะต้องปฏิรูปสภาขุนนางใหม่ อาจเพราะความเป็นชาตินิยมและอนุรักษ์นิยม สภาขุนนางจึงยังคงอยู่ในระบบรัฐสภาของอังกฤษ

#### 2) วุฒิสภาในฐานะผู้แทนของฝ่ายบริหาร

การเป็นผู้แทนของฝ่ายบริหารเห็นได้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญของประเทศไทยหลายฉบับ เช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511 พ.ศ.2517 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2518) พ.ศ.2521 และพ.ศ.2534 ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาล้วนมีที่มาจากแต่งตั้งของฝ่ายบริหาร ซึ่งรวมตลอดจนวุฒิสภาของแคนาดาในปัจจุบัน<sup>65</sup> โดยผู้ร่างรัฐธรรมนูญประสงค์จะให้พื้นฐานเสียงของ

<sup>64</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, บทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, พิมพ์ครั้งที่ 2 (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2543), หน้า 12.

<sup>65</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

รัฐบาลในรัฐสภาเพื่อค้ำจุนเสถียรภาพของผู้แต่งตั้ง วุฒิสภาไทยที่มาจาก การแต่งตั้งนั้นเกิดขึ้นจากการที่รัฐบาลไร้เสถียรภาพเนื่องจากเป็นรัฐบาลผสมอันประกอบไปด้วยพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลหลายพรรค การกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก การแต่งตั้งของนายกรัฐมนตรียอมทำให้การเมืองในรัฐสภา มีความมั่นคงและเสถียรภาพมากขึ้น

### 3) วุฒิสภาในฐานะผู้แทนมลรัฐในระบบสหรัฐ

ในประเทศสหพันธรัฐนั้นจำเป็นต้องมีสภาที่สองเสมอไป คือ สภาที่สองนี้เป็นสภาที่สองนี้เป็นเครื่องหมายแห่งความเสมอภาคและเป็นเอกราชในกรอบจำกัดของบรรดามลรัฐสมาชิกแห่งสหพันธ์<sup>66</sup> เนื่องจากมาจากโครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจของประเทศที่เป็นสหพันธรัฐนั้นมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ ความสัมพันธ์ระหว่างมลรัฐด้วยกันเอง และความสัมพันธ์ระหว่างมลรัฐกับสหพันธรัฐ ประเทศสหพันธรัฐที่ใช้ระบบสองสภา เช่น สหรัฐอเมริกาต้นแบบของการเป็นผู้แทนของมลรัฐ อีกกลุ่มหนึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนกฎหมายที่เสนอขึ้นมาต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองกลุ่ม เช่น เยอรมัน ออสเตรเลีย แคนาดา และมาเลเซีย เป็นต้น

### 4) วุฒิสภาในฐานะผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในบางประเทศที่ปกครองในรูปของรัฐเดี่ยวโดยมีองค์กรปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งและมีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่องอย่างเช่นประเทศฝรั่งเศสได้กำหนดให้ สมาชิกวุฒิสภาได้รับเลือกตั้งโดยอ้อม วุฒิสภาเป็นผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ของสาธารณรัฐ ประชาชนชาวฝรั่งเศสที่อยู่นอกประเทศย่อมมีผู้แทนในวุฒิสภาได้ สำหรับวุฒิสภา มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม (Indirect Universal Suffrage) จากคณะผู้เลือกตั้ง (Electoral College) ในลักษณะที่คล้ายกับเป็นตัวแทนของรัฐบาลท้องถิ่นในศูนย์กลางของระบบการเมืองของประเทศ การกำหนดที่มาของวุฒิสภาในลักษณะเช่นนี้ได้สะท้อนให้เห็นว่าประเทศฝรั่งเศสได้ให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก<sup>67</sup>

### 5) วุฒิสภาในฐานะผู้แทนของกลุ่มผลประโยชน์หรือทางอาชีพ

เริ่มต้นจากแนวความคิดว่าชาติเป็นองค์การที่มีส่วนประกอบหลายอย่าง ไม่ใช่มีเพียงแต่บุคคลเท่านั้น หากแต่ประกอบไปด้วยหมู่คณะต่างๆ เช่น ครอบครัว หมู่คณะทางวิชาชีพ หมู่คณะในเศรษฐกิจ หมู่คณะในท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งมีความเป็นอยู่และผลประโยชน์ได้เสียเป็นของตนเองโดยเฉพาะ บทบาทของหมู่คณะในทางเศรษฐกิจนี้ยิ่งมีความสำคัญยิ่งขึ้นทุกทีในชีวิตของ

<sup>66</sup> ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย (กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515), หน้า 171.

<sup>67</sup> มานิตย์ จุมปา และคณะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 14.

ชาติ บุคคลแต่ละคนนี้เป็นสิ่งที่ไม่สำคัญเลย เอกชนจะมีคุณค่าสำคัญก็ต่อเมื่อได้เข้าไปอยู่เป็นส่วนหนึ่งของหมู่คณะอันใดอันหนึ่ง เราสามารถพบความเป็นผู้แทนของชาติอย่างถูกต้องแท้จริงก็ต่อเมื่อเรามีหนทางทำให้ส่วนประกอบต่างๆของชาติมีผู้แทนของตนขึ้นมา ฉะนั้นการเป็นผู้แทนนี้จึงมิใช่เป็นผู้แทนของบุคคลเท่านั้น แต่ยังเป็นผู้แทนของหมู่คณะที่ประกอบเป็นชาติและประโยชน์ส่วนได้เสียซึ่งหมู่คณะเหล่านี้เกี่ยวข้องอยู่<sup>68</sup>

ศาสตราจารย์ Léon Duguit นักปราชญ์ในทางกฎหมายมหาชนเห็นว่า ควรจะฟื้นฟูหลักประชาธิปไตยเสียใหม่ คือเอาประชาธิปไตยของเอกชนซึ่งไม่เป็นรูปร่างอย่างใดเลย ออกเสีย แล้วเอาประชาธิปไตยที่ถูกจัดสรรไว้อย่างเป็นระเบียบเรียบร้อยโดยหมู่คณะเข้าแทนที่ และได้อธิบายในหนังสือรัฐธรรมนูญว่ารัฐในทางการเมืองนั้นควรจะเปลี่ยนเป็นรัฐในทางเศรษฐกิจเสีย ซึ่งบรรดาพลเมืองจะได้มีผู้แทนของเขาทางอาชีพ หรือตามทางผลประโยชน์ในฐานะที่เป็นผู้บริโภค ผู้ประดิษฐ์หรือผู้มีความชำนาญเฉพาะวิชาชีพ ฯลฯ นอกจากนี้ยังมีความเห็นไว้เพื่อจะให้ความคิดอันนี้ สำเร็จก็ควรที่จะให้สภาที่สองที่จะตั้งขึ้นนั้นเป็นสภาผู้แทนทางอาชีพ ดังนี้เราจะได้สภาสองสภาที่ถูกต้องคือสภาที่หนึ่งเป็นผู้แทนของบุคคลแต่ละคน แต่สภาที่สองเป็นผู้แทนของหมู่คณะตามทางอาชีพ<sup>69</sup>

#### 6) วุฒิสภาในฐานะผู้แทนของปวงชน

วุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง โดยเฉพาะประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยว มักจะใช้เขตการเลือกตั้งเป็นเขตใหญ่กว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ราษฎรจำนวนมากๆร่วมกันเลือกคนที่ดีที่สุดเป็นสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งการจัดโครงสร้างรัฐสภาเช่นนี้ก็ทำให้มีปัญหาว่าทั้งสองสภามีจะมีความคล้ายคลึงกันทั้งองค์ประกอบและฐานะความเป็นผู้แทนของชุมชนทางการเมือง เป็นการจำลองวิธีการเลือกตั้งวุฒิสภาในสหรัฐอเมริกา ซึ่งใช้เขตเลือกตั้งที่มีขนาดใหญ่กว่าเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เช่น ในอิตาลี ญี่ปุ่น และฟิลิปปินส์ เป็นต้น

#### 2.3.2.4 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม

##### 1) สมาชิกวุฒิสภามีอายุสูงกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

สมาชิกวุฒิสภาโดยทั่วไปมักจะกำหนดอายุสูงกว่าสภาผู้แทนราษฎร ในประเทศสหรัฐอเมริกากำหนดให้วุฒิสภามีอายุ 30 ปีบริบูรณ์ในขณะที่สมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งสูงกว่าสภาผู้แทนราษฎรที่กำหนดไว้เพียง 25 ปี สำหรับประเทศฝรั่งเศสกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ ซึ่งจะแตกต่างกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่กำหนดไว้เพียง 23 ปี ประเทศญี่ปุ่นกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปี และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องมีอายุไม่ต่ำ

<sup>68</sup> ไพรโรจน์ ชัยนาม, *เรื่องเดิม*, หน้า 273.

<sup>69</sup> *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 274.

กว่า 25 ปี สำหรับประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 กำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปี ขณะกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง

## 2) ไม่เป็นรัฐมนตรี และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

การแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยนั้นต้องเด็ดขาด เนื่องจากมีวัตถุประสงค์ต่างกัน การปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาที่จะต้องติดตาม ตรวจสอบและตรวจสอบการทำงานทั้งของสภาผู้แทนราษฎรและรัฐบาล วุฒิสภาจะต้องไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรีมิฉะนั้นแล้ว องค์ประกอบของวุฒิสภาก็จะไม่มีแตกต่างกับสภาผู้แทนราษฎรอันจะทำให้การตรวจสอบถ่วงดุลไร้ผล และวุฒิสภาต้องมีสมาชิกเป็นของตนเอง เพราะหากบุคคลสามารถดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองสภาในขณะเดียวกันได้ ก็ย่อมเป็นการปฏิบัติหน้าที่ซ้ำซ้อนกันระหว่างวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรและขัดกันอยู่ในตัวเอง กล่าวคือ หากสมาชิกวุฒิสภาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ด้วยก็ย่อมเป็นการสิ้นเปลืองทั้งเวลาและงบประมาณในการที่จะต้องพิจารณาร่างกฎหมายฉบับเดียวกันถึงสองครั้งโดยบุคคลคนเดียวกัน และในขณะเดียวกันบุคคลคนนั้นก็ไม่สามารถที่จะทำการตรวจสอบการทำงานของตนเองได้ เพราะย่อมไม่อาจพิจารณาได้ด้วยใจที่เป็นกลางซึ่งส่งผลให้การมีสองสภาหาได้มีความจำเป็นแต่ประการใดไม่ นอกจากนี้ยังเป็นการตัดโอกาสบุคคลอื่นที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาที่หนึ่งและตัดโอกาสบุคคลอื่นไม่ให้ไปเป็นสมาชิกสภาที่สองอีกด้วย<sup>70</sup>

### 2.3.2.5 บทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา

วุฒิสภานั้นแม้จะมีวิธีการได้มาแตกต่างกับสภาผู้แทนราษฎร แต่ก็เป็นสภานิติบัญญัติร่วมกัน จึงมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกัน เพียงแต่จะให้สภาไหนมีอำนาจมากน้อยกว่ากันนั้น ย่อมแล้วแต่จะให้ความสำคัญกับสภาไหนมากน้อยกว่ากัน โดยหลักแล้ววุฒิสภาจะมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

#### 1) บทบาทอำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ

การตรากฎหมายเป็นงานหลักของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบร่วมกัน ในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย แล้วกฎหมายก็จะเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารและองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐ ได้ใช้บริหารและปกครองประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล เพื่อความผาสุกและประโยชน์ของประเทศชาติเป็นสำคัญ การทำหน้าที่พิจารณาพระราชบัญญัติของวุฒิสภาตลอดจนกระบวนการและขั้นตอนการพิจารณาจะถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญปกติรัฐธรรมนูญจะบัญญัติ

<sup>70</sup> หยุด แสงอุทัย, *เรื่องเดิม*, หน้า 328-329.

ขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติไว้ว่า ให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อนเมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาและลงมติเห็นชอบแล้ว ให้สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา<sup>71</sup>

การห่วงหวั่นเกี่ยวกับบัญญัติกฎหมาย ทำได้เป็นการชั่วคราว แต่การลงมติไม่เห็นชอบด้วยนั้นโดยทั่วไปย่อมไม่ทำให้กฎหมายดังกล่าวตกไป เนื่องจากว่าสภาผู้แทนราษฎรอาจหยิบยกร่างกฎหมายฉบับนั้นขึ้นมาลงมติยืนยันใหม่ได้ เช่น ในประเทศอังกฤษกำหนดให้ร่างกฎหมายที่สภาขุนนางไม่เห็นชอบ สภาสามัญอาจหยิบยกขึ้นมาลงมติยืนยันได้ หลังจากพ้นกำหนดผ่านจากสภาแล้ว เดิมกำหนดไว้ 2 ปีปัจจุบันลดเหลือ 6 เดือน เพราะการกำหนดให้ร่างตกไปอย่างสิ้นเชิงนั้นย่อมทำให้วุฒิสภามีอำนาจมากต่อการบริหารประเทศของรัฐบาล

วุฒิสภาน่าจะมีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายได้ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภา หรือกฎหมายที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือคณะรัฐบาลไม่สามารถเสนอได้เพราะไม่สมควรอาจถูกตำหนิ วุฒิสภามีอำนาจริเริ่มกฎหมายได้ แต่ก็ต้องจำกัดสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายของวุฒิสภาให้เสนอได้แต่เพียงบางเท่านั้น เช่น ในประเทศอังกฤษสภาขุนนางมีอำนาจเสนอร่างกฎหมายที่ไม่สำคัญหรือไม่เกี่ยวกับการเงินการคลังได้ วุฒิสภาญี่ปุ่นวุฒิสภาของไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และอีกหลายประเทศที่ให้อำนาจวุฒิสภาเสนอร่างกฎหมายได้ แต่ไม่ใช่ร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการเงินของรัฐ เป็นต้น

ดังนั้น อำนาจหน้าที่หลักของวุฒิสภา คือ การพิจารณาร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภามีหน้าที่เป็นสภาแห่งการทบทวนร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว และมีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมได้ตามสมควรที่ไม่กระทบถึงหลักการของร่างกฎหมายฉบับนั้น มิฉะนั้นจะเท่ากับว่าวุฒิสภาเป็นผู้เสนอร่างกฎหมายฉบับนั้นเสียเอง ส่วนร่างกฎหมายงบประมาณหรือร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการเงินวุฒิสภาจะไม่มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมได้ ทำได้เพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบได้เท่านั้น

## 2) บทบาทอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญจะกำหนดเป็นหลักการไว้ว่าฝ่ายบริหารต้องมีความรับผิดชอบต่อรัฐสภา ซึ่งเป็นผู้แทนของปวงชน กล่าวคือรัฐสภามีอำนาจเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร และมีผลให้ฝ่ายบริหารต้องพ้นจากตำแหน่งได้ แต่ในทางตรงกันข้ามฝ่ายบริหารก็มีอำนาจยุบสภาในกรณีที่มีความขัดแย้งกันระหว่างรัฐสภาได้ การลงมติไม่ไว้วางใจเป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น วุฒิสภาไม่มีอำนาจ ทำได้เพียงการเปิดอภิปรายทั่วไปแบบไม่มีการลงมติเท่านั้น เพราะวุฒิสภานั้นเป็นสภาแห่งความต่อเนื่องฝ่ายบริหารจึงไม่อาจยุบวุฒิสภาได้ ดังนั้น วุฒิสภามี

<sup>71</sup> คณะกรรมการจัดทำรายงานผลการพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภา, **วุฒิสภากับงานกลั่นกรองกฎหมาย** (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2555), หน้า 15.

เพียงอำนาจตั้งกระทู้ถาม การขอเปิดอภิปรายทั่วไป ไม่มีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลอันมีผลทำให้รัฐบาลพ้นจากตำแหน่งได้ วุฒิสภามีอำนาจน้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎร

3) บทบาทอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญของประเทศ

วุฒิสภามีความสำคัญต่อระบบการเมืองการปกครองของประเทศ โดยรัฐธรรมนูญได้มอบอำนาจบางประการแก่วุฒิสภาในเรื่องสำคัญของประเทศ ทั้งการเห็นชอบของวุฒิสภาเอง หรือให้ความเห็นชอบร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร เช่น การให้ความยินยอมในการประกาศสงคราม การให้ความเห็นชอบในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ในประเทศสหรัฐอเมริกาที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ระดับสูงของสหพันธรัฐซึ่งประธานาธิบดีได้แต่งตั้งขึ้นโดยบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อแต่งตั้งเหล่านั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบของวุฒิสภาก่อน เช่น ตำแหน่งผู้พิพากษาศาลสูง เอกอัครราชทูต เป็นต้น หรือในประเทศญี่ปุ่นในการกำหนดตัวนายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นไปโดยมติของวุฒิสภา แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภายังตกลงกันไม่ได้ หรือวุฒิสภาไม่กำหนดตัวภายใน 10 วัน ให้ถือว่ามติของสภาผู้แทนราษฎรเป็นมติของรัฐสภาการทำสนธิสัญญาจะกระทำได้โดยคณะรัฐมนตรีของญี่ปุ่นแต่ด้วยความเห็นชอบของรัฐสภา เป็นต้น

4) บทบาทอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่ง และถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

วุฒิสภาในฐานะสภาตรวจสอบ วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งในองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 เช่น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อัยการสูงสุด และมีอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง เป็นต้น

## บทที่ 3

### วุฒิสภาของประเทศเสรีประชาธิปไตยในต่างประเทศและวุฒิสภาไทย

#### 3.1 วุฒิสภาของประเทศเสรีประชาธิปไตยในต่างประเทศ

##### 3.1.1 วุฒิสภาของประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศส มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองมาโดยตลอด เคยมีการปกครองระบอบกษัตริย์ ระบอบจักรวรรดิ ระบอบสาธารณรัฐ ระบอบกษัตริย์ จนกระทั่งปัจจุบันใช้รูปแบบการปกครองในระบบกึ่งประธานาธิบดี (Semi-Presidential System) และรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสปัจจุบันได้กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร (Assemblée Nationale) และวุฒิสภา (Sénat français) ดังนี้

##### 3.1.1.1 ความเป็นมาของวุฒิสภาฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสระหว่างปี ค.ศ.1958 จนถึงปัจจุบัน ปัจจุบันปกครองในระบบกึ่งประธานาธิบดี (Semi-Presidential System) ภายใต้สาธารณรัฐที่ 5<sup>72</sup> โดยใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ.1958 ในการปกครอง ก่อนนี้ประเทศฝรั่งเศสเคยมีพระมหากษัตริย์ มีสถาบันันตร มีเสนาบดีการคลังทำหน้าที่เสมือนนายกรัฐมนตรี โดยอำนาจในการตัดสินใจสูงสุดอยู่ที่กษัตริย์แต่พระองค์เดียว

กษัตริย์ทรงเสมือนเป็นผู้แทนของพระเจ้าตามระบอบกษัตริย์แห่งเทวสิทธิ์อย่างสมบูรณ์ โดยทรงมีอำนาจอย่างล้นพ้นมากกว่ากษัตริย์ในหลายๆ ประเทศ มากกว่ากษัตริย์อังกฤษซึ่งถูกจารีตประเพณีของชนเผ่าแองโกล-แซกซอน ที่ค่อนข้างจะมีธรรมเนียมและประเพณีที่เคร่งครัดและจำกัดพระราชอำนาจกษัตริย์ ต่างกับฝรั่งเศสที่ยอมให้กษัตริย์ใช้อำนาจอย่างไม่มีขอบเขตจำกัด<sup>73</sup> ทั้งการบริหารราชการแผ่นดิน การพิพากษาคดี การต่างประเทศ การสงคราม จนถึงสมัยพระเจ้าหลุยส์ที่ 16 เกิดการปฏิวัติขึ้นในปี ค.ศ.1789 เนื่องจากประชาชนไม่พอใจการปกครองที่ไม่เป็นธรรม ภายหลังจากการปฏิวัติ

---

<sup>72</sup> สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์ และรุ่งพงษ์ ชัยนา, การเมืองการปกครองฝรั่งเศส (กรุงเทพฯ: ม.ป.พ.: ม.ป.ป.), หน้า 16.

<sup>73</sup> อมรรัตน์ กุลสุจริต, *เรื่องเดิม*, หน้า 128.

ฝรั่งเศสได้ใช้รูปแบบของรัฐและรูปแบบทางการเมืองการในหลายรูปแบบของรัฐ ดังเช่น ราชอาณาจักร (Royaume de France) สาธารณรัฐ (République Française) จักรวรรดิ (Premier Empire) เป็นต้น ส่วนรูปแบบการปกครอง ดังเช่น ระบบประธานาธิบดี ระบบรัฐสภา ระบบคณะอำนาจการ และระบบกงสุล เป็นต้น รูปแบบของรัฐสภา ดังเช่นสภาเดี่ยว สองสภา ล้วนแล้วแต่เคยใช้มาแล้ว<sup>74</sup>

ในคริสต์ศตวรรษที่ 15 ประเทศฝรั่งเศสปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และเป็นช่วงเริ่มต้นของการมีสภา เรียกว่า “สภาฐานันดร” (Etats Généraux) ประกอบด้วยขุนนาง และสามัญชน มีหน้าที่ถวายคำปรึกษาแก่พระมหากษัตริย์ โดยแยกกันประชุม และลงมติแยกกัน โดยพระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจในการปกครอง อาจไม่ปรึกษากับสภาฐานันดรก็ได้ อีกสภาหนึ่ง คือ “สภาผู้พิพากษา” (Assemblée Magistrats) สมาชิกมาจากการสืบทอดตำแหน่ง มีหน้าที่ในการจดทะเบียนพระราชกฤษฎีกา ซึ่งต่อมาได้เกิดการปฏิวัติขึ้น ต้นเหตุเกิดขึ้นจากสามัญชนไม่พอใจที่พระมหากษัตริย์ไม่ให้เกียรติ และความเสมอภาคเท่ากับขุนนาง

เมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม ค.ศ.1789 ได้มีการลุกฮือของประชาชน แล้วยกกำลังกันเข้าทำลายคุกบาสตีย์ซึ่งใช้เป็นที่กักขังนักโทษการเมือง ซึ่งเป็นสัญลักษณ์ของการกดขี่ในสมัยนั้น เหตุการณ์เกิดขึ้นโดยไม่มี การต่อต้านของฝ่ายกษัตริย์ นับเป็นการยุติการปกครองในระบอบสมบูรณาญา สิทธิราชย์ลง<sup>75</sup> จึงได้ประกาศให้ตนเองเป็น “สภาแห่งชาติ” (Assemblée Nationale) เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน ค.ศ.1789 มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดภาษีอากร ต่อมาวันที่ 11 กรกฎาคม ค.ศ.1789 สภาแห่งชาติได้ประกาศเปลี่ยนแปลงตัวเองเป็น “สภาร่างรัฐธรรมนูญ”(Assemblée Constituante) มีอำนาจหน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างๆ ซึ่งสภาร่างรัฐธรรมนูญนี้ได้ร่างรัฐธรรมนูญ และประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศฝรั่งเศส เมื่อวันที่ 3 กันยายน ค.ศ.1791 ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้มีสภาเดี่ยว คือ “สภานิติบัญญัติแห่งชาติ” (Assemblée Nationale Législative) มีอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติกฎหมาย<sup>76</sup>

ต่อมาในปี ค.ศ.1792 สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ออกกฤษฎีกาเลิกลัทธิระบอบกษัตริย์ และประกาศจัดตั้งสาธารณรัฐที่ 1 (1ère République) ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ฉบับ ค.ศ.1793 แต่มิได้บังคับใช้ ต่อมาได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ.1795 กำหนดให้มีสองสภาได้แก่ สภาผู้แทน หรือสภาห้าร้อย (Conseil des cinq cents) มีสมาชิก 500 คน มีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปี และสภาสูง

<sup>74</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 131.

<sup>75</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, **กฎหมายรัฐธรรมนูญ** (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), หน้า 89.

<sup>76</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 20.

(Conseil des Anciens) มีสมาชิก 250 คน มีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปี ผ่านการสมรสมาแล้วเป็นสมาชิกผู้มีประสบการณ์มาก ทำหน้าที่ในการกลั่นกรองการออกกฎหมายของสภาผู้แทน ในที่สุดฝรั่งเศสมีรูปแบบการปกครองแบบสาธารณรัฐนับตั้งแต่ปี ค.ศ.1871<sup>77</sup>

ต่อมาโนโปเลียนทำรัฐประหาร เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน ค.ศ.1799 ยกเลิกรัฐธรรมนูญ ค.ศ.1795 แต่งตั้งให้นายซีเยส (Sieyès) ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ และประกาศใช้เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม ค.ศ.1799 กำหนดให้ปกครองประเทศในระบบกงสุล (Consulate) แต่ยังมีสภานิติบัญญัติ (Corpus Législatif) ทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบกฎหมายโดยไม่มีการอภิปราย ส่วนสภาตุลาการ (Tribunat) ทำหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมาย สภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) และเสนอร่างกฎหมาย มีวุฒิสภา (Sénat) แต่งตั้งโดยโนโปเลียน ดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต ทำหน้าที่เลือกสมาชิกสภานิติบัญญัติและสมาชิกสภาตุลาการ ต่อมาวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่แต่งตั้งกงสุล (ซึ่งมีทั้งหมด 3 คน ได้แก่ กงสุลที่ 1 กงสุลที่ 2 และกงสุลที่ 3)<sup>78</sup>

ปี ค.ศ.1804 ได้มีการลงประชามติเปลี่ยนแปลงระบอบกงสุลเป็นระบอบจักรวรรดิ โดยมีโนโปเลียนได้รับการสถาปนาเป็นจักรพรรดิโนโปเลียนที่ 1 มีสภานิติบัญญัติ (Assemblée Législative) มาจากการเลือกตั้ง จำนวน 600 คน แล้วให้วุฒิสภาเลือกเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติ ภายหลังการพ่ายแพ้สงครามต่อประเทศพันธมิตรยุโรปซึ่งมีอังกฤษเป็นแกนนำ สภานิติบัญญัติและวุฒิสภาซึ่งได้รับการคุ้มครองจากต่างชาติได้ลงมติปลดโนโปเลียน จากนั้นได้ตรารัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 4 มิถุนายน ค.ศ.1814<sup>79</sup> กำหนดให้มีสองสภา ได้แก่ สภาผู้แทน (La Chambre des Députés) มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี และวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ อยู่ในตำแหน่งตลอดชีวิตและสืบต่อให้ทายาทได้ ทั้งสองสภามีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมาย แต่อำนาจพระมหากษัตริย์ใช้อำนาจยับยั้งไว้ได้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้อำนาจพระมหากษัตริย์มาก กล่าวคือ พระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมืองและทางอาญาใดๆ เป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอนคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งและรับรองทูตานุทูตและเป็นจอมทัพ ตลอดจนเป็นผู้แต่งตั้งประธานสภาผู้แทน<sup>80</sup>

<sup>77</sup> จารุวรรณ สุขุมลพพงษ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 14.

<sup>78</sup> พจนาลัย ไชยรังสี และสุรพล ราชภัณฑารักษ์, *การเมืองในสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศส* (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541), หน้า 31.

<sup>79</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, *กฎหมายรัฐธรรมนูญแนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ* (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552), หน้า 265.

<sup>80</sup> พจนาลัย ไชยรังสี และสุรพล ราชภัณฑารักษ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 32-33.

ในต้นปี ค.ศ.1830 ได้เกิดปัญหาความขัดแย้งกับสภาผู้แทนราษฎรอย่างรุนแรง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 221 คน ได้รวมตัวกันแถลงไม่ไว้วางใจคณะรัฐบาลของพระเจ้าชาลส์ ที่ 10 จนบานปลายกลายเป็นการปฏิวัติขึ้น<sup>81</sup> ต่อมาได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ ค.ศ.1830 ซึ่งมีพระมหากษัตริย์อยู่แต่ลดอำนาจลง ให้รัฐสภามีอำนาจมากกว่า การกำหนดนโยบายแห่งชาติกระทำร่วมกันระหว่างรัฐสภากับพระมหากษัตริย์ จัดว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่สร้างดุลอำนาจระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจ บริหารได้ดีมากฉบับหนึ่ง ในปี ค.ศ.1848 เกิดการปฏิวัติโดยชนชั้นกรรมาชีพที่เรียกร้องให้มีการแก้ไขกฎหมายเลือกตั้งให้ประชาชนมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้มากขึ้น คณะปฏิวัติยุบเลิกระบอบกษัตริย์ แล้วจัดตั้งรัฐบาลชั่วคราวแห่งสาธารณรัฐขึ้น<sup>82</sup> ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ ฉบับ ค.ศ.1848 กำหนดรูปแบบการปกครองเป็นแบบสาธารณรัฐ คือ มีประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้ง ทำหน้าที่เป็นประมุขของประเทศและเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร และมีอำนาจแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี เพื่อทำหน้าที่บริหารประเทศ และต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐสภา ส่วนรัฐสภาประกอบด้วยสภาเดียว มีสมาชิก 750 คน มาจากการเลือกตั้งและอยู่ในตำแหน่ง 3 ปี มีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมายและควบคุมการบริหารของคณะรัฐมนตรี แต่ไม่มีอำนาจควบคุมประธานาธิบดี โดยที่รัฐสภาไม่มีอำนาจถอดถอนประธานาธิบดี ในขณะที่เดียวกันประธานาธิบดีก็ไม่มีอำนาจยุบสภา<sup>83</sup>

ต่อมาพระเจ้าหลุยส์ นโปเลียน โบนาปาร์ต ได้ทำรัฐประหารเมื่อวันที่ 2 ธันวาคม ค.ศ.1851 เนื่องจากต้องการที่จะลงสมัครรับเลือกตั้ง จึงเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญแต่ไม่สำเร็จ<sup>84</sup> และได้ทำประชามติโดยได้รับการสนับสนุนจากประชาชนอย่างท่วมท้นในการตรารัฐธรรมนูญ จนประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ ฉบับ ค.ศ.1852 กำหนดให้ประธานาธิบดีและฝ่ายบริหารมีอำนาจมากกว่ารัฐสภา รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีอำนาจหน้าที่พิจารณาและลงมติรับรองร่างกฎหมายที่เสนอมาจากสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ซึ่งสภาผู้แทนราษฎร ไม่มีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายและควบคุมการบริหารของฝ่ายบริหารได้ และวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี มีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นและแนะนำเกี่ยวกับการพิจารณาร่างกฎหมาย แต่ฝรั่งเศสพ่ายแพ้ในการรบกับเยอรมันในปี ค.ศ.1870 ซึ่งทำให้จักรวรรดิที่ 2 ล่มสลายและมีการจัดตั้งรัฐบาลชั่วคราว<sup>85</sup> เปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองเป็นแบบสาธารณรัฐที่ 3 และมีการตั้งสภา

<sup>81</sup> อมรรรัตน์ กุลสุจริต, *เรื่องเดิม*, หน้า 139-140.

<sup>82</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 269.

<sup>83</sup> พจนาลัย ไชยรังสี และสุรพล ราชภัณฑารักษ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 34.

<sup>84</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 270.

<sup>85</sup> *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 271.

แห่งชาติ ต่อมาในปี ค.ศ. 1875 ก็ได้มีการออกกฎหมายสำคัญอีก 3 ฉบับที่มีเนื้อหาเป็นรัฐธรรมนูญแต่ได้ออกมาเป็นกฎหมายธรรมดา คือ<sup>86</sup>

1. กฎหมายว่าด้วยวุฒิสภา ฉบับลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1875
2. กฎหมายว่าด้วยองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐ ฉบับลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1875
3. กฎหมายว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐ ฉบับลงวันที่ 16

กรกฎาคม ค.ศ.1875

รวมทั้ง 3 ฉบับ มี 24 มาตรา มีการแบ่งแยกอำนาจรัฐระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นการปกครองระบบรัฐสภาแบบสภาคู่ ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 600 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงสองรอบมีวาระ 4 ปี และวุฒิสภาจำนวน 300 คนมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม โดยคณะผู้เลือกตั้งซึ่งประกอบด้วยผู้แทนเทศบาลหรือผู้แทนท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมาย ซึ่งรัฐบาลต้องเสนอร่างกฎหมายต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อนแล้วส่งต่อให้วุฒิสภาพิจารณา และมีอำนาจสอบสวนความผิดและลงมติให้รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งหรือทั้งคณะออกจากตำแหน่งได้ สาธารณรัฐที่ 3 ล่มสลายเมื่อฝรั่งเศสถูกยึดครองโดยเยอรมันในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ในปี ค.ศ.1940 ฝรั่งเศสจึงมีการปกครองแบบระบบวิชี (Vichy Regime) หรือรัฐบาลหุ่นเยอรมัน จนกระทั่งถึงปี ค.ศ.1944 จึงได้รับการปลดปล่อยเมื่อเยอรมันแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2<sup>87</sup>

ภายหลังการปลดปล่อยของเยอรมัน ได้จัดตั้งรัฐบาลชั่วคราวโดยมีนายพลเดอโกล เป็นหัวหน้ารัฐบาล ต้องการสถาปนาระบบสาธารณรัฐที่ 3 ขึ้นใหม่โดยนำรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ.1875 มาใช้ใหม่ แต่ปรากฏว่าประชาชนเห็นควรให้มีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ โดยเลือกสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ และเสนอให้ประชาชนลงประชามติ ประชนลงมติรับรองเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม ค.ศ.1946 และประกาศใช้เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม ค.ศ.1946 เป็นการสถาปนาสาธารณรัฐที่ 4 ขึ้น

เนื้อหาของรัฐธรรมนูญ ฉบับ ค.ศ.1946 มีแนวทางและโครงสร้างที่คล้ายคลึงกับสมัยสาธารณรัฐที่ 3 ยังคงรูปแบบการปกครอง และการจัดวางโครงสร้างองค์กรทางการเมืองในระบบรัฐสภา จึงตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการเดิม แต่ก็ได้นำเอาปัญหาในระบบเดิมตามมามีด้วย<sup>88</sup> โดยที่สภาแห่งสาธารณรัฐถูกลดอำนาจลงไปจากวุฒิสภาในสมัยสาธารณรัฐที่ 3 เนื่องจากอิทธิพลของกษัตริย์ซึ่งเป็นผู้ควบคุมสภาสูงได้ลดลงและหมดความสำคัญลงไป ในขณะที่อิทธิพลของชนชั้นกลางและฝ่ายซ้าย

<sup>86</sup> อมรรัตน์ กุลสุจริต, *เรื่องเดิม*, หน้า 148.

<sup>87</sup> พจนาลัย ไชยรังสี และสุรพล ราชภัณฑารักษ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 41.

<sup>88</sup> อมรรัตน์ กุลสุจริต, *เรื่องเดิม*, หน้า 153.

ที่ควบคุมสภาล่างมีมากขึ้น<sup>89</sup> ประกอบกับมีข้อจำกัดเพิ่มขึ้น เช่น จะยุบสภาก่อนอายุครบ 18 เดือนไม่ได้ และรัฐบาลจะต้องถูกไม่ไว้วางใจตั้งแต่ 2 ครั้งขึ้นไปจึงจะมีการยุบสภาได้ และนายกรัฐมนตรีรักษาการไม่ได้ ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรรักษาการนายกรัฐมนตรี อีกไม่นานสาธารณรัฐที่ 4 ต้องสิ้นสุดลงเนื่องจากความอ่อนแอ ไร้เสถียรภาพของรัฐบาล ประกอบกับมีวิกฤตการณ์อัลจีเรีย ทำให้มีการเรียกร้องให้นายพลเดอโกลกลับเข้ามาปกครองประเทศอีกครั้งหนึ่ง

นายพลเดอโกลกลับเข้ามาจัดตั้งรัฐบาลและดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญ ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5 เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ.1958 รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีสาระสำคัญในการกำหนดให้รัฐบาลมีอำนาจมากกว่ารัฐสภา ลดอำนาจรัฐสภาลงทั้งในด้านควบคุมฝ่ายบริหารและอำนาจในการออกกฎหมาย โดยกำหนดให้รัฐบาลเป็นองค์กรหลักที่มีอำนาจในการออกกฎหมาย รัฐสภามีอำนาจออกกฎหมายเท่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น เนื่องจากสมัยสาธารณรัฐที่ 4 นั้นรัฐสภามีอำนาจมาก ส่วนรัฐบาลไร้เสถียรภาพ เนื่องจากเป็นรัฐบาลผสมหลายพรรคการเมืองอยู่ในตำแหน่งเพียงระยะเวลาสั้นๆ ไม่สามารถดำเนินการบริหารประเทศให้มีประสิทธิภาพได้ รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ.1958 จึงกำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร (Assemblée Nationale) สมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรง และวุฒิสภา (Sénat français) สมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม ทั้งสองสภามีอำนาจในการออกกฎหมาย นอกจากนี้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารโดยการอภิปรายไม่ไว้วางใจ ในขณะที่รัฐบาลมีอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎร ต่อมาปี ค.ศ. 1962 มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับที่มาของประธานาธิบดี กล่าวคือ แก้ไขจากการที่ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งของคณะผู้เลือกตั้ง ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาจังหวัด ผู้แทนของสภาเทศบาล และผู้แทนของดินแดนโพ้นทะเล กำหนดให้ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ด้วยเหตุนี้ทำให้ระบบรัฐสภาของฝรั่งเศสมีลักษณะใกล้เคียงกับระบบประธานาธิบดีของประเทศสหรัฐอเมริกา และมีการเรียกว่าเป็น ระบบกึ่งประธานาธิบดี (Semi-Presidential System)<sup>90</sup>

การเมืองการปกครองของประเทศฝรั่งเศสนั้น มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ส่วนใหญ่เกิดจากการปฏิวัติรัฐประหารและใช้ความแตกต่างไปจากประเทศอังกฤษ ซึ่งเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไปไม่ได้เปลี่ยนแปลงทันทีทันใด มีวิวัฒนาการไปตามลำดับขั้น รูปแบบของรัฐสภาฝรั่งเศสนั้น สภาเดี่ยว สภาคู่ จนกระทั่ง ฉบับ ค.ศ.1958 กำหนดให้เป็นระบบสองสภา ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร (Assemblée Nationale) สมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และวุฒิสภา (Sénat français) มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม มีที่มาและองค์ประกอบดังนี้

<sup>89</sup> พจนาลัย ไชยรังสี และสุรพล ราชภัณฑารักษ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 46.

<sup>90</sup> สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์ และรุ่งพงษ์ ชัยนา, *เรื่องเดิม*, หน้า 27.

### 3.1.1.2 ที่มาของวุฒิสภาฝรั่งเศส

วุฒิสภาฝรั่งเศสมีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยอ้อม ดังนี้

1) สมาชิกวุฒิสภาก่อนเดือนกันยายน ค.ศ.2004 สมาชิกวุฒิสภาฝรั่งเศส ประกอบด้วยสมาชิกทั้งหมด 321 คน โดยดำรงตำแหน่งวาระละ 9 ปี มีที่มาจากประเทศฝรั่งเศส จำนวน 296 คน จากจังหวัดโพ้นทะเล 13 คน และจากชาวฝรั่งเศสที่อยู่นอกประเทศอีกจำนวน 12 คน ซึ่งต่อมาได้ถูกปรับลดเหลือเพียง 6 ปี ในขณะที่จำนวนสมาชิกวุฒิสภาได้เพิ่มขึ้นทีละเล็กละน้อย จนถึง 348 คน ในปี ค.ศ.2011 เพื่อให้สอดคล้องกับจำนวนประชากร<sup>91</sup> ในอดีตการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาจะมีขึ้นทุกๆ 3 ปีโดยเลือกตั้งทีละหนึ่งในสามของสมาชิกทั้งหมด ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนเป็นครึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดในทุกๆ 3 ปี<sup>92</sup> จึงอาจกล่าวได้ว่าการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นการเลือกตั้งบางส่วน (Partial) มิใช่การเลือกตั้งทั่วไป (Universal)<sup>93</sup>

2) เขตเลือกตั้งสำหรับวุฒิสภาที่มีที่มาจากจังหวัดใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง โดยถือเกณฑ์ว่าจังหวัดใดมีประชากรถึง 150,000 คน จะได้สมาชิกวุฒิสภา 1 คน และหากจังหวัดนั้นมีประชากรอีก 250,000 คน ก็จะมีสมาชิกวุฒิสภาเพิ่มอีก 1 คน<sup>94</sup>

3) วิธีการได้มาสมาชิกวุฒิสภาฝรั่งเศส สมาชิกวุฒิสภาได้รับเลือกตั้งโดยการออกเสียงทางอ้อม<sup>95</sup> กระทำโดยคณะผู้เลือกตั้ง (Electoral College) ประมาณ 150,000 คน ประกอบด้วย 1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจังหวัดนั้น 2. สมาชิกสภาภาคที่ได้รับเลือกตั้งจากจังหวัดนั้น 3. สมาชิกสภาจังหวัด 4. สมาชิกเทศบาล กฎหมายกำหนดให้มีการแต่งตั้งผู้แทนของสภาเทศบาลเข้ามาเป็นคณะผู้เลือกตั้งตามจำนวนของสมาชิกสภาเทศบาลและประชากรในเขตเทศบาลนั้น เช่น เทศบาลนั้นมีประชากรต่ำกว่า 9,000 คน มีสมาชิกเทศบาล 9-11 คน ตั้งผู้เลือกตั้งได้ 1 คน ถ้าเทศบาลไหนมีสมาชิกเทศบาล 15 คน ตั้งผู้เลือกตั้งได้ 3 คน สำหรับเทศบาลที่มีประชากรเกิน 9,000 คน และเทศบาลในเขตภาคของแม่น้ำแซน (Seine) สมาชิกเทศบาลทุกคนเป็นผู้เลือกตั้งโดยตำแหน่ง และหากเทศบาลใดมีประชากรเกิน 30,000 คน มีสิทธิเลือกผู้เลือกตั้งเพิ่มอีก 1 คน<sup>96</sup>

<sup>91</sup> LE SÉNAT VOUS PRIE D'ACCEPTER TOUTES SES EXCUSES MAIS LA PAGE QUE VOUS AVEZ DEMANDEE N'EXISTE PAS OU N'EXISTE PLUS, Retrieved June 30, 2015 from <http://www.senat.fr/lng/en/index.html>

<sup>92</sup> *Ibid.*

<sup>93</sup> พจนาลัย ไชยรังสี และสุรพล ราชภัณฑารักษ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 99.

<sup>94</sup> มานิตย์ จุ่มปา และคณะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 15.

<sup>95</sup> จารุวรรณ สุขุมาลพงษ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 15.

<sup>96</sup> มานิตย์ จุ่มปา และคณะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 15.

4) สำหรับวิธีเลือกตั้งใช้ระบบผสม คือ ในจังหวัดที่มีสมาชิกวุฒิสภาได้ไม่เกิน 3 คน ใช้วิธีลงคะแนนระบบเสียงข้างมาก 2 รอบ (A Two-Round First-Past-the-Post Poll) ในรอบแรก ผู้ได้รับเลือกจะต้องได้คะแนนเสียงข้างมากของคะแนนเสียงทั้งหมดและต้องไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของผู้มีสิทธิออกเสียงตามบัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้ง ในรอบสองผู้ได้รับเลือก ได้แก่ ผู้ได้คะแนนเสียงมากที่สุดโดยเรียงตามลำดับ<sup>97</sup>

ส่วนสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นผู้แทนคนฝรั่งเศสที่อยู่นอกประเทศใช้วิธีพิเศษกล่าวคือ คนฝรั่งเศสเหล่านี้มีจำนวนประมาณ 1.5 ล้านคน มีสมาชิกวุฒิสภาได้ 12 คน โดยให้คณะกรรมการระดับสูงของคนฝรั่งเศสนอกประเทศ (Conseil Supérieur des français de l' étranger) เสนอรายชื่อคนและให้วุฒิสภาลงมติรับหรือไม่รับรายชื่อนั้น แต่วุฒิสภาเองจะเสนอชื่อขึ้นมาใหม่ไม่ได้ และในกรณีวุฒิสภาลงมติไม่รับ คณะกรรมการระดับสูงของคนฝรั่งเศสนอกประเทศต้องเสนอรายชื่อใหม่จนกว่าจะรับไว้<sup>98</sup>

### 3.1.1.3 คุณสมบัติของวุฒิสภาฝรั่งเศส

คุณสมบัติพื้นฐานของวุฒิสภาฝรั่งเศส คือ อายุ 35 ปีบริบูรณ์ ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาจะสังกัดพรรคการเมืองหรือไม่สังกัดพรรคการเมืองก็ได้ แต่โดยส่วนใหญ่ผู้สมัครจะสังกัดพรรคการเมือง<sup>99</sup>

### 3.1.1.4 บทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาฝรั่งเศส

วุฒิสภา (Senate) ของประเทศฝรั่งเศสมีบทบาทอำนาจหน้าที่สำคัญได้แก่ ด้านนิติบัญญัติ ด้านควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านตุลาการ และด้านอื่นๆ ดังนี้

#### 1) ด้านนิติบัญญัติ

รัฐบาลเป็นองค์กรที่มีอำนาจหลักในการบัญญัติกฎหมาย โดยเรื่องใดที่ไม่อยู่ในอำนาจของรัฐสภา ให้ถือว่าอยู่ในอำนาจการตรากฎหมายของฝ่ายบริหาร กล่าวคือ วุฒิสภา (Senate) ของประเทศฝรั่งเศสมีอำนาจน้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาลไม่ต้องรับผิดชอบต่อวุฒิสภา และประมุขของรัฐไม่อาจยุบวุฒิสภาได้ ในกรณีที่สภาทั้งสองมีความเห็นไม่ตรงกันเกี่ยวกับร่างรัฐบัญญัติใด ถ้าตั้งคณะกรรมการร่วมแล้ว ยังตกลงกันไม่ได้ หากสภาผู้แทนราษฎรยืนยันตามความเห็นของตน ก็ให้ผ่านร่างรัฐบัญญัตินั้นไปตามความเห็นของสภาผู้แทนราษฎร<sup>100</sup> ดังนั้น ฝ่ายบริหารจึงเป็นองค์กรที่มีอำนาจหลักในการออกกฎหมาย สามารถตรากฎหมายได้ทุกเรื่องรวมทั้ง

<sup>97</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.

<sup>98</sup> จารุวรรณ สุขุมลพงษ์, เรื่องเดิม, หน้า 16-17.

<sup>99</sup> มานิตย์ จุมปา และคณะ, เรื่องเดิม, หน้า 16.

<sup>100</sup> ชาญชัย แสงวงศ์, เรื่องเดิม, หน้า 286.

กฎหมายที่ไม่อยู่ภายในขอบอำนาจการตรากฎหมายของรัฐสภา รัฐสภาโดยวุฒิสภาก็มีอำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ ดังนี้

(1) ริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958 มาตรา 39 นายกรัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภาต่างฝ่ายต่างมีสิทธิเสนอร่างรัฐบัญญัติได้ สมาชิกวุฒิสภาก็มีอำนาจในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายได้ แต่ห้ามมิให้สมาชิกรัฐสภาเสนอร่างกฎหมาย ถ้าจะเป็นผลทำให้รายได้ของรัฐลดลงหรือมีผลเป็นการสร้างรายจ่ายของรัฐขึ้นใหม่หรือมีผลเป็นการเพิ่มรายจ่ายของรัฐ (รัฐธรรมนูญ มาตรา 40)

(2) พิจารณากลับกรองร่างกฎหมาย

ร่างรัฐบัญญัติที่รัฐบาลหรือสมาชิกรัฐสภาเสนอจะต้องได้รับการพิจารณาจากสภาทั้งสองต่อกันเพื่อให้มีการอนุมัติร่างรัฐบัญญัติที่มีเนื้อความอย่างเดียวกัน (รัฐธรรมนูญ มาตรา 45 วรรคแรก) ในการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติรัฐธรรมนูญกำหนดให้เสนอต่อสภาใดก่อนก็ได้ เว้นแต่ร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณและร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนกิจการสังคมจะต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน<sup>101</sup> ในกรณีที่สภาทั้งสองมีความเห็นไม่ตรงกันจนร่างกฎหมายไม่ได้รับความเห็นชอบ หลังจากแต่ละสภาได้พิจารณาร่างกฎหมายสภาละสองครั้งแล้วกรณีมีความจำเป็นเร่งด่วน นายกรัฐมนตรีอาจขอให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อพิจารณาเสนอร่างบทบัญญัติในส่วนที่ยังไม่สามารถหาข้อยุติได้ และให้รัฐบาลเป็นผู้เสนอร่างกฎหมายที่ผ่านการเห็นชอบของคณะกรรมการร่วม (รัฐธรรมนูญ มาตรา 45 วรรคสอง วรรคท้าย)

(3) เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

การริเริ่มให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นสิทธิของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐตามข้อเสนอของนายกรัฐมนตรี และของสมาชิกรัฐสภา ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาทั้งสองในเนื้อความอย่างเดียวกัน การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะมีผลใช้บังคับได้ต่อเมื่อประชาชนได้ออกเสียงประชามติเห็นชอบแล้ว เว้นแต่ได้รับความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงมากกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งสองสภาที่ออกเสียงลงคะแนน การแก้ไขที่ส่งผลกระทบต่อบูรณภาพแห่งดินแดน การเปลี่ยนรูปของรัฐบาลแบบสาธารณรัฐไม่อาจกระทำได้ (รัฐธรรมนูญ มาตรา 89)

<sup>101</sup> เกียรติภูมิ นิลสุข, ปัญหาของสถาบันการเมือง: ศึกษากรณีวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), หน้า 95.

## 2) การควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหาร

วุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภามีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน 2 ประการ ได้แก่ การตั้งกระทู้ถาม และการแต่งตั้งคณะกรรมการ ดังนี้

### (1) ตั้งกระทู้ถาม (Les Questions)

สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้ โดยการตั้งกระทู้ถามรัฐบาลหรือรัฐมนตรี ซึ่งสมาชิกวุฒิสภามีอำนาจในการตั้งกระทู้ถามได้ 2 ประเภท ได้แก่<sup>102</sup>

#### (1.1) กระทู้ถามด้วยลายลักษณ์อักษร (Written Questions)

สมาชิกวุฒิสภาสามารถจัดทำกระทู้ถามเป็นลายลักษณ์อักษร และส่งไปให้รัฐมนตรีที่ต้องการถาม เพื่อให้ตอบกระทู้ถามนั้นภายใน 1 เดือน ถ้ารัฐมนตรีไม่สามารถตอบกระทู้ถามได้ภายใน 1 เดือน สามารถขยายระยะเวลาได้อีก 1 เดือน และภายหลังจากมีการตอบกระทู้ให้สมาชิกวุฒิสภาทราบแล้ว ให้ประกาศในรัฐกิจจานุเบกษาต่อไป

#### (1.2) กระทู้ถามด้วยวาจา

สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจในการตั้งกระทู้ถามด้วยวาจา ซึ่งมีวาระการประชุมสัปดาห์ละครั้ง การอภิปรายในกระทู้ถามนั้น เรียกว่า “กระทู้ถามด้วยวาจาแบบไม่มีการอภิปราย” เป็นการซักถามระหว่างสมาชิกวุฒิสภากับรัฐมนตรีเท่านั้น นอกจากนี้สมาชิกวุฒิสภายังมีอำนาจตั้งกระทู้ถามอีกประเภทหนึ่ง เรียกว่า “กระทู้ถามด้วยว่าวาจาแบบมีการอภิปราย” กระทู้ถามนี้เป็นหัวข้อสำคัญทางการเมือง มีการถ่ายทอดทางโทรทัศน์ และเรียกเวลาในการถามตอบและอภิปรายกระทู้ถามนี้ว่า “(Questions-Time)” และต้องจัดให้มีการถามประทุ้ประเภทนี้เดือนละ 2 ครั้ง

### (2) การแต่งตั้งคณะกรรมการ

รัฐสภามีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณา ร่างกฎหมาย และมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐบาลภายในขอบอำนาจ แบ่งเป็น คณะกรรมการสามัญ และคณะกรรมการวิสามัญ ดังนี้<sup>103</sup>

#### (2.1) คณะกรรมการสามัญ (Standing Committees)

รัฐธรรมนูญกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญได้โดยการจัดสรรจำนวนกรรมการในแต่ละคณะนั้น ขึ้นอยู่กับกลุ่มการเมือง กลุ่มการเมืองใดมีสมาชิกมากก็จะมีกรรมการจำนวนมากตามไปด้วย

<sup>102</sup> วิสุทธิชัย จิตพิมลมาศ, ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้าง อำนาจ หน้าที่ของวุฒิสภาไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2550), หน้า 133.

<sup>103</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 134.

## (2.2) คณะกรรมการวิสามัญ (Special Committees)

วุฒิสภามีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาร่างกฎหมาย โดยการร้องขอจากรัฐบาลหรือสมาชิกสภาได้ ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญนี้จะสิ้นสุดลงภายหลังการปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเสร็จสิ้นลงสมาชิกมาจากสมาชิกวุฒิสภาหรือบุคคลภายนอกซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะเรื่อง มีจำนวนไม่เกิน 57 คน

## (2.3) คณะกรรมการสอบสวน (Commission d'enquête)

วุฒิสภามีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง มีอำนาจเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำได้ เพื่อรวบรวมพยานหลักฐาน ซึ่งเป็นการควบคุมตรวจสอบการกระทำของรัฐบาล สอบสวนกิจการสาธารณะและรัฐวิสาหกิจ เมื่อสอบสวนข้อเท็จจริงเสร็จคณะกรรมการสอบสวนต้องจัดทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

## (3) คณะกรรมการร่วมกัน (Join Committee หรือ Conference Committee หรือ Commission Mixte Paritaire)

ในกรณีที่วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีความเห็นขัดแย้งกัน และเป็นเรื่องเร่งด่วน นายกรัฐมนตรีมีอำนาจเสนอให้แต่งตั้งสมาชิกของแต่ละสภาในจำนวนสภาละ 7 คน เป็นคณะกรรมการร่วมกัน เพื่อทำหน้าที่พิจารณาเสนอบทบัญญัติกฎหมายในส่วนที่ยังไม่สามารถหาข้อยุติได้ โดยที่ให้รัฐบาลเป็นผู้เสนอบทบัญญัติกฎหมายที่ผ่านความเป็นชอบของคณะกรรมการร่วมต่อสภาทั้งสองเพื่อพิจารณาต่อไป

## 3) ด้านตุลาการ

ศาลอาญาชั้นสูงประกอบด้วยผู้พิพากษาซึ่งสภาแต่ละสภาเลือกจากสมาชิกของตนในจำนวนที่เท่ากัน ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปหรือการเลือกตั้งบางส่วนทุกครั้งของแต่ละสภา และให้ผู้พิพากษาเลือกประธานจากบรรดาผู้พิพากษาด้วยกันเอง (รัฐธรรมนูญ มาตรา 67) วุฒิสภามีอำนาจแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งในศาลอาญาชั้นสูง เมื่อประธานาธิบดีถูกกล่าวหาว่าการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่เป็นการทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง การกล่าวหาประธานาธิบดีได้โดยมติของสภาทั้งสองได้ออกเสียงลงคะแนนอย่างเปิดเผยและโดยเสียงข้างมากอย่างเด็ดขาด (รัฐธรรมนูญ มาตรา 68)

เมื่อมีการกล่าวหาว่าประธานาธิบดีกระทำความผิดอาญาฐานทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง ให้ส่งเรื่องให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณา หากมีมติเห็นด้วยกับข้อกล่าวหา นั้น ให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงของศาลอาญาชั้นสูง พิจารณาสอบสวนแล้วส่งเรื่องให้ศาลอาญาชั้นสูงเป็นผู้พิจารณาพิพากษาต่อไป โดยที่คำพิพากษาของศาล

อาญาชั้นสูงนี้เป็นที่สุด ไม่สามารถอุทธรณ์ฎีกาได้ นับแต่มีการจัดตั้งศาลอาญาชั้นสูง ปรากฏว่า ยังไม่เคยมีการพิพากษาลงโทษประธานาธิบดีฐานทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรงเลย แม้แต่ครั้งเดียว<sup>104</sup>

กรณีรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบทางอาญาต่อการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของตนซึ่งเป็นความผิดที่ได้กำหนดให้เป็นความผิดอุกฉุทโทษหรือมัจฉิมโทษ จะถูกพิจารณาโดยศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ (รัฐธรรมนูญ มาตรา 68-1) วุฒิสภามีอำนาจแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งในศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ ประกอบด้วยผู้พิพากษาจำนวนสิบห้าคน โดยจำนวนสิบสองคนได้รับการเลือกตั้งจากสมาชิกสภาทั้งสองในที่ประชุมของแต่ละสภาเป็นจำนวนเท่าๆ กัน ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปหรือการเลือกตั้งบางส่วนทุกครั้งของสภาดังกล่าว อีกสามคนมาจากผู้พิพากษาในศาลฎีกา และให้ผู้พิพากษาคนหนึ่งจากสามคนนี้ทำหน้าที่เป็นประธานศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ บุคคลใดกล่าวอ้างว่าได้รับความเสียหายจากการกระทำของรัฐมนตรี เป็นผู้มิสิทธิฟ้องต่อคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้อง คณะกรรมการอาจสั่งให้ยกฟ้องหรือสั่งให้ส่งคำฟ้องไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ (รัฐธรรมนูญ มาตรา 68-2)

#### 4) ด้านอื่นๆ

(1) วุฒิสภาให้ความเห็นชอบในการแถลงนโยบายทางการเมืองทั่วไป ตามที่นายกรัฐมนตรีร้องขอ ซึ่งตั้งแต่ ปี ค.ศ.1975 นายกรัฐมนตรีได้ร้องขอให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบนโยบายทางการเมืองทั่วไป จำนวน 12 ครั้ง และวุฒิสภาให้ความเห็นชอบนโยบายทางการเมืองทั่วไป จำนวน 12 ครั้ง และวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในการร้องขอนั้น (รัฐธรรมนูญ มาตรา 49 วรรคท้าย)

(2) วุฒิสภาให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม (รัฐธรรมนูญ มาตรา 35)

(3) การขยายระยะเวลาการใช้กฏอัยการศึกเกินกว่า 12 วัน ต้องได้รับอนุมัติจากวุฒิสภา (รัฐธรรมนูญ มาตรา 36 วรรคท้าย)

(4) รัฐบาลขออนุมัติเพื่อการดำเนินนโยบายของตนภายในเวลาที่กำหนดต่อวุฒิสภา (รัฐธรรมนูญ มาตรา 38)

#### 3.1.1.5 การควบคุมตรวจสอบสมาชิกวุฒิสภา

การควบคุมตรวจสอบโดยประชาชน สมาชิกวุฒิสภายังต้องรับผิดชอบต่อประชาชน ในฐานะตัวแทนของประชาชนทั้งในระดับประเทศและระดับจังหวัด เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งของผู้ได้รับเลือกตั้งของท้องถิ่น สมาชิกวุฒิสภาจึงเป็นกระบอกเสียงของท้องถิ่นและมีหน้าที่ปกป้องผลประโยชน์ของท้องถิ่นจากรัฐบาลกลาง และยังปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้แทนท้องถิ่นอีกด้วย

<sup>104</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 135-136.

การตรวจสอบจากคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภา เนื่องจากการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภานั้น ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขเกี่ยวกับคุณสมบัติที่จะได้รับการเลือกตั้ง การขาดคุณสมบัติ และการห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งอื่นพร้อมกันกับตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา

สมาชิกวุฒิสภาไม่อาจถูกฟ้องร้อง ติดตาม จับกุม คุมขัง หรือพิจารณาพิพากษาคดีอันเนื่องมาจากการแสดงความคิดเห็นหรือการออกเสียงลงคะแนนในการปฏิบัติหน้าที่ของตน จะถูกจับกุมหรือถูกกระทำด้วยประการใดให้สูญสิ้นหรือถูกจำกัดอิสรภาพในคดีอาญาได้ต่อเมื่อเป็นความผิดซึ่งหน้าหรือได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการแห่งสภาที่สังกัดอยู่

### 3.1.1.6 สรุปสาระสำคัญของวุฒิสภาฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศส เป็นรัฐเดี่ยว มีประวัติความเป็นมาที่สลับซับซ้อน การเปลี่ยนแปลงส่วนใหญ่เกิดจากการรัฐประหาร อำนาจอธิปไตยมีลักษณะใกล้เคียงกับของประเทศไทย เป็นระบบ 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา วุฒิสภาของประเทศฝรั่งเศสนั้นมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมจากคณะผู้เลือกตั้ง ประกอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจังหวัดนั้น สมาชิกสภาภาคที่ได้รับเลือกตั้งจากจังหวัดนั้น สมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งเป็นผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ วุฒิสภาของฝรั่งเศสจึงมีฐานที่มาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาชิกวุฒิสภาจึงได้รับการสนับสนุนจากแต่ละท้องถิ่น เป็นเสมือนตัวแทนของรัฐบาลท้องถิ่น แสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสนั้นมีความเข้มแข็งและมีพัฒนาการมาอย่างยาวนานต่อเนื่อง การกำหนดที่มาของวุฒิสภาของประเทศฝรั่งเศสเช่นนี้สะท้อนให้เห็นว่าประเทศฝรั่งเศสได้ให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก

วุฒิสภาของประเทศฝรั่งเศสมาจากการเลือกตั้งของผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคนฝรั่งเศสนอกประเทศ จึงมีฐานที่มาไม่ซ้ำกับฐานที่มาของสภาผู้แทนราษฎร และไม่มี การยุบวุฒิสภา

วุฒิสภาของประเทศฝรั่งเศสนั้นไม่ได้ห้ามสังกัดพรรคการเมือง ส่วนใหญ่ผู้สมัครจึงสังกัดพรรคการเมือง แต่การปฏิบัติหน้าที่ก็ได้เป็นไปตามแนวทางหรือนโยบายของพรรคการเมือง ซึ่งจุดนี้อาจจะเป็นข้อดีในการรวมกลุ่มทางการเมือง แต่เป็นการรวมกลุ่มเพื่อประโยชน์สาธารณะ มิใช่เพื่อปกป้องผลประโยชน์ส่วนบุคคล การมีกลุ่มการเมืองจะได้รับการจัดสรรให้เป็นกรรมาธิการมากขึ้น ด้วย เหตุนี้ทำให้สมาชิกวุฒิสภาไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลพรรคการเมือง มีบทบาทการเป็นตัวแทนท้องถิ่นเข้าไปนั่งในรัฐสภา

สมาชิกวุฒิสภามีวาระในการดำรงตำแหน่งลดลงเป็น 6 ปี โดยให้มีการเลือกตั้งสมาชิกจำนวนครึ่งหนึ่งของสมาชิกทุกๆ 3 ปี สมาชิกวุฒิสภาจึงแบ่งออกเป็น 2 ชุด ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ลดอายุจากเดิมไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ มาเป็นไม่ต่ำกว่า 30 ปีบริบูรณ์

รัฐสภาของฝรั่งเศสมีอำนาจจำกัดในการตรากฎหมาย จะตรากฎหมายได้เฉพาะเรื่องที่อยู่ในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนด ฝ่ายบริหารมีอำนาจหลักในการออกกฎหมาย ตรากฎหมายได้ทุกเรื่องไม่ได้อยู่ภายในขอบอำนาจการตรากฎหมายของรัฐสภา วุฒิสภาเสนอร่างกฎหมายได้ วุฒิสภามีอำนาจในการตั้งกระทู้ถาม แต่ไม่มีอำนาจในการลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร มีอำนาจในการให้ความยินยอมประกาศสงครามหรือประกาศกฎอัยการศึก

ในการตั้งกระทู้ถามต่อคณะรัฐบาลถือว่าเป็นอำนาจหน้าที่ที่สำคัญของสมาชิกวุฒิสภาฝรั่งเศส ซึ่งในแต่ละปีจะมีกระทู้จำนวนมากที่เสนอต่อรัฐบาล การแถลงนโยบายของรัฐบาลปกติจะไม่มี การลงมติไม่ไว้วางใจ ในประเทศฝรั่งเศสนั้น นายกรัฐมนตรีมีสิทธิให้สมาชิกวุฒิสภาลงมติต่อคำแถลงนโยบายได้ แต่ผลการลงมติจะไม่กระทบกระเทือนต่อสถานะของรัฐบาล

วุฒิสภาฝรั่งเศสสามารถจัดตั้งคณะกรรมการได้เช่นเดียวกับประเทศไทย เช่น คณะกรรมการสอบสวน ทำหน้าที่เก็บรวบรวมและสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบริหารงานในองค์กรภาครัฐต่างๆ โดยสามารถเรียกบุคคลมาให้ข้อมูลได้ หากไม่มาตามคำขอจะมีโทษตามกฎหมาย นอกจากอำนาจหน้าที่ในการกลั่นกรองกฎหมายและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว วุฒิสภาฝรั่งเศสไม่มีหน้าที่ในการพิจารณาเลือก แต่งตั้งให้บุคคลดำรงตำแหน่งสำคัญตามรัฐธรรมนูญ การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการระดับสูงออกจากตำแหน่ง

### 3.1.2 วุฒิสภาของประเทศไอร์แลนด์

ประเทศสาธารณรัฐไอร์แลนด์หรือไอร์แลนด์ใต้เคยเป็นส่วนหนึ่งของสหราชอาณาจักรมาก่อน ต่อมาไอร์แลนด์ใต้ได้ประกาศแยกตัวออกจากสหราชอาณาจักร เนื่องจากความแตกต่างในการนับถือศาสนาคริสต์นิกายโรมันคาทอลิกกับนิกายโปรเตสแตนต์ ส่วนไอร์แลนด์เหนือยังอยู่เป็นส่วนหนึ่งของสหราชอาณาจักร

#### 3.1.2.1 ความเป็นมาของวุฒิสภาไอร์แลนด์

วุฒิสภาของไอร์แลนด์เดิมก็เป็นสภาขุนนางเช่นเดียวกับอังกฤษ หลังจากการล้มล้างรัฐบาลไอร์แลนด์ตามรัฐธรรมนูญของสหภาพปี ค.ศ.1800 ไอร์แลนด์ไม่มีรัฐสภาจนถึงปี ค.ศ.1919 ไอร์แลนด์ได้ตั้งสภานิติบัญญัติ จึงไม่มีวุฒิสภา ในปี ค.ศ.1920 รัฐสภาของไอร์แลนด์ใต้ได้ถือกำเนิดขึ้น โดยกฎหมายอังกฤษพร้อมกับวุฒิสภาที่เรียกว่า “Senate” วุฒิสภาของไอร์แลนด์ใต้ ประกอบด้วยขุนนางไอร์แลนด์ และผู้ที่รัฐบาลเป็นผู้แต่งตั้ง แต่วุฒิสภาชุดนี้ไม่สามารถทำงานได้ เนื่องจากถูกต่อต้านและล้มล้างไปพร้อมกับการก่อตั้งรัฐอิสระไอร์แลนด์ในปี ค.ศ.1922<sup>105</sup>

<sup>105</sup> เกียรติภูมิ นิลสุข, *เรื่องเดิม*, หน้า 98.

เมื่อก่อตั้งรัฐอิสระไอร์แลนด์ ได้มีวุฒิสภาของรัฐสภาของรัฐอิสระไอร์แลนด์เรียกว่า “Seanad Eireann” ซึ่งสมาชิกมาจากการแต่งตั้งจากผู้นำรัฐบาลของรัฐอิสระไอร์แลนด์ และได้รับคัดเลือกโดยสภาผู้แทนราษฎรและประธานาธิบดี สมาชิกพิเศษมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากชนกลุ่มน้อยชาวโปรเตสแตนต์ วิธีการได้มาเช่นนี้มีเพียงครั้งเดียว ต่อมามีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งประเทศไอร์แลนด์ ค.ศ. 1937 วุฒิสภาของประเทศไอร์แลนด์ได้เปลี่ยนมาเป็นการเลือกตั้งโดยอ้อมแทนจนปัจจุบัน<sup>106</sup>

### 3.1.2.2 ที่มาของวุฒิสภาไอร์แลนด์

วุฒิสภาของไอร์แลนด์ซึ่งมีชื่อเรียกว่า “Seanad Eireann” ประกอบด้วยสมาชิกทั้งหมด 60 คน ประกอบด้วย สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งมีจำนวน 11 คน สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งมีจำนวน 43 คน และมาจากการเลือกตั้งโดยบัณฑิตของมหาวิทยาลัยชั้นนำของประเทศจำนวน 6 คน ได้แก่ มาจากการเลือกตั้งโดยบัณฑิตของมหาวิทยาลัยแห่งชาติไอร์แลนด์ (National University of Ireland: NUI) จำนวน 3 คน กับมาจากการเลือกตั้งโดยบัณฑิตของมหาวิทยาลัยแห่งกรุงดับลิน (The University of Dublin หรือ Trinity College Dublin: TCD) จำนวน 3 คน<sup>107</sup>

วุฒิสภาไอร์แลนด์ มีวาระในการดำรงตำแหน่ง 5 ปี ตามวาระของสภาผู้แทนราษฎร และเลือกตั้งวุฒิสภาทั่วไปต้องจัดขึ้นภายใน 90 วัน ภายหลังจากอายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ<sup>108</sup>

### 3.1.2.3 คุณสมบัติของวุฒิสภาไอร์แลนด์

สมาชิกวุฒิสภาของประเทศไอร์แลนด์ ต้องมีคุณสมบัติและจะต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังนี้<sup>109</sup>

- 1) มีสัญชาติไอร์แลนด์
- 2) มีอายุไม่ต่ำกว่า 21 ปีบริบูรณ์
- 3) ไม่เป็นบุคคลวิกลจริต
- 4) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย
- 5) ไม่เคยถูกศาลพิพากษาให้ลงโทษจำคุกมากกว่า 6 เดือน

<sup>106</sup> *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 99.

<sup>107</sup> Houses of the Oireachtas Tithe an Oireachtas, Retrieved June 30, 2015 from <http://www.oireachtas.ie/parliament/about/seanad>

<sup>108</sup> เกียรติภูมิ นิลสุข, *เรื่องเดิม*, หน้า 105.

<sup>109</sup> *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 99-100.

6) ไม่เป็นประธาธิบดีแห่งประเทศไอร์แลนด์ (President of Ireland) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Member of Oireachtas) ผู้พิพากษา (Judge) อธิบดีกรมบัญชี (Comptroller) หรือผู้ตรวจบัญชีแห่งรัฐ (Auditor General)

7) ไม่เป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งในระดับสูงของสหภาพยุโรป

8) ไม่เป็นข้าราชการ

9) ไม่เป็นเจ้าหน้าที่ทหารหรือตำรวจผู้รักษาความสงบเรียบร้อย

10) ไม่เป็นผู้ที่ถูกศาลตัดสินว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับทุจริตเลือกตั้ง

#### 3.1.2.4 บทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไอร์แลนด์

วุฒิสภาของประเทศไอร์แลนด์นี้มีอำนาจหน้าที่เพียงประเภทเดียว คืออำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ (Legislative Functions) ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินอาจจะได้รับการเสนอในวุฒิสภาได้และถ้าผ่านวุฒิสภาจะได้รับการเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรต่อไป ทั้งนี้ร่างกฎหมายที่เสนอในวุฒิสภาถ้าได้รับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในสภาผู้แทนราษฎรจะถือว่าสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอพระราชบัญญัตินั้น ร่างกฎหมายทุกเรื่องที่สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอซึ่งได้ผ่านการพิจารณาและลงมติของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ยกเว้นพระราชบัญญัติการเงินจะต้องส่งไปให้วุฒิสภาเป็นผู้ตรวจสอบแก้ไข และสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้พิจารณาต่อไป อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติวุฒิสภาก็ทำได้เพียงชะลอแทนที่จะคัดค้านความเห็นของสภาผู้แทนราษฎรเพราะในทางปฏิบัติแล้วมีเสียงส่วนใหญ่ของรัฐบาลอยู่ในวุฒิสภาคือผู้ที่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอชื่อ<sup>110</sup>

#### 3.1.2.5 การควบคุมตรวจสอบสมาชิกวุฒิสภา

สมาชิกวุฒิสภาของไอร์แลนด์นั้นจะต้องถูกยุบทุกครั้งเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร แสดงว่าประชาชนตรวจสอบสภาผู้แทนราษฎร มีผลเป็นการตรวจสอบวุฒิสภาด้วย

การตรวจสอบจากที่มาของสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเสนอของนายกรัฐมนตรี แม้จะทำให้รัฐบาลมีเสียงข้างมากในสภาอยู่แล้ว แต่นายกรัฐมนตรีก็ต้องตรวจสอบบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ มาทำหน้าที่สมาชิกวุฒิสภา ซึ่งจากประวัติที่ผ่านมานายกรัฐมนตรีของไอร์แลนด์ได้เสนอชื่อผู้ที่มีความรู้ ความสามารถสูงมาเป็นสมาชิกวุฒิสภาอย่างคาดไม่ถึง สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยบัณฑิตของมหาวิทยาลัยทั้งสองแห่ง ย่อมต้องรับผิดชอบต่อชื่อเสียงของมหาวิทยาลัยที่เลือกตนมา และสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยผู้แทนอาชีพด้านต่างๆ ก็เช่นกันย่อมต้องรับผิดชอบต่อวิชาชีพของตน ซึ่งทราบที่อยู่แล้วว่าใครเหมาะสมที่จะเป็นผู้แทนในสาขาอาชีพของตน

<sup>110</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 106.

วุฒิสภาไอร์แลนด์มีอำนาจหน้าที่ทางนิติบัญญัติหน้าที่เดียว จึงได้จำกัดอำนาจของวุฒิสภา ดังนี้<sup>111</sup>

ในการพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภานั้นวุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 90 วันหากวุฒิสภาพิจารณาลงมติให้ความเห็นชอบหรือพิจารณาไม่แล้วเสร็จให้ถือว่าร่างกฎหมายฉบับนั้นได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาแล้วและประกาศใช้เป็นกฎหมายได้

ในกรณีที่ร่างกฎหมายไม่ได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาเมื่อพ้นกำหนด 180 วันหลังจากนั้น สภาผู้แทนราษฎรสามารถลงมติยืนยันให้ถือว่ากฎหมายนั้นๆ ได้ผ่านความเห็นชอบจากวุฒิสภาแล้วได้ แต่สำหรับร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน เช่น ร่างกฎหมายงบประมาณ เมื่อพ้น 21 วันหลังจากนั้นสภาผู้แทนราษฎรสามารถลงมติยืนยันให้ถือว่ากฎหมายนั้นๆ ได้ผ่านความเห็นชอบจากวุฒิสภาได้อย่างไรก็ดี ในกรณีของกฎหมายเร่งด่วนระยะเวลาดังกล่าวอาจทำให้กฎหมายนั้นไม่สามารถนำมาใช้ได้ทัน ดังนั้นคณะรัฐบาลสามารถย่นเวลาได้โดยได้รับความยินยอมจากประธานาธิบดี

### 3.1.2.6 สรุปสาระสำคัญของวุฒิสภาไอร์แลนด์

ประเทศไอร์แลนด์ เป็นรัฐเดี่ยว แยกตัวเป็นอิสระจากสหราชอาณาจักร เนื่องจากความขัดแย้งทางศาสนา วุฒิสภาแรกของไอร์แลนด์เป็นสภาขุนนางเหมือนกับอังกฤษ หลังจากรัฐบาลถูกล้มล้าง ก็ไม่มีวุฒิสภาอีก จนปี ค.ศ.1921 ได้ก่อตั้งวุฒิสภาสำเร็จ แต่ถูกต่อต้านโดยพวกราชาธิปไตยจนไม่สามารถทำงานได้และถูกล้มล้างไปพร้อมกับการก่อตั้งรัฐอิสระไอร์แลนด์

รัฐอิสระไอร์แลนด์ มีวุฒิสภาครั้งแรกเรียกว่า “Seanad Eireann” โดยสมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งจากผู้นำรัฐบาล มาจากการคัดเลือกโดยสภาผู้แทนราษฎร และมาจากประธานาธิบดีแต่งตั้งผู้แทนให้กับชาวโปรเตสแตนต์ ต่อมาในปี ค.ศ.1925 ได้กำหนดให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ต่อมาได้ถูกยกเลิกไปและใช้การเลือกตั้งโดยอ้อมแทน จนมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งประเทศไอร์แลนด์ ค.ศ.1937 ไอร์แลนด์จึงมีวุฒิสภาแบบผสมประกอบด้วยสมาชิก 60 คน มาจากการแต่งตั้ง 11 คน มาจากการเลือกตั้ง 49 คน ประกอบด้วย 1. มาจากการเลือกตั้งของบัณฑิตของมหาวิทยาลัยชั้นนำของไอร์แลนด์ 2. มาจากการเลือกตั้งตามที่กฎหมายกำหนด

#### 1) สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง

สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งนั้นได้รับอิทธิพลมาจากอังกฤษ โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้คัดเลือก และเสนอรายชื่อให้ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้ง สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งนั้น มีจำนวนเท่ากับ 1 ใน 5 ของสมาชิกทั้งหมด เช่นนี้จะทำให้สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการ

<sup>111</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 106.

แต่งตั้งนั้นถูกครอบงำโดยฝ่ายการเมือง จะทำให้ถูกโต้แย้งว่าไม่เป็นประชาธิปไตย ทำให้นายกรัฐมนตรี มีอิทธิพลเหนือวุฒิสภา

## 2) สมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก การเลือกตั้ง

เป็นการเลือกบุคคลตามบัญชีที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนี้

### (1) มาจากการเลือกตั้งของบัณฑิตของมหาวิทยาลัยชั้นนำของ ไอร์แลนด์

สมาชิกวุฒิสภาประเภทนี้ได้รับอิทธิพลความคิดมาจากอังกฤษด้วย ซึ่ง รัฐสภาของอังกฤษนั้นเคยกำหนดให้มีตัวแทนมาจากมหาวิทยาลัยมาก่อน ปัญหาของการกำหนดให้มี แต่ตัวแทนมหาวิทยาลัยชั้นนำ 2 มหาวิทยาลัยเช่นนี้ ไม่ครอบคลุมไปทั่วรัฐ ทำให้เกิดข้อโต้แย้งอยู่ว่า เป็นการจำกัดให้สิทธิเฉพาะบัณฑิตของ 2 มหาวิทยาลัยนี้ ควรจะขยายโอกาสไปยังมหาวิทยาลัยอื่น ด้วย ข้อดีของสมาชิกวุฒิสภากลุ่มนี้คือไม่ได้สังกัดพรรคการเมือง ทำให้การทำงานที่มีความเป็นอิสระ ไม่มีผลประโยชน์ทางการเมือง วุฒิสภาในสัดส่วนของมหาวิทยาลัยนั้น แบ่งแยกการทำงานในฐานะ สมาชิกวุฒิสภากับผลประโยชน์ได้เสียส่วนตนได้ดี

### (2) มาจากการเลือกตั้งตามที่กฎหมายกำหนดโดยแยกเป็นบัญชีด้าน ต่างๆ นั้น

สมาชิกวุฒิสภาประเภทนี้ได้ให้ความสำคัญของหมู่คณะด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจ มิใช่เป็นตัวแทนของบุคคลเท่านั้น เพื่อให้ประชาชนมีผู้แทนของเขา ในทางอาชีพ หรือตามทางผลประโยชน์ในฐานะที่เป็นผู้บริโภคน ผู้ประดิษฐ์หรือผู้มีความชำนาญเฉพาะ วิชาชีพ วุฒิสภาประเภทนี้จึงเป็นสภาผู้แทนทางอาชีพ ส่วนสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนของบุคคล ทำให้มีที่มาไม่ซ้ำซ้อนกัน แต่อย่างไรก็ตามแม้ว่าคณะเสนอชื่อจะเป็นกลุ่มบุคคลในสายชีพ แต่บุคคลที่มี สิทธิรับเลือกตั้งกลับเป็นบุคคลทางการเมือง ดังนั้นผู้สมัครที่ไม่ได้มาจากพรรคการเมืองก็แทบจะไม่ได้ รับเลือกเลย

วุฒิสภาไอร์แลนด์มีอำนาจหน้าที่ทางนิติบัญญัติหน้าที่เดียว ระบบ กฎหมายของไอร์แลนด์ร่างกฎหมายทุกฉบับของรัฐสภาจะต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองสภา ดังนั้นในรัฐสภาของไอร์แลนด์นั้นหากร่างกฎหมายใดที่ผ่านสภาใดสภาหนึ่งมาแล้วและอีกสภายอมรับ ด้วยให้ถือว่าได้ผ่านความเห็นชอบทั้งสองสภาแล้วและประกาศใช้เป็นกฎหมายได้

### 3.1.3 วุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่น

#### 3.1.3.1 ความเป็นมาของวุฒิสภาญี่ปุ่น

เมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1889 พระจักรพรรดิเมจิทรงมีพระบรมราชโองการผ่านกลุ่มคนอาชีพไต่ตอยพระราชทานรัฐธรรมนูญแก่ประชาชน<sup>112</sup> ประเทศญี่ปุ่นมีรัฐธรรมนูญเมจิ (The Meiji Constitution) เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกซึ่งมีผลใช้บังคับในปี ค.ศ.1890 รัฐธรรมนูญเมจิใช้เป็นพื้นฐานทางการปกครองของญี่ปุ่นมาเป็นเวลา 55 ปี จนกระทั่งประเทศญี่ปุ่นแพ้สงคราม และถูกยึดในปี ค.ศ.1945 สารสำคัญของรัฐธรรมนูญนี้ คือ พระจักรพรรดิที่ขึ้นครองราชย์บัลลังก์สืบราชสันตติวงศ์ไม่มีที่สิ้นสุด อำนาจอธิปไตยของรัฐนั้นเป็นอำนาจของพระจักรพรรดิรับมรดกมาจากบรรพบุรุษและจะมอบต่อๆ กันไปยังลูกหลานโดยไม่ขาดสาย<sup>113</sup> สำหรับข้อความคิดพื้นฐานของพระราชสถานะพระจักรพรรดิในทางรัฐธรรมนูญนั้น ยังแสดงถึงอิทธิพลแนวความคิดที่ได้รับมาจากปรัสเซียและออสเตรเลียที่ว่า หลักราชาธิปไตยนิยมที่แสดงถึงอำนาจของรัฐในทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการรวมอยู่ที่เดียวที่กษัตริย์<sup>114</sup> รัฐธรรมนูญฉบับเมจิยังบัญญัติว่า องค์จักรพรรดิของญี่ปุ่นทรงเป็นโอรสของเทพเจ้า และทรงเป็นเทพในพระวรกายของมนุษย์พระบรมราชโองการของพระองค์ย่อมได้รับการเคารพเชื่อฟังจากประชาชน โดยปราศจากข้อสงสัยและด้วยความจงรักภักดีที่มาจากก้นบึ้งของจิตใจของพสกนิกรทุกคน<sup>115</sup>

รัฐสภาของประเทศญี่ปุ่นประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และสภาขุนนางหรือวุฒิสภา (House of Peers) มาจากการแต่งตั้งของจักรพรรดิ ประกอบด้วย พระราชวงศ์ ขุนนาง เนื่องจากมีความหวั่นเกรงจะมีการปฏิรูปสังคมญี่ปุ่น เพื่อให้สภาขุนนางถ่วงดุลอำนาจกับสภาผู้แทนราษฎร จึงกำหนดให้มาจากการแต่งตั้งของจักรพรรดิเท่านั้น สภาขุนนางจึงมีแนวความคิดทางการเมืองแบบอนุรักษนิยม<sup>116</sup>

ผลที่ตามมาฉบับรัฐธรรมนูญเมจิ มิได้เป็นไปตามที่ออกแบบไว้ องค์จักรพรรดิมิได้มีบทบาททางการเมืองแต่อย่างใด แต่ญี่ปุ่นได้แสดงให้เห็นว่าจะยึดถือกลไกตามรัฐธรรมนูญ ทั้งยังเป็นการศึกษาการเมืองการปกครองของประชาชนค่อยๆ เรียนรู้เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ เป็นที่น่าเสียดาย

<sup>112</sup> เพ็ญศรี กาญจนอมัย, ญี่ปุ่นสมัยใหม่ (กรุงเทพฯ: เนติกุลการพิมพ์, 2538) อ้างถึงใน อมรรัตน์ กุลสุจริต, *เรื่องเดิม*, หน้า 266-267.

<sup>113</sup> จารุวรรณ สุขุมลพงษ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 21.

<sup>114</sup> อมรรัตน์ กุลสุจริต, *เรื่องเดิม*, หน้า 268.

<sup>115</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, “ความหมายและองค์ประกอบของหลักนิติรัฐตามรัฐธรรมนูญไทย,” ใน *นิติรัฐ นิติธรรม*, หน้า 198.

<sup>116</sup> จารุวรรณ สุขุมลพงษ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 21.

ที่รัฐบาลพลเรือนของญี่ปุ่นซึ่งได้แสดงออกโดยสันติมาตลอด ไม่อาจรับมือกับฝ่ายทหารได้ เหตุการณ์บานปลายถึงขนาดมีการสังหารนายกรัฐมนตรี อิโนุคาคิ ซูโยชิ<sup>117</sup> มีผลเป็นการปิดฉากระบบการปกครองแบบรัฐสภา ฝ่ายทหารเข้ามามีบทบาททางการเมืองมากตามลำดับ และเข้ามากุมบังเหียนทางการเมืองอย่างเต็มรูปแบบ ในปี ค.ศ.1940 ได้บังคับให้ยุบพรรคการเมืองและยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเมจิ

การปกครองภายใต้ระบบเผด็จการทหาร ได้นำประเทศญี่ปุ่นเข้าสู่สงครามและประสบกับความพ่ายแพ้อย่างยับเยินถูกล้อมด้วยระเบิดปรมาณูถึงสองลูกที่เมืองฮิโรชิมา และนางาซากิ จนญี่ปุ่นประกาศยอมแพ้อย่างไม่มีเงื่อนไข กองทัพอเมริกาได้เข้ายึดครองญี่ปุ่นภายใต้การนำของนายพลดักลาส แม็คอาเธอร์ ในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของฝ่ายสัมพันธมิตร และเป็นผู้มีส่วนสำคัญในการร่างรัฐธรรมนูญญี่ปุ่นฉบับใหม่<sup>118</sup>

ฝ่ายสัมพันธมิตรพยายามลบความเชื่อดั้งเดิม โดยสร้างความเชื่อใหม่ว่าจักรพรรดิคือคนธรรมดา มิได้เป็นเทพเจ้าแต่อย่างใด และทำประเทศญี่ปุ่นให้เป็นประชาธิปไตยโดยร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยวางหลักการว่า จะต้องดำรงสถาบันพระจักรพรรดิต่อไป แต่จะต้องให้สอดคล้องกับหลักการของระบอบประชาธิปไตย และญี่ปุ่นจะต้องไม่ก่อสงครามในอนาคต<sup>119</sup> ในการยกร่างรัฐธรรมนูญนั้น รัฐบาลญี่ปุ่นและคณะองคมนตรีได้รวบรวมแนวความคิดเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคของรัฐธรรมนูญฉบับเมจิ แล้วนำมายกร่างเป็นรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1946 ผู้แทนของกองบัญชาการทหารสูงสุดของฝ่ายสัมพันธมิตรได้เข้าพบรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศของญี่ปุ่น เพื่อแจ้งว่าร่างฯ ของฝ่ายญี่ปุ่นนั้นเป็นร่างฯ ที่ฝ่ายสัมพันธมิตรไม่อาจรับได้ด้วยประการทั้งปวง ผู้แทนของฝ่ายสัมพันธมิตรได้ยื่นร่างรัฐธรรมนูญ (MacArthur Draft) ให้แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศของญี่ปุ่น หลังจากนั้นฝ่ายญี่ปุ่นได้พยายามติดต่อฝ่ายสัมพันธมิตรเพื่ออธิบายรายละเอียดของร่างฯ แต่ไม่เป็นผลสุดท้ายที่ประชุมคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ดำเนินการตามแนวทางที่ฝ่ายสัมพันธมิตรเสนอแนะ ทั้งสองฝ่ายจึงได้ร่วมกันปรับปรุงร่างฯ ต่อมาสภาผู้แทนราษฎรได้มีการลงมติผ่านร่างฯ คณะองคมนตรีได้มีมติเห็นชอบร่างฯ ดังกล่าวอย่างเป็นทางการเป็นเอกฉันท์ ในวันที่ 29 ตุลาคม ค.ศ. 1946 และสมเด็จพระเจ้าจักรพรรดิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

<sup>117</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, “ความหมายและองค์ประกอบของหลักนิติรัฐตามรัฐธรรมนูญไทย,” ใน *นิติรัฐ นิติธรรม*, หน้า 200.

<sup>118</sup> อมรรัตน์ กุลสุจริต, *เรื่องเดิม*, หน้า 281.

<sup>119</sup> *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 281.

ในวันที่ 3 ธันวาคมปี ค.ศ.1946 โดยให้มีผลใช้บังคับในอีกหกเดือนข้างหน้า วันที่ 3 พฤษภาคม ค.ศ. 1947<sup>120</sup>

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีหลักการพื้นฐาน 3 ประการได้แก่ 1. อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน และจักรพรรดิเป็นเพียงสัญลักษณ์ของประเทศเท่านั้น 2. ยึดหลักสันติภาพ ปฏิเสธสงคราม 3. เคารพในสิทธิพื้นฐานของมนุษย์ นอกจากนี้ได้กำหนดให้แบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ บริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ เพื่อหลีกเลี่ยงการรวมอำนาจไว้ที่เดียวกันเช่นเดียวกับในประเทศอังกฤษ มีการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ให้คณะรัฐมนตรีรับผิดชอบต่อรัฐสภาแทนที่รับผิดชอบต่อจักรพรรดิดังเช่นในอดีต ให้รัฐสภาเป็นองค์กรสูงสุดในการใช้อำนาจรัฐ และเป็นองค์กรนิติบัญญัติองค์กรเดียวของรัฐ และกำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจบริหารศาลมีอำนาจตุลาการ ในส่วนที่เกี่ยวกับฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการนั้น มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงไม่มากนัก<sup>121</sup>

ฝ่ายนิติบัญญัติมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงไปจากรัฐธรรมนูญเมจิอย่างมาก เพราะตามรัฐธรรมนูญเมจินั้น จักรพรรดิมีอำนาจมาก โดยเฉพาะอำนาจด้านนิติบัญญัติ และการที่จักรพรรดิมีอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา (House of Peers) ทำให้วุฒิสภาอยู่ภายใต้อำนาจควบคุมของจักรพรรดิ ต้องคอยสนับสนุนค้ำจุนจักรพรรดิ ซึ่งในขั้นตอนการร่างรัฐธรรมนูญนั้น ทางฝ่ายประเทศญี่ปุ่นต้องการให้มีวุฒิสภาซึ่งไม่มีอำนาจมากเช่นวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกา และไม่มีอำนาจเช่นสภาของประเทศฝรั่งเศสในสมัยสาธารณรัฐ แต่ทางฝ่ายนายพลดักลาส แม็คอาเธอร์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุดของฝ่ายสัมพันธมิตรนั้น ต้องการให้ประเทศญี่ปุ่นมีสภาเดียว (Unicameral System) ไม่ต้องการให้มีวุฒิสภา แต่จากการประนีประนอมกันทำให้มีวุฒิสภา โดยที่สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชน<sup>122</sup>

### 3.1.3.2 ที่มาของวุฒิสภาญี่ปุ่น

วุฒิสภา (House of Councilors) ประกอบด้วยสมาชิก 242 คน โดยแบ่งวิธีการได้มาตามลักษณะการเลือกตั้ง ดังนี้<sup>123</sup>

<sup>120</sup> บุญศรี มีวงศ์โหมษ, “ความหมายและองค์ประกอบของหลักนิติรัฐตามรัฐธรรมนูญไทย,” ใน **นิติรัฐ นิติธรรม**, หน้า 203-204.

<sup>121</sup> วิสุทธิ์ชัย จิตพิมลมาศ, *เรื่องเดิม*, หน้า 138.

<sup>122</sup> *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 139.

<sup>123</sup> Japan, The National Diet of Japan, House of Councillors, **Officers of House of Councillors**, Retrieved June 30, 2015 from <http://www.sangiin.go.jp/eng/member/officers/index.htm>

1) มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง (Local Constituencies) จำนวน 146 คน ซึ่งแบ่งตามการแบ่งเขตปกครองที่มีอยู่ 47 เขต โดยจำนวนสมาชิกขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในแต่ละเขต เช่น โตเกียวมีจำนวนประชากรมาก มีสมาชิกได้ถึง 8 คน เขตที่มีจำนวนประชากรน้อยที่สุดมีสมาชิกได้ 2 คน ไม่ว่าในแต่ละเขตจะมีจำนวนสมาชิกวุฒิสภาได้กี่คน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิเลือกได้เพียง 1 คนเท่านั้น

2) มาจากการเลือกตั้งตามเขตเลือกตั้งระดับชาติ (National Constituency) จำนวน 96 คน โดยใช้ประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้ 1 คนเหตุที่กำหนดให้มีเขตเลือกตั้งระดับชาติ (National Constituency) เพราะต้องการให้ได้สมาชิกวุฒิสภาที่เป็นผู้มีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักอย่างกว้างขวาง

สมาชิกวุฒิสภามีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี โดยกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาในแต่ละประเภท พ้นตำแหน่งทุกๆ 3 ปี ดังนั้นทุกๆ 3 ปี ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาขึ้นครั้งหนึ่ง แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง (Local Constituencies) จำนวน 73 คน และเลือกตั้งตามเขตเลือกตั้งระดับชาติ (National Constituency) จำนวน 48 คน รวมเป็น 121 คน

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าวุฒิสภาไม่อาจถูกยุบได้ โดยฝ่ายบริหาร เช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาไม่สามารถประชุมเพื่อดำเนินการใดๆ ได้ เว้นแต่เป็นกรณีฉุกเฉินคณะรัฐมนตรีอาจเรียกประชุมวุฒิสภาเป็นสมัยประชุมฉุกเฉิน (Emergency Session) ได้ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องและความมีเสถียรภาพในทางการเมือง<sup>124</sup>

### 3.1.3.3 คุณสมบัติของวุฒิสภาญี่ปุ่น

อายุของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาต้องมีอายุอย่างน้อย 30 ปี และผู้ออกเสียงเลือกตั้งต้องมีอายุอย่างน้อย 20 ปี<sup>125</sup>

### 3.1.3.4 บทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาญี่ปุ่น

วุฒิสภา (House of Councilors) ของประเทศญี่ปุ่น มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

<sup>124</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักภาษาต่างประเทศ, สภาไดเอทแห่งชาติ ญี่ปุ่น (The National Diet of Japan) (กรุงเทพฯ: สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2556), หน้า 33-34, ค้นวันที่ 20 ธันวาคม 2557 จาก [http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/admin\\_souvaneer/download/article/article\\_20130716143605.pdf](http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/admin_souvaneer/download/article/article_20130716143605.pdf)

<sup>125</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 33.

## 1) ด้านนิติบัญญัติ

วุฒิสภาเป็นส่วนหนึ่งของรัฐสภาที่มีอำนาจในด้านนิติบัญญัติ 3 ประการ คือ การเสนอร่างพระราชบัญญัติ พิจารณากลับกรองร่างกฎหมาย และเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ดังนี้

## (1) เสนอร่างพระราชบัญญัติ

อำนาจในการออกกฎหมายเป็นอำนาจของสภาใดเอเทฯ และไม่มี การออกกฎหมายใดจะได้รับการเสนอยกเว้นจากสภาใดเอเทฯ ในการร่างพระราชบัญญัติสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีอำนาจเท่าเทียมกันแม้ว่าพระราชบัญญัตินั้นมีผลต้องบประมาณ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติจะร่างข้อความที่แสดงเหตุผลที่มาแนบท้ายร่างพระราชบัญญัตินั้น และเสนอต่อประธานสภาใดเอเทฯ หรือประธานสภาที่ตนสังกัดอยู่ นายกรัฐมนตรี เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น และเสนอต่อประธานสภาใดเอเทฯ หรือนายกรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาในนามของคณะรัฐมนตรี ร่างพระราชบัญญัติที่มีผลต้องบประมาณและร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญบางฉบับ และสนธิสัญญาต่างๆ มักถูกเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเป็นลำดับแรก โดยในสมัยประชุมสามัญและวิสามัญคณะกรรมาธิการ ยังอาจเสนอร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องได้ภายใต้ขอบเขตของอำนาจของแต่ละคณะ ร่างพระราชบัญญัติสามารถเสนอในสมัยประชุมได้ตลอดเวลา เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดคนหนึ่งเสนอร่างพระราชบัญญัติ สมาชิกผู้นั้น จะต้องได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 20 คนหรือมากกว่า และจากสมาชิกวุฒิจำนวน 10 คนหรือมากกว่า โดยในกรณีของร่างพระราชบัญญัติที่มีผลต้องบประมาณ จะต้อง มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้การสนับสนุนไม่น้อยกว่า 50 คนหรือมากกว่า และสมาชิกวุฒิสภาไม่น้อยกว่า 20 คนหรือมากกว่า<sup>126</sup>

## (2) พิจารณากลับกรองร่างกฎหมาย

เมื่อสภาที่รับร่างกฎหมายพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายฉบับใดแล้ว ส่งให้อีกสภาหนึ่งพิจารณาต่อไป หากสภาที่สองมีความเห็นไม่ตรงกับสภาแรกและแก้ไขร่างกฎหมาย จะต้องส่งร่างกฎหมายนั้นกลับไปให้สภาแรกพิจารณาอีกครั้ง หากสภาแรกยินยอมและเห็นชอบด้วย ร่างกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมก็จะถูกส่งต่อไปในขั้นตอนต่อไปเพื่อบังคับใช้เป็นกฎหมาย แต่หากสภาแรกไม่เห็นชอบด้วยร่างกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นก็เป็นการพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภานี้แบ่งแยกได้ตามประเภทของกฎหมาย 2 ประเภท คือ<sup>127</sup>

<sup>126</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 28.

<sup>127</sup> วิสุทธิชัย จิตพิมลมาศ, เรื่องเดิม, หน้า 141-142.

## (2.1) ร่างกฎหมายทั่วไป

เมื่อวุฒิสภาได้รับร่างกฎหมายที่สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบแล้ว วุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับร่างกฎหมายซึ่งหากวุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภาไม่สามารถพิจารณาร่างกฎหมายให้เสร็จภายในกำหนดเวลา 60 วัน อาจมีการตั้ง “คณะกรรมการร่วมกัน” (Joint Committees) เพื่อพิจารณาหาข้อยุติแล้วเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา หรือให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเป็นครั้งที่สอง กรณีเช่นนี้ถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา หรือให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเป็นครั้งที่สอง กรณีเช่นนี้ถ้าสภาผู้แทนราษฎรมีมติเห็นชอบไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกที่เข้าร่วมประชุม ให้ถือว่าร่างกฎหมายฉบับนี้ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ให้ประธานรัฐสภารายงานไปยังจักรพรรดิเพื่อลงนาม จากนั้นให้นายกรัฐมนตรีลงนามและประกาศในราชกิจจานุเบกษา (Kampo หรือ Official Gazette) และบังคับใช้เป็นกฎหมายได้ต่อไป

## (2.2) ร่างกฎหมายงบประมาณ

ในการพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณของวุฒิสภานั้นวุฒิสภามีอำนาจน้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ วุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับร่างกฎหมายจากสภาผู้แทนราษฎร และหากวุฒิสภาไม่สามารถพิจารณาให้เสร็จได้ภายในกำหนดเวลา 30 วัน หรือกรณีที่ไม่สามารถตกลงกันได้ระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาภายหลังจากคณะกรรมการสามัญเกี่ยวกับงบประมาณและพรรคการเมืองรายงานต่อสภาทั้งสองสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจตัดสินใจได้ในฐานะเป็นรัฐสภา

## (3) เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

สมาชิกรัฐสภาต้องมีมติที่ชัดเจนด้วยคะแนนเสียง 2 ใน 3 หรือมากกว่าจากสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา เพื่อเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แล้วให้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นต่อประชาชน เพื่อลงประชามติทั่วไป<sup>128</sup>

## 2) ด้านควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

ด้านควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐสภาญี่ปุ่นมีอำนาจควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร เช่น การตั้งกระทู้ถาม แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนคณะรัฐมนตรีในกรณีที่มีการทุจริตต่อหน้าที่ และมีอำนาจสอบสวนคณะรัฐมนตรีในกรณีที่มีการทุจริตต่อหน้าที่ ดังนี้

<sup>128</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักภาษาต่างประเทศ, *เรื่องเดิม*, หน้า 29.

## (1) ตั้งกระทู้ถาม

สมาชิกสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีได้ โดยต้องเสนอกระทู้เป็นลายลักษณ์อักษรต่อประธานรัฐสภาเพื่อเป็นการรับรอง จากนั้นประธานรัฐสภาจะส่งกระทู้ที่เห็นชอบไปยังคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีจะต้องตอบกระทู้ถามนั้นภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับ กระทู้ถามหากไม่สามารถตอบได้ภายในเวลาที่กำหนดต้องชี้แจงเหตุผลให้ชัดเจนและวันเวลาที่จะสามารถตอบกระทู้ถามได้ ในกรณีกระทู้ถามนั้นเป็นกระทู้เร่งด่วนนั้น สมาชิกวุฒิสภาอาจใช้วิธีการถามปากเปล่าในที่ประชุมรัฐสภา ได้โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากสภา<sup>129</sup>

## (2) แต่งตั้งคณะกรรมการธิการ

ระบบคณะกรรมการธิการ (Committee System) ของประเทศญี่ปุ่น เป็นระบบที่ผสมผสานระหว่างระบบคณะกรรมการธิการของประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้เนื่องจากเมื่อประเทศญี่ปุ่นแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศสัมพันธมิตรได้เข้ามาควบคุมและจัดให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นเอง แต่รัฐธรรมนูญได้มีบทบัญญัติในเรื่องอำนาจหน้าที่และหลักเกณฑ์การแต่งตั้งคณะกรรมการไว้โดยตรง ต้องพิจารณาจากกฎหมายรัฐสภา (Diet Law) และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (The Rules of the House of Representatives) หรือข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา (The Rules of the House of Councilors) แล้วแต่กรณี โดยที่ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการได้ 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ คณะกรรมการสามัญ (Standing Committees) และคณะกรรมการวิสามัญ (Special Committees)

วุฒิสภามีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาหรือสอบสวนเรื่องใดๆ ซึ่งอยู่ภายในอำนาจของวุฒิสภาได้ โดยที่ประชุมวุฒิสภาเป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาให้ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการคณะต่างๆ รวมไปถึงเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตให้กรรมการลาออกจากตำแหน่งด้วย และคณะกรรมการสามารถแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ (Sub-Committees) เพื่อช่วยเหลือในการพิจารณาและสอบสวนด้วยก็ได้ เมื่อคณะกรรมการดำเนินการพิจารณาและสอบสวนเสร็จแล้ว ให้ทำรายงานเสนอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อนำเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภาต่อไป โดยที่จะต้องเสนอรายงานความเห็นของสมาชิกส่วนน้อยไปด้วย การประชุมของคณะกรรมการนั้น ประธานคณะกรรมการเป็นผู้กำหนดวันและเวลาประชุม หรือกรรมการจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนกรรมการทั้งหมด อาจร้องขอให้เรียกประชุมคณะกรรมการก็ได้ แต่อย่างไรก็ตาม การกำหนดวันและเวลาประชุมของคณะกรรมการนี้ ต้องมิใช่ในระหว่างที่มีการประชุมรัฐสภา<sup>130</sup>

<sup>129</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

<sup>130</sup> วิสุทธิชัย จิตพิมลมาศ, เรื่องเดิม, หน้า 143-144.

## (3) การสืบสวนในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาล

สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอาจจะดำเนินการสืบสวนในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลและอาจเรียกพยานให้มาชี้แจง และให้การ พร้อมทำบันทึก การสืบสวนนั้นจะดำเนินการระหว่างการประชุมของคณะกรรมการ โดยทั้งคณะกรรมการสามัญ และวิสามัญสามารถสืบสวนประเด็นที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่<sup>131</sup>

## (4) เลือกสมาชิกวุฒิสภาเข้าร่วมเป็นศาลถอดถอน (Impeachment Court)

รัฐธรรมนูญเมจิให้อำนาจรัฐสภาในการพิจารณาถอดถอน (Impeachment) บุคคลออกจากตำแหน่ง ในทางปฏิบัติแม้ว่ารัฐสภาจะมีมติถอดถอนรัฐมนตรีแล้ว แต่บุคคลดังกล่าวไม่ยอมลาออกจากตำแหน่ง เนื่องจากรัฐธรรมนูญเมจินั้น คณะรัฐมนตรีรับผิดชอบต่อจักรพรรดิซึ่งเป็นผู้แต่งตั้งมิได้รับผิดชอบต่อรัฐสภา แต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาคัดเลือกของแต่ละสภาในจำนวนเท่าๆ กัน แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในศาลถอดถอน (Impeachment Court) เพื่อให้ทำหน้าที่ในการพิจารณาเกี่ยวกับการกระทำผิดกฎหมายต่างๆ และให้สมาชิกซึ่งได้รับคัดเลือกจากสภาทั้งสองคัดเลือกกันเองให้เป็นประธานศาลถอดถอนหนึ่งคน

ศาลถอดถอนมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำฟ้องหรือข้อกล่าวหาที่ส่งมาจากคณะกรรมการกล่าวโทษและฟ้องร้อง (Indictment Committees) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่สภาทั้งสองคัดเลือกจากสมาชิกของแต่ละสภาในจำนวนเท่าๆ กัน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจะดำรงตำแหน่งในศาลถอดถอนและในคณะกรรมการกล่าวโทษและฟ้องร้องในขณะเดียวกันมิได้ และเมื่อได้รับคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรทั้งสองดังกล่าวแล้ว ให้พ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาแล้วแต่กรณี<sup>132</sup>

## 3.1.3.5 การควบคุมตรวจสอบสมาชิกวุฒิสภา

สมาชิกวุฒิสภาในฐานะสมาชิกสภาใดเอท มีหน้าที่รับผิดชอบต่อประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยแท้จริง และมีหน้าที่สำคัญในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลในฐานะที่เป็นตัวของประชาชนดังนั้น สมาชิกวุฒิสภาจึงได้รับเอกสิทธิ์คุ้มครองเป็นการเฉพาะเพื่อให้สามารถทำหน้าที่ดังกล่าวได้ ยกเว้นบางกรณีตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้สมาชิกวุฒิสภาจะไม่ถูกจับกุมเมื่ออยู่ในสมัยประชุม และไม่ต้องรับผิดชอบต่อคำพูด การหารื้อ การลงมติภายในสภาอันเกิดจากสมาชิกผู้นั้น

<sup>131</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักภาษาต่างประเทศ, *เรื่องเดิม*, หน้า 14.

<sup>132</sup> วิสุทธีชัย จิตพิมลมาศ, *เรื่องเดิม*, หน้า 146.

### 3.1.3.6 สรุปสาระสำคัญของวุฒิสภาญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเป็นรัฐเดี่ยว มีความเจริญทางด้านเศรษฐกิจสูงในทวีปเอเชียและมีเสถียรภาพทางการเมืองสูง เดิมปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มีจักรพรรดิเป็นประมุข หลังจากแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 ฝ่ายสัมพันธมิตรได้ร่างรัฐธรรมนูญให้กับประเทศญี่ปุ่น ซึ่งฝ่ายสัมพันธมิตรต้องการให้มีสภาเดียว ส่วนรัฐบาลญี่ปุ่นต้องการให้มีสองสภา จึงมีการตกลงกันโดยให้วุฒิสภาของญี่ปุ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีสมาชิกจำนวน 242 คน มีวาระ 6 ปี สมาชิกครึ่งหนึ่งได้รับเลือกตั้งทุก 3 ปี สมาชิก 146 คนมาจากการเลือกตั้งผ่านระบบแบ่งเขต 47 จังหวัด ในแต่ละเขตมีวุฒิสภาได้ 2-8 คนตามจำนวนประชากร อีก 96 คนมาจากระบบสัดส่วนจากเขตเลือกตั้งรวมทั้งประเทศ การลงคะแนน ลงคะแนน 2 ใบ ใบหนึ่งเป็นระบบแบ่งเขต อีกใบหนึ่งเป็นระบบสัดส่วน ผู้สมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภาต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปี การแบ่งเขตเลือกตั้งเป็น 2 แบบ และในแต่ละเขตเลือกตั้งมีจำนวนสมาชิกวุฒิสภาได้ไม่เท่ากันดังกล่าวข้างต้นก็ตาม ผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่ละคนมีสิทธิเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้เท่าเทียมกัน คือ จำนวน 2 คน จากเขตเลือกตั้งแบบแบ่งเขต 1 คน และอีก 1 คน จากผู้สมัครรับเลือกตั้งทั่วประเทศ ตามหลัก “One Man One Vote” การจัดรูปแบบของวุฒิสภาเช่นนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ราษฎรจำนวนมากๆ ร่วมกันเลือกคนที่ดีที่สุดเป็นสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งการจัดโครงสร้างเช่นนี้ทำให้มีปัญหาว่าที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับสมาชิกวุฒิสภาจะมีความคล้ายคลึงกันทั้งในแง่องค์ประกอบและฐานความเป็นผู้แทนชุมชนทางการเมือง

ด้านอำนาจหน้าที่ วุฒิสภามีอำนาจกลั่นกรองกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจสอบสวนคณะรัฐมนตรีที่มีการทุจริตต่อหน้าที่ ให้ความเห็นชอบกรณีต่างๆ เช่น การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี การทำสนธิสัญญา แม้ว่าสมาชิกวุฒิสภาจะมาจากการเลือกตั้งเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ในเรื่องอำนาจหน้าที่นั้น กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจมากกว่าวุฒิสภาในทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาร่างกฎหมาย การพิจารณาให้ความเห็นชอบสนธิสัญญา การให้ความเห็นชอบให้การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

ร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาได้โดยการเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรี และคณะกรรมการ โดยที่ส่วนใหญ่คณะรัฐมนตรีเสนอร่างกฎหมายมากที่สุด และมีจำนวนร่างกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภามากที่สุดด้วย

อำนาจในการพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภา ไม่ว่าจะเป็นร่างกฎหมายทั่วไปหรือร่างกฎหมายงบประมาณ วุฒิสภามีอำนาจน้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ วุฒิสภามีอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว หากเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรถือว่าร่างกฎหมายนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว แต่ถ้า

หากมีความเห็นขัดแย้งกับสภาผู้แทนราษฎร ให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจตัดสินในขั้นสุดท้าย ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรตัดสินใจเช่นใดถือถือว่าเป็นการตัดสินในของรัฐสภา

### 3.2 วุฒิสภาของประเทศไทย

ประเทศไทยมีวุฒิสภาเป็นครั้งแรก เรียกว่า “พฤษสภา” และได้มีการเปลี่ยนแปลงตามสภาพสังคมที่เกิดขึ้นในขณะนั้น วุฒิสภาของไทยจึงเคยมีที่มาทั้งจากการแต่งตั้ง และเลือกตั้งโดยตรง เลือกตั้งโดยอ้อม ซึ่งจะได้ศึกษาถึงบทบาท อำนาจ หน้าที่ของวุฒิสภาของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

#### 3.2.1 ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของวุฒิสภาในประเทศไทย (ช่วงปี พ.ศ.2475-2540)

ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2475 ซึ่งเป็นการปกครองในระบอบรัฐสภา มีทั้งสภาเดี่ยวและสภาคู่ ขึ้นอยู่กับสภาพสังคมในขณะนั้นๆ โดยที่ในระบบสภาคู่ นั้นจะประกอบไปด้วยสภาผู้แทนราษฎร มาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีหน้าที่หลักในการบัญญัติกฎหมาย และควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล และมีวุฒิสภา มาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ มีหน้าที่พิจารณากลับกรองกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว และเป็นผู้แนะนำการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่สภาผู้แทนราษฎร จึงอาจจะเรียกว่าเป็น “สภาถ่วงดุล” หรือ “สภาพิเลีย่ง” บทบาทของวุฒิสภาในช่วงแรกนั้นเป็นบทบาทของการสนับสนุนรัฐบาลคอยถ่วงดุลในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากว่าวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งของฝ่ายบริหาร ในช่วงหลังได้ให้อำนาจวุฒิสภามีบทบาท อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร มีอำนาจในการถอดถอนผู้บริหารระดับสูงได้ ดังนั้น องค์ประกอบ วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกภาพของวุฒิสภา จะต้องสอดคล้องกับอำนาจที่เพิ่มขึ้นด้วย ซึ่งมีรายละเอียดตามช่วงเวลาต่างๆ ดังนี้

##### 3.2.1.1 วุฒิสภาในประเทศไทยช่วงแรกปี พ.ศ.2475-2489

แนวความคิดเกี่ยวกับการมีรัฐสภานั้นเริ่มมีมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยมีการจัดตั้ง “สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน”(Council of State) และ “สภาองคมนตรี” (Privy Council) ทำหน้าที่ถวายคำปรึกษา ถ้าหากคำปรึกษานั้นทรงเห็นชอบด้วยก็จะทรงตราเป็นกฎหมายใช้บังคับ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็เคยมีพระราชดำรัสให้พระราชโอรสจัดให้มีคอนสตีติวชันและปาลิเมนต์ ดังที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

ทรงมีพระราชดำรัสว่า “ข้าพเจ้ามีภารกิจสำคัญซึ่งได้รับมอบจากสมเด็จพระชนกนาถประการหนึ่ง คือ การมีคอนสตีติวชัน และปาลิเมนต์. . .”<sup>133</sup>

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว มีความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครอง ดังจะเห็นได้จากเหตุการณ์ กบฏ ร.ศ.130<sup>134</sup> ต่อมาพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงจัดให้มีการทดลองเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น เรียกว่า “ดุสิตธานี” ให้มีการปกครองแบบประชาธิปไตยภายในเมืองทดลองนี้ เพื่อให้ประชาชนเกิดความรู้จัก ความเข้าใจระบอบประชาธิปไตยมีการตรา “ธรรมนูญลักษณะปกครองนคราภิบาล พ.ศ.2461” ดุสิตธานีดำรงอยู่เพียง 7 ปี ก็สลายตัวเมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวสวรรคต

สมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตั้ง “อภิรัฐมนตรีสภา” เพื่อเป็นคณะที่ปรึกษาราชการแผ่นดินระดับสูง ทรงปรับปรุง “เสนาบดีสภา” และ “องคมนตรีสภา” นอกจากนี้พระองค์ยังทรงโปรดเกล้าฯ ให้มีการร่างรัฐธรรมนูญ 2 ฉบับ คือ

ฉบับพระยาภิรมย์ภักดี (ดร.พรานซิส บีแซร์) เมื่อปี พ.ศ.2469<sup>135</sup> มีสาระสำคัญว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ทรงเป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี แล้วนายกรัฐมนตรีเลือกเสนาบดีบริหารประเทศเอง โดยมีอภิรัฐมนตรีทำหน้าที่ควบคุม และเป็นที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีและเสนาบดี เหตุผลที่ต้องมีนายกรัฐมนตรีก็เพราะพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงงานพระราชพิธีและงานบริหารราชการแผ่นดิน<sup>136</sup> ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์ สมเด็จพระนครสวรรค์ และพระองค์เจ้าธานีนิวัติ ไม่เห็นด้วย

ฉบับพระยาศรีวิศาลวาจาและนายเรมอนด์ บี สตีเวนส์ ที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศ ในปี พ.ศ.2474<sup>137</sup> มีสาระสำคัญ คือ การกำหนดรูปแบบของสภา โดยกำหนดให้สภามีสมาชิกไม่น้อยกว่า 50 คน แต่ไม่เกิน 70 คน ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ จากการเลือกตั้ง และแต่งตั้งในจำนวนเท่าๆ กัน สมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งไม่ควรเป็นข้าราชการเกินกว่ากึ่งหนึ่ง

<sup>133</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, “ความหมายและองค์ประกอบของหลักนิติรัฐตามรัฐธรรมนูญไทย,”

ใน นิติรัฐ นิติธรรม, หน้า 234.

<sup>134</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 234.

<sup>135</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 235.

<sup>136</sup> สนธิ เตชานันท์, ระบบการเมืองการปกครองของอังกฤษ (กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2529) อ้างถึงใน วิสุทธิชัย จิตพิมลมาศ, เรื่องเดิม, หน้า 7.

<sup>137</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, “ความหมายและองค์ประกอบของหลักนิติรัฐตามรัฐธรรมนูญไทย,” ใน นิติรัฐ นิติธรรม, หน้า 235.

นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาด้วย และการเลือกตั้งนั้นเป็นการเลือกตั้งทางอ้อม โดยแต่ละอำเภอเลือกคณะผู้เลือกตั้งไปทำการเลือกตั้งในระดับมณฑลอีกครั้ง โดยกำหนดจำนวนผู้แทนตามจำนวนประชากร มณฑลใดมีประชากรมากก็มีผู้แทนมาก และได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่ได้รับเลือกตั้งไว้ว่า ต้องมีอายุ 30 ปี สามารถอ่านและเขียนภาษาไทยได้ ต้องเสียภาษีจำนวนหนึ่งต้องไม่ดำรงตำแหน่งอื่นในทางราชการ และมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4-5 ปี<sup>138</sup> ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ พระยาศรีวิศาลวาจา เห็นว่า กำลังมีปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ การเปลี่ยนแปลงการปกครองจะทำให้ฐานะของรัฐบาลตกต่ำลงไปอีก และนายเรมอนด์ บี สตีเวนส์ เห็นว่า ยังไม่ควรมีสภาในขณะนั้น ควรให้พระราชบัญญัติเทศบาลซึ่งกำลังค้างอยู่ใช้ได้ผลเสียก่อน<sup>139</sup> และถ้าจะมีสภานิติบัญญัติ ควรประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ มาจากการเลือกตั้งประเภทหนึ่ง เพราะถ้ามาจากการแต่งตั้งทั้งหมดอาจไม่เป็นอิสระ อาจไม่ได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้แทนของมหาชน โดยที่นายเรมอนด์ บี สตีเวนส์ ได้เสนอให้เลือกตั้งทางอ้อม

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดย “คณะราษฎร” เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 คณะราษฎรได้จัดทำพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ขึ้นเพื่อใช้บังคับเป็นการชั่วคราวในระหว่างรอการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร<sup>140</sup> สาระสำคัญมีสถาบัน 3 สถาบัน คือ กษัตริย์ สภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการราษฎร รัฐสภาเป็นแบบสภาเดียว คือ สภาผู้แทนราษฎร มาจากการแต่งตั้งโดยคณะราษฎร จำนวน 70 คน ภายในเวลา 6 เดือนหรือจนกว่าจัดประเทศเป็นปกติเรียบร้อยให้มีสมาชิก 2 ประเภท คือ ผู้แทนซึ่งราษฎรจะได้เลือกขึ้นจังหวัดละ 1 คน และสมาชิกเดิมที่มาจากกรรมการแต่งตั้งจำนวนเท่ากับสมาชิกที่มาจากเลือกตั้ง โดยพิจารณาถึงความเหมาะสมของสถานการณ์ทางการเมืองในขณะนั้น เพราะเป็นเริ่มแรกของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ซึ่งประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจในทางการเมือง

ต่อมามีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2475 มีสาระสำคัญ ใช้คำว่า “พระมหากษัตริย์” แทนคำว่า “กษัตริย์” ยังห้ามมิให้พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไป ลงสมัครรับเลือกตั้งหรือมีตำแหน่งทางการเมือง รูปแบบของรัฐสภา เป็นแบบสภาเดียว คือ สภาผู้แทนราษฎร มีสมาชิก 2 ประเภทจำนวนเท่ากัน คือ มาจากการเลือกตั้ง และการแต่งตั้ง<sup>141</sup> การมีสภาเดียวเป็นการรับช่วง

<sup>138</sup> สนธิ เตชานันท์, *เรื่องเดิม* อ้างถึงใน วิสุทธิชัย จิตพิมลมาศ, *เรื่องเดิม*, หน้า 27.

<sup>139</sup> *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 28-29.

<sup>140</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 307.

<sup>141</sup> *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 310-311.

หลักการเรื่องรูปแบบและโครงสร้างของรัฐสภา ตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรก ภายใต้เหตุผลที่ว่า ต้องการให้กิจการดำเนินไปโดยรวดเร็ว

ต่อมามีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 3 โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดรูปแบบและโครงสร้างเป็นระบบสองสภาเป็นครั้งแรกหลังจากที่ระบบสภาเดียวได้ใช้ติดต่อกันถึง 14 ปี<sup>142</sup> โดยกำหนดให้รัฐสภาเป็น “ระบบสภาคู่” ประกอบด้วย สภาผู้แทนและวุฒิสภา โดยสมาชิกสภาผู้แทนมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ส่วนสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมโดยสภาผู้แทนทำหน้าที่เลือกสมาชิกวุฒิสภา

รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นเครื่องยืนยันในเจตนารมณ์และหลักการของการปกครองแบบประชาธิปไตยที่แท้จริง ซึ่งมีลักษณะเป็นการพัฒนาการเมืองเชิงก้าวหน้า โดยเริ่มต้นจากระบบสภาเดียวและพัฒนาไปสู่ระบบสองสภา จากการเปลี่ยนแปลงระบบสภาเดียวมาเป็นระบบสองสภาดังกล่าว ส่วนหนึ่งมาจากการมีบทบาทเพิ่มมากขึ้นของบรรดาผู้นำทางการเมืองที่เป็นพลเรือนในขณะนั้น และได้ผลักดันให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 3 ที่ได้กำหนดให้องค์กรนิติบัญญัติมีสองสภา ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ นายปรีดี พนมยงค์ ขณะนั้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นผู้จัดทำขึ้น และได้กำหนดให้ประเทศไทยปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา แบบสภาคู่เป็นครั้งแรก

กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นสภาล่าง วุฒิสภาเป็นสภาสูง การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาให้ใช้วิธีลงคะแนนออกเสียงโดยทางอ้อมและลับ วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 80 คน ไม่เป็นข้าราชการประจำ อายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ มีวุฒิการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่ามาแล้วไม่ต่ำกว่า 5 ปี หรือเคยดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาแล้วไม่ต่ำกว่าระดับหัวหน้ากองหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว วุฒิสภามีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 24, 25, 26)

วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการกลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการตั้งกระทู้ถาม ตั้งคณะกรรมการสามัญและวิสามัญ แต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

บทบาทด้านการควบคุมตรวจสอบ มีน้อยมาก ส่วนใหญ่จะเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณที่คณะรัฐมนตรีเสนอมา มีบทบาทในการสนับสนุนฝ่ายบริหารมากกว่าจะมุ่งตรวจสอบและควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้เพราะสมาชิกวุฒิสภา

<sup>142</sup> วุฒินันท์ พงศ์อารยะ, รัฐสภาของประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2498), หน้า 98-99.

สภาสับสนุนนายปรีดี พนมยงค์ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ระบบสองสภาที่สมาชิกของทั้งสองสภา มาจากการเลือกตั้งได้ใช้อยู่ไม่นานรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 3 ได้ถูกยกเลิกไปโดยการรัฐประหาร

### 3.2.1.2 วุฒิสภาในประเทศไทยช่วงที่ 2 ปี พ.ศ.2489-2534

#### 1) ความเป็นมาของวุฒิสภาช่วงปี พ.ศ.2489-2534

เมื่อรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 3 ได้ถูกยกเลิกไปโดยการรัฐประหารและ ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2490 รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็น รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 4 ซึ่งยังคงกำหนดให้มีระบบสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2490 กำหนดให้รัฐสภาเป็น “ระบบสภาคู่” ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร มาจากการเลือกตั้ง และวุฒิสภา วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง มีจำนวนเท่ากับ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีวาระ 6 ปี<sup>143</sup>

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นฉบับแรกที่ยกร่างขึ้นโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญฉบับก่อน กำหนดให้รัฐสภาเป็น “ระบบสภาคู่” ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร มาจากการเลือกตั้ง และวุฒิสภามา จากการแต่งตั้ง วุฒิสภามีสมาชิกจำนวน 100 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความ ชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่างๆ อันจะยังให้เกิดประโยชน์แก่การปกครองแผ่นดิน ซึ่งต้องไม่เป็น ข้าราชการประจำ มีวาระ 6 ปี<sup>144</sup>

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 6 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2495 จอมพล ป.พิบูลสงครามได้ทำรัฐประหารยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับก่อน แล้วกราบบังคมทูลให้มีประกาศ พระบรมราชโองการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 ซึ่งกำหนดให้รัฐสภาเป็น “ระบบสภาเดี่ยว” ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วย สมาชิก 2 ประเภท คือ มาจากการเลือกตั้ง และแต่งตั้งเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2475

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 7 เรียกว่า “ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 มีบทบัญญัติให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญและให้มีฐานะเป็น รัฐสภา รัฐสภาเป็นระบบสภาเดี่ยว ทำหน้าที่นิติบัญญัติด้วย” คือ สภาร่างรัฐธรรมนูญมาจากการ แต่งตั้ง

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 8 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 กำหนดให้รัฐสภาเป็น “ระบบสภาคู่” ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร มาจากการเลือกตั้ง และวุฒิสภา

<sup>143</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 314.

<sup>144</sup> *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 316.

ประกอบด้วยสมาชิกมาจากการแต่งตั้งจากทรงคุณวุฒิในวิชาการหรือกิจการต่างๆ อันจะยังให้เกิดประโยชน์แก่การปกครองแผ่นดิน มีจำนวน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีวาระ 6 ปี<sup>145</sup>

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 9 เรียกว่า “ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515” มีบทบัญญัติให้องค์กรนิติบัญญัติมีสภาเดียว เรียกว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติมาจากการแต่งตั้ง

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 10 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 กำหนดให้รัฐสภาเป็น “ระบบสภาคู่” ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร มาจากการเลือกตั้ง และวุฒิสภา มาจากการแต่งตั้ง วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ มีจำนวน 100 คน มีวาระ 6 ปี<sup>146</sup>

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 11 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 กำหนดให้รัฐสภาเป็น “ระบบสภาเดี่ยว” ได้แก่ สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินมาจากการแต่งตั้งระบบสภาเดี่ยวได้กลับมาอีกครั้งในปี พ.ศ.2519 หลังจากยึดอำนาจการปกครองโดยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 11 ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ องค์กรนิติบัญญัติประกอบด้วยสภาเดียว คือ สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเพื่อทำหน้าที่นิติบัญญัติ หลังจากรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 11 ได้ประกาศใช้มาได้เพียงปีเศษได้เกิดการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520 และมีการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 ถือเป็นรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 12

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 12 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2520 กำหนดให้รัฐสภาเป็น “ระบบสภาเดี่ยว” ได้แก่ สภานิติบัญญัติแห่งชาติมาจากการแต่งตั้ง

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 13 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 กำหนดให้รัฐสภาเป็น “ระบบสภาคู่” ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร มาจากการเลือกตั้ง และวุฒิสภา มาจากการแต่งตั้ง วุฒิสภามีจำนวน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีวาระ 6 ปี ประเทศไทยใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 ดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องเกือบ 13 ปี มีรัฐบาล 4 ชุด คือ รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ 2 ชุด และรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ

<sup>145</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 321.

<sup>146</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 325.

หะวิน ซึ่งถูกคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ทำรัฐประหารเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 และได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2534 โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.)<sup>147</sup>

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 14 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 ยกράงขึ้นโดยคณะเจ้าหน้าที่ที่ คณะ รสช. แต่ตั้งขึ้นกำหนดให้รัฐสภาเป็น “ระบบสภาเดี่ยว” คือ สภานิติบัญญัติแห่งชาติมาจากการแต่งตั้ง

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 15 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 กำหนดให้รัฐสภาเป็น “ระบบสภาคู่” ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร มาจากการเลือกตั้ง และวุฒิสภา มาจากการแต่งตั้ง วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ มีจำนวน 270 คน มีวาระ 6 ปี<sup>148</sup>

2) ที่มาของวุฒิสภาช่วงปี พ.ศ.2489-2534

การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในช่วงนี้ออกได้เป็น 2 วิธี คือ

(1) วุฒิสภาที่มาจาก การเลือกตั้งโดยอ้อม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489 มาตรา 24

(2) วุฒิสภาที่มาจาก การแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ แบ่งจากกรณีผู้รับสนองพระบรมราชโองการ คือ

(2.1) ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ได้แก่ วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492 มาตรา 82 และวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 มาตรา 107

(2.2) นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ได้แก่ วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2518 มาตรา 107 นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2490 มาตรา 33 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 84 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 94 ได้กำหนดให้ แม้จะมีได้บัญญัติอย่างชัดเจนให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่ในทางประเพณีปฏิบัติในระบบรัฐสภาแล้วเมื่อมีได้กำหนดผู้ลงนามรับสนองเอาไว้ผู้ลงนามรับสนองก็คือนายกรัฐมนตรี

(2.3) ประธานสภาว่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ได้แก่ วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511 มาตรา 78

<sup>147</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 331.

<sup>148</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 335.

## 3) คุณสมบัติของวุฒิสภาช่วงปี พ.ศ.2489-2534

เกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของวุฒิสภา นั้น ต้องกำหนดมาตรฐานสูงกว่าของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบ่งเป็น 4 ประการ ดังนี้

(1) สัญชาติ โดยทั่วไปกำหนดให้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด แต่รัฐธรรมนูญบางฉบับก็กำหนดให้ผู้ที่มิใช่สัญชาติไทยตามกฎหมายมีสิทธิเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489 และพ.ศ.2517

(2) อายุ ในช่วงแรกๆ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาต้องมีอายุ 40 ปีบริบูรณ์ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489 พ.ศ.2492 และพ.ศ.2511 ต่อมาได้กำหนดให้มีอายุ 35 ปีบริบูรณ์ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 พ.ศ.2521 และพ.ศ.2534

(3) วุฒิกการศึกษา กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความชำนาญในวิชาการด้านต่างๆ มีฉบับเดียวที่กำหนดให้วุฒิสภามีวิทยฐานะไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่ามาแล้วไม่ต่ำกว่า 5 ปี หรือเคยดำรงตำแหน่งทางราชการไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่าหรือเคยเป็น ส.ส.มาแล้ว

(4) การสังกัดพรรคการเมือง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489 พ.ศ.2492 พ.ศ.2511 และ2517 มิได้กำหนดเป็นข้อห้ามของสมาชิกวุฒิสภาไว้ เริ่มกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 เป็นต้นมา ได้กำหนดเป็นข้อห้ามไม่ให้สมาชิกวุฒิสภามีความเกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง ได้แก่ การเป็นสมาชิก เป็นเจ้าหน้าที่ หรือเป็นที่ปรึกษาของพรรคการเมือง การกำหนดห้ามไว้เช่นนี้มีสาเหตุมาจากบทบาทของวุฒิสภาที่ต้องทำหน้าที่ถ่วงดุลและถ่วงดุลการใช้อำนาจนิติบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้นหากวุฒิสภามีส่วนเกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองในทางใดทางหนึ่งแล้วย่อมมีผลต่อบทบาทของวุฒิสภาดังกล่าว

## 4) บทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาช่วงปี พ.ศ.2489-2534

## (1) ด้านนิติบัญญัติ

## (1.1) การกลั่นกรองร่างกฎหมาย

การใช้อำนาจนิติบัญญัติ เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรหลักในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมาย ส่วนวุฒิสภาเป็นองค์กรที่คอยทักท้วงหรือยับยั้งหากไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้กระบวนการออกกฎหมายเป็นไปโดยรอบคอบ มีการพิจารณาอย่างละเอียดถี่ถ้วนเพื่อให้ได้กฎหมายที่ดี การกลั่นกรองร่างกฎหมายจึงเป็นอำนาจหน้าที่หลักของวุฒิสภาทุกสมัย

## (1.2) การริเริ่มเสนอกฎหมายที่เสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

โดยหลักการทั่วไปคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่มีอำนาจในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย วุฒิสภาไม่มีอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน สำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญของประเทศไทยฉบับที่ผ่านๆ มามิได้บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิยื่นญัตติเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้โดยลำพัง แต่สมาชิกวุฒิสภาอาจเข้าชื่อร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้

## (1.3) การเสนอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

หลักความเป็นสูงสุดของรัฐธรรมนูญ กฎหมายอื่นใดจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้ ดังนั้นเพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญจึงจำต้องมีองค์กรชี้ขาดว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ประเทศไทยมักจะมีให้องค์กรทางการเมืองเป็นองค์กรควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญมีขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489 ซึ่งกำหนดให้มี ตุลาการรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งรัฐสภาแต่งตั้งขึ้นเป็นประธานตุลาการคนหนึ่งและตุลาการอื่นอีก 14 คน มีอำนาจหน้าที่ควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ตามที่ศาลยุติธรรมส่งเรื่องมาให้ ซึ่งรัฐธรรมนูญต่อๆ มา ก็คงรูปแบบนี้ไว้ จนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 เปลี่ยนมาเป็น ศาลรัฐธรรมนูญ

## (1.4) อำนาจหน้าที่อื่นๆ

รัฐธรรมนูญของไทยได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจอื่นๆ เช่น การตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ การแก้ไขกฎหมายฉีกข้อห้ามด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติใหม่เมื่อพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบ การให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ การตีความรัฐธรรมนูญ การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม หรือให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตอำนาจแห่งรัฐหรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา การเสนอแนะบุคคลเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งเป็นผู้ตรวจการรัฐสภา ประธานวุฒิสภาหรือตุลาการรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

## (2) ด้านการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

## (2.1) ตั้งกระทู้ถาม

รัฐธรรมนูญของประเทศไทยทุกฉบับซึ่งกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีได้ โดยมีหลักเกณฑ์สาระสำคัญ คือ ให้สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีมีสิทธิจะไม่ตอบก็ได้ ซึ่งการกำหนดไว้เช่นนี้เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินโดยกลไกการตั้ง

กระทู้ถาม ไม่ประสบผลสำเร็จหรือไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรและไม่สามารถควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารได้ในความเป็นจริง

## (2.2) การอภิปรายทั่วไป

หลักการสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดิน ฝ่ายบริหารนั้นจะต้องได้รับความไว้วางใจจากฝ่ายนิติบัญญัติ หากฝ่ายนิติบัญญัติไม่ให้ความไว้วางใจรัฐบาลบริหารราชการต่อไป คณะรัฐบาลต้องลาออกจากตำแหน่งไป ซึ่งมีรูปแบบของการให้ความไว้วางใจอยู่ 3 รูปแบบ คือ

### (2.2.1) การแถลงนโยบายของรัฐบาลก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน

การอภิปรายทั่วไปในการแถลงนโยบายของรัฐบาลก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินเป็นการควบคุมตรวจสอบก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลนี้ อาจเป็นการแถลงเฉพาะต่อสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น หรือแถลงต่อรัฐสภาก็ได้ ซึ่งหลังจากที่รัฐบาลแถลงนโยบายแล้วอาจมีการซักถามและอภิปรายเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลถึงผลกระทบในด้านต่างๆ ทั้งข้อดีและข้อเสียความเหมาะสม ถูกต้องชอบธรรมหรือไม่อย่างไร และท้ายที่สุดแล้วอาจมีการลงมติไว้วางใจหรือไม่ก็ได้

(2.2.2) อภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ ซึ่งอาจเป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีขอให้มีการอภิปรายทั่วไป เพื่อขอรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากรัฐสภา หรือสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นก็ได้ แต่อย่างไรก็ตามคณะรัฐมนตรีมีสิทธิขอให้ระงับการเปิดอภิปรายทั่วไปได้หากเห็นว่าเป็นเรื่องที่ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน

(2.2.3) อภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ เป็นเครื่องมือหรือมาตรการควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ตามหลักความรับผิดชอบของรัฐบาลต่อสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ ในเบื้องต้นนั้นรัฐบาลได้แถลงนโยบายก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน และได้เข้ามาบริหารราชการแผ่นดินแล้ว หากไม่สามารถดำเนินการได้ตามนโยบายที่แถลงไว้หรือดำเนินการไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ รัฐสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณีก็มีสิทธิที่จะไม่ไว้วางใจให้รัฐบาลบริหารประเทศอีกต่อไป

#### 3.2.1.3 วุฒิสภาในประเทศไทยช่วงที่ 3 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

การก่อรัฐประหารยึดอำนาจรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรี โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ รสช. ในปี พ.ศ.2534 และเหตุการณ์ พฤษภาทมิฬ ในปี พ.ศ.

2535 ได้ก่อให้เกิดกระแสเรียกร้องจากทุกภาคส่วนของสังคมให้มีการปฏิรูปโครงสร้างระบบการเมือง การปกครองของประเทศเสียใหม่ซึ่งนำไปสู่การร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

1) ความเป็นมาของวุฒิสภา

เนื่องจากในอดีต รัฐเท่านั้นเป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมายเหนือประชาชน การใช้อำนาจอ้อมมีผลกระทบต่อประชาชน การมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชนอย่างแท้จริง รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังไม่สอดคล้องกับสภาพที่พึงประสงค์<sup>149</sup> จึงต้องทราบถึงสภาพปัญหาอันเป็นมูลเหตุของการปฏิรูปการเมืองและเป้าหมายในการปฏิรูป การเมือง

(1) ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่พลเมือง

สิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ยังไม่ครบถ้วนไม่ชัดเจน ยังไม่มีผลคุ้มครองให้ บังคับได้จริงในทางปฏิบัติ การออกกฎหมายหรือกฎเกณฑ์อื่นเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพกระทำ ได้โดยง่าย และกว้างขวางเกินสมควรจนอาจจะกระทบสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพ<sup>150</sup>

(2) ปัญหาการมีส่วนร่วมทางการเมือง

การเปิดโอกาสให้พลเมืองมีส่วนร่วมในระบบการเมืองยังน้อย การ กระจายอำนาจให้พลเมืองในท้องถิ่นปกครองตนเองยังไม่เป็นรูปธรรมชัดเจนในทางปฏิบัติ<sup>151</sup> ระบบ การเมืองก่อนปี พ.ศ.2540 เป็นระบบที่เป็นการแย่งชิงอำนาจทางการเมืองกันระหว่างระบบราชการ ทหารและพลเรือนฝ่ายหนึ่งกับนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งอีกฝ่ายหนึ่งประชาชนเป็นผู้มีอำนาจ สูงสุดเพียงในนามไม่มีส่วนร่วมและอำนาจทางการเมืองที่แท้จริง

(3) ปัญหาการทุจริตและความไม่โปร่งใสในระบบการเมืองการ ปกครอง

การทุจริตคอร์ปชั่นของนักการเมืองและข้าราชการนี้มักจะถูกหยิบ ยกขึ้นอ้างเป็นสาเหตุในการกระทำรัฐประหาร ดังเช่นการก่อรัฐประหารเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ.2494, วันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ.2514, วันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534

<sup>149</sup> กระทบ ทองธรรมชาติ และเชาวนะ ไตรมาศ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย จากอดีตถึงปัจจุบัน (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์กรุงธนพัฒนา, 2545), หน้า 67.

<sup>150</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 67.

<sup>151</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 67.

(4) ปัญหาความไร้เสถียรภาพของรัฐบาลและไร้ประสิทธิภาพของ  
ระบอบการเมือง

นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์  
มาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ.2475 จนมาถึงปี พ.ศ.2540 มีนายกรัฐมนตรี 22 คน รัฐบาล  
53 ชุด มีการปฏิวัติรัฐประหารบ่อยครั้ง โดยเฉลี่ยแล้วรัฐบาลอยู่บริหารประเทศได้เพียง 1 ปี 2 เดือน  
และหากนับเฉพาะรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งเฉลี่ยแล้วบริหารประเทศได้เพียง 6 เดือนเท่านั้น จาก  
การที่รัฐบาลมีอายุสั้นดังกล่าวเป็นปรากฏการณ์ที่สะท้อนให้เห็นถึงความขาดเสถียรภาพของรัฐบาล  
หรือฝ่ายบริหารในระบบการเมืองไทย ซึ่งเป็นสาเหตุที่ทำให้ปัญหาสำคัญๆ ของประเทศไม่ได้รับการ  
แก้ไขโดยเร็วและถูกละเลยเมื่อเวลาผ่านไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาในเรื่องปากท้องความเป็นอยู่ของ  
ประชาชน

2) ที่มาของวุฒิสภา

วุฒิสภามีจำนวนสมาชิก 200 คน สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง โดย  
ให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง สมาชิกวุฒิสภามีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี นับตั้งแต่วัน  
เลือกตั้ง และบุคคลที่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภามาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ในอายุของ  
วุฒิสภาคราวก่อนการสมัครรับเลือกตั้ง เป็นบุคคลต้องห้าม มิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง กล่าวคือ เมื่อ  
เป็นวุฒิสมาชิกครบ 6 ปีแล้ว ห้ามลงสมัครในคราวต่อไปอีก (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.  
2540 มาตรา 121, 122, 130, 126)

3) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภา

(รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 127)

- (1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง
- (3) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า
- (4) มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(4.1) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งมาแล้ว  
เป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 1 ปี นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง

(4.2) เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้ง  
หรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในจังหวัดนั้น

(4.3) เป็นบุคคลที่เกิดในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้ง

(4.4) เคยศึกษาในสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในจังหวัดที่สมัครเป็นเวลา  
ติดต่อกันไม่น้อยกว่า 2 ปีการศึกษา

(4.5) เคยรับราชการหรือเคยมีชื่ออยู่ในทะเบียนในจังหวัดที่สมัคร  
รับเลือกตั้งติดต่อกันไม่น้อยกว่า 2 ปี

(5) ลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา  
มีดังนี้

(5.1) เป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง

(5.2) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือเคยเป็นสมาชิกสภา  
ผู้แทนราษฎรและพ้นจากกรเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วยังไม่เกิน 1 ปี นับถึงวันสมัครรับ  
เลือกตั้ง

(5.3) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่ง  
รัฐธรรมนูญนี้ในอายุของวุฒิสภาคราวก่อนการสมัครรับเลือกตั้ง

(5.4) เป็นบุคคลห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภา  
ผู้แทนราษฎร

#### 4) บทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา

##### (1) ด้านนิติบัญญัติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 174, 175, 176  
และ 180 ได้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการในการพิจารณากลับกรองกฎหมายของวุฒิสภา โดยที่  
รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้วุฒิสภาออกข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2541 เพื่อกำหนดรายละเอียด  
หรือวิธีการในการพิจารณากลับกรองกฎหมายโดยสรุปสาระสำคัญ ดังนี้<sup>152</sup>

(1.1) การพิจารณากฎหมายของวุฒิสภา ต้องพิจารณาให้แล้ว  
เสร็จภายในกำหนดระยะเวลาที่กำหนด มิฉะนั้นให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว เช่น ร่าง  
พระราชบัญญัติต้องแล้วเสร็จภายใน 60 วัน ร่างพระราชบัญญัติการเงินภายใน 30 วัน

(1.2) กรณีวุฒิสภาไม่เห็นด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภามี  
เพียงสิทธิ “ยับยั้ง” กฎหมายไว้ได้ 180 วัน แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน วุฒิสภาไม่  
มีสิทธิยับยั้ง แต่อย่างไรก็ตามความเห็นของวุฒิสภาไม่ถือเป็นเด็ดขาด องค์กรที่มีอำนาจที่แท้จริงใน  
การให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติกฎหมายคือสภาผู้แทนราษฎร

##### (2) พิจารณาอนุมัติพระราชกำหนด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 218 วรรคสาม  
วรรคห้า และวรรคเจ็ด และมาตรา 220 ได้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการในการพิจารณาอนุมัติพระราช  
กำหนดไว้ โดยมีสาระสำคัญ คือ คณะรัฐมนตรีประกาศใช้บังคับพระราชกำหนดแล้ว ต้องเสนอต่อ

<sup>152</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *เรื่องเดิม*, หน้า 32-38.

รัฐสภา เพื่อให้รัฐสภา อนุมัติพระราชกำหนดฉบับนั้นๆ ซึ่งหากรัฐสภาอนุมัติพระราชกำหนดนั้นก็จะมีผลทำให้พระราชกำหนดนั้นเป็นพระราชบัญญัติมีผลใช้บังคับได้ต่อไป ถ้ารัฐสภาไม่อนุมัติพระราชบัญญัตินั้นก็ป็นอันตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น<sup>153</sup>

(3) เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมตามมาตรา 313

(3.1) สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งสองสภา มีสิทธิเสนอญัตติให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เป็นสิทธิที่ต้องใช้ร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาไม่สามารถใช้สิทธินี้ได้โดยลำพัง

(3.2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ เช่นเดียวกับแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

(4) การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย หรือข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 262 และ มาตรา 263 เป็นการควบคุมตรวจสอบก่อนกฎหมายนั้น จะมีผลใช้บังคับ โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด ดังนี้<sup>154</sup>

(4.1) การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติ สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา มีสิทธิเสนอต่อประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

(4.2) การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน มีสิทธิเสนอต่อประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

(4.3) การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน มีสิทธิเสนอต่อประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

<sup>153</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 41.

<sup>154</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 45.

## (5) การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

(5.1) ตั้งกระทู้ถาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 183 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภา มีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี เกี่ยวกับงานในหน้าที่รับผิดชอบได้ แต่รัฐมนตรีมีสิทธิไม่ตอบ หากคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือผลประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน โดยการตอบกระทู้ของรัฐมนตรีนั้นตอบด้วยวาจาในรัฐสภาหรือตอบในราชกิจจานุเบกษาก็ได้ ส่วนกระทู้สด ตามมาตรา 185 ไม่ได้ให้อำนาจวุฒิสภา ให้สิทธิเฉพาะสภาผู้แทนราษฎร

(5.2) การอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ<sup>155</sup>

(5.2.1) อภิปรายทั่วไป กรณีคณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามมาตรา 211

(5.2.2) อภิปรายทั่วไป กรณีวุฒิสภาต้องการให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ตามมาตรา 187

(5.2.3) อภิปรายทั่วไป กรณีคณะรัฐมนตรีมีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ต้องรับฟังความคิดเห็นจากสมาชิกสภาตามมาตรา 213

(5.3) แต่งตั้งกรรมาธิการ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 189 แต่งตั้ง คณะกรรมาธิการสามัญ และคณะกรรมาธิการวิสามัญ เพื่อกระทำการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2541 ข้อ 74 กำหนดให้ตั้งคณะกรรมาธิการสามัญ ประจำวุฒิสภาเพื่อกระทำการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา มีจำนวน 16 คณะ โดยแต่ละคณะประกอบด้วยกรรมาธิการคณะละ 17 คน วุฒิสภามีอำนาจในการแต่งตั้งกรรมาธิการ เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 เพียงแต่เพิ่มเติมให้วุฒิสภามีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมาธิการสามัญ เพื่อพิจารณาตรวจสอบประวัติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตรวจสอบตามมาตรา 135 องค์การตรวจสอบต่างๆ มีดังนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 2 คนในคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) ตุลาการศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลปกครองสูงสุด กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 2 คนในคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเก้าคนใน

<sup>155</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 48-49.

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

#### 5) การควบคุมตรวจสอบสมาชิกวุฒิสภา

สมาชิกวุฒิสภาต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีหน้าที่รับผิดชอบต่อประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย สมาชิกวุฒิสภาจึงได้รับเอกสิทธิ์คุ้มครองเป็นการเฉพาะเพื่อให้สามารถทำหน้าที่ดังกล่าวได้ ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง สมาชิกวุฒิสภามีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (มาตรา 291)

กรณีพบว่าสมาชิกวุฒิสภากระทำความผิด และคดีนั้นเป็นคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นส่งไปยังอัยการสูงสุด เพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 308 ของรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยว่าสมาชิกวุฒิสภา ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ (มาตรา 301)

สมาชิกวุฒิสภาคนใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้ (มาตรา 301)

### 3.2.2 วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550

#### 3.2.2.1 ความเป็นมาของวุฒิสภา

เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ.2549 คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้เข้ายึดอำนาจ และยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ ฉบับที่ 17 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.2549 เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2549 โดยอ้างว่ารัฐบาลภายใต้การนำของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มีการทุจริต และประพฤติมิชอบอย่างกว้างขวาง โดยมีอาจหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ และเกิดปัญหาความขัดแย้งในมวลหมู่ประชาชนจนเป็นวิกฤติการณ์รุนแรง มีแนวโน้มถึงขั้นใช้กำลังเข้ามาประทะกัน จึงต้องทำการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) ฉบับที่ 17 แทนให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติสภาเดียวทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา และจัดให้มีสมัชชาแห่งชาติ ซึ่ง

ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจาก การสรรหา โดยกำหนดให้สมาชิกสมัชชาแห่งชาติเหล่านี้เลือกในระหว่างกันเอง 100 คน เข้ามาทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีการกำหนดขั้นตอนในการยกร่างรัฐธรรมนูญให้เสร็จสิ้นภายใน 6 เดือน มีการกำหนดให้นำร่างรัฐธรรมนูญไปให้ประชาชนลงมติ ทั้งนี้ให้มีคำอธิบายประกอบร่างรัฐธรรมนูญด้วยว่าร่างรัฐธรรมนูญนั้นๆ มีความแตกต่างจากร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 อย่างไร

หากดำเนินการตามขั้นตอนในการยกร่างข้างต้นไม่ประสบความสำเร็จ มีการกำหนดให้สภาความมั่นคงแห่งชาติร่วมกับคณะรัฐมนตรีนำรัฐธรรมนูญที่เคยประกาศใช้แล้วฉบับหนึ่งมาปรับปรุงแล้วทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญต่อไป

สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญ และให้มีการให้ประชาชนลงประชามติร่างรัฐธรรมนูญใหม่ เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ.2550 ปรากฏว่าประชาชนกว่าร้อยละ 50 ลงมติรับร่างดังกล่าว จึงมีการประกาศใช้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ตั้งแต่วันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ.2550 เป็นต้นมา

### 3.2.2.2 ที่มาของวุฒิสภา

รัฐสภาใช้ระบบสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา โดยมีประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 สมาชิกวุฒิสภามีที่มาแตกต่างกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 โดยการกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาแยกเป็นสองประเภทผสมกันอยู่ในวุฒิสภา คือ มาจากการเลือกตั้ง และมาจากการสรรหา วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนรวม 150 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด จังหวัดละ 1 คน และมาจากการสรรหาเท่ากับจำนวนรวมข้างต้น หักด้วยจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง และที่เหลือให้มาจากการสรรหา (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 111 วรรคแรก)

การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในแต่ละจังหวัดให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และให้สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดละ 1 คน โดยให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ 1 เสียง และให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรง และลับ สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งเป็นเหมือนตัวแทนของจังหวัด ไม่มีการกำหนดว่าเป็นจังหวัดใหญ่ หรือจังหวัดเล็ก แต่ละจังหวัดมีตัวแทนอยู่ในวุฒิสภา 1 คน เท่ากัน (มาตรา 112 วรรคแรก)

สมาชิกวุฒิสภามาจากการสรรหา ของคณะกรรมการสรรหา ประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามอบหมายจำนวนหนึ่งคน และตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองมอบหมายจำนวน 1 คนรวมทั้งสิ้น 7 คนทำหน้าที่สรร

หาบุคคลตามมาตรา 114 ให้แล้วเสร็จภายในนับแต่วันที่ได้รับบัญชีรายชื่อผู้ที่จะเข้ารับการสรรหาจาก คณะกรรมการการเลือกตั้ง แล้วแจ้งผลการสรรหาให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลผู้ได้รับการ สรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา 113)

### 3.2.2.3 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของวุฒิสภา (มาตรา 115)

- 1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- 2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์ในวันสมัครรับเลือกตั้งหรือวันที่ได้รับการ เสนอชื่อ
- 3) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า
- 4) ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งต้องมี ลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้ด้วย
  - (1) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งมาแล้วเป็น เวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง
  - (2) เป็นบุคคลซึ่งเกิดในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้ง
  - (3) เคยศึกษาในสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งเป็น เวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าห้าปีการศึกษา
  - (4) เคยรับราชการหรือเคยมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัคร รับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าห้าปี
- 5) ไม่เป็นบุพการี คู่สมรส หรือบุตรของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- 6) ไม่เป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมืองหรือเคยเป็น สมาชิกหรือเคยดำรงตำแหน่งและพ้นจากการเป็นสมาชิกหรือการดำรงตำแหน่งใดๆ ในพรรคการเมือง มาแล้วยังไม่เกินห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งหรือวันที่ได้รับการเสนอชื่อ
- 7) ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมา แล้วไม่เกินห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งหรือวันที่ ได้รับการเสนอชื่อ
- 8) เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา 102 (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (11) (12) (13) หรือ (14)
- 9) ไม่เป็นรัฐมนตรีหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นซึ่งมิใช่สมาชิกสภา ท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือเคยเป็นแต่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วยังไม่เกินห้าปี

### 3.2.2.4 บทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา

#### 1) ด้านนิติบัญญัติ

(1) กลั่นกรองร่างกฎหมาย เมื่อสภาผู้แทนเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อวุฒิสภา วุฒิสภาต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 60 วัน แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน ส่วนร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย วุฒิสภาต้องให้ความเห็นชอบภายใน 20 วัน (มาตรา 146, 168)

(2) พิจารณาอนุมัติพระราชกำหนด ซึ่งเมื่อมีการประกาศใช้บังคับพระราชกำหนดแล้ว ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ หากสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ พระราชกำหนดนั้นก็ตกไปโดยไม่ต้องส่งให้วุฒิสภาพิจารณา แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแล้วส่งให้วุฒิสภาพิจารณา วุฒิสภาไม่อนุมัติ ให้ส่งกลับไปยังสภาผู้แทนราษฎรเพื่อยืนยันการอนุมัติอีกครั้ง หากสภาผู้แทนราษฎรมียืนยันด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน สมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดมีผลใช้บังคับเป็น พระราชบัญญัติต่อไป (มาตรา 184)

(3) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งวุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภามีบทบาทอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้ (มาตรา 291)

(1.3.1) สมาชิกวุฒิสภาร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเข้าชื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

(1.3.2) รัฐสภาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งหมายถึงสมาชิกวุฒิสภาร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร่วมกันพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในที่ประชุมรัฐสภา

(4) ด้านการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภามีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้<sup>156</sup>

(4.1) สมาชิกวุฒิสภาร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยกรณีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติมีข้อความขัดหรือแย้งต่อ

<sup>156</sup> ปัทมา สุปกำปัง, วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, ม.ป.ป.), หน้า 13.

รัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย

(4.2) สมาชิกวุฒิสภา ร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยกรณีที่เห็นว่าร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา หรือร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ภายหลังจากวุฒิสภาหรือรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว แต่ก่อนที่จะประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(4.3) ประธานวุฒิสภามีสิทธิเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้พิจารณาวินิจฉัยในกรณี ที่เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอหรือส่งให้พิจารณานั้น มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ ต้องยับยั้งไว้

(4.4) สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณี ที่เห็นว่าการพิจารณา การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย

(4.5) สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนด มิได้ออกเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดพิบัติสาธารณะ หรือเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็น รีบด่วนอันมิได้หลีกเลี่ยงได้

(4.6) สมาชิกวุฒิสภา ร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยกรณีที่มีปัญหาว่าหนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลง อาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตาม หนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผูกพันด้านการค้า การลงทุนหรืองบประมาณของประเทศ

(5) ด้านการเลือกหรือให้ความเห็นชอบบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและศาล วุฒิสภามีบทบาทอำนาจหน้าที่ในด้านการเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและศาล ดังต่อไปนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 2 คน ในคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) ตุลาการศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลปกครองสูงสุด

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 2 คนในคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเก้าคนในคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

(6) ด้านการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภามีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาถอดถอนบุคคลออก จากตำแหน่ง ในกรณีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด ตุลาการศาล รัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง นอกจากนี้ วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและมีมติให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพ้นจากตำแหน่ง ในกรณีที่กระทำการขาดความเที่ยงธรรม จงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือมีพฤติการณ์ที่เสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งอย่างร้ายแรง (มาตรา 248, 270)

(7) ด้านควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน การควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินเป็นบทบาทอำนาจหน้าที่หลักของ “รัฐสภา” ตามกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารของระบบรัฐสภา ซึ่งวุฒิสภาเป็นส่วนหนึ่งของรัฐสภา รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มี บทบาทอำนาจหน้าที่ในด้านควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินด้วย แต่บทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภานั้นน้อยกว่าของสภาผู้แทนราษฎร ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้<sup>157</sup>

(7.1) การตั้งกระทู้ถาม สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ ซึ่งรัฐมนตรีมีสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน (รัฐธรรมนูญ มาตรา 156)

(7.2) การอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาโดยไม่มีการลงมติ โดยที่สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจง

<sup>157</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

ปัญหาสำคัญเกี่ยวกับ การบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติได้ ซึ่งการขอเปิดอภิปรายทั่วไปนี้กระทำได้เพียงครั้งเดียวในสมัยประชุมหนึ่ง (รัฐธรรมนูญ มาตรา 161)

(7.3) กรณีมีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน นายกรัฐมนตรีจะแจ้งไปยังรัฐสภาขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา เพื่อขอรับฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งรัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้ (รัฐธรรมนูญ มาตรา 179)

(7.4) การตั้งคณะกรรมการธิการ โดยที่วุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และเลือกสมาชิกหรือบุคคลที่มีได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา แล้วรายงานต่อวุฒิสภา โดยที่มติตั้งคณะกรรมการวิสามัญนั้น ต้องระบุกิจการหรือเรื่องให้ชัดเจนและไม่ซ้ำหรือซ้อนกัน (รัฐธรรมนูญ มาตรา 135)

### 3.2.2.5 การควบคุมตรวจสอบสมาชิกวุฒิสภา

สมาชิกวุฒิสภาต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีหน้าที่รับผิดชอบต่อประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย สมาชิกวุฒิสภาจึงได้รับเอกสิทธิ์คุ้มครองเป็นการเฉพาะเพื่อให้สามารถทำหน้าที่ดังกล่าวได้ ส่วนสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากสรรหาต้องรับผิดชอบต่อองค์กรต่าง ๆ ในภาควิชาการ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาชีพและภาคอื่น ที่เป็นผู้เสนอชื่อตน คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดทำบัญชีรายชื่อและตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม เสนอต่อคณะกรรมการสรรหา (มาตรา 113) ดำเนินการสรรหาบุคคลที่มีความเหมาะสม เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา (มาตรา 114)

สมาชิกวุฒิสภามีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (มาตรา 259) สมาชิกวุฒิสภาผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้ง ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนอเรื่องให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัยต่อไป ถ้าศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัยว่าสมาชิกวุฒิสภากระทำความผิด ให้พ้นจากตำแหน่งในวันที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัย และต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือ ดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมืองเป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญา ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัย (มาตรา 263)

สมาชิกวุฒิสภาต้องไม่กระทำการที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ เช่น 1. ไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น 2. ไม่รับหรือแทรกแซงหรือก้าวก่ายการเข้ารับสัมปทานจากรัฐ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือ เข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม 3. ไม่รับเงินหรือประโยชน์ใดๆ (มาตรา 265) และสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ใช้สถานะหรือตำแหน่ง การเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซง เพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม (มาตรา 266)

สมาชิกวุฒิสภาคนใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้ (มาตรา 270)

### 3.2.2.6 ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม ที่มาของวุฒิสภา

เมื่อประมาณกลางปีพุทธศักราช 2556 ได้มีการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ....) พุทธศักราช .... โดยมีผู้เสนอจำนวน 3 ฉบับ มติวิปรัฐบาลให้มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ในวันที่ 20-21 สิงหาคม 2556 ซึ่งได้หยิบยกร่างการแก้ไขที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ฉบับของ นายสามารถ แก้วมีชัย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงราย พรรคเพื่อไทย ขึ้นมาพิจารณา โดยร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ....) พุทธศักราช... แก้ไขมาตรา 111 มาตรา 117 มาตรา 118 มาตรา 115 มาตรา 116 วรรคสอง มาตรา 117 มาตรา 118 มาตรา 120 และมาตรา 241 วรรคหนึ่ง และยกเลิกมาตรา 113 และมาตรา 114 (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 308 คนเป็นผู้เสนอ) ดังนี้

#### 1) หลักการและเหตุผล<sup>158</sup>

หลักการ แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 111 มาตรา 112 มาตรา 115 มาตรา 116 วรรคสอง มาตรา 117 มาตรา 118 มาตรา 120 และมาตรา 241 วรรคหนึ่ง และยกเลิกมาตรา 113 และมาตรา 114)

<sup>158</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, เอกสารประกอบการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฯ (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2556), หน้า 1.

เหตุผล โดยที่เป็นการสมควรกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง เพื่อให้วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภามีลักษณะเช่นเดียวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกผู้แทนราษฎร โดยการได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน อันเป็นการส่งเสริมหลักประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนี้

## 2) สารสำคัญ<sup>159</sup>

(1) กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งจำนวนสองร้อยคน (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 111)

(2) การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง การคำนวณจำนวนสมาชิกวุฒิสภาในแต่ละเขตเลือกตั้งและหลักเกณฑ์เบื้องต้นในการหาเสียงเลือกตั้ง ในการหาเสียงเลือกตั้งของสมาชิกวุฒิสภาให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 112)

(3) สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาเริ่มตั้งแต่วันที่ที่มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ให้วาระของวุฒิสภามีกำหนดคราวละหกปีนับแต่วันเลือกตั้ง (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 117)

(4) ยกเลิกการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา (ยกเลิกมาตรา 113 และมาตรา 114)

(5) ให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งมีสมาชิกภาพอยู่ในวันที่รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ยังคงมีสมาชิกภาพและปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาต่อไป (ร่างฯ มาตรา 10)

(6) ให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง ดำเนินการเสนอพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต่อรัฐสภาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับใช้ และให้รัฐสภาดำเนินการพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ (ร่างฯ มาตรา 11)

(7) ให้สมาชิกวุฒิสภาที่ดำรงตำแหน่งอยู่ ซึ่งมาจากการเลือกตั้งเป็นอันสิ้นสุดสมาชิกภาพในวันที่สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่ และให้สมาชิกวุฒิสภาที่ดำรงตำแหน่งอยู่ ซึ่งมาจากการสรรหาเท่าที่เหลืออยู่ ยังคงมีสมาชิกภาพต่อไปจนกว่าจะครบวาระตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญนี้ (ร่างฯ มาตรา 12)

(8) ในวาระเริ่มแรกให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งตามพระราชกฤษฎีกากำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นการทั่วไปในครั้งแรก

<sup>159</sup> เรืองเดียวกัน, หน้า 2.

และสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการสรรหาเท่าที่เหลืออยู่ และในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการสรรหาสิ้นสุดลงก็ไม่ต้องดำเนินการสรรหาใหม่ (ร่างฯ มาตรา 13)

### 3.2.2.7 คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติม ที่มาของวุฒิสภา

หลังจากมีการพิจารณาลงมติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเรื่องที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ในวาระ 3 เมื่อวันที่ 28 กันยายน 2556 พลเอก สมเจตน์ บุญถนอม กับคณะ เป็นผู้ร้อง ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 ศาลรัฐธรรมนูญได้อ่านคำวินิจฉัยเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ.2556 สรุปเฉพาะประเด็นการแก้ไขที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ดังนี้<sup>160</sup>

1) การแก้ไขเพิ่มเติมตามร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้หรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ร่างขึ้นโดยใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นแม่แบบ โดยได้แก้ไขหลักการในเรื่องคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาจากเดิมไว้หลายประการ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาเหมือนเช่นการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กล่าวคือ บัญญัติให้มีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาเข้ามาเป็นองค์ประกอบร่วมกับ สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งในสัดส่วนที่เท่าเทียมกัน เพื่อให้โอกาสแก่ประชาชนทุกภาคส่วนทุกสาขาอาชีพได้มีส่วนร่วมในการทำหน้าที่ ของวุฒิสภาให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติได้อย่างรอบคอบ ทั้งยังได้กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาให้เป็นอิสระจากการเมืองและสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร เช่น ห้ามบุพการี คู่สมรส บุตร ของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภา และกำหนดเวลาห้ามเกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองและดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้เป็นเวลาห้าปี เป็นต้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยสองสภา คือ วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร ให้มีดุลยภาพระหว่างกัน โดยได้กำหนดบทบาทของวุฒิสภาให้เป็นองค์กรตรวจทานกลั่นกรองการทำงานของสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร และถ่วงดุลอำนาจกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยให้อำนาจสมาชิกวุฒิสภาในการตรวจสอบถอดถอนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ ในกรณีที่ถูกกล่าวหาว่า มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่า จงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 270 เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาแล้วจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้สมาชิกวุฒิสภาเป็น

<sup>160</sup> คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 15-18/2556, **ราชกิจจานุเบกษา** 131, 5ก (8 มกราคม 2558), หน้า 1-31.

อิสระจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อย่างแท้จริง จึงได้บัญญัติห้ามความสัมพันธ์เกี่ยวข้อกันดังกล่าว เพราะหากยอมให้สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความสัมพันธ์ใกล้ชิด กัน ย่อมไม่อาจหวังได้ว่า จะมีการตรวจสอบอย่างตรงไปตรงมา อันเป็นการขัดกับหลักการดุลและคานอำนาจซึ่งกันและกันอันเป็นหลักการพื้นฐาน ของรัฐธรรมนูญนี้

สำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามคำร้องนี้เป็นการแก้กลับไปสู่จุดบกพร่องที่เคยปรากฏแล้วในอดีต เป็นจุดบกพร่องที่ล่อแหลม เสี่ยงต่อการสูญเสียสันตติภาพและสามัคคีธรรมของมวลหมู่มหาชนชาวไทย เป็นความพยายามนำประเทศชาติให้ถอยหลังเข้าคลอง ทำให้วุฒิสภากลับไปเป็นสภาญาติพี่น้อง สภาของครอบครัว และสภาผิวเมีย สูญเสียสถานะและศักยภาพแห่งการเป็นสติปัญญาให้แก่สภาผู้แทนราษฎร กลายเป็นเพียงเสียงสะท้อนของมวลชนกลุ่มเดียวกัน ทำลายสาระสำคัญของการมีสองสภา นำพาไปสู่การผูกขาดอำนาจรัฐ ตัดการมีส่วนร่วมของปวงประชาหลากหลายหลายอาชีพ เป็นการเปิดช่องให้ผู้ร่วมกระทำการครั้งนี้กลับมีโอกาสดำรงอำนาจในการปกครองโดยวิธีการที่มีได้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากการออกเสียงแสดงประชามติของมหาชนชาวไทย

การแก้ไขที่มาของสมาชิกวุฒิสภาให้มาจากการเลือกตั้งเพียงทางเดียว อันมีที่มาเหมือนกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงย่อมเป็นเสมือนสภาเดียวกัน ไม่เกิดความแตกต่างและเป็นอิสระซึ่งกันและกันของทั้งสองสภา เป็นการทำลายลักษณะและสาระสำคัญของระบบสองสภาให้สูญสิ้นไป

การแก้ไขที่มาและคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาให้มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้อกับฝ่ายการเมืองหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ ย่อมทำให้หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันของระบบสองสภาต้องสูญ เสียไปอย่างมีนัยสำคัญ ทำให้ฝ่ายการเมืองสามารถควบคุมอำนาจเหนือรัฐสภาได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ปราศจากการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน อันเป็นการกระทบต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเปิดทางให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการครั้งนี้ได้อำนาจในการ ปกครองประเทศโดยวิธีการที่ไม่เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้

2) การแก้ไขเพิ่มเติมตามร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า เนื้อหาในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 11 และมาตรา 11/1 ขัดต่อรัฐธรรมนูญในเรื่องกระบวนการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่จะบัญญัติขึ้นใหม่ โดยรวบรัดให้มีการประกาศใช้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวโดยไม่ต้อง ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญมาตรา 141 ที่

จะต้องส่งร่างกฎหมายดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาตรวจสอบความชอบด้วย รัฐธรรมนูญ เสียก่อน ซึ่งขัดกับหลักการตุลและคานอำนาจอันเป็นหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทำให้ฝ่ายการเมืองสามารถออกกฎหมายได้ตามอำเภอใจโดยอาศัยเสียงข้างมากปราศจากการตรวจสอบ

การดำเนินการพิจารณาและลงมติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 122 มาตรา 125 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง มาตรา 126 วรรคสาม มาตรา 291 (1) (2) และ (4) และมาตรา 3 วรรคสอง ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมีเนื้อความที่เป็นสาระสำคัญขัดแย้งต่อหลักการพื้นฐานและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ผ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 วรรคหนึ่ง

3) ต้องยุบพรรคการเมือง และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่เกี่ยวข้องหรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า ยังไม่เข้าเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 68 วรรคสาม และวรรคสี่ จึงให้ยกคำร้องในส่วนนี้

### 3.2.3 ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภาพัฒนาปฏิรูปแห่งชาติ)

ภายหลังจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เข้ายึดและควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 และประกาศให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ล้มสลุกลง ยกเว้นความในหมวด 2 พระมหากษัตริย์ เพื่อนำความสุขที่สูญหายไปนานกลับคืนสู่ประชาชน ด้วยการปฏิรูปกฎเกณฑ์บางเรื่องที่เคยเป็นชนวนความขัดแย้ง ไร้ทางออกในยามวิกฤติชาติประสิทธิภาพหรือไม่เป็นธรรมให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ จึงประกาศแต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 32 ให้ประธานสภาพัฒนาปฏิรูปแห่งชาติ แต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญจำนวน 36 คน ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ นำความเห็นหรือข้อเสนอแนะของสภาพัฒนาปฏิรูปแห่งชาติ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี คณะรักษาความสงบแห่งชาติ และความเห็นของประชาชน รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาด้วย โดยคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดสาระสำคัญของวุฒิสภา ดังนี้

#### 3.2.3.1 ที่มาของวุฒิสภา

วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่เกินสองร้อยคนซึ่งมาจากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด จังหวัดละหนึ่งคน และมาจากการสรรหาเท่ากับจำนวนรวมข้างต้นหักด้วยจำนวนสมาชิก

วุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง แยกเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งกับสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหา ดังนี้<sup>161</sup>

1) สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง

สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง มาจากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด จังหวัดละหนึ่งคน โดยให้เป็นการเลือกตั้งโดยตรงและลับ และใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง ในกรณีที่มีจังหวัดเพิ่มขึ้น ให้ลดจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิและคุณธรรมด้านการเมือง ความมั่นคงฯ ตามมาตรา 118 (4) เมื่อถึงคราวที่มีการสรรหา และเพิ่มจำนวนสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัดให้ได้เท่าจำนวนจังหวัดที่เพิ่มขึ้น

2) สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหา ได้แก่

(1) ผู้ซึ่งเคยเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนซึ่งดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงหรือเทียบเท่าซึ่งเป็นตำแหน่งบริหาร และข้าราชการฝ่ายทหารซึ่งดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด หรือ ผู้บัญชาการเหล่าทัพ ซึ่งมาจากการสรรหา จำนวนประเภทละไม่เกินห้าคน

(2) ผู้แทนสภาวิชาชีพ องค์กรวิชาชีพ หรืออาชีพ ที่เป็นนิติบุคคลและมีกฎหมายจัดตั้ง ซึ่งมาจากการสรรหา จำนวนไม่เกินสิบห้าคน

(3) ผู้แทนองค์กรที่เป็นนิติบุคคลหรือจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ด้านเกษตรกรรม ด้านแรงงาน ด้านวิชาการและการศึกษา ด้านชุมชน และด้านท้องถิ่นและท้องที่ ซึ่งมาจากการสรรหา จำนวนด้านละไม่เกินหกคน

(4) ผู้ทรงคุณวุฒิและคุณธรรมด้านการเมือง ความมั่นคง การบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายกระบวนการยุติธรรม การเศรษฐกิจ การสาธารณสุข สิ่งแวดล้อมและผังเมือง ทรัพยากรธรรมชาติ พลังงาน วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สังคมและชาติพันธุ์ ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม คุ่มครองผู้บริโภค ด้านเด็กและเยาวชน ด้านสตรี ด้านผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส ประชาชนชาวบ้าน ผู้ประกอบวิชาชีพอิสระ และด้านอื่น ซึ่งมาจากการสรรหา รวมกันแล้วมีจำนวนไม่เกินหกสิบแปดคน

3.2.3.2 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภา (ร่างรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 120, 121, 122)

1) ผู้มีสิทธิสมัครหรือได้รับการเสนอชื่อเป็นสมาชิกวุฒิสภาต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

<sup>161</sup> มาตรา 118 ของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภาพัฒนาปฏิรูปแห่งชาติ)

- (1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
  - (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์ในวันที่ประกาศให้เริ่มกระบวนการให้ได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา
  - (3) มีคุณสมบัติตามมาตรา 118 และสำหรับผู้มีสิทธิสมัครตามมาตรา 118 (5) ต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา 107 (3) ด้วย
  - (4) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า สำหรับสมาชิกวุฒิสภามาตรา 118 (1) (2) (4) และ (5)
  - (5) ได้แสดงสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้ย้อนหลังเป็นเวลาสามปีต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้แต่เป็นผู้ซึ่งไม่มีรายได้ตามที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องยื่นแบบแสดงรายการภาษี
  - (6) คุณสมบัติอื่นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา
- 2) ผู้มีสิทธิสมัครหรือได้รับการเสนอชื่อเป็นสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้
- (1) เป็นบุพการี คู่สมรส หรือบุตรของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น
  - (2) เป็นสมาชิกพรรคการเมือง ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งในพรรคการเมือง หรือตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ ภายในระยะเวลาห้าปีก่อนวันที่ประกาศให้เริ่มกระบวนการให้ได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา
  - (3) ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ภายในระยะเวลาสองปีก่อนวันที่ประกาศให้เริ่มกระบวนการให้ได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา
  - (4) เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา 108 (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (10) (12) (13) (14) (15) หรือ (16)
  - (5) เป็นรัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมือง หรือเคยเป็นแต่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วยังไม่เกินห้าปีในวันที่ประกาศให้เริ่มกระบวนการให้ได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา
  - (6) สมาชิกวุฒิสภาจะเป็นรัฐมนตรี ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น หรือผู้ดำรงตำแหน่งใด ในองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มิได้

(7) บุคคลผู้เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกภาพสิ้นสุดลงมาแล้วยังไม่เกินสองปี จะเป็น รัฐมนตรีหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือผู้ดำรงตำแหน่งใดในองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มิได้

### 3.2.3.3 บทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา

#### 1) ด้านนิติบัญญัติ

(1) ร่างพระราชบัญญัติ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณา ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอตามมาตรา 142 วรรคห้า และลงมติเห็นชอบแล้ว ให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา วุฒิสภาต้องพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานั้นให้เสร็จภายใน 60 วัน แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน ถ้าวุฒิสภาพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติไม่แล้วเสร็จภายในกำหนด ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัตินั้น (ร่างรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 147)

(2) พิจารณาอนุมัติพระราชกำหนด ซึ่งเมื่อมีการประกาศใช้บังคับพระราชกำหนดแล้ว ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ หากสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ พระราชกำหนดนั้นก็ตกไปโดยไม่ต้องส่งให้วุฒิสภาพิจารณา แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติ และสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติอีกครั้ง หากสภาผู้แทนราษฎรมติยืนยันด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป (ร่างรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 177)

(3) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งวุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภามีบทบาทอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขเพิ่มเติม กรณีสมาชิกวุฒิสภาร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเข้าชื่อเสนอญัตติขอแก้ไข เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (ร่างรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 270 (1))

(4) การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะเสนอได้โดยสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา (ร่างรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 154 (2))

(5) การควบคุมการตรากฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นตกไป ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นกลับคืนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไปตามลำดับ ให้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว เพื่อมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และมติในการแก้ไข

เพิ่มเติมให้ใช้คะแนนเสียง ไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา (ร่างรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 157 วรรคสอง วรรคสาม)

(6) กรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติ และพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือเมื่อพ้น 90 วันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องปรึกษาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ ถ้ารัฐสภามีมติยืนยันด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยหรือพระราชทานคืนมาภายใน 30 วัน ให้นายกประกาศในราชกิจจานุเบกษาเสมือนหนึ่งว่าทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว (ร่างรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 152)

นอกจากนี้สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือทั้งสองสภารวมกัน จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา ประธานรัฐสภา แล้วให้ประธานแห่งสภา ส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้พิจารณาวินิจฉัย และแจ้งนายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า (ร่างรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 158 (1))

วุฒิสภามีอำนาจตราข้อบังคับการประชุมได้ตามร่างรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 138 เมื่อวุฒิสภาให้ความเห็นชอบกับข้อบังคับการประชุมแล้ว ก่อนประกาศใช้ ให้ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องกระทำให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันได้รับเรื่อง กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป หากข้อความนั้นเป็นสาระสำคัญ ให้ข้อบังคับการประชุมนั้นเป็นอันตกไป

2) ด้านการเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลดำรงตำแหน่งต่างๆ ดังนี้

วุฒิสภาต้องพิจารณาให้บุคคลดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฯ โดยให้วุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น รวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน เสนอวุฒิสภาประกอบการพิจารณา ดังต่อไปนี้

(1) วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคล เพื่อแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้ง ทั้งนี้ กรรมการ 5 คนพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา และให้ผู้ซึ่งได้รับความเห็นชอบประชุมเลือกกันเองให้เป็นประธานกรรมการการเลือกตั้ง ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ (ร่างรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 244)

(2) วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวนเก้าคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาเพื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ (ร่างรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 215)

(3) วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคล เพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวนเจ็ดคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา (ร่างรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 252)

(4) วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคล เพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจำนวนเก้าคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา (ร่างรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 253)

(5) วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคล เพื่อแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบด้วยกรรมการ จำนวน 7 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา (ร่างรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 255)

(6) วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคล เพื่อแต่งตั้งเป็นผู้ตรวจการแผ่นดิน จำนวน 3 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา (ร่างรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 256)

### 3) ด้านการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งต่างๆ ดังนี้

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ) พุทธศักราช .... ได้กำหนดให้รัฐสภาและวุฒิสภา มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อว่ากระทำทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง รัฐสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งโดย สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภามีมติให้ถอดถอนได้ ดังนี้

(1) ให้รัฐสภามีอำนาจพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา (ร่างรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 238 วรรคแรก)

(2) ให้วุฒิสภามีอำนาจพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาหรือตุลา

การ พนักงานอัยการ ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานของรัฐหรือเทียบเท่า (ร่างรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 238 วรรคสอง วรรคสาม)

การร้องขอให้ถอดถอนนั้น กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา ร้องขอต่อประธานรัฐสภาหรือประธานวุฒิสภา (ร่างรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 239)

เมื่อได้รับคำร้องขอแล้ว ให้ประธานรัฐสภาหรือประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนให้แล้วเสร็จโดยเร็ว เมื่อไต่สวนเสร็จแล้ว ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทำรายงานเสนอต่อประธานรัฐสภา โดยในรายงานดังกล่าวต้องระบุให้ชัดเจนว่าข้อกล่าวหาตามคำร้องขอข้อใดมีมูลหรือไม่ เพียงใด มีพยานหลักฐานที่ควรเชื่อได้อย่างไร ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ว่าข้อกล่าวหาใดมีมูล ให้ดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหาข้อนั้นเป็นอันตกไป (ร่างรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 240)

เมื่อได้รับรายงานตามวรรคห้าแล้ว ให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการประชุมรัฐสภาเพื่อพิจารณากรณีดังกล่าวโดยเร็ว ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งรายงานให้นอกสมัยประชุมให้ประธานรัฐสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อมีพระบรมราชโองการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญ และให้ประธานรัฐสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

สมาชิกรัฐสภามีอิสระในการออกเสียงลงคะแนนซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ มติที่ให้ถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่ง ให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของรัฐสภาและให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการลงคะแนนเสียง คะแนนเสียง และผลของการลงคะแนนเสียงตาม มาตรา 74 วรรคห้า และวรรคหก มาใช้บังคับโดยอนุโลม

#### 4) การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

(1) การตั้งกระทู้ถาม โดยที่สมาชิกวุฒิสภาแต่ละคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมีหน้าที่ตอบโดยเร็ว แต่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมีสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน (ร่างรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 159)

(2) การอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาโดยไม่มีการลงมติ โดยที่สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหา

สำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีกรรมสิทธิ์ได้ ซึ่งการขอเปิดอภิปรายทั่วไปนี้กระทำได้เพียงครั้งเดียวในสมัยประชุมหนึ่ง (ร่างรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 163)

(3) กรณีมีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน นายกรัฐมนตรีจะแจ้งไปยังรัฐสภาขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา เพื่อขอรับฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งรัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้ (ร่างรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 180)

(4) การตั้งคณะกรรมการ โดยที่วุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และเลือกสมาชิกหรือบุคคลที่มีได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา แล้วรายงานต่อวุฒิสภา โดยที่มติตั้งคณะกรรมการวิสามัญนั้น ต้องระบุกิจการหรือเรื่องให้ชัดเจนและไม่ซ้ำหรือซ้อนกัน (ร่างรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 139)

#### 3.2.3.4 การควบคุมตรวจสอบสมาชิกวุฒิสภา

สมาชิกวุฒิสภาต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีหน้าที่รับผิดชอบต่อประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย สมาชิกวุฒิสภาจึงได้รับเอกสิทธิ์คุ้มครองเป็นการเฉพาะเพื่อให้สามารถทำหน้าที่ดังกล่าวได้ ส่วนสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากสรรหาต้องรับผิดชอบต่อองค์กรต่างๆ ในภาควิชาการ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาชีพและภาคอื่น ที่เป็นผู้เสนอชื่อตน คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดทำบัญชีรายชื่อและตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม เสนอต่อคณะกรรมการสรรหา ซึ่งหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา รวมทั้งองค์ประกอบที่มาของคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

สมาชิกวุฒิสภามีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สมาชิกวุฒิสภาผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้ง ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนอเรื่องให้ศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค ถ้าศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาควินิจฉัยว่าสมาชิกวุฒิสภากระทำความผิด ให้พ้นจากตำแหน่งในวันที่ศาลวินิจฉัย และต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือตำแหน่งอื่นเป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลวินิจฉัย (มาตรา 232)

สมาชิกวุฒิสภาต้องไม่กระทำการที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวม ไม่กระทำการอันเป็นการขัดกันของบทบาทและตำแหน่งและไม่กำหนดนโยบาย

หรือเสนอกฎหมายหรือกฎซึ่งเอื้อประโยชน์ต่อกิจการที่ดิน คู่สมรส บุตร หรือบิดามารดา มีส่วนได้เสีย อยู่ และต้อง 1. ไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือ ตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น 2. ไม่รับหรือแทรกแซงหรือ ก้าวก้าวยการเข้ารับสัมปทานจากรัฐ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเข้าเป็น คู่สัญญากับรัฐ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือ เข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะ ดังกล่าว ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม 3. ไม่รับเงินหรือประโยชน์ใดๆ (มาตรา 233, 234, 237)

สมาชิกวุฒิสภาคนใดมีพฤติการณ์ร้ายรอยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่า กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจ ใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนสมาชิก วุฒิสภาผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้ (มาตรา 238)

## บทที่ 4

### ศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับบทบาท ที่มา อำนาจหน้าที่ คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม และการควบคุมตรวจสอบวุฒิสภาไทย

ระบบรัฐสภานั้นได้ถือกำเนิดมาจากวิวัฒนาการในทางประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นแม่แบบของระบบรัฐสภา รัฐสภานั้นมีความสัมพันธ์กับรัฐบาลเป็น “ระบบรัฐสภาแบบอำนาจคู่” (Dualist) ที่มีกลไกการตรวจสอบซึ่งกันและกัน อย่างไรก็ตามกลไกการถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารได้แปรเปลี่ยนไปจากเดิม โดยฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารได้หลอมรวมอำนาจหน้าที่การตรากฎหมาย และการบริหารไว้ภายในกลุ่มอำนาจเดียวกัน ซึ่งเท่ากับเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดทั้งในทางนิติบัญญัติและในทางบริหาร เช่นนี้ส่งผลให้ระบบรัฐสภาเปลี่ยนแปลงโคลงสร้างมาเป็น “ระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดี่ยว” (Monist) ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้หลักการคานอำนาจและถ่วงดุลอำนาจในระบบรัฐสภาเปลี่ยนแปลงไป เสียงข้างน้อยในรัฐสภาไม่สามารถตรวจสอบเสียงข้างมากได้ เกิดปัญหาความไร้ประสิทธิภาพของการถ่วงดุลอำนาจของรัฐสภา

สำหรับประเทศไทย ก็ประสบปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพการถ่วงดุลอำนาจของรัฐสภาเช่นเดียวกัน นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ถึงปัจจุบัน รวมเป็นระยะเวลา 84 ปีของระบบการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหลายครั้ง เพราะต้องการปฏิรูปการเมือง การปฏิรูปการเมืองภายหลังปี พ.ศ.2535 เป็นการปฏิรูปการเมืองที่มุ่งเน้นเสถียรภาพของรัฐบาลที่ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง ให้มีสิทธิเสรีภาพมากขึ้น โดยกำหนดให้มีองค์กรอิสระคอยตรวจสอบการทำงานที่ แต่ก็ไม่เป็นไปตามที่คาดหวัง เพราะองค์กรอิสระที่หวังจะให้มีความเป็นกลางมีอิสระ ก็ถูกแทรกแซงเพื่อรักษาสถานภาพของฝ่ายบริหาร เกิดปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองของไทยในปัจจุบันที่ค่อนข้างรุนแรง และมีแนวโน้มจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น สังคมมีความแตกแยกกัน แบ่งกันเป็นฝ่ายเสื้อสีเหลืองและฝ่ายเสื้อสีแดง จะมีองค์กรใดบ้างที่สามารถช่วยแก้ไขหรือลดความขัดแย้งดังกล่าว ซึ่งวิธีแก้ไขความขัดแย้งที่ได้ผลประการหนึ่งก็คือ “การปฏิรูปการเมือง” แต่ปัญหาดังกล่าวก็ยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่องจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 จนกระทั่งเกิดการรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 สาเหตุเพราะระบบรัฐสภาไม่มีประสิทธิภาพ ฝ่ายค้านไม่สามารถควบคุมตรวจสอบการบริหารของฝ่ายรัฐบาลได้

ด้วยเหตุนี้ วุฒิสภาในฐานะอยู่ในภาคส่วนสำคัญทางการเมือง เป็นสถาบันการเมืองที่มีวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์มายาวนาน มีขึ้นครั้งแรกในสมัยกรีก-โรมัน ในรูปแบบสภาที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ สภาที่ปรึกษามีวิวัฒนาการเรื่อยมา จนมีคนสามัญเข้าร่วมประชุมอยู่ด้วยจำนวนมาก ทำให้องค์ประกอบของสภามีความหลากหลายทางชนชั้นมากขึ้น เกิดความแตกต่างในเรื่องของฐานันดร และฐานะทางเศรษฐกิจ ทำให้มีกลุ่มผลประโยชน์ที่แตกต่างกันในรัฐสภา เป็นสาเหตุที่นำไปสู่การแยกตัวออกเป็นสองสภา ได้แก่ สภาสามัญ (House of Commons) และสภาขุนนาง (House of Lord) วิวัฒนาการของระบบรัฐสภาได้เกิดขึ้นไปพร้อมๆ กับพัฒนาการของแนวความคิดการปกครองในระบอบประชาธิปไตย วุฒิสภาจึงเป็นองค์สำคัญทางการเมือง สามารถทำให้เกิดระบบการตรวจสอบและสร้างดุลยภาพระหว่างสองสภา เกิดการถ่วงดุลและคานอำนาจกับสภาผู้แทนราษฎร ป้องกันการผูกขาดอำนาจทางการเมือง ทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์และเป็นปากเป็นเสียงแทนประชาชน ในบทนี้ผู้เขียนจะได้ศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับบทบาท ที่มา อำนาจหน้าที่ คุณสมบัติลักษณะต้องห้าม และการควบคุมตรวจสอบสมาชิกวุฒิสภาตามหลักการที่ปรากฏในทางทฤษฎีและในทางข้อเท็จจริง อันมีผลกระทบต่อเจตนารมณ์และความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ และจะได้นำเสนอแนวทางที่เหมาะสมกับประเทศไทย ดังนี้

#### 4.1 บทบาทของสมาชิกวุฒิสภา

บทบาทของวุฒิสภานั้นสำคัญมาก ก่อนจะกำหนดที่มาของวุฒิสภานั้น ควรจะต้องพิจารณาก่อนว่าต้องการให้วุฒิสภามีบทบาทอย่างไร เช่น บทบาทเป็นสภาตรายาง สภาพิเลียง สภากลั่นกรอง สภาตรวจสอบ สภาตุลและคาน สภาพหุนิยม สภาเต็มเต็ม สภาพลเมือง จึงจะกำหนดที่มาของวุฒิสภา เนื่องจากบทบาทของวุฒิสภาอาจส่งผลกระทบกับหน่วยงาน องค์กร หรือบุคคลอื่นได้ ประเทศไทยภายหลังจากคณะราษฎรได้ทำการยึดอำนาจและเปลี่ยนแปลงการปกครองจากรบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ.2475 มีรัฐสภาครั้งแรกเป็นระบบสภาเดียว เริ่มมีสภาผู้เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489 ประกาศใช้โดยสภาที่สองมีชื่อเรียกว่า “พฤษสภา” มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม มีบทบาทในการยับยั้งร่างกฎหมาย เมื่อถูกยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2490 จึงเปลี่ยนชื่อมาเป็น “วุฒิสภา” โดยให้มาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ กล่าวได้ว่านอกจากพฤษสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489 แล้ว วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญไทยฉบับต่อมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 วุฒิสภามาจากการแต่งตั้งทุกชุด จนถูกขนานนามว่า “สภาตรายาง” เนื่องจากแทนที่จะมีบทบาทในการกลั่นกรองกฎหมายในฐานะ “สภากลั่นกรอง” แต่กลับไปรับใช้อำนาจการเมืองแทน โดยมีบทบาทสำคัญในการเป็นผู้ค้ำจุนอำนาจและสร้างเสถียรภาพให้แก่รัฐบาล

เพราะมาจากการคัดเลือกของนายรัฐมนตรี และนายรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอชื่อขึ้นทูลเกล้าฯ แต่งตั้ง ซึ่งก็สอดคล้องกับสภาพสังคมวิทยาการเมืองไทยในขณะนั้น เนื่องจากประเทศไทยตกอยู่ในสภาวะการณ์ที่รัฐบาลไร้เสถียรภาพ การให้อำนาจนายรัฐมนตรีเสนอรายชื่อ และทูลเกล้าฯ ให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง เป็นการผ่อนคลายนโยบายความตึงเครียดทางการเมือง ทำให้รัฐบาลที่ได้รับการสนับสนุนจากวุฒิสภาไม่อาจถูกโค่นล้มโดยพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลในสภาผู้แทนราษฎรได้ง่ายนัก แต่การแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาก็พบว่ามีปัญหา เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่มาจากนายทหารทั้งในกองทัพและนอกราชการ รวมทั้งเป็นข้าราชการระดับปลัดกระทรวงที่มีแนวความคิดไปในทางอนุรักษนิยม ทำให้แนวคิดของสมาชิกวุฒิสภาแต่ละชุดไม่มีอะไรแตกต่างกัน การแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจึงเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง การตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารโดยวุฒิสภาจึงไม่สามารถกระทำได้อย่างแท้จริง ประเทศไทยภายหลังจากคณะราษฎรได้ทำการยึดอำนาจและเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 มีรัฐสภาครั้งแรกเป็นระบบสภาเดี่ยว เริ่มมีสภาคู่เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 ประกาศใช้โดยสภาที่สองมีชื่อเรียกว่า “พฤษสภา” มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม มีบทบาทในการยับยั้งร่างกฎหมาย เมื่อถูกยกเลิก รัฐธรรมนูญฉบับต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2490 จึงเปลี่ยนชื่อมาเป็น “วุฒิสภา” โดยให้มาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ กล่าวได้ว่า นอกจากพฤษสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 แล้ว วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญไทยฉบับต่อมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 วุฒิสภามาจากการแต่งตั้งทุกชุด จนถูกขนานนามว่า “สภาตรายาง” เนื่องจากแทนที่จะมีบทบาทในการกลั่นกรองกฎหมายในฐานะ “สภาถ่วงดุล” แต่กลับไปรับใช้อำนาจการเมืองแทน โดยมีบทบาทสำคัญในการเป็นผู้ค้ำจุนอำนาจและสร้างเสถียรภาพให้แก่รัฐบาล เพราะมาจากการคัดเลือกของนายรัฐมนตรี และนายรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอชื่อขึ้นทูลเกล้าฯ แต่งตั้ง ซึ่งก็สอดคล้องกับสภาพสังคมวิทยาการเมืองไทยในขณะนั้น เนื่องจากประเทศไทยตกอยู่ในสภาวะการณ์ที่รัฐบาลไร้เสถียรภาพ การให้อำนาจนายรัฐมนตรีเสนอรายชื่อ และทูลเกล้าฯ ให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง เป็นการผ่อนคลายนโยบายความตึงเครียดทางการเมือง ทำให้รัฐบาลที่ได้รับการสนับสนุนจากวุฒิสภาไม่อาจถูกโค่นล้มโดยพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลในสภาผู้แทนราษฎรได้ง่ายนัก แต่การแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาก็พบว่ามีปัญหา เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่มาจากนายทหารทั้งในกองทัพและนอกราชการ รวมทั้งเป็นข้าราชการระดับปลัดกระทรวงที่มีแนวความคิดไปในทางอนุรักษนิยม ทำให้แนวคิดของสมาชิกวุฒิสภาแต่ละชุดไม่มีอะไรแตกต่างกัน การแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจึงเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง การตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารโดยวุฒิสภา จึงไม่สามารถกระทำได้อย่างแท้จริง

ในช่วงที่ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 เกิดกระแสเรียกร้องให้มีการปฏิรูประบบการเมือง พุ่งแรงถึงขีดสุด ประชาชนในสังคมมีความตื่นตัวเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง

การเมือง หรือสิทธิพลเมือง อย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน นำไปสู่การร่างรัฐธรรมนูญ โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม จำนวน 99 คน ได้ดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งใช้โครงสร้างทางการเมืองเป็นระบบรัฐสภา ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา เนื่องจากว่าระบบรัฐสภาที่ผ่านมามีปัญหา คือ ฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถถ่วงดุลตรวจสอบฝ่ายบริหารได้ จึงต้องเปลี่ยนบทบาทให้วุฒิสภาเป็นองค์กรที่คานอำนาจกับสภาผู้แทนราษฎร ไม่ให้วุฒิสภาเป็นฐานของรัฐบาลอีกต่อไป ระหว่างการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ศาสตราจารย์ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้ชี้แจงต่อที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ.2540 ว่า<sup>162</sup>

โดยเหตุที่ให้หน้าที่วุฒิสภาเป็นหน้าที่การตรวจสอบเป็นหลัก คือ ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งองค์กรทุกองค์กรที่เป็นองค์กรตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญนี้ และเป็นสภาเดียวที่ลงมติถอดถอนนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาด้วยกันเอง ถอดถอนองค์กรตรวจสอบทั้งหลายได้ โดยเป็นผู้กล่าวหาเองไม่ได้ อันเป็นการยึดหลักการแยกหน้าที่ให้ชัดเจน

แสดงให้เห็นว่าเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ต้องการให้วุฒิสภามีบทบาทเป็นสภาตรวจสอบ กล่าวคือ ตรวจสอบอำนาจการเมืองทั้งหมด ทั้งฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ มีอำนาจหน้าที่ในการเลือก แต่งตั้ง ให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ และถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง วุฒิสภาจึงมีบทบาทอำนาจหน้าที่มากกว่ารัฐธรรมนูญในอดีตที่ผ่านมา จากข้อกำหนดดังกล่าววุฒิสภาจะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความอิสระและเป็นกลางมากที่สุด โดยเฉพาะการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบ และถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง เกิดข้อเรียกร้องถึงความชอบธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภา ดังนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 จึงกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรง

<sup>162</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักงานการประชุมและชวเลข, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 26 (เป็นพิเศษ) (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540) อ้างถึงใน เกียรติภูมิ นิลสุข, ปัญหาของสถาบันการเมือง: ศึกษากรณีวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), หน้า 221.

ในการเลือกตั้งครั้งแรกเมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2543 ข้อเท็จจริงปรากฏว่าวุฒิสภาเป็นเครือญาติกับนักการเมือง ประมาณ 20 คน<sup>163</sup> มีความสัมพันธ์กับนักการเมือง พรรคการเมือง พรรคประชาธิปัตย์ 28 คน พรรคความหวังใหม่ 19 คน พรรคชาติไทย 18 คน พรรคไทยรักไทย 10 คน พรรคชาติพัฒนา 8 คน พรรคกิจสังคม 5 คน พรรคเอกภาพและพรรคราษฎรพรรคละ 2 คน เหลือ 107 คน<sup>164</sup>

สมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่ จึงมีฐานมาจากกลุ่มการเมือง มีหัวคะแนนกลุ่มเดียวกันกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่จึงมีความเกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองหรือนักการเมือง ทำให้วัตถุประสงค์ของการตรวจสอบจึงไม่เกิดขึ้น เพราะเป็นฐานอำนาจเดียวกัน มีการแทรกแซงจากนักการเมืองและพรรคการเมืองมาตั้งแต่การเลือกตั้งจนถึงการปฏิบัติหน้าที่ สมาชิกวุฒิสภาจึงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้สมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ทำให้ระบบการตรวจสอบนักการเมืองเสียไปทั้งระบบ วุฒิสภาจึงกลายเป็นสถาบันการเมืองที่ประสบความล้มเหลวในการเป็นสภาตรวจสอบ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ร่างขึ้นโดยใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 เป็นแม่แบบ โดยได้แก้ไขสาระสำคัญเกี่ยวกับวุฒิสภาจากเดิมไว้หลายประการ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยสองสภา คือ วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร และได้บัญญัติให้มีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาเข้ามาเป็นองค์ประกอบร่วมกับ สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งในสัดส่วนที่เท่าเทียมกัน เพื่อให้โอกาสแก่ประชาชนทุกภาคส่วนทุกสาขาอาชีพได้มีบทบาทในการทำหน้าที่ของวุฒิสภาให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติได้อย่างรอบคอบ ให้มีดุลยภาพระหว่างกัน โดยได้กำหนดบทบาทของวุฒิสภาให้เป็นองค์กรตรวจทานกลั่นกรองการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และถ่วงดุลอำนาจกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้อำนาจสมาชิกวุฒิสภาในการตรวจสอบถอดถอนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ ในกรณีที่ถูกล่อลวงหาว่ามีพฤติการณ์ร้ายวร้ายผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่า จงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มีเจตนารมณ์ให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นอิสระจาก

<sup>163</sup> มาตรา 118 ของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ) พ.ศ. ....

<sup>164</sup> “เลือกตั้ง สว. สะท้อนภาพรัฐบาลตามเจตนารมณ์ประชาชน,” มติชน (6 มีนาคม 2543) อ้างถึงใน เกียรติภูมิ นิลสุข, ปัญหาของสถาบันการเมือง: ศึกษากรณีวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), หน้า 221.

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะหากสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกัน ย่อมไม่อาจคาดหวังได้ว่า จะมีการตรวจสอบอย่างตรงไปตรงมา อันเป็นการขัดกับหลักการดุลและคานอำนาจซึ่งกันและกัน ทำให้หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันของระบบสองสภาต้องสูญเสียไป ฝ่ายการเมืองจะสามารถควบคุมอำนาจเหนือรัฐสภาได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ดังนั้นจึงกำหนดให้วุฒิสภามีบทบาทในการตรวจสอบถ่วงดุลกับสภาผู้แทนราษฎร และมีบทบาทเป็นตัวแทนของกลุ่มสาขาอาชีพต่างๆ

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ) กำหนดให้วุฒิสภามีบทบาทเป็นสภาพหุ้ยม มีบทบาทเป็นสภาตรวจสอบ และบทบาทเป็นตัวแทนกลุ่มสาขาอาชีพต่างๆ เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550

ผู้ศึกษาเห็นว่า ระบบรัฐสภานั้นมีกลไกการตรวจสอบซึ่งกันและกัน ซึ่งประเทศเสรีประชาธิปไตยที่ใช้ระบบรัฐสภานั้น ได้มีการปฏิรูปรัฐธรรมนูญวางระบบความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างองค์กรให้มีการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างองค์กรในทางการเมืองให้มีประสิทธิภาพ และแก้ไขวิกฤตในทางการเมืองได้ ประเทศไทยก็ประสบปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพการถ่วงดุลอำนาจของระบบรัฐสภาเช่นกัน โดยได้พยายามปฏิรูประบบรัฐสภาหลายครั้ง เช่น ให้มีศาลรัฐธรรมนูญเข้ามาถ่วงดุลอำนาจเสียงข้างมากในรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 แต่ก็มีปัญหาอย่างต่อเนื่อง เพราะระบบพรรคการเมือง ทำให้ฝ่ายค้านไม่สามารถทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ และปัญหาวัฒนธรรมการเมืองไทยด้วย ดังนั้น ในการแก้ไขปัญหาคือความไม่มีประสิทธิภาพการถ่วงดุลอำนาจของระบบรัฐสภานั้น ควรปฏิรูปองค์กรรัฐสภาเอง ไม่ควรจะให้องค์กรอื่นเข้ามาแก้ไข วุฒิสภาเป็นองค์กรสำคัญของรัฐสภาสามารถทำให้เกิดกลไกการควบคุมตรวจสอบการบริหารของฝ่ายรัฐบาลได้ วุฒิสภาจึงเป็นองค์กรที่สามารถทำให้การปฏิรูปการเมืองบรรลุเป้าหมายได้ ระบบรัฐสภาไทยนั้นยังควรเป็น “ระบบสภาคู่” (Bicameral) ประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เพราะระบบสภาคู่ทำให้เกิดการตรวจสอบและสร้างดุลยภาพระหว่างสองสภา ส่วนวุฒิสภานั้นควรมีบทบาทเป็น “สภาคานและถ่วงดุลอำนาจสภาผู้แทนราษฎร” เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านไม่สามารถควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ วุฒิสภาจึงเป็นองค์กรที่ได้รับการคาดหวังว่าจะเป็นกลางทางการเมืองและเป็นองค์กรที่สามารถคานอำนาจกับสภาผู้แทนราษฎรและฝ่ายบริหารได้ หากไม่มีวุฒิสภาจะทำให้อำนาจทางการเมืองของพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภากลายเป็นอำนาจที่ไม่มีอำนาจอื่นใดคอยถ่วงดุล หรือตรวจสอบได้ ด้วยเหตุนี้ บุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาจะต้องมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความเป็นอิสระเป็นอย่างสูง จึงจะดำเนินการตามบทบาทนี้ได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากไม่มีผลประโยชน์ของพรรคการเมืองและผลประโยชน์อย่างอื่นทับซ้อน เช่นนี้ จะทำให้วุฒิสภาสามารถทำหน้าที่รักษาและปกป้องผลประโยชน์ของชาติได้อย่างเต็มที่ แต่อย่างไรก็ตามการถ่วงดุลของ

วุฒิสภาเป็นเพียงเพื่อให้เกิดความรอบคอบในเรื่องต่างๆ เช่น การกลั่นกรองกฎหมาย เป็นต้น วุฒิสภานั้นควรจะมาจากตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ที่หลากหลาย กลุ่มผลประโยชน์ยังช่วยส่งเสริมประชาธิปไตยโดยประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของกลุ่ม กลุ่มผลประโยชน์ก็ทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์และเป็นปากเป็นเสียงแทนประชาชนพลเมืองของกลุ่มด้วย ป้องกันการผูกขาดอำนาจทางการเมืองและไม่เป็นการสะท้อนภาพเดียวกันกับสภาผู้แทนราษฎร แต่จะต้องเป็นองค์กรที่ถ่วงดุลและคานอำนาจกับสภาผู้แทนราษฎร

ดังนั้น บทบาทของวุฒิสภาจึงเป็นเครื่องบ่งบอกถึงที่มาของวุฒิสภา คือ หากวุฒิสภามีบทบาทเป็นสภากลั่นกรอง สภาคานและถ่วงดุลอำนาจสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาก็ย่อมมีที่มาจากแหล่งใดก็ได้แล้วแต่ความเหมาะสม เห็นว่าควรจะมีเชื่อมโยงกับประชาชนด้วย แต่ไม่ควรเลือกตั้งแบบเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีที่มาจากฐานของพรรคการเมือง แต่ควรเป็นการเลือกตั้งที่มีที่มาจากฐานกลุ่มอาชีพ อาจจะมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมก็ได้ แต่หากจะให้วุฒิสภามีบทบาทเป็น สภาแต่งตั้ง สภาตรวจสอบ สภาถอดถอน การใช้อำนาจในทางการเมือง เช่น วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 และร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ) โดยหลักแล้วต้องกำหนดที่มาให้เชื่อมโยงกับประชาชน ผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย โดยการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงหรือโดยการเลือกตั้งโดยอ้อมก็ได้ จากประสบการณ์ที่ผ่านมาองค์กรอื่นก็สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้ เช่น องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ศาล เป็นต้น

## 4.2 ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา

สมาชิกวุฒิสภานั้น จะมาจากการเลือกตั้ง จะมาจากการแต่งตั้งหรือสรรหา หรือมาจากการเลือกตั้งผสมกับแต่งตั้ง ต้องพิจารณาถึงบทบาทของวุฒิสภาเป็นสำคัญว่าต้องการให้วุฒิสภามีบทบาทอำนาจหน้าที่อย่างไร บทบาทเป็นสภาที่เล็ง บทบาทเป็นสภากลั่นกรอง บทบาทเป็นสภาตรวจสอบ จึงจะกำหนดที่มาของวุฒิสภาได้ การให้วุฒิสภามีบทบาทเป็นสภาตรวจสอบ เช่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 กำหนดให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน แนวความคิดนี้ทำให้ระบบรัฐสภามีเหตุผลขึ้น ระบบรัฐสภามีกลไกการตรวจสอบซึ่งกันและกันเรียกว่า ระบบรัฐสภาแบบอำนาจคู่ (Dualist) ให้มีการถ่วงดุลกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร การปฏิรูปความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างองค์กรให้มีการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างองค์กรทางการเมืองให้มีระบบตรวจสอบถ่วงดุล วุฒิสภาจึงเป็นองค์กรทางการเมืองหนึ่งที่สามารถออกแบบให้ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้ แต่การเลือกตั้งทำให้ วุฒิสภามีที่มาเหมือนสภาผู้แทนราษฎร เสมือนเป็นสภาเดียวกัน จึงควรกำหนดบทบาทและปฏิรูปที่มาของวุฒิสภา ให้มีความหลากหลาย สะท้อนต่อ

การจัดสรรทรัพยากรและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจด้วย เพื่อให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันของระบบสองสภา ดังนี้

วุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ตามทฤษฎีประชาธิปไตยถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ผู้แทนของประชาชนจึงต้องมาจากการเลือกตั้ง วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งประชาชนเป็นผู้เลือกโดยตรงจำนวน 200 คน โดยใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และคำนวณเกณฑ์จำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่แต่ละจังหวัดพึงมีตามสัดส่วนจำนวนประชากร และกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเลือกผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาได้เพียงหนึ่งคน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 เริ่มมีผลใช้บังคับมาตั้งแต่วันที่ 11 ตุลาคม 2540 จนถึงวันที่ 19 กันยายน 2549 รวมเวลา 9 ปีเศษ จากการศึกษาพบว่าสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ตามสัดส่วนประชากรโดยใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้สมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ สมาชิกวุฒิสภาเป็นกลุ่มเดียวกันกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีหัวคะแนนกลุ่มเดียวกัน สมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่จึงมีความเกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองหรือนักการเมือง หรืออยู่ภายใต้อำนาจของพรรคการเมือง ซึ่งเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต้องการให้วุฒิสภามีอำนาจหลักเป็นสภาตรวจสอบ กลับกันวุฒิสภาใช้อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ในทางมิชอบ เพื่อประโยชน์ของนักการเมืองอีกด้วย เห็นได้จากการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจต่างๆ ซึ่งองค์กรเหล่านี้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน แต่ได้ผู้ใช้อำนาจควบคุมตรวจสอบเป็นบุคคลกลุ่มเดียวกับนักการเมือง ทำให้การควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินไม่มีประสิทธิภาพขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภายังเป็นการได้เปรียบเสียเปรียบกัน กล่าวคือ คณะเสียงส่วนใหญ่จะไปกระจุกตัวอยู่กับผู้สมัครที่ประชาชนรู้จักอย่างกว้างขวาง ส่วนผู้ได้รับเลือกตั้งลำดับท้ายๆ จะมีคะแนนไม่มากนัก เห็นได้ชัดในเขตกรุงเทพมหานคร การเลือกตั้งมีการซื้อสิทธิขายเสียง ผู้สมัครรับเลือกตั้งถ้าไม่เข้าหานักการเมือง หรือผู้ใกล้ชิดนักการเมืองในจังหวัดนั้น เพื่ออาศัยฐานเสียงของนักการเมืองเหล่านั้นที่มีอยู่แล้วในการเลือกตั้งของตน ก็จะไม่ได้รับเลือกตั้ง ทำให้ขาดผู้มีความรู้ความสามารถ สิ่งเหล่านี้ย่อมเป็นการสะท้อนภาพของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือการเลือกตั้งในระดับจังหวัดไปโดยสภาพของข้อเท็จจริง วุฒิสภามีหน้าที่หลักในการกลั่นกรองกฎหมายและควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน มีอำนาจเลือกและแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบ และมีอำนาจถอดถอนข้าราชการ นักการเมือง และเจ้าหน้าที่ในองค์กรตรวจสอบต่างๆ เห็นได้ว่าสมาชิกวุฒิสภาต้องมีความรู้ความสามารถ เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ มีประสบการณ์และมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านจึงสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ แม้ว่าจะกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาต้องจบการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่าก็ตาม แต่อาจจะไม่ได้บุคคลที่มีความรู้

ความสามารถเนื่องจากฐานเสียงของนักการเมืองไม่ได้ สุดท้ายทำให้ผู้มีชื่อเสียงโด่งดังรวมทั้งนักการเมืองมีข้อได้เปรียบ

วุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ไม่ครอบคลุมกลุ่มต่างๆ ในสังคม บุคคลบางกลุ่มไม่ว่าจะเลือกตั้งอย่างไรไม่เคยได้รับเลือกตั้งเข้ามาได้เลย หรือได้มาจำนวนน้อย ทำให้ไม่มีตัวแทนของกลุ่มสาขาอาชีพต่างๆ ขาดความหลากหลายทางอาชีพ หากได้กลุ่มที่มีความหลากหลายเหล่านี้ก็จะเป็นการเสริมข้อบกพร่องของสภาผู้แทนราษฎรด้วย เนื่องจากในสภาผู้แทนราษฎรอาจไม่มีกลุ่มเหล่านี้

วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ที่มาจากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด โดยใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งและให้มีสมาชิกวุฒิสภาจังหวัดละหนึ่งคน โดยให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้หนึ่งเสียงและให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ ส่งผลให้ประชาชนในจังหวัดเป็นฐานที่มาของสมาชิกวุฒิสภาทำให้วุฒิสภากลายเป็นผู้แทนของจังหวัด ซึ่งเป็นฐานที่มาซ้ำซ้อนกับของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยตรงถึงแม้ว่าจะมีขนาดพื้นที่ที่กว้างขวางกว่าก็ตาม และยังเป็นปัญหาอยู่เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ผู้สมัครรับเลือกตั้งยังพยายามจัดตั้งฐานเสียงอยู่ โดยคำนวณได้ว่าจะต้องมีคะแนนเสียงเท่าใดจึงจะได้รับเลือกตั้ง มีปัญหาเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ถึงสัดส่วนของประชากรต่อจำนวนสมาชิกวุฒิสภาว่ามีความเหมาะสมหรือไม่อย่างไร เช่น กรณีกรุงเทพมหานคร ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 เคยมีสมาชิกวุฒิสภาได้ถึง 18 คน แต่ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 กรุงเทพมหานคร มีสมาชิกวุฒิสภาได้เพียง 1 คนเท่านั้น ซึ่งปัจจุบัน มีจำนวนประชากร 5,692,284 คน ในขณะที่จังหวัดระนองมีประชากร 177,089<sup>165</sup> คน มีวุฒิสภาได้ 1 คนเท่านั้น ซึ่งทำให้ผู้ที่จะมีสิทธิเลือกตั้งในจังหวัดใหญ่ๆ มีประชากรมากไม่กล้าตัดสินใจ เพราะพื้นที่กว้างใหญ่ หาเสียงยาก และไม่ทั่วถึง โอกาสได้รับเลือกตั้งมีน้อย ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภายังคงอาศัยฐานเสียงของนักการเมืองอยู่ บุคคลที่มีความรู้ความสามารถฐานเสียงของนักการเมืองไม่ได้ จึงไม่ยอมสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งบุคคลประเภทนี้ยังมีไม่น้อย เป็นที่น่าเสียดายความรู้ความสามารถของบุคคลเหล่านี้ ในการเลือกตั้งวุฒิสภาจึงอาจไม่ได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถหรือมีประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภา

วุฒิสภาที่มาจากการสรรหาจากการศึกษาพบว่าวุฒิสภาในประเทศอังกฤษซึ่งมีสภาขุนนาง (House of Lords) เป็นสภาสูงเนื่องจากมีเหตุผลในทางประวัติศาสตร์มายาวนาน ยังคงรักษาองค์ประกอบเดิมไว้อยู่ โดยเป็นสภาสูง แห่งเดียวในโลกที่มีการเข้าสู่ตำแหน่งมาจากการสืบตระกูลต่อ

<sup>165</sup> ประกาศสำนักทะเบียนกลาง เรื่อง จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร แยกเป็นกรุงเทพมหานครและจังหวัดต่างๆ ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2557, ราชกิจจานุเบกษา 132, ตอนพิเศษ 49ง (2 มีนาคม 2558), หน้า 13.

กันเป็นทอดๆ จากบิดาไปสู่บุตรชายคนโต และกำหนดให้บางตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาขุนนางโดยตำแหน่ง ส่วนสมาชิกที่มาจากการสรรหานั้นพบว่าได้ให้อำนาจตัวแทนที่ได้รับเลือกมาจากประชาชนเป็นผู้เลือกสมาชิกวุฒิสภาอีกทอดหนึ่ง คือ ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้เลือก ปัจจุบันสภาขุนนางได้ปรับเปลี่ยนสภาพไป ทำให้อำนาจลดลงจนน้อยกว่าสภาสามัญ สภาขุนนางทำหน้าที่ยับยั้งกฎหมายเพื่อชี้แจงให้ประชาชนทราบ และตรวจสอบทบทวนร่างพระราชบัญญัติที่มาจากสภาสามัญ

วุฒิสภาที่มาจากการสรรหาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มีจำนวน 74 คน โดยให้คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา สรรหาและคัดเลือกจากบัญชีรายชื่อที่คณะกรรมการการเลือกตั้งรวบรวมมาจากการ เสนอชื่อขององค์กรภาควิชาการ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาชีพ และภาคอื่นที่เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ซึ่งต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จ ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับบัญชีรายชื่อจากคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น เป็นการให้คณะบุคคลเพียง 7 คน สรรหาสมาชิกวุฒิสภาได้ แต่วุฒิสภามีอำนาจตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลได้ เป็นการเพิ่มอำนาจตุลาการให้เข้ามามีส่วนร่วมในการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา 74 คน และองค์กรอิสระอื่นอีก ถูกข้อครหาว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับ “อำมาตยาธิปไตย” ที่ให้อำนาจชนชั้นนำกับขุนนางผ่านวุฒิสภาในการสร้างฐานอำนาจ วุฒิสภาที่มาจากการสรรหาจึงไม่มีพื้นฐานทางประชาธิปไตย

การเสนอชื่อผู้มีสิทธิได้รับการสรรหาจากองค์กรภาคต่างๆ ในการสรรหาสมาชิกวุฒิสภานั้น มีปัญหาว่า องค์กรใดบ้างที่มีสิทธิที่จะเสนอชื่อบุคคลที่จะได้รับการสรรหา ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดว่าต้องเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายหรือนิติบุคคลที่ได้รับรองโดยกฎหมาย โดยจัดตั้งมาแล้วไม่น้อยกว่าสามปี และต้องมีชื่อองค์กรที่แสวงหากำไรหรือดำเนินกิจกรรมทางการเมือง เป็นการกำหนดคุณสมบัติที่กว้างและไม่ชัดเจน เช่น สหกรณ์ร้านค้า สมาคมครู สามารถเสนอชื่อได้ กรณีนี้เป็นองค์กรแสวงหากำไรหรือไม่ และปัญหาการลงทะเบียนองค์กร ซึ่งปกติแล้วควรมีการลงทะเบียนล่วงหน้า จะได้ตรวจสอบคุณสมบัติขององค์กรว่ามีสิทธิเสนอชื่อบุคคลหรือไม่ และจะได้จำแนกองค์กรให้ตรงกับภาคที่สังกัด แต่ในทางปฏิบัติแต่ละองค์กรได้ลงทะเบียนพร้อมกับการเสนอชื่อบุคคล และแต่ละองค์กรระบุเองว่าอยู่ภาคใด ก่อให้เกิดปัญหาองค์กรลงทะเบียนไม่ตรงกับภาคที่ตนควรสังกัด อาจมีเจตนาเสนอชื่อเข้ามาน้อยเพื่อมีโอกาสได้รับคัดเลือก ไม่มีหลักเกณฑ์และวิธีการที่ชัดเจนในการเสนอชื่อ เช่น ต้องมีมติของที่ประชุมให้เสนอ พบว่าบางรายไม่มีความเกี่ยวข้องใดๆ กับองค์กรที่เสนอชื่อ ปัญหาเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือในกระบวนการสรรหา และอาจทำให้ไม่ได้บุคคลที่มีความเหมาะสม และมีความหลากหลายในสาขาอาชีพต่างๆ

ประชาชนไม่ทราบที่มาและข้อมูลเกี่ยวกับตัววุฒิสภาที่มาจากการสรรหา ต่างจากการเลือกตั้ง ซึ่งประชาชนแสดงออกถึงเจตนารมณ์ในทางการเมืองโดยการให้ความยินยอม การตัดสินใจเลือกบุคคลเข้าทำหน้าที่ทางการเมืองจำเป็นต้องทราบแนวความคิด อุดมการณ์ ทักษะทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของผู้รับสมัคร เพราะการทำหน้าที่ที่ถ่วงดุลกฎหมาย รวมตลอดจนการแต่งตั้ง

ถอดถอนบุคคล เป็นการใช้ดุลพินิจมาจากพื้นฐานแนวความคิดและอุดมการณ์ การไม่ทราบข้อมูลต่างๆ อย่างเพียงพอ ย่อมทำให้เกิดความสงสัย ซึ่งกระบวนการสรรหาคณะกรรมการสรรหา 7 คน พิจารณาจากองค์กรต่างๆ นับพันคนคณะกรรมการสรรหาไม่สามารถรู้จักบุคคลที่ถูกเสนอได้ทั้งหมด การใช้อำนาจดุลพินิจแทนประชาชนหลายแสนคนในการสรรหา และมีอำนาจถอดถอนได้ ทำให้มีการกล่าววาระบบการได้มาของวุฒิสภาสรรหารไม่เป็นประชาธิปไตย

วุฒิสภาตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภาพัฒนาปฏิรูปแห่งชาติ) กำหนดให้วุฒิสภามาแบบผสมหรือพหุนิยม คือ มาจากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด จังหวัดละ 1 คน และมาจากการสรรหา เป็นการได้มาลักษณะเดียวกันกับการได้มาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 แม้ว่าการสรรหาจากบุคคลหลายกลุ่ม เช่น ผู้ซึ่งเคยเป็นข้าราชการ ผู้แทนสภาวิชาชีพ ผู้แทนองค์กรต่างๆ และผู้ทรงคุณวุฒิต่างๆ ซึ่งวิธีการสรรหายังไม่เป็นการเลือกตั้งโดยอ้อม เนื่องจากวิธีการสรรหาดังกล่าวยังไม่มีความเชื่อมโยงกับประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย

จากการศึกษาพบว่าวุฒิสภาในประเทศอังกฤษซึ่งมีสภาขุนนาง (House of Lords) เป็นสภาสูงเนื่องจากมีเหตุผลในทางประวัติศาสตร์มายาวนาน ยังคงรักษารูปแบบเดิมไว้อยู่ โดยเป็นสภาสูงแห่งเดียวในโลกที่มีการเข้าสู่ตำแหน่งมาจากการสืบทอดต่อกันเป็นทอดๆ และกำหนดให้บางตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาขุนนางโดยตำแหน่ง ส่วนอำนาจหน้าที่นั้นน้อยกว่าสภาสมาชิก สภาขุนนางทำหน้าที่ยับยั้งกฎหมายเพื่อชี้แจงให้ประชาชนทราบ และตรวจสอบทบทวนร่างพระราชบัญญัติที่มาจากสภาสมาชิกเท่านั้น หากพิจารณาเปรียบเทียบกลุ่มประเทศสหภาพยุโรปหรือกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว แต่ละประเทศมีรูปแบบที่มาของวุฒิสภาที่แตกต่างกัน ประเทศที่วุฒิสภามาจากการแต่งตั้งทั้งหมด เช่น ญี่ปุ่น ชิลี โปแลนด์ สาธารณรัฐเช็ก ประเทศที่วุฒิสภามาจากการแต่งตั้งทั้งหมด เช่น อังกฤษ ประเทศที่วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม เช่น ฝรั่งเศส เนเธอร์แลนด์ สโลวีเนีย ประเทศสเปน ประเทศที่ใช้รูปแบบผสมระหว่างการเลือกตั้งโดยตรงและโดยอ้อม เช่น ประเทศสเปน ประเทศที่ใช้รูปแบบผสมระหว่างการเลือกตั้งโดยตรงและการแต่งตั้ง เช่น ประเทศอิตาลี ประเทศที่ใช้รูปแบบผสมระหว่างการเลือกตั้งโดยอ้อมและการแต่งตั้ง เช่น ประเทศไอร์แลนด์ เห็นได้ว่า ประเทศต้นแบบประชาธิปไตยอย่าง เยอรมนี ฝรั่งเศส และอังกฤษ ไม่มีประเทศใดที่มีการเลือกตั้งวุฒิสภาโดยตรงเลย ฝรั่งเศสใช้รูปแบบการเลือกตั้งแบบทางอ้อม ส่วนกรณีของเยอรมนี และอังกฤษไม่มีวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งเลย

การกำหนดให้วุฒิสภามาจากการแต่งตั้งนั้น ไม่ได้ถือเป็นเรื่องที่ผิดปกติแต่อย่างใด สำคัญว่าจะให้วุฒิสภามีบทบาทอย่างไร เนื่องจากประเทศที่มีระบบสองสภา เกือบครึ่งหนึ่งกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง ในบรรดาประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหมด กรณีของอังกฤษ ถือว่ามีความน่าสนใจมากที่สุด เพราะประเทศที่ไม่มีวุฒิสภา มาจากการเลือกตั้งเลย จนวุฒิสภาอังกฤษถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า เป็นสถาบันที่ไม่มีความเป็นประชาธิปไตย และเป็นเสมือนสิ่งที่ผิดปกติ มากที่สุดสิ่ง

หนึ่งในสังคมอังกฤษ และถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า เป็นสภาที่ล้าสมัยและผิดยุคผิดสมัยมากที่สุดในกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมตะวันตกทั้งหมด

ผู้ศึกษาเห็นว่าบทบาทการเป็น “สภาตรวจสอบ” โดยกำหนดให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงโดยอิทธิพลของแนวคิด “ระบบรัฐสภาที่ทำให้มีเหตุผลขึ้น” ทดลองมาใช้แล้วในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 เช่น การมีนายกรัฐมนตรีสำรองไว้แทนนายกรัฐมนตรีที่ถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นรัฐมนตรีไม่ได้ เป็นต้น ทำให้ระบบรัฐสภามีกลไกตรวจสอบซึ่งกันและกันเป็น “ระบบรัฐสภาแบบอำนาจคู่” (Dualist) นั้น ได้ปรับเปลี่ยนให้กลไกการถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารไปจากเดิม โดยฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารได้หลอมรวมอำนาจหน้าที่การตรากฎหมาย และการบริหารไว้ภายในกลุ่มอำนาจเดียวกัน ซึ่งเท่ากับเป็นการเปลี่ยนแปลงมาเป็น “ระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดี่ยว” (Monist) แล้วทั้งสิ้นในทุกประเทศ

การนำระบบรัฐสภาแบบอังกฤษมาใช้ในแต่ละประเทศจึงก่อให้เกิดผลที่แตกต่างกันไป ถึงแม้ว่าจะมีหลักการเหมือนกัน ทั้งนี้ เนื่องจากแต่ละประเทศมีสภาพทางสังคมการเมืองและสภาพทางกฎหมายที่แตกต่างกัน การถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายรัฐสภากับฝ่ายรัฐบาลนั้นไม่ได้หมายความว่า จะเป็นการสร้างความสมดุลระหว่างทั้งสองฝ่ายได้เสมอไป ซึ่งสภาวะปัจจุบันเป็นไปได้ยากเพราะสภาพสังคมการเมืองสภาพเศรษฐกิจเป็นกลไกสำคัญที่กำหนดทิศทางการเมือง

ด้วยเหตุนี้ หลักการคานอำนาจและการถ่วงดุลอำนาจจึงต้องเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ทำให้ประเทศต่างๆ ที่ใช้ระบบรัฐสภายุโรปพยายามสร้างกลไกเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว เป็นระบบรัฐสภาสมัยใหม่ให้สอดคล้องกับสภาพสังคมวิทยาการเมืองของแต่ละประเทศ สำหรับประเทศไทยก็ประสบปัญหาการถ่วงดุลอำนาจของรัฐสภา เพราะปัญหาของระบบพรรคการเมือง และฝ่ายค้านในสภาไม่สามารถควบคุมตรวจสอบการบริหารของฝ่ายรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ เห็นควรปฏิรูปโครงสร้างระบบรัฐสภาเพื่อให้มีผลต่อการจัดสรรทรัพยากรและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ จึงควรกำหนดบทบาทให้วุฒิสภาเป็น “สภาคานและถ่วงดุลอำนาจสภาผู้แทนราษฎร”

ประเทศไทยเคยใช้วุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง วุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง วุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งผสมกับสรรหามาหมดแล้ว แต่ก็ประสบกับปัญหาทั้งสิ้น สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งก็ดี สรรหากี่ดีจะมีปัญหาในเรื่องความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยของวุฒิสภา ส่วนวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งนั้นแม้จะมีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตย แต่ก็มีฐานเสียงหรือหวัคะแนนเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้วุฒิสภาไม่ได้เป็นองค์กรที่เข้ามาช่วยถ่วงดุลและคานอำนาจกับสภาผู้แทนราษฎรเพราะมาจากฐานเสียงเดียวกันในทางการเมือง วิธีการเลือกตั้งจึงไม่อาจสะท้อนบทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในแง่ของการเป็นองค์กรถ่วงดุลได้ ดังนั้น วุฒิสภาของไทยต้องแก้ไขปัญหาเรื่องที่มา เห็นว่าที่มาของวุฒิสภาไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ซึ่งอาจจะกำหนดให้วุฒิสภามาจาก 2 ประเภท คือ สมาชิกโดยตำแหน่ง กับสมาชิกที่มาจากการสรรหา

จากกลุ่มองค์กรทางสังคม และตัวแทนสาขาอาชีพต่างๆ ก็ได้ ทั้งนี้ สมาชิกโดยตำแหน่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นผู้อาวุโส ที่เปี่ยมด้วยประสบการณ์ ความรู้ ความเชี่ยวชาญในเรื่องใดๆ เรื่องหนึ่งมากกว่าใครๆ ในสังคม รวมถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย วุฒิสภาจึงถูกคาดหวังว่าจะเป็นสภาแห่งความคิดที่สอง ที่คอยช่วยเหลือให้คำปรึกษา ชี้แนะ และหารือไตร่ตรองร่วมกับสภาล่าง รวมถึงการทำหน้าที่เป็น เบรก คอยยับยั้งอารมณ์ความรู้สึก ที่แปรปรวนผันผวนหรือไม่แน่นอน ของสาธารณชน

สมาชิกที่มาจากการสรรหา จากแนวความคิดว่าชาติเป็นองค์กรที่มีส่วนประกอบหลายอย่าง ไม่ใช่มีเพียงแต่บุคคลเท่านั้น หากแต่ประกอบไปด้วยหมู่คณะต่างๆ เช่น ครอบครัว หมู่คณะทางวิชาชีพ หมู่คณะในเศรษฐกิจ หมู่คณะในท้องถิ่น เป็นต้น เราสามารถพบความเป็นผู้แทนของชาติอย่างถูกต้องแท้จริงก็ต่อเมื่อเรามีหนทางทำให้ส่วนประกอบต่างๆ ของชาติมีผู้แทนของตนขึ้นมา ฉะนั้น การเป็นผู้แทน จึงมิใช่เป็นผู้แทนของบุคคลเท่านั้น แต่ยังเป็นผู้แทนของหมู่คณะที่ประกอบเป็นชาติและประโยชน์ส่วนได้เสียซึ่งหมู่คณะเหล่านี้เกี่ยวข้องอยู่ด้วย

การกำหนดที่มาของสมาชิกวุฒิสภาเช่นนี้ จะทำให้ได้สมาชิกวุฒิสภามีฐานที่มาแตกต่างกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้เกิดการถ่วงดุลและคานอำนาจกับสภาผู้แทนราษฎร มีความกระจายและหลากหลาย โดยปรับเปลี่ยนบทบาทของวุฒิสภาเช่นนี้ จะทำให้ได้ผู้แทนที่มีบทบาทต่างไปจากเดิม ทำให้การจัดสรรทรัพยากรและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่เป็นธรรมสามารถแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำหรือความขัดแย้งในสังคมให้เบาบางหรือยุติลงได้ การที่สมาชิกวุฒิสภาไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรง อาจจะถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยนั้น ในทางสากลประเทศที่มีระบบสภาคู่หลายประเทศก็ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรง เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส ไอร์แลนด์ เป็นต้น

ปัญหาก็คือ วิธีการสรรหาแบบใดที่จะเป็นหลักประกันว่าสามารถคัดสรรบุคคลที่มีคุณสมบัติใกล้เคียงกับหลักการปรัชญาข้างต้นได้ และเป็นที่ยอมรับ ทั้งนี้ วุฒิสภาจะต้องสะท้อนความเป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งจะได้เข้ามาถ่วงดุลกับส่วนกลางซึ่งกระทำการโดยฝ่ายรัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎร เพื่อป้องกันการผูกขาดอำนาจทางการเมืองของชนชั้นนำของสังคม โดยให้วุฒิสภาเป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เช่นนี้ จะทำให้มีการกระจายผลประโยชน์ไปยังส่วนต่างๆ ไม่ทำให้อำนาจรวมศูนย์อยู่ที่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเพียงลำพัง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างกลไกให้ตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ในทางพื้นที่เข้ามามีบทบาทในการคานอำนาจกับรัฐบาลส่วนกลางจะทำให้เกิดการประนีประนอม เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนในทางพื้นที่ต่างๆ ได้ ปัญหาอยู่ที่กระบวนการสรรหา เนื่องจากมีความยุ่งยาก จะต้องมีหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ชัดเจนว่าจะให้องค์กรต่างๆ เช่น สมาคม มูลนิธิ สรรหาผู้แทนของตนก่อนหรือแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเป็นผู้ดำเนินการสรรหา ทั้งนี้เพื่อให้คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา มีความน่าเชื่อถือ เป็นที่ยอมรับ กรรมการโดยส่วนใหญ่ต้องเป็นตำแหน่งที่ต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง

### 4.3 อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา

อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาโดยหลักแล้ว จะกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญโดยแบ่งเป็นด้านต่างๆ เช่น 1. ด้านนิติบัญญัติ 2. ด้านการให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งและถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง 3. ด้านการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน 4. ด้านอื่นๆ ซึ่งจะได้นำอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 และตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ) มาวิเคราะห์ ดังนี้

#### 4.3.1 ด้านนิติบัญญัติ

เป็นอำนาจหน้าที่เดิมที่มีมาในรัฐธรรมนูญทุกๆ ฉบับ แต่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 และตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ) กลายเป็นอำนาจหน้าที่รอง อำนาจหน้าที่หลักเป็นการตรวจสอบ จากการศึกษาพบว่ารัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศมักจะกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการพิจารณาร่างกฎหมายในฐานะสภาที่สองต่อจากการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ส่วนอำนาจในทางนิติบัญญัติของวุฒิสภาจะเท่ากับสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ ในรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน บางประเทศให้วุฒิสภาสามารถเสนอร่างกฎหมายได้ แต่อย่างไรก็ตาม ส่วนใหญ่เมื่อวุฒิสภามีความเห็นต่อร่างกฎหมายต่างไปจากสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญนานาประเทศมักจะกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ชี้ขาดในท้ายที่สุด

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 และตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ) ไม่ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจริเริ่มเสนอร่างกฎหมายทั่วไป ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินได้ แต่สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจริเริ่มเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ จากการศึกษาประเทศฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเสนอร่างกฎหมายได้เช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร ทำให้กฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมที่ควรเสนอไม่ได้รับการเสนอ โดยเหตุที่กฎหมายฉบับนั้นอาจไม่เป็นประโยชน์ต่อฝ่ายบริหาร ดังนั้นจึงเห็นควรให้ สมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มีสิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายได้เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงเช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาไม่ได้สังกัดพรรคการเมืองจึงไม่ต้องกังวลกับมติของพรรคการเมืองในการเสนอร่างกฎหมาย สมาชิกวุฒิสภามีหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติอยู่แล้วและไม่ได้เกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหาร มีหน้าที่ที่ถ่วงดุลกฎหมายและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ จึงควรจะมีสิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายได้

สมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 และสมาชิกวุฒิสภาตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ) เห็นว่าสมาชิกวุฒิสภาส่วนหนึ่งไม่ได้มาจากการเลือกตั้งจึงไม่ควรให้เสนอร่างกฎหมายได้ แต่ในทางข้อเท็จจริงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2490, 2492, 2511, 2534 เคยให้อำนาจเสนอร่างกฎหมายได้ซึ่งจะไม่สอดคล้องกับทฤษฎีกฎหมายมหาชน และหากจะให้อำนาจเสนอได้ควรจะเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพและแนวนโยบายแห่งรัฐ เหมือนกับกรณีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน แล้วจึงเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเป็นสภาที่สอง และในกรณีที่มีความเห็นต่างกันระหว่างสองสภา ให้เสนอให้รัฐสภาเป็นผู้ชี้ขาด

ผู้ศึกษาเห็นว่า วุฒิสภาในฐานะที่เป็นองค์กรที่มีความเป็นกลาง จะสามารถถ่วงถ่วงกรองกฎหมายได้โดยปราศจากประโยชน์แอบแฝง ไม่เข้าไปเป็นฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายค้าน ยึดประโยชน์ของประชาชนและประเทศเป็นหลัก โดยยึดหลักการเป็น “สภาผู้ทรงคุณวุฒิ” โดยลบภาพวุฒิสภาในอดีตที่ถูกมองว่าเป็น “สภาตรายาง” คอยช่วยเหลือฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลรวมทั้งภาพการเป็น “สภาทาส” เพราะมีความยึดโยงกับพรรคการเมืองที่คอยให้การสนับสนุนและอุปถัมภ์ด้านปัจจัยต่างๆ หากวุฒิสภาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่นี้อย่างตรงไปตรงมา ไร้ผลประโยชน์แอบแฝงวุฒิสภาก็จะเป็นที่พึงของประชาชนได้ การพิจารณาร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติก็มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล กฎหมายที่ผ่านรัฐสภาก็จะมีคุณภาพสามารถนำไปอำนวยประโยชน์และความยุติธรรมกับประชาชนได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ

#### 4.3.2 ด้านการแต่งตั้งให้บุคคลดำรงตำแหน่ง

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 กำหนดให้สรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา แล้วให้วุฒิสภาเป็นผู้เลือกองค์กรทุกองค์กรที่เป็นองค์กรตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ วุฒิสภาก็มีบทบาทอำนาจหน้าที่มากกว่ารัฐธรรมนูญในอดีตที่ผ่านมา จากข้อกำหนดดังกล่าววุฒิสภาก็ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความอิสระและเป็นกลางมากที่สุดโดยเฉพาะการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบ แต่ในทางปฏิบัติแล้วสมาชิกวุฒิสภาไม่ได้เป็นอิสระจากนักการเมือง และพรรคการเมืองแต่อย่างใด กับเป็นเครือญาติและเป็นผู้ใกล้ชิดมีความเกี่ยวข้องกับนักการเมืองและพรรคการเมือง เช่นนี้การแต่งตั้งให้บุคคลดำรงตำแหน่งจึงมีการแทรกแซงจากนักการเมืองและพรรคการเมือง

จากการศึกษาวุฒิสภาของต่างประเทศพบว่า อำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระเป็นเพียงกระบวนการให้ความเห็นชอบเท่านั้น ไม่ได้มีอำนาจในการแต่งตั้งเหมือนวุฒิสภาของไทย อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาต่างประเทศจึงอยู่ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน การแต่งตั้งองค์กรอิสระของต่างประเทศจะแต่งตั้งโดยรัฐสภา หรือมี

บางส่วนแต่งตั้งโดยประมุขของรัฐหรือนายกรัฐมนตรี หรือแต่งตั้งโดยศาลส่วนใหญ่จะเป็นองค์กรตุลาการเพื่อไม่ให้องค์กรทางการเมืองเข้ามาแทรกแซง

การสรรหาองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ในเรื่องการแทรกแซงในการทำงานของวุฒิสภา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 จึงได้แก้ไขอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา โดยวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบเท่านั้น โดยได้เปลี่ยนอำนาจหน้าที่ในการสรรหาองค์กรอิสระมาเป็นของ คณะกรรมการสรรหา ซึ่งคณะกรรมการสรรหาที่มีที่มาจาก ประธานศาลทั้งหลาย ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้าน แต่ไม่มีผู้แทนจากพรรคการเมืองและตัวแทนจากสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเข้ามาเป็นกรรมการสรรหาด้วย แตกต่างกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ที่ให้ความสำคัญของตัวแทนประชาชน ขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ให้ความสำคัญกับฝ่ายตุลาการโดยเพิ่มตัวแทนจากศาลฎีกาและศาลปกครองเข้าไปเป็นกรรมการสรรหาในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญบางองค์กรด้วย ทำให้ความเชื่อมโยงกับประชาชนมีน้อยกว่าแม้จะมีประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรร่วมเป็นกรรมการสรรหาด้วยก็ตาม นอกจากนี้ ผู้ดำรงตำแหน่งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่จะได้จากการคัดเลือกของคณะกรรมการสรรหานี้ก็จะประกอบด้วยฝ่ายตุลาการมากกว่าฝ่ายอื่น โดยไม่มีนักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นอิสระไม่อยู่ในการควบคุมของนักการเมืองและพรรคการเมือง ดังนั้น การให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการเลือกให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่มีหลักประกันว่าจะมีความเป็นกลางอย่างแท้จริง ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบในการให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่ไม่มีอำนาจเลือก เช่นนี้จะทำให้การแทรกแซงของนักการเมืองและพรรคการเมืองน้อยลง

#### 4.3.3 ด้านการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ด้วยความอิสระและเป็นกลางมากที่สุด โดยเฉพาะการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบ และถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง แต่ในทางปฏิบัติแล้วสมาชิกวุฒิสภาไม่ได้เป็นอิสระจากนักการเมือง และพรรคการเมืองแต่อย่างใด กับเป็นเครือข่ายและเป็นผู้ใกล้ชิดมีความเกี่ยวข้องกับนักการเมืองและพรรคการเมือง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ยังคงให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ในกรณีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาหรือตุลาการ

พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ซึ่งในเรื่องมาตรฐานทางจริยธรรมนี้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 เป็นครั้งแรก เพื่อกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้เป็นที่ยอมรับของประชาชน โดยให้ผู้ตรวจการแผ่นดินจัดทำประมวลจริยธรรม และตรวจสอบให้ผู้รับผิดชอบบังคับให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรม

นอกจากนี้ วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและมีมติให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพ้นจากตำแหน่ง ในกรณีที่กระทำการขาดความเที่ยงธรรม จงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือมีพฤติการณ์ที่เสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งอย่างร้ายแรง

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ) ได้กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาร่วมกันใช้อำนาจหน้าที่ในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น อาจทำให้มองเบื้องต้นได้ว่าระบบรัฐสภาไทยมีอำนาจหน้าที่คล้ายกับรัฐสภาคู่ที่เท่าเทียมกัน (Symmetrical Bicameralism) ของสหรัฐอเมริกาหากแต่ความแตกต่างที่เด่นชัดคือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาของอเมริกามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และภายใต้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ของไทย ดูเหมือนวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่มากกว่าสภาผู้แทนราษฎร

ผู้ศึกษาเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้ให้อำนาจหน้าที่วุฒิสภากลั่นแกล้งบุคคลออกจากตำแหน่ง เพื่อความชอบธรรมในการทำหน้าที่ผู้แทนปวงชนชาวไทย จึงต้องกำหนดให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทั้งหมด แต่การเลือกตั้งทำให้ได้สมาชิกวุฒิสภาที่มีที่มาเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาก็ไม่ได้เป็นอิสระจากนักการเมือง และพรรคการเมืองแต่อย่างใดการใช้อำนาจหน้าที่ถอดถอน จึงมีปัญหาเรื่องความเป็นกลางและความเป็นอิสระ ส่วนวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 และตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ) ส่วนหนึ่งไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง จึงมีปัญหาเรื่องความชอบธรรมในการใช้อำนาจหน้าที่ถอดบุคคลซึ่งมาจากการเลือกตั้ง จึงเห็นควรยกเลิกบทบาทการเป็น “สภาตรวจสอบ” และหากกำหนดให้วุฒิสภามาโดยตำแหน่ง และมาจากการสรรหา เห็นควรยกเลิกอำนาจหน้าที่การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาไม่ได้มาจากการเลือกตั้งจึงไม่สมควรให้มีอำนาจหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลซึ่งมาจากการเลือกตั้ง เพราะการพิจารณาถอดถอนเป็นมาตรการทางการเมือง การตรวจสอบมีมาตรการทางกฎหมายอยู่แล้ว การยกเลิกก็ไม่น่าจะมีผลกระทบต่อระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

#### 4.3.4 ด้านการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน

การตั้งกระทู้ถามของวุฒิสภามาตรฐานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ไม่มีอำนาจการตั้งกระทู้ถามสดได้ ให้สิทธิเฉพาะสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น การตั้งกระทู้ถามของวุฒิสภานั้นมักเกิดจากเหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนกับประชาชน หรือจากเหตุภัยธรรมชาติอันส่งผลกระทบต่อประชาชน เมื่อสมาชิกทราบถึงความเดือดร้อนของประชาชนก็จะตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีที่รับผิดชอบเพื่อให้ฝ่ายบริหารทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้น พร้อมทั้งให้ฝ่ายบริหารได้แถลงข้อเท็จจริง ที่เกิดขึ้นตลอดทั้งแนวทางในการแก้ปัญหาให้สภาได้รับทราบ การตั้งกระทู้ถามของวุฒิสภามาตรฐานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ) ยังคงหลักการไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ในช่วงการใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 มีการตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหารหลายครั้งเกี่ยวกับปัญหาสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินอยู่หลายครั้ง ส่วนใหญ่เป็นการถามในลักษณะกระทู้ถามด่วน และบางส่วนก็เป็นกระทู้ถามทั่วไป จากการศึกษาพบว่า การตั้งกระทู้ถามของสมาชิกวุฒิสภายังมีปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติอยู่บ้าง เช่น การกำหนดวาระการประชุมของกระทู้ถาม เนื่องจากวาระในการบรรจุกระทู้ถามเป็นวาระที่ 3 หลังจากเรื่องเพื่อทราบ และเรื่องด่วนที่สภาต้องพิจารณา ก่อน เวลาที่รัฐมนตรีจะตอบกระทู้ในที่ประชุมวุฒิสภาก็คลาดเคลื่อนไป ทำให้มีการเลื่อนกระทู้ถามออกไปอีก ทำให้เสียเวลาหลายเดือนกว่าที่ผู้ตอบกระทู้เหล่านั้น จะสามารถมาตอบกระทู้ถามได้ และยังมีปัญหาจำนวนกระทู้ถามที่ค้างในสภามีมากเกินไป

การอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาโดยไม่มีการลงมติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ) ยังคงหลักการไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติ ซึ่งการขอเปิดอภิปรายทั่วไปนี้กระทำได้เพียงครั้งเดียวในสมัยประชุมหนึ่ง การขอเปิดอภิปรายเนื่องจากเห็นว่าการทำงานของรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีไม่เป็นที่พอใจ ถือเป็นวิธีการหนึ่งในการควบคุมและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐบาล และยังเป็นการคานอำนาจของฝ่ายบริหาร กับฝ่ายนิติบัญญัติด้วย เป็นแนวทางที่เป็นกลางและมีความยืดหยุ่น เนื่องจากวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งจากประชาชนและห้ามสังกัดพรรคการเมือง ทำให้วุฒิสภาเกิดภาพลักษณ์เป็นกลาง มีอิสระ และเที่ยงธรรม จึงเป็นมาตรการที่น่าจะได้ผลดีในอีกแนวทางหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตามตลอดระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มีผลใช้บังคับก็ไม่เคยปรากฏว่า มีการขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรการดังกล่าวแต่อย่างใด ในช่วงการใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 ได้มีสมาชิกวุฒิสภายื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติแล้ว จำนวน 13 เรื่อง และได้มีการเปิด

อภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา จำนวน 6 ครั้งใน 3 รัฐบาล คือ รัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

#### 4.3.5 ด้านอื่นๆ

เช่น กรณีมีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ) ยังคงหลักการไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 คือ ในกรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา นายกรัฐมนตรีจะแจ้งไปยังประธานรัฐสภา เพื่อขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ในกรณีเช่นนี้รัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้

การประชุมร่วมของรัฐสภาเพื่อพิจารณาเรื่องด่วนขอเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา จะสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ในการสร้างความสมานฉันท์ การแก้ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้น การรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน เช่น เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2554 ขอเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเพื่อพิจารณาเรื่อง การป้องกัน การแก้ไขปัญหาคูทกภัย และแนวทางในการฟื้นฟูอันเนื่องมาจากอุทกภัย ตามมาตรา 179 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เนื่องมาจากอุทกภัย ส่งผลกระทบต่อประชาชนได้รับความเดือดร้อนอย่างมาก รวมทั้งทำให้ภาคอุตสาหกรรมบางส่วนต้องหยุดชะงักอันส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของ ประเทศในภาพรวม ซึ่งปัญหาดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งอยู่ในความสนใจโดยทั่วไปของประชาชน สมควรที่จะได้มีการพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบ เห็นควรให้มีการรับฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา หรือการประชุมร่วมกันของรัฐสภาเพื่อพิจารณากรอบความร่วมมือในการร่างกรอบการเจรจาความตกลงเพื่อความร่วมมือด้านภาษีอากรระหว่างประเทศและการปฏิบัติตาม Foreign Account Tax Compliance Act ระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา หรือการประชุมรัฐสภาเปิดอภิปรายทั่วไป โดยไม่ลงมติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 179 กรณีการพิพากษาคดีตีความคำพิพากษาปราสาทพระวิหาร เนื่องจากเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของประเทศ เป็นต้น

การตั้งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา โดยที่วุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และเลือกสมาชิกหรือบุคคลที่มีได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา แล้วรายงานต่อวุฒิสภา โดยที่มติตั้งคณะกรรมการวิสามัญนั้น ต้องระบุกิจการหรือเรื่องให้ชัดเจนและไม่

ซ้ำหรือซ้อนกัน คณะกรรมการนั้นจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในการทำงานของรัฐสภา เนื่องจากการตั้งคณะกรรมการนั้นมักจะตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ศึกษารายละเอียดหรือสอบสวนหาข้อเท็จจริงในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ ทำให้รัฐสภาได้ทราบถึงข้อมูลที่แท้จริงในการพิจารณาเรื่องดังกล่าว อันมีลักษณะเป็นการกระตุ้นและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร หรือคณะรัฐมนตรี อีกทางหนึ่ง การตั้งคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 และตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ) ยังคงหลักการไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 แต่เพิ่มเติมสภาพบังคับของคำสั่งเรียกเอกสารหรือบุคคลของคณะกรรมการ โดยการให้คณะกรรมการมีอำนาจในการออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือเรียกบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ โดยให้คำสั่งดังกล่าวมีผลบังคับในลักษณะเป็นโทษตามที่กฎหมายบัญญัติ เพื่อให้การทำหน้าที่ของคณะกรรมการมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งเดิมเป็นเพียงการขอความร่วมมือไม่มีสภาพบังคับแต่อย่างใด

จากการศึกษาพบว่าปัญหาอุปสรรคที่ทำให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมการของวุฒิสภาไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร คือ ด้านโครงสร้าง เกี่ยวกับการไม่ได้รับความร่วมมือในการใช้อำนาจหน้าที่ของกรรมการ ที่ไม่สามารถพิจารณาลงโทษบุคคลที่ไม่ยอมให้ออกสารข้อมูลและไม่ยอมมาชี้แจง และหลีกเลี่ยง ทำให้คณะกรรมการของวุฒิสภาขาดข้อเท็จจริงในการพิจารณา และโครงสร้างคณะกรรมการไม่ครอบคลุมการปฏิบัติงานบางส่วนของรัฐบาล เห็นว่าควรเพิ่มเติมสภาพบังคับของคำสั่งเรียกเอกสารหรือบุคคลของคณะกรรมการ โดยการให้คณะกรรมการมีอำนาจในการออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือเรียกบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ โดยให้คำสั่งดังกล่าวมีผลบังคับในลักษณะเป็นโทษตามที่กฎหมายบัญญัติและควรตั้งคณะกรรมการของวุฒิสภาให้ครอบคลุมการปฏิบัติงานทุกด้านของรัฐบาล

ด้านระบบการปฏิบัติงาน ยังไม่สามารถปฏิบัติงานตามหน้าที่ๆ กฎหมายกำหนดไว้ได้ เช่น การพิจารณารายละเอียดร่างพระราชบัญญัติ เป็นต้น ยังขาดความเชื่อมโยงแบบเครือข่ายกับกระทรวงต่างๆ ยังคงใช้ระเบียบข้อบังคับของฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีอิสระต้องพึ่งพามาจากฝ่ายบริหาร ขาดห้องปฏิบัติงานแต่ละคณะ วัสดุอุปกรณ์และขาดเจ้าหน้าที่ประจำ ทำให้การพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ต่างๆ ต้องใช้เวลานาน

ด้านบุคลากร การปฏิบัติงานของคณะกรรมการของวุฒิสภายังไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากการเข้าสู่ตำแหน่งที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการ ของคณะกรรมการของวุฒิสภา ยังไม่เปิดโอกาสให้บุคคลที่มีความสามารถและมีศักยภาพอย่างแท้จริงเข้าสู่ตำแหน่งดังกล่าวได้

#### 4.4 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม

ในเรื่องคุณสมบัตินั้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 คงหลักการไว้เช่นเดียวกัน แต่ตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภาพิรูปร่างแห่งชาติ) ได้เพิ่มคุณสมบัติโดยให้แสดงสำเนาแบบรายการภาษีเงินได้ย้อนหลังเป็นเวลาสามปีต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเว้นแต่ผู้ซึ่งไม่มีรายได้ตามที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องยื่นแบบแสดงรายการภาษี

ส่วนลักษณะต้องห้ามนั้นได้เพิ่มความเข้มงวดมากขึ้นเรื่อยๆ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้แยกความสัมพันธ์ของวุฒิสภากับการเมืองให้มีความเป็นอิสระ เนื่องจากวุฒิสภามีบทบาท อำนาจหน้าที่เพิ่มมากขึ้นกว่าทุกครั้ง โดยห้ามผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง ห้ามผู้สมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วยังไม่เกิน 1 ปี นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง นอกจากนี้ยังห้ามสมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งเกิน 6 ปีติดต่อกัน 2 ครั้ง เพื่อไม่ให้สมาชิกวุฒิสภาต้องรักษาฐานเสียงในจังหวัดที่ตนได้รับเลือก สมาชิกวุฒิสภาควรปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบโดยอิสระ จึงต้องเว้นช่วง 1 ครั้ง หากท่านปฏิบัติหน้าที่ได้ดีจริงประชาชนก็เลือกกลับมาได้อีก สมาชิกวุฒิสภาจะได้ไม่กลายเป็นนักเลือกตั้ง

จากการศึกษาพบว่าผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภามีเครือข่ายทางการเมือง เช่น เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือเป็นสามี ภรรยา หรือเครือญาติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น ทำให้ได้สมาชิกวุฒิสภาที่มีความใกล้ชิดกับ กลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองทั้งจากฝ่ายรัฐบาล และฝ่ายค้านมีผลทำให้การทำหน้าที่วุฒิสภาขาดความอิสระและเป็นกลาง ซึ่งจะเห็นได้จากสมาชิกวุฒิสภาเหล่านี้ที่มีความสัมพันธ์ทางเครือญาติกับนักการเมืองฝ่ายต่างๆ เช่น 1. นางกรองกาญจน์ วิสมหมาย กับนายบุญขง วิสมหมาย 2. นายชุมพล ศิลปะอาชา กับนายบรรหาร ศิลปะอาชา นายถวิล จันท์ประสงค์ กับนางพิมพ์พา จันท์ประสงค์ และคนอื่นอีกประมาณ 20 คน<sup>166</sup> และจากการอภิปรายของนายเสนาะ เทียนทอง ที่โรงแรมมิราเคิลแกรนด์ เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2549 ว่า<sup>167</sup>

<sup>166</sup> ดำรง พุฒตาล, สมาชิกวุฒิสภาในประเทศไทย: ศึกษาเปรียบเทียบสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งและสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แขนงวิชาการเมืองการปกครอง สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2548), หน้า 151.

<sup>167</sup> เสนาะ เทียนทอง, 74 ปี กับอนาคตประชาธิปไตยไทย, วันที่ 25 มิถุนายน 2549, โรงแรมมิราเคิลแกรนด์ กรุงเทพฯ อ้างถึงใน เกียรติภูมิ นิลสุข, ปัญหาของสถาบันการเมือง: ศึกษา

การสรรหา ป.ป.ช. ทั้ง 10 คน ถ้าอยากจะได้เป็นคนของรัฐบาลหมด ก็บอกผมเพราะผมคุมเสียง ส.ว.ทั้งหมด จะทำอะไรก็ได้ อย่าง ป.ป.ช. 10 คน ผมก็ให้เลือกมาเป็นคนของรัฐบาลทั้งหมด ให้วุฒิสภาเสียงข้างมากไปเลือกกันไป 20 คน ผมขอพูดแบบไม่อาย แต่ไม่คิดว่าเหตุการณ์จะเลวร้ายแบบนี้ ผมพูดมามากแล้ว ไม่อยากจะไปซ้ำเติมน้องนุ่

แสดงให้เห็นว่าการเลือกตั้งวุฒิสภามีอิทธิพลทางการเมืองอยู่ และการกำหนดให้วุฒิสภามีบทบาทในการตรวจสอบรัฐบาล จึงมีปัญหาเรื่องความอิสระและเป็นกลาง

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 และตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภาพัฒนาปฏิรูปแห่งชาติ) ได้เพิ่มความเข้มงวดในลักษณะต้องห้ามมากขึ้น เช่น ต้องไม่เป็นบุพการี คู่สมรส หรือบุตรของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ไม่เป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมืองหรือเคยเป็นสมาชิกหรือเคยดำรงตำแหน่งและพ้นจากการเป็นสมาชิกหรือการดำรงตำแหน่งใด ๆ ในพรรคการเมืองมาแล้วยังไม่เกินห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งหรือวันที่ได้รับการเสนอชื่อ ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วไม่เกินห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งหรือวันที่ได้รับการเสนอชื่อ

จากการศึกษาวุฒิสภาของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส ไอร์แลนด์ และญี่ปุ่น ไม่ได้ห้ามสมาชิกวุฒิสภาสังกัดพรรคการเมือง การทำหน้าที่จึงเกิดจากรู้สึกสำนึกรับผิดชอบของสมาชิกวุฒิสภาเอง แต่รัฐธรรมนูญของไทยกำหนดห้ามสมาชิกวุฒิสภาสังกัดพรรคการเมือง เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นอิสระไม่อยู่ในการควบคุมของนักการเมืองและพรรคการเมือง แต่ในทางปฏิบัติแล้วสมาชิกวุฒิสภาไม่ได้เป็นอิสระจากนักการเมือง และพรรคการเมืองแต่อย่างใด กับเป็นเครือข่ายและเป็นผู้ใกล้ชิดมีความเกี่ยวข้องกับนักการเมืองและพรรคการเมือง แต่การห้ามมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาเกี่ยวข้องกับการเมือง อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิทางการเมืองได้ เนื่องจากประชาชนเกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง เพราะอนาคตอาจจะลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา จะทำให้พรรคการเมืองเสียโอกาสที่จะมีบุคลากรที่มีความสามารถ ดังนั้น เพื่อมิให้พรรคการเมืองเข้าเสนอผลประโยชน์ให้กับสมาชิกวุฒิสภา ควรตัดสิทธิสมาชิกวุฒิสภาไม่ให้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ภายในกำหนดเวลา 5 ปี

---

กรณีวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), หน้า 216.

สมาชิกวุฒิสภาต้องไม่มีลักษณะเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ ไม่ต้องคอยรักษาฐานเสียของตนในพื้นที่เลือกตั้ง ตามหลักความเป็นอิสระจากประชาชน เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบโดยอิสระ ด้วยจิตสำนึกที่ซื่อสัตย์ หากสมาชิกวุฒิสภามีบทบาทในการสะท้อนความต้องการของประชาชนในพื้นที่เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก็จะทำหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน สมาชิกวุฒิสภาก็จะมีอำนาจด้วยการสร้างคะแนนนิยม ในระหว่างการดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา แต่อีกทางหนึ่งย่อมมีผลทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกวุฒิสภากับผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้นๆ ถูกตัดขาดออกจากกันอย่างสิ้นเชิง ซึ่งโดยหลักการเลือกตั้งนั้นถือว่าการเลือกตั้งเป็นการเลือกตั้งตัวแทนผลประโยชน์ของตน อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะให้สมาชิกวุฒิสภามีความเป็นอิสระจากประชาชน แต่ในทางปฏิบัติสมาชิกวุฒิสภาก็ยังมีความสัมพันธ์กับประชาชนเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ดี เพราะความไม่เข้าใจของประชาชน หรือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติ สุดท้ายความประสงค์ที่จะให้วุฒิสภาเป็นอิสระจากประชาชนในเขตพื้นที่เลือกตั้งไม่อาจเป็นไปได้ทางข้อเท็จจริง

ผู้ศึกษาเห็นด้วยกับการนำมาตรการทางภาษีมาใช้ เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาหรือบุคคลในครอบครัว ญาติพี่น้อง หรือบุคคลที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดอาจเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการกระทำความผิดแล้วปกปิดแหล่งที่มาของเงินดังกล่าว อาจเข้าข่ายเป็นความผิดอาญาฟอกเงิน หรือเกี่ยวข้องกับนิติบุคคลที่ยื่นแบบแสดงรายการเสียภาษี มีการตกแต่งบัญชีบุคคลอันเป็นเท็จ ซึ่งการกระทำดังกล่าวเข้าข่ายเป็นการกระทำความผิดตามประมวลรัษฎากรด้วย เป็นการสกัดกั้นนักการเมืองซีโง หรือข้าราชการที่ฉ้อราษฎร์บังหลวง คือใช้หลักการของความสุจริต โปร่งใส และตรวจสอบได้เป็นแนวทางในการดำเนินการ ทั้งนี้ เพื่อนำไปใช้ในการตรวจสอบคู่ขนานไปกับการยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินต่อ ปปช.

#### 4.5 การควบคุมตรวจสอบสมาชิกวุฒิสภา

การควบคุมตรวจสอบสมาชิกวุฒิสภาแบ่งเป็น 1. การการควบคุมตรวจสอบจากทรัพย์สินและหนี้สิน 2. ต้องไม่กระทำการที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ 3. การถอดถอน 4. การดำเนินคดีอาญาในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งจะได้ศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาในการควบคุมตรวจสอบ ดังนี้

##### 4.5.1 การการควบคุมตรวจสอบจากทรัพย์สินและหนี้สิน

การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 คงหลังการไว้เช่นเดียวกัน แต่ตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภาพปฏิรูปแห่งชาติ) ได้เพิ่มมาตรการด้านภาษีโดยให้

ยื่นแบบแสดงรายการเสียภาษีย้อนหลัง 3 ปีในวันที่ได้ยื่นใบสมัครรับเลือกตั้ง และทุกครั้งที่ได้รับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง สมาชิกวุฒิสภามีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ การยื่นบัญชีทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นการชี้เป็นชี้ตายต่ออนาคตทางการเมืองของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพราะบทลงโทษของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ไม่ยื่นบัญชีหรือยื่นบัญชีเป็นเท็จ กฎหมายกำหนดให้ต้องพ้นจากตำแหน่ง และห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีกเป็นเวลา 5 ปี นับตั้งแต่วันที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัย ทำให้มีการเมืองต่างระมัดระวัง หลีกเลี่ยงไม่ให้ความผิดในเรื่องบัญชีทรัพย์สิน จึงเป็นเรื่องดีที่จะช่วยให้การทำงานของภาครัฐมีความโปร่งใสมากขึ้น แต่ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายยังไม่มีประสิทธิภาพ

เนื่องจากพบว่าคดีที่เกี่ยวข้องกับการยื่นบัญชีทรัพย์สิน พิจารณาไม่ทันเวลาที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด เนื่องจากเป็นช่วงเวลาที่กฎหมายเริ่มมีผลบังคับใช้ ทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหลายคนยังไม่มีความรู้ความเข้าใจ จึงไม่ยื่นบัญชีตามที่กฎหมายกำหนด และระยะเวลาที่ใช้ในการไต่สวน เริ่มตั้งแต่ขั้นตอนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไปจนถึงการพิจารณาคดีของศาล คดีเหล่านี้ใช้เวลาประมาณ 3-5 ปี โดยปกติ ขั้นตอนในการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับการยื่นบัญชีทรัพย์สิน จะเริ่มต้นจากการที่มีผู้ร้องเรียน หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตรวจสอบเห็นว่าบัญชีนั้นมีความผิดปกติ จึงหยิบเรื่องนี้มาพิจารณาไต่สวนและรวบรวมหลักฐาน เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติชี้มูลความผิด จะส่งให้อัยการฟ้องร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จนศาลมีคำตัดสินในที่สุด ในขั้นตอนการตัดสินทั้งหมดที่ใช้เวลาประมาณ 3 ถึง 5 ปี พบว่าการใช้เวลาแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ ขั้นตอนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ใช้เวลา 2 ปีเป็นอย่างน้อย และขั้นตอนการไต่สวนของศาลอีกประมาณ 1 ปี เช่น คดีของนายรักเกียรติ สุขธนะ ยื่นบัญชีเท็จ เป็นการกระทำความผิดตั้งแต่ปี 2540 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เริ่มทำการไต่สวนในเดือน ตุลาคม 2540 ใช้เวลาในการไต่สวน 4 ปี 11 เดือน ศาลใช้เวลาพิจารณาคดีอีก 11 เดือน ศาลตัดสินว่ามีความผิดในปี 2546 นำไปสู่การดำเนินคดีข้อหาร่ำรวยผิดปกติ ถูกตัดสินยึดทรัพย์และจำคุกในที่สุด จากวันที่ยื่นบัญชีที่เป็นเท็จจนถึงวันที่ศาลมีคำตัดสินยึดทรัพย์ ใช้เวลาทั้งหมด 6 ปี นับแต่วันที่มีการยื่นบัญชีไปจนถึงวันที่ศาลมีคำตัดสินใช้เวลาประมาณ 4 ปี หากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองคนใดยื่นบัญชีเท็จ คำพิพากษา ก็จะออกมาเมื่อพ้นจากตำแหน่งตามวาระไปเรียบร้อยแล้ว และจึงถูกห้ามไม่ให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีกเป็นเวลา 5 ปีภายหลังจากที่ศาลพิพากษา ดังนั้นความรวดเร็วจึงเป็นเรื่องสำคัญ ที่จะทำให้เกิดความยุติธรรมอย่างแท้จริง และในเรื่องการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สิน

และหนังสือพบว่า คดีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีการยื่นบัญชีเท็จ มีจุดเริ่มต้นมาจาก สื่อมวลชน เพราะ พ.ร.บ. ของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดให้ ต้องเปิดเผยบัญชีของ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาให้ สาธารณชนทราบ ทำให้สื่อมวลชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบได้ แต่ในทางปฏิบัติการ เปิดเผยบัญชีทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งหมดทุกตำแหน่งยังเป็นเรื่องยาก คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติควรหามาตรการที่ง่ายและเร็ว เพื่อให้ สื่อมวลชนและหน่วยงานอื่นๆ เข้ามาช่วยตรวจสอบได้

ผู้ศึกษาเห็นว่า คดีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีการยื่นบัญชีเท็จ มีจุดเริ่มต้นมาจาก สื่อมวลชน เพราะ พ.ร.บ. ของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดให้ ต้องเปิดเผยบัญชีของ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาให้ สาธารณชนทราบ ทำให้สื่อมวลชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบได้ แต่ในทางปฏิบัติการ เปิดเผยบัญชีทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งหมดทุกตำแหน่งยังเป็นเรื่องยาก คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติควรหามาตรการที่ง่ายและเร็ว เพื่อให้ สื่อมวลชนและหน่วยงานอื่นๆ เข้ามาช่วยตรวจสอบได้

#### 4.5.2 การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ) จะกำหนดเป็น ข้อห้ามไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อตัดปัญหาที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใช้อำนาจในกรณีที่มีผลประโยชน์ ของตนเอง หรือพรรคพวกญาติพี่น้องขัดกับผลประโยชน์ของรัฐ

ผู้ศึกษาเห็นด้วยกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดข้อห้ามเพื่อป้องกันการขัดกันแห่ง ผลประโยชน์ของสมาชิกวุฒิสภา สำหรับความชัดเจน หากมีการฝ่าฝืนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ศาล รัฐธรรมนูญก็จะได้ตีความและมีคำวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานต่อไป

#### 4.5.3 การถอดถอน

การจะนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการถอดถอนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 และตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับ เสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ) ยังคงหลักการไว้เช่นเดียวกัน แต่ตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ) ได้ให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาลงมติจากเดิมเป็นหน้าที่ของวุฒิสภา จาก การศึกษาพบว่า การยื่นเรื่องขอถอดถอน กรณีประชาชนจำนวนห้าหมื่นคนเป็นผู้มีสิทธิยื่นเรื่องขอถอด ถอน พบว่าตลอดระยะเวลาของรัฐธรรมนูญ 2540 ไม่มีการใช้สิทธิของประชาชนในการยื่นเรื่องขอ

ถอดถอนเลย เนื่องจากมีขั้นตอนและเงื่อนไขมาก กว่าที่จะรวบรวมคนได้ถึงห้าหมื่นคนนั้นไม่ใช่เรื่องง่าย จึงควรลดเงื่อนไขลง โดยลดจำนวนประชาชนที่เข้าชื่อถอดถอนลงมาสักหนึ่งหมื่นคน และการร้องขอถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องระบุชื่อ อายุ ที่อยู่ หมายเลขบัตรประจำตัวประชาชนพร้อมสำเนาบัตรประชาชน หรือหลักฐานอื่นใดที่ทางราชการออกให้ที่ปรากฏรูปถ่าย แสดงตนได้ และลงลายมือชื่อร้องขอระบุวันเดือนปีที่ลงลายมือชื่อให้ชัดเจนนั้น ทำให้การลงชื่อถอดถอนเป็นได้ด้วยความลำบาก และรายชื่อของผู้เข้าชื่อร้องถอดถอนนั้น จะต้องตรวจสอบด้วยว่าได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาหรือไม่ ซึ่งเป็นหน้าที่ของประธานวุฒิสภาที่จะต้องดำเนินการตรวจสอบ ซึ่งประธานวุฒิสภาก็ต้องให้กระทรวงมหาดไทยตรวจสอบเกี่ยวกับบุคคลให้ และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับการใช้สิทธิเลือกตั้งให้ พิจารณาแล้วเห็นว่าการคัดค้านหากเห็นว่ารายชื่อดังกล่าวไม่มีสิทธิร้องถอดถอน หากภายหลังพบว่าผู้ลงชื่อบางคนไม่มีสิทธิ ทำให้สามารถยื่นถอดถอนได้หรือทำให้คำร้องนั้นเสียไป เห็นว่าควรให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้สวนต่อไป

ในกรณีเรื่องรายงานความคิดเห็น เมื่อมีการร้องขอถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อประธานวุฒิสภา และประธานวุฒิสภาได้ส่งเรื่องให้กับคณะกรรมการ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทำการไต่สวน เมื่อทำการไต่สวนแล้ว ประธานกรรมการ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะต้องส่งรายงานและความเห็นให้กับประธานวุฒิสภาเพื่อพิจารณาถอดถอน และส่งรายงานและความเห็นให้กับอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีอาญาต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่นนี้จะนำมาตราฐานในการดำเนินคดีอาญามาใช้ร่วมกันไม่ได้ การใช้ดุลยพินิจในการลงมติให้ถอดถอนนั้นเพียงแต่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองส่อว่าทุจริตหรือไม่ แต่ต้องไม่ยึดมาตรฐานในการดำเนินคดีอาญามาพิสูจนในการลงมติถอดถอน เพราะจะทำให้การถอดถอนไม่บรรลุผล

กระบวนการในการพิจารณาถอดถอนรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติรายละเอียดไว้ โดยหลักแล้วประธานวุฒิสภาต้องเรียกประชุมก่อน หลังจากนั้นก็จะมีการลงมติ โดยอาจมีการตั้งหรือไม่ตั้งกรรมาธิการขึ้นมาไต่สวน หรืออาจเรียกผู้ถูกกล่าวหามาชี้แจง เห็นว่าน่าจะรับฟังข้อโต้แย้งก่อนเพื่อให้ผู้กล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจง โดยไม่ต้องมีการตั้งกรรมาธิการ จะทำให้สมาชิกวุฒิสภาได้ข้อมูลและพยานหลักฐาน ในการพิจารณาพอสมควรไม่ล่าช้าเกินไป

ผู้ศึกษาเห็นว่าหากวุฒิสภาไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน แต่มาโดยตำแหน่งและมาจากการสรรหา เห็นควรยกเลิกการควบคุมตรวจสอบสมาชิกวุฒิสภาด้วยวิธีการถอดถอนออกจากตำแหน่ง การพิจารณาถอดถอนเป็นมาตรการทางการเมือง การตรวจสอบมีมาตรการทางกฎหมายอยู่แล้ว การยกเลิกก็ไม่น่าจะมีผลกระทบต่อระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ ซึ่งในการ

พิจารณาลงมติถอดถอน สมาชิกวุฒิสภาจะต้องพิจารณาด้วยความเป็นกลาง การถอดถอนสมาชิกวุฒิสภา เป็นการพิจารณาลงมติถอดถอนจากที่ประชุมวุฒิสภาเอง ปัญหานี้อาจทำให้กลไกการตรวจสอบล้มเหลว เพราะในทางปฏิบัติย่อมมีสมาชิกกลุ่มเดียวกัน พวกเดียวกัน เกิดความเกรงใจกัน จึงช่วยเหลือซึ่งกันและกัน การพิจารณาลงมติจึงขาดความเป็นกลางได้

หากจะให้วุฒิสภาใช้อำนาจร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในการถอดถอนวุฒิสภาตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ) นั้น อาจทำให้มองเบื้องต้นได้ว่าระบบรัฐสภาไทยมีอำนาจหน้าที่คล้ายกับรัฐสภาคู่ที่เท่าเทียมกัน (Symmetrical Bicameralism) ของสหรัฐอเมริกาหากแต่ความแตกต่างที่เด่นชัดคือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาของอเมริกามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และภายใต้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ของไทย ดูเหมือนวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่มากกว่าสภาผู้แทนราษฎร

#### 4.5.4 การดำเนินคดีอาญาในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การปฏิรูปการเมืองไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้กำหนดมาตรการในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยวิธีดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นเป็นพิเศษ โดยให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทำหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง และไต่สวนข้อเท็จจริงในกรณีที่มีผู้กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐรั่วรัวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น เพื่อพิจารณาส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาหรือร้องขอให้ทรัพย์สินของบุคคลดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดินแล้วแต่กรณี โดยทำหน้าที่แทนพนักงานสอบสวนในระบบสอบสวนเดิม และเพื่อให้การดำเนินคดีต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งถูกกล่าวหาดังกล่าวเป็นไปด้วยความรวดเร็วและเที่ยงธรรม จึงกำหนดให้มีแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นในศาลฎีกาเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองคือ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น รวมทั้งบุคคลอื่นที่เป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดดังกล่าวด้วย ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 และตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ) ยังคงหลักการไว้เช่นเดียวกัน

จากการศึกษาพบว่า การพิจารณาคดีดังกล่าวใช้ระบบไต่สวนอย่างเต็มรูปแบบ ซึ่งการค้นหาคำความจริงที่ผ่านมามีเห็นว่าวิธีการที่ศาลและคู่ความปฏิบัติในการดำเนินคดียังไม่สมบูรณ์แบบ ก้าวไม่ทันตามความต้องการของรัฐธรรมนูญที่ให้ใช้ระบบไต่สวนและยึดถือสำนวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหลัก ซึ่งระบบไต่สวนที่ใช้ในการพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนก

คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนี้ มีความแตกต่างจากระบบพิจารณาคดีอาญาทั่วไปในศาลยุติธรรม ที่ใช้ระบบผสมเน้นไปทางระบบกล่าวหาเป็นหลัก ทำให้คู่ความ ทนายความหรือศาลเคยชินกับระบบดังกล่าวจึงไม่คุ้นเคยกับระบบไต่สวน มีปัญหาเรื่องขั้นตอนของการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาล การให้อำนาจศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีเพียงชั้นเดียวของไทยนั้น แม้จะเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ แต่ก็ไม่มีศาลไหนในโลกที่ให้ศาลเดียวชี้ขาดอย่างศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ แม้จะเป็นความรวดเร็ว แต่ความละเอียดยังไม่เพียงพอต่อการอำนวยความยุติธรรมในระบบพื้นฐานเป็นที่หวาดระแวงของนักการเมือง และเป็นการขัดต่อหลักประกันด้านสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนอันพึงจะได้รับ ความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร เรื่องความเสมอภาคกันในทางกฎหมาย แม้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะให้สิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาไปยังประธานศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกากรณีดังกล่าวจะต้องมีหลักฐานใหม่จึงจะ กระทำได้ และการอุทธรณ์ก็มีเงื่อนไขกำหนดระยะเวลาไว้ ปัญหาดังกล่าวจึงควรเปิดโอกาสให้มีการอุทธรณ์คำพิพากษาไปยังที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกาทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย นอกจากนี้ยังต้องเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายหรือผู้กระทำความผิดสามารถร้องต่อศาลหรือฟ้องต่อศาลด้วยตนเองได้ ต้องไม่เลือกปฏิบัติเพราะความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลอันเป็นการขัดต่อปณิญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ใช้ระบบรัฐสภานั้น ไม่ได้บังคับว่าต้องมีสภาเดียวหรือสองสภา ประเทศที่มีสภาเดียวไม่ได้หมายความว่ากระบวนการทางรัฐสภาทำงานไม่ได้ ประเทศที่ใช้สภาเดียวแล้วเจริญก้าวหน้าก็มีหลายประเทศ ไม่จำเป็นว่าต้องมีสองสภาเสมอไป การมีวุฒิสภาเพื่ออะไร เช่น ประเทศอังกฤษมีวุฒิสภาเพราะเป็นมรดกตกทอดทางประเพณี มาจากการแต่งตั้งทั้งหมดจึงมีอำนาจน้อยมาก ประเทศฝรั่งเศสวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมของสภาท้องถิ่นมีอำนาจเพิ่มขึ้น ส่วนวุฒิสภาที่มาจากเลือกตั้งโดยตรงย่อมมีอำนาจมาก เช่น เสนอร่างกฎหมายได้เช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจตรวจสอบฝ่ายบริหาร ให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งทางการเมือง ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งก็มีความแตกต่างกันออกไปตามรูปของรัฐ รูปของรัฐบาล และสภาพสังคมวิทยาการเมืองในแต่ละประเทศ

ประเทศไทยภายหลังจากคณะราษฎรได้ทำการยึดอำนาจและเปลี่ยนแปลงการปกครองจากรบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ.2475 มีรัฐสภาครั้งแรกเป็นระบบสภาเดียว เริ่มมีสภาคู่ครั้งแรกเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489 ประกาศใช้โดยสภาที่สองมีชื่อเรียกว่า “พฤฒสภา” มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2490 จึงเปลี่ยนชื่อมาเป็น “วุฒิสภา” และมาจากการแต่งตั้งโดยตลอด จนเกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญต่อวุฒิสภาไทย เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 กำหนดให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน วุฒิสภาจึงมีอำนาจมากเป็นสภาตรวจสอบ ในทางปฏิบัติแล้วพบว่าระบบการตรวจสอบประสพความล้มเหลว จนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ถูกยกเลิกโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้เปลี่ยนแปลงที่มาของวุฒิสภาอีกครั้ง โดยให้เป็นแบบผสม มาจากการเลือกตั้ง และมาจากการสรรหา

จากประสบการณ์การมีวุฒิสภาจนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยเคยใช้มาแล้วทุกรูปแบบ ทั้งสภาเดียว สภาคู่ วุฒิสภามาจากการแต่งตั้งทั้งหมด มาจากเลือกตั้งทางอ้อม มาจากการเลือกตั้งโดยตรง มาจากการเลือกตั้งผสมกับสรรหา จะเห็นว่าตลอดระยะเวลาของการเดินทางของการเมืองในประเทศ

ไทย วุฒิสภาเป็นองค์กรที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์มาโดยตลอด มีการปฏิรูปวุฒิสภาโดยให้มาจากการเลือกตั้งแทนการแต่งตั้งเพื่อแก้ปัญหาการถูกขนานนามว่าเป็น “สภาตรายาง” แต่เมื่อมีการเลือกตั้งก็ถูกขนานนามว่าเป็น “สภาผิวเมีย” จนมีการแก้ไขเพิ่มเติมคุณสมบัติเพื่อให้พ้นจากข้อครหาดังกล่าว แต่ก็เกิดปัญหาตามมาอีก

จากการศึกษาพบว่าสาเหตุของความล้มเหลวของวุฒิสภา มาจากการออกแบบบทบาท ที่มาอำนาจหน้าที่ คุณสมบัติลักษณะต้องห้าม และการตรวจสอบวุฒิสภา ไม่สอดคล้องกับระบบการเมืองและสภาพสังคมวิทยาการเมืองไทย เนื่องจากสังคมไทยเป็นสังคมอุปถัมภ์ การเลือกตั้งจึงทำให้มีการได้เปรียบเสียเปรียบกันอยู่ วุฒิสภามีฐานที่มาเดียวกันกับสภาผู้แทนราษฎร มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกัน ย่อมไม่อาจคาดหวังได้ว่าจะมีการตรวจสอบอย่างตรงไปตรงมา อันเป็นการขัดกับหลักการดุลและคานอำนาจซึ่งกันและกัน ทำให้หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันของระบบสองสภาต้องสูญเสียไป ฝ่ายการเมืองจะสามารถควบคุมอำนาจเหนือรัฐสภาได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดเป็นเผด็จการรัฐสภา การกำหนดให้วุฒิสภามีบทบาทเป็น “สภาตรวจสอบ” นั้นย่อมไม่สอดคล้องกับสภาพการเมืองไทย ดังนั้น การออกแบบวุฒิสภาจึงควรเริ่มต้นด้วยการหาเหตุผลความจำเป็นของการมีวุฒิสภาให้ชัดเจนเสียก่อนว่าวุฒิสภาควรมีบทบาทอย่างไร จึงกำหนดที่มา อำนาจหน้าที่ คุณสมบัติลักษณะต้องห้าม และการตรวจสอบวุฒิสภาตามลำดับ

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

วุฒิสภาเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐทางนิติบัญญัติ กล่าวโดยหลักการแล้วองค์กรผู้ใช้อำนาจดังกล่าวจำเป็นต้องมีที่มาที่มีความชอบธรรมตามหลักประชาธิปไตย ดังนั้นจึงต้องกำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกภาพให้มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับประชาชนโดยตรง กล่าวคือได้รับการเลือกตั้งมาโดยประชาชน แต่จะเลือกโดยวิธีใดนั้นก็แล้วแต่ความเหมาะสม อย่างไรก็ตาม วุฒิสภาเองก็ต้องมีลักษณะที่แตกต่างกับสภาผู้แทนราษฎรโดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ฐานที่มา หรือเรียกว่าฐานความเป็นผู้แทนของชุมชนทางการเมือง กล่าวคือต้องไม่เป็นผู้แทนของประชาชนในเขตพื้นที่ทางภูมิศาสตร์เพียงอย่างเดียวอันจะทำให้ซ้ำซ้อนกับสภาผู้แทนราษฎร และจะทำให้ความจำเป็นที่ต้องมีวุฒิสภาลดลง ตลอดจนการกำหนดเงื่อนไขต่างๆ โดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมายของการมีวุฒิสภาในระบบโครงสร้างของรัฐสภาเป็นสำคัญขณะเดียวกันก็ต้องมีความสอดคล้องกับสภาพสังคมวิทยาการเมืองไทยด้วย

ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ ในการออกแบบเกี่ยวกับที่มาของวุฒิสภาว่าเป็นอย่างไร จะมาจากเลือกตั้ง มาจากการสรรหา หรือแบบผสม ต้องพิจารณาถึงบทบาทของวุฒิสภาก่อนว่า จะออกแบบให้

วุฒิสภามีบทบาทอย่างไร และในการปฏิรูปโครงสร้างของวุฒิสภานั้นก็ควรให้มีผลต่อการจัดสรรทรัพยากรและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของสังคมไทยให้มีความเป็นธรรมด้วย

### 5.2.1 บทบาทของวุฒิสภา

เนื่องจากระบบการเมืองและสภาพสังคมวิทยาการเมืองไทยมีการเปลี่ยนแปลง การออกแบบเกี่ยวกับบทบาทของวุฒิสภาก็ต้องให้สอดคล้องกับระบบการเมืองและสภาพสังคมวิทยาการเมืองไทย ในขณะนั้น การมีวุฒิสภาครั้งแรกเพื่อให้มีบทบาทในการยับยั้งร่างกฎหมาย แต่รัฐบาลในขณะนั้นขาดเสถียรภาพถูกโค่นล้มโดยพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลได้ง่าย บทบาทของวุฒิสภาจึงต้องเปลี่ยนไปเป็นผู้ค้ำจุนอำนาจและสร้างเสถียรภาพให้แก่รัฐบาล เพราะมาจากการคัดเลือกของนายกรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอชื่อขึ้นทูลเกล้าฯ แต่งตั้ง ซึ่งก็สอดคล้องกับสภาพสังคมวิทยาการเมืองไทยในขณะนั้น

เมื่อระบบการเมืองไทยเข้มแข็งขึ้น ฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถตรวจสอบฝ่ายรัฐบาลได้ จึงต้องกำหนดบทบาทให้วุฒิสภาเป็นสภาตรวจสอบ เพื่อความชอบธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภา ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 จึงกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภา มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ปรากฏว่าสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่จึงมีฐานมาจากกลุ่มการเมือง มีหัวคะแนนกลุ่มเดียวกันกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่จึงมีความเกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองหรือนักการเมือง ทำให้วัตถุประสงค์ของการตรวจสอบจึงไม่เกิดขึ้น เพราะเป็นฐานอำนาจเดียวกัน มีการแทรกแซงจากนักการเมืองและพรรคการเมืองมาตั้งแต่การเลือกตั้งจนถึงการปฏิบัติหน้าที่ สมาชิกวุฒิสภาจึงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้สมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ทำให้ระบบการตรวจสอบนักการเมืองเสียไปทั้งระบบ วุฒิสภาจึงกลายเป็นสถาบันการเมืองที่ประสบความสำเร็จล้มเหลวในการเป็นสภาตรวจสอบ

เพื่อไม่ให้วุฒิสภามีฐานที่มาเดียวกันกับสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้กำหนดให้วุฒิสภาเป็นผู้แทนประชาชนทางพื้นที่ กับผู้แทนกลุ่มสาขาอาชีพต่างๆ แต่ยังมีบทบาทเป็นสภาตรวจสอบอยู่

ผู้ศึกษาเห็นว่า หากจะกำหนดบทบาทให้วุฒิสภาเป็นสภาตรวจสอบโดยหลักแล้วต้องกำหนดที่มาให้เชื่อมโยงกับประชาชน จากประสบการณ์ที่ผ่านมาองค์กรอื่นก็สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้ เช่น องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ศาล ดังนั้น จึงควรกำหนดบทบาทให้วุฒิสภาเป็น “สภาคานและถ่วงดุลอำนาจสภาผู้แทนราษฎร”

### 5.2.2 ที่มาของวุฒิสภา

วุฒิสภาอยู่ในฐานะเป็นผู้หลักผู้ใหญ่ คอยให้ความเห็นทางตติงสภาผู้แทนราษฎร ไม่ใช่เป็นผู้ชี้ขาด จำนวนวุฒิสภาต้องไม่ทำให้เสียงของสภาผู้แทนราษฎรเปลี่ยนแปลงมากนัก ผู้ศึกษาเห็นว่าวุฒิสภาควรมีจำนวนไม่เกิน 200 คน หากมีจำนวนมากเกินไปก็จะทำให้วุฒิสภามีอำนาจตัดสินใจทางการเมืองมากและเป็นภาระงบประมาณแผ่นดิน หากมีจำนวนน้อยเกินไปอาจจะมีปัญหาเกี่ยวกับจำนวนเสียงลงมติในกรณีที่ต้องประชุมรัฐสภาซึ่งเป็นการประชุมร่วมกันของทั้งสองสภาหรือไม่ คือกรณีการพิจารณาลงมติให้ความเห็นชอบการแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนเกินกว่ากึ่งหนึ่งแล้ว เสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรก็อาจสามารถแก้ไขบทบัญญัติรัฐธรรมนูญได้โดยไม่จำเป็นต้องอาศัยเสียงสนับสนุนจากสมาชิกวุฒิสภาก็ได้

เพื่อให้มีผลต่อการจัดสรรทรัพยากรและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของสังคมไทยให้มีความเป็นธรรมนั้น ในเรื่องที่มาของสมาชิกวุฒิสภานั้น สมาชิกวุฒิสภาไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนที่มาของสมาชิกวุฒิสภาเป็น 2 ประเภท คือ 1. สมาชิกที่เป็นโดยตำแหน่ง เพื่อให้วุฒิสภาเป็นสภาผู้ทรงคุณวุฒิ กล่าวคือ หากบุคคลใดดำรงตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ บุคคลนั้นก็ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาได้ตราบเท่าที่ดำรงตำแหน่งนั้นอยู่ และ 2. สมาชิกที่มาจากการสรรหาจากกลุ่มองค์กรทางสังคม หรือตัวแทนจากสาขาอาชีพต่างๆ เท่ากับจำนวนรวมข้างต้นหักด้วยจำนวนสมาชิกวุฒิสภาโดยตำแหน่ง เมื่อสมาชิกวุฒิสภาไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนต้องยกเลิบทบาทการเป็น สภาตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ให้วุฒิสภาเป็น สภาคานและถ่วงดุลอำนาจสภาผู้แทนราษฎรแทน การกำหนดที่มาของสมาชิกวุฒิสภาเช่นนี้จะมีความกระจายและหลากหลาย จะทำให้ได้ผู้แทนปวงชนที่มีบทบาทต่างไปจากผู้แทนปวงชนที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งจะส่งผลให้แนวคิดในการจัดสรรทรัพยากรและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่เป็นธรรม สามารถแก้ไขปัญหาคความเหลื่อมล้ำหรือความขัดแย้งในสังคมในบางหรือยุติลงได้ สำหรับข้อเสนอนี้ที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนอาจจะถูกวิจารณ์ว่าไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยนั้น ในทางสากลของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในประเทศที่มีระบบสภาคู่มีหลายประเทศที่วุฒิสภาไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมนี ไอร์แลนด์ แคนาดา เนเธอร์แลนด์ เป็นต้น

ข้อเสนอเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภามีรายละเอียด ดังนี้

สมาชิกโดยตำแหน่ง

1. ปลัดกระทรวง จำนวน 20 คน
2. ผู้บัญชาเหล่าทัพ จำนวน 3 คน
3. ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

4. ผู้แทนสภาวิชาชีพ ได้รับเลือกให้เป็นผู้แทนตามพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาวิชาชีพ เช่น สภานายความ วิศวกร สถาปนิก ครู แพทยสภา สัตวแพทย์ ทันตแพทย์ พยาบาล เกษัชกร สภาเทคนิคการแพทย์ สภากายภาพบำบัด บัญชี เป็นต้น จำนวนไม่เกิน 15 คน

5. ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่ได้รับเลือกให้เป็นผู้แทนตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 จำนวน 12 คน

สมาชิกที่มาจากการสรรหาจากกลุ่มองค์กรทางสังคม หรือจากสาขาอาชีพต่างๆ เช่น

1. รัฐวิสาหกิจ และองค์กรมหาชน
2. ด้านแรงงาน
3. ด้านวิชาการและการศึกษา
4. อาชีพเกษตรกรรม
5. อาชีพอุตสาหกรรม
6. อาชีพพาณิชยกรรมและการบริการ
7. สหกรณ์การเกษตร
8. สมาคมหรือมูลนิธิ เช่น เกี่ยวกับการพัฒนาชุมชน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การพัฒนาชีวิต เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ เกี่ยวกับสิทธิของประชาชน ผู้บริโภค การสาธารณสุข การศึกษา ศิลปวัฒนธรรม เป็นต้น

การสรรหาผู้แทนจากกลุ่มองค์กรทางสังคม หรือตัวแทนจากสาขาอาชีพต่างๆ ขึ้นแรกให้องค์กรสรรหากับเอง โดยการคัดเลือกผู้แทนของตนเองในแต่ละกลุ่มเป็นจำนวน 5 เท่าก่อน จากนั้นให้คณะกรรมการสรรหา ดำเนินการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาให้ได้ตามจำนวน และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา และคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา มีองค์ประกอบดังนี้

1. ประธานสภาผู้แทนราษฎร
2. ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร
3. นายกรัฐมนตรี
4. ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
5. ประธานศาลฎีกา
6. ประธานศาลปกครองสูงสุด
7. ประธานกรรมการการเลือกตั้ง
8. ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน
9. ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

10. ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
11. ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
12. ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
13. อัยการสูงสุด

องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าว ประกอบด้วยผู้ดำรงตำแหน่งในสถาบันนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ รวมถึง องค์การตามรัฐธรรมนูญตามที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกำหนดตำแหน่งไว้ทั้งหมด ทั้งนี้เพื่อให้คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา มีความน่าเชื่อถือ เป็นที่ยอมรับ กรรมการโดยส่วนใหญ่เป็นตำแหน่งที่ต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง ยกเว้นตำแหน่งประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และนายกรัฐมนตรีเท่านั้นที่อาจสังกัดพรรคการเมือง

### 5.2.3 อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา

ด้านนิติบัญญัติ เห็นว่าสมาชิกวุฒิสภาควรมีอำนาจริเริ่มเสนอกฎหมายได้เอง โดยเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาได้เป็นสภาแรก แต่ต้องเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพและแนวนโยบายแห่งรัฐ เหมือนกับกรณีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน แล้วจึงเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเป็นสภาที่สอง และในกรณีที่มีความเห็นต่างกันระหว่างสองสภา ให้เสนอให้รัฐสภาเป็นผู้ชี้ขาด แทนระบบเดิมที่ให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ชี้ขาด ทั้งนี้ เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้สังกัดพรรคการเมือง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างน้อยในสภาผู้แทนราษฎรสามารถรวมกันเพื่อคานอำนาจของพรรคการเมือง และเพื่อให้วุฒิสภามีบทบาทในการจัดสรรทรัพยากรและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีใช่เป็นเรื่องของพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นมีอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

ด้านการให้ความเห็นชอบบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญและศาลนั้น เห็นว่าให้ยังคงเป็นอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาต่อไป เพราะหากมีการออกแบบในเรื่องที่มาและวิธีการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาให้ได้มาซึ่งผู้ทรงคุณวุฒิและปลอดจากการแทรกแซงทางการเมืองแล้ว วุฒิสภาที่มาจากการสรรหาดังกล่าวนี้ก็จะทำหน้าที่เลือกหรือให้ความเห็นชอบบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญและศาลได้เป็นอย่างดี

ด้านการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง เนื่องจากที่มาของสมาชิกวุฒิสภาไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน เห็นควรยกเลิกอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาเกี่ยวกับการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งว่า ยกเลิกบทบาทการเป็น สภาตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เนื่องจากที่มาของสมาชิกวุฒิสภาไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนจึงไม่สมควรให้มีอำนาจหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ

ฉบับ 2550 มาตรา 270 ได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด โดยกำหนดให้องค์กรอื่นที่มีความเชื่อมโยงใกล้ชิดหรือมีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนมาทำหน้าที่นี้แทน เพราะการพิจารณาถอดถอนตามมาตรา 270 เป็นมาตรการทางการเมืองเพียงแต่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งมีเท่านั้น วุฒิสภาก็สามารถพิจารณาชี้ขาดโดยการลงมติว่าให้ผู้ถูกชี้มูลถอดถอนหรือไม่ แตกต่างจากการตรวจสอบโดยมาตรการทางกฎหมาย กล่าวคือ เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดพิจารณาส่งฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือศาลอื่นที่อยู่ในเขตอำนาจ ดังนั้น การยกเลิกอำนาจหน้าที่ในเรื่องนี้ ก็ไม่น่าจะมีผลกระทบต่อระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

ด้านการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน การตั้งกระทู้ถาม เห็นควรให้วุฒิสภามีอำนาจในการตั้งกระทู้ถามถึงการทำงานของรัฐบาลได้ ปัญหากระทู้ถามมีจำนวนมากทำให้มีกระทู้ถามค้างเห็นควรมีคณะกรรมการหรืออนุกรรมการขึ้นเพื่อวินิจฉัยกระทู้ถามของสมาชิกวุฒิสภา และควรกำหนดวาระการประชุมกระทู้ถามไว้ในวาระที่ 1 เพื่อจะได้กำหนดเวลาที่แน่นอนในการถามและตอบกระทู้ การขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติในวุฒิสภา ควรมีการเปิดอภิปรายได้ทุกสมัยประชุม เพราะเหตุการณ์บ้านเมืองไม่แน่นอน ไม่ทราบว่าจะเกิดอะไรขึ้นเมื่อไร รุนแรงแค่ไหน การบริหารจัดการเกี่ยวกับการขอเปิดอภิปรายในการเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายควรเป็นการเข้าชื่อที่คำนึงถึงผลที่จะตามมา หรือผลที่ประเทศชาติและประชาชนจะได้รับ ไม่ใช่เป็นการเข้าชื่อโดยคำนึงถึงพรรคพวก เพื่อนพ้อง

ด้านอื่นๆ เห็นควรให้มีการอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ในกรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา จะสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ในการสร้างความสมานฉันท์ การแก้ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้น การรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน และเห็นควรให้มีการตั้งคณะกรรมการให้ครอบคลุมการทำงานทุกด้าน

#### 5.2.4 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม

สมาชิกวุฒิสภาควรเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ดังนั้นเกี่ยวกับการศึกษาอบรมจึงต้องกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีการศึกษาในสาขาวิชาชีพตามบัญชานั้นๆ ในระดับขั้นต่ำไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี หรือกรณีประกอบอาชีพในสาขานั้นมาจนเชี่ยวชาญโดยต้องทำงานในอาชีพนั้นมาแล้วไม่ต่ำกว่า 10 ปี สมาชิกวุฒิสภาควรมีความอาวุโสมีประสบการณ์ชีวิตในด้านต่างๆ พอสมควร เห็นควรกำหนดอายุไม่ต่ำกว่า

40 ปีบริบูรณ์ ลักษณะต้องห้ามเพื่อสร้างความเป็นอิสระจากพรรคการเมือง ห้ามสมาชิกวุฒิสภาสังกัดพรรคการเมือง เพื่อมิให้พรรคการเมืองเข้าครอบงำการทำงานของวุฒิสภาได้ เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเป็นกลางทางการเมือง ส่วนสมาชิกวุฒิสภาจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเป็นกลางหรือไม่ คงเป็นเรื่องภายในจิตใจของสมาชิกวุฒิสภาแต่ละคนซึ่งมีอาจกำหนดได้ ห้ามบุคคลซึ่งเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาและยังพ้นจากตำแหน่งไม่เกิน 5 ปี ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสภาผู้แทนราษฎร เพื่อมิให้สมาชิกวุฒิสภาใช้ประโยชน์จากบทบาทอำนาจหน้าที่ที่ตนพึงมีอันเนื่องมาจากการเป็นสมาชิกวุฒิสภา ห้ามบุคคลดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาติดต่อกัน เพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลอื่นได้รับโอกาสทำงานบ้าง นอกจากสมาชิกวุฒิสภาที่มาโดยตำแหน่งแล้ว ผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่เป็นข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง เพื่อมิให้มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาของตน

### 5.2.5 การควบคุมตรวจสอบสมาชิกวุฒิสภา

เนื่องจากวุฒิสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ทั้งการถ่วงถ่วงร่างกฎหมาย ควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน วุฒิสภาจึงควรจะต้องถูกตรวจสอบได้เช่นกันและการถูกตรวจสอบได้นี้ย่อมเป็นหลักประกันมิให้สมาชิกวุฒิสภาให้อำนาจหน้าที่ที่ตนมีอยู่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอย่างบิดเบือนหรือใช้ไปในทางที่เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่ตนสมควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย โดยการตรวจสอบการทำงานของวุฒิสภานี้จะต้อง โปร่งใสในการทำงาน รับผิดชอบ และมีส่วนร่วมของประชาชน

เห็นควรให้สมาชิกวุฒิสภายื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะทุกครั้งที่ได้รับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และให้ยื่นแบบแสดงรายการเสียภาษีย้อนหลัง 3 ปีในวันที่ได้ยื่นใบสมัครรับเลือกตั้ง มาตราการการยื่นบัญชีทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นการชี้เป็นชี้ตายต่ออนาคตทางการเมืองของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพราะบทลงโทษของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ไม่ยื่นบัญชีหรือยื่นบัญชีเป็นเท็จ กฎหมายกำหนดให้ต้องพ้นจากตำแหน่ง และห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีกเป็นเวลา 5 ปี นับตั้งแต่วันที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัย คดีดังกล่าวมักมีจุดเริ่มต้นมาจากสื่อมวลชน ดังนั้น ควรเปิดเผยกระบวนการทำงานของวุฒิสภา การพิจารณาเรื่องต่างๆ ของสมาชิกวุฒิสภา ต้องกระทำโดยเปิดเผย เว้นแต่ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ประชาชนเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับการทำงานของวุฒิสภาได้สะดวก ต้องจัดให้มีการถอดเทปบันทึกการประชุมและการเผยแพร่คำอภิปรายหรือการลงมติของสมาชิกวุฒิสภาในทุกๆ เรื่องลงในเว็บไซต์ เพื่อให้การตรวจสอบการทำงานของสมาชิกวุฒิสภาโดยประชาชนเป็นไปได้ในทางปฏิบัติอันจะส่งผลต่อการสร้างสำนึกความรับผิดชอบของ

สมาชิกวุฒิสภาให้ได้ผลอย่างแท้จริง และยังเป็นกำลังเสริมให้ประชาชนได้เรียนรู้ในเรื่องต่างๆ ไปพร้อมๆ กับการตรวจสอบผู้แทนของตนด้วย

การถอดถอนสมาชิกวุฒิสภา เป็นมาตรการทางการเมือง เมื่อวุฒิสภามาโดยตำแหน่งและมาจากการสรรหา เห็นควรยกเลิกมาตรการนี้ และใช้มาตรการอื่นตามกฎหมาย

การดำเนินคดีอาญาในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เห็นควรเปิดโอกาสผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยได้สู้คดีอย่างเต็มที่เช่นเดียวกับระบบกล่าวหา ควรเปิดโอกาสให้มีการอุทธรณ์คำพิพากษาไปยังที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกาทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย นอกจากนี้ยังต้องเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายหรือผู้กระทำความผิดสามารถร้องต่อศาลหรือฟ้องต่อศาลด้วยตนเองได้ ต้องไม่เลือกปฏิบัติเพราะความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลอันเป็นการขัดต่อปณิธานสภาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

## บรรณานุกรม

- กมลชัย รัตนสกาวงศ์. **กว่าจะเป็นใบแดง**. ค้นวันที่ 31 กรกฎาคม 2558 จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=128>
- กมลชัย รัตนสกาวงศ์. **การคัดค้านการเลือกตั้ง-สอย**. ค้นวันที่ 31 กรกฎาคม 2558 จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=129>
- กระมล ทองธรรมชาติ. **รัฐสภาในระบบการปกครองไทย**. กรุงเทพฯ: แผนกวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2514.
- กระมล ทองธรรมชาติ. **วิวัฒนาการรัฐธรรมนูญไทย**. กรุงเทพฯ: บรรณกิจ, 2534.
- กระมล ทองธรรมชาติ และเชาวนะ ไตรมาศ. **วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์กรุงธนพัฒนา, 2545.
- กรีซ สืบสนธิ์. **บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่างๆ**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2516.
- เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์. **แนวความคิดอำนาจอธิปไตยของฝรั่งเศส. ใน รวมบทความกฎหมายมหาชน**. นันทวัฒน์ บรรณานันท์, บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ: พี เพรส, 2545.
- เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์. **ระบบการเมืองการปกครองฝรั่งเศส**. นนทบุรี: สยามศิลป์การพิมพ์, 2543.
- เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์. **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย**. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2554.
- เกียรติภูมิ นิลสุข. **ปัญหาของสถาบันการเมือง: ศึกษากรณีวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของไทย**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.
- โกวิทย์ วงศ์สุรวัฒน์. **วุฒิสภา: รากฐานที่มาและภารกิจ**. **วารสารสถาบันพระปกเกล้า**. (กันยายน-ธันวาคม 2548): 11-22.
- โกวิทย์ วงศ์สุรวัฒน์. **สมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ความหวังที่ยังเลื่อนราง**. **วารสารสถาบันพระปกเกล้า**. (กันยายน-ธันวาคม 2548): 23-43.
- คณะกรรมการจัดทำรายงานผลการพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภา. **วุฒิสภากับงานกลั่นกรองกฎหมาย**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2555.

- คณะกรรมการการเลือกตั้ง. **กระบวนการเลือกตั้ง สว.** กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.
- คณิน บุญสุวรรณ. **กระบวนการทำงานของระบบรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่.** กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2541.
- คณิน บุญสุวรรณ. **บทบาทและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา.** กรุงเทพฯ: ภูมิปัญญา, 2542.
- คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 15-18/2556. **ราชกิจจานุเบกษา.** 131, 5ก (8 มกราคม 2558).
- ศีกฤทธิ ปราโมช. **ฝรั่งเศสศึกษา.** กรุงเทพฯ: ดอกหญ้า 2000, 2543.
- จรัล ดิษฐาอภิชัย. **การปฏิวัติฝรั่งเศส.** กรุงเทพฯ: ผู้จัดการ, 2537.
- จรัล ดิษฐาอภิชัย. **แนวทางการยกเครื่องรัฐสภาไทย.** กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2540.
- จร พันธ์เป็รื่อง. **การประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ.** กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2547.
- จารุวรรณ สุขุมาลพงษ์. **วิเคราะห์วิธีการได้มาของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.** กรุงเทพฯ: กลุ่มงานกฎหมาย 2 สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร, ม.ป.ป.
- จำนง สวมประจำ. **อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.** เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2538.
- เจริญ คัมภีรภาพ. **การใช้ดุลพินิจ ที่ฝ่าฝืน รัฐธรรมนูญ.** ค้นวันที่ 31 กรกฎาคม 2558 จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=564>
- เฉลิม อยู่บำรุง. **ปัญหาการบังคับใช้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา: ศึกษากรณีอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง.** **วารสารรามคำแหง.** 22, 2: 205-253.
- ชรินทร์ ดิชาวัน. **การปฏิรูปวุฒิสภาแบบลิงแก้แห โดย คุณชรินทร์ ดิชาวัน.** ค้นวันที่ 31 กรกฎาคม 2558 จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1145>
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. **กฎหมายรัฐธรรมนูญแนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ.** กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552.
- ชาญวุฒิ วัชรพุกก์ และคณะ. **เอกสารประกอบคำบรรยายกระบวนการนิติบัญญัติ.** กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ม.ป.ป.
- ชำนาญ จันทร์เรือง. **ปลดล็อกการสรรหา ป.ป.ช.โดย คุณชำนาญ จันทร์เรือง.** ค้นวันที่ 31 กรกฎาคม 2558 จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=876>
- ณรงค์ สินสวัสดิ์. **การเมืองไทย: การวิเคราะห์เชิงจิตวิทยา.** กรุงเทพฯ: วชิรินทร์การพิมพ์, 2539.

- ณัฐกร วิทิตานนท์. **ขอให้ประชาชนไทยได้เป็นคนเลือก ส.ว. โดย คุณณัฐกร วิทิตานนท์.** ค้นวันที่ 31 กรกฎาคม 2558 จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1106>  
 ดำรง พุฒตาล. **วุฒิสภาในประเทศไทย: ศึกษาเปรียบเทียบสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งกับสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง** Appointed Senators and Elected Senators in Thailand: A Comparative Study. **วารสารบัณฑิตศึกษา มสธ.** 1, 1 (มกราคม-มิถุนายน 2551): 11-24.
- ดำรง พุฒตาล. **สมาชิกวุฒิสภาในประเทศไทย: ศึกษาเปรียบเทียบสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งและสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แขนงวิชาการเมืองการปกครอง สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2548.
- ทวีพงศ์ แสงสุวรรณ. **ผลกระทบของระบบ 2 สภาต่อการพัฒนาระบบประชาธิปไตยของไทย พ.ศ.2475-2527.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530.
- ทินพันธ์ นาคะตะ. **นักคิดผู้ยิ่งใหญ่ของโลกปรัชญาและทฤษฎีการเมือง.** กรุงเทพฯ: โครงการเอกสารและตำรา สมาคมรัฐประศาสนศาสตร์ นิต้า, 2541.
- ธนศักดิ์ วรรณสุข. **การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสมาชิกและประชาชน.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. **การปฏิวัติสยาม พ.ศ.2475.** กรุงเทพฯ: อัมรินทร์วิชาการ, 2540.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. **ความเป็นมาของการจัดตั้งผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนในประเทศฝรั่งเศส.** ค้นวันที่ 31 กรกฎาคม 2558 จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1433>
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. **ระบบการพิจารณาตีความผิดทางอาญาของนักการเมืองระดับสูงในประเทศฝรั่งเศส. ใน รวมบทความเนื่องในโอกาสครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนดุล.** กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2540.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. **วุฒิสภาก่อนหน้าของประเทศไทย.** ค้นวันที่ 31 กรกฎาคม 2558 จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=131>
- นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ. **ยุทธศาสตร์การฟื้นฟูประเทศไทยเพื่อสร้างความเข้มแข็งของสังคมไทย.** กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า, 2554.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. **แนวทางในการปฏิรูปโครงสร้างสถาบันการเมืองของไทย: ศึกษากรณีรัฐสภา.** **วารสารนิติพัฒน์ นิต้า.** 1, 1 (มิถุนายน 2555): 57-70.

- บรรเจิด สิงคะเนติ. **หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **กฎหมายกับทางเลือกของสังคมไทย**. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2537.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **การศึกษาบทเรียนจากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเพื่อปรับปรุงระบบการเลือกตั้งให้ดีขึ้น**. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2543.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **บทบาทของสมาชิกวุฒิสภา**. *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ*. 2, 4 (มกราคม-เมษายน 2543): 16-38.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **บทบาทและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540**. พิมพ์ครั้งที่ 2. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2543.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2537.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **วุฒิสภาไทย: ความรู้เรื่องสมาชิกวุฒิสภา**. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2545.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และชาญชัย แสวงศักดิ์. **การปฏิรูปการเมืองฝรั่งเศส: ข้อคิดในการปฏิรูปการเมือง**. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2540.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และนันทชัย เพียรสนอง. **คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2548.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และปัทมา สุปก่าปัง. **บทบาทและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540**. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2543.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. **ความหมายและองค์ประกอบของหลักนิติรัฐตามรัฐธรรมนูญไทย**. ใน *นิติรัฐ นิติธรรม*. เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553. หน้า 249-275.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. **รายงานผลการวิจัยตามโครงการวิจัยเสริมหลักสูตรคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่อง ปัญหาและแนวทางการปรับปรุงการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา**. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.

- ประกาศสำนักทะเบียนกลาง เรื่อง จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร แยกเป็นกรุงเทพมหานครและจังหวัดต่างๆ ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2557. **ราชกิจจานุเบกษา**. 132, ตอนพิเศษ 49ง (2 มีนาคม 2558).
- ประชุม โฉมฉาย. **วิวัฒนาการของกฎหมายโรมัน**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.
- ปฐมพงษ์ พิพัฒน์ธนากิจ. การกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคอันนำไปสู่การยุบพรรคการเมือง. ค้นวันที่ 31 กรกฎาคม 2558 จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1627>
- ปรีดี เกษมทรัพย์. **นิติปรัชญา (Philosophy of Law)**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.
- ปิยบุตร แสงกนกกุล. ที่มาของสมาชิกวุฒิสภามาตาม รธน. 2550 และการเมืองเป็นเรื่องของผลประโยชน์. ค้นวันที่ 31 กรกฎาคม 2558 จาก [http://www.enlightened-jurists.com/directory/50/piyaburt\\_in\\_1.html](http://www.enlightened-jurists.com/directory/50/piyaburt_in_1.html)
- ปัทมา สุปกำปัง. บทบาทของวุฒิสภามาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.
- ปัทมา สุปกำปัง. **วุฒิสภามาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550**. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, ม.ป.ป.
- พจนาลัย ไชยรังสี และสุรพล ราชภัณฑารักษ์. **การเมืองในสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศส**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541.
- พฤทธิสาน ชุมพล, ม.ร.ว. **ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ**. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.
- พีรศักดิ์ จันทวรินทร์. บทบาททางการเมืองของวุฒิสภา: ศึกษาเฉพาะกรณีวุฒิสภาไทย ชุดที่ 6 (22 เม.ย. 22-18 มี.ค. 26). วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาปกครอง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529.
- เพ็ญศรี กาญจนมัย. **ญี่ปุ่นสมัยใหม่**. กรุงเทพฯ: เนติกุลการพิมพ์, 2538 อ้างถึงใน อมรรัตน์ กุลสุจริต. **ประมุขของรัฐในระบบรัฐสภา: ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์กฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบกรณีของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น และไทย**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541.
- ไพบูลย์ วราหะไพบูลย์. **บทบาทอำนาจหน้าที่ของกรรมาธิการวิสามัญประจำวุฒิสภา**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541.
- ไพโรจน์ ชัยนาม. **สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย**. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515.

- โกคิน พลกุล. **กฎหมายมหาชนเบื้องต้น**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525.
- โกคิน พลกุล. **ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องในรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ: โครงการนโยบายสาธารณะ  
สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2529.
- โกคิน พลกุล. **หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น**. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2551.
- มติชน. เลือกลง สว. สะท้อนภาพรัฐบาลตามเจตนารมณ์ประชาชน. (6 มีนาคม 2543) อ้างถึงใน  
เกียรติภูมิ นิลสุข. **ปัญหาของสถาบันการเมือง: ศึกษากรณีวุฒิสภาที่มาจากกา  
เลือกตั้งโดยตรงของไทย**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.
- มนตรี รุปลสุวรรณ. **เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540**.  
กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2542.
- มานพ บุตรดาจักร. **การเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา: ศึกษากรณีมาตรการทางกฎหมายในการ  
จำกัด สิทธิในการหาเสียง**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์  
มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2547.
- มานิตย์ จุมปา. **คู่มือศึกษาคติรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2545.
- มานิตย์ จุมปา และคณะ. **โครงการศึกษาวิเคราะห์ เรื่องที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาที่  
เหมาะสมกับประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการวิสามัญวิชาการ ตรวจสอบร่าง  
รัฐธรรมนูญและร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, ม.ป.ป.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. **วิเคราะห์ข้อกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งวุฒิสภา**. **วารสารศาลรัฐธรรมนูญ**.  
2, 4 (มกราคม-เมษายน 2543): 32-36.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. **การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของราษฎรจากการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร**. ใน  
**นิติรัฐ นิติธรรม**. เอกบุณย วงศ์สวัสดิ์กุล, บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและ  
เอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553. หน้า 108-  
132.
- วรภรณ์ ปิยะมงคลวงศ์. **การมอบอำนาจนิติบัญญัติให้ฝ่ายบริหาร**. วิทยานิพนธ์ปริญญา  
มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531.
- วัลย์พร พรพงศ์. **ปัญหาการใช้อำนาจของวุฒิสภา: ศึกษาเฉพาะกรณีการแต่งตั้งและถอดถอน  
กรรมการ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะ  
นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2547.
- วิทยา นภาศิริกุล. **แนวคำบรรยายการเมืองอังกฤษ**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2515.
- วิษณุ เครืองาม. **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ, 2530.

- วิสุทธิชัย จิตพิมลมาศ. **ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไทย**. วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2550.
- วีระพันธ์ มุขสมบัติ. **โครงสร้างและองค์ประกอบของรัฐสภา**. รัฐสภาสาร. 34, 1 (มกราคม 2529): 5-33.
- วุฒิชัย จิตตานุ. **วุฒิสภาในระบบรัฐสภา**. กรุงเทพฯ: สำนักกฎหมายนิติวาทการ, 2542.
- วุฒินันท์ พงศ์อารยะ. **รัฐสภาของประเทศไทย**. วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2498.
- สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, สำนักวิจัย. **รายงานการวิจัย เรื่อง บทบาทและความรับผิดชอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ในอนาคตตามทัศนะของประชาชน**. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2545.
- สถาบันพระปกเกล้า. **รายงานวิจัย เรื่อง แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญ 2540**. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2545.
- สนธิ เตชานันท์. **ระบบการเมืองการปกครองของอังกฤษ**. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2529 อ้างถึงใน วิสุทธิชัย จิตพิมลมาศ. **ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไทย**. วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2550.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. **กฎหมายรัฐธรรมนูญ หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. **กฎหมายเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน**. กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2542.
- สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์ และรุ่งพงษ์ ชัยนา. **การเมืองการปกครองฝรั่งเศส**. กรุงเทพฯ: ม.ป.พ.: ม.ป.ป.
- สมบัติ จันทร์วงศ์. **การเมืองอังกฤษ**. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2543.
- สมยศ เชื้อไทย. **คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547.
- สมยศ เชื้อไทย. **หลักนิติรัฐ**. ใน **นิติรัฐ นิติธรรม**. เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553. หน้า 133-139.
- สรรงค์ชัย ชญาณิน. **อำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกวุฒิสภา**. วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ศูนย์บริการข้อมูลและกฎหมาย. **วุฒิสภาไทย**. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2540.

- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ศูนย์บริการข้อมูลและกฎหมาย. **วุฒิสภาไทย (ฉบับสมบูรณ์)**. กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์สำนักงาน เลขาธิการวุฒิสภา, 2540.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. **เอกสารประกอบการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฯ**. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2556.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักงานการประชุมและชวเลข. **รายงานการประชุมสภา ร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 26 (เป็นพิเศษ)**. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540 อ้างถึงใน เกียรติภูมิ นิลสุข. **ปัญหาของสถาบันการเมือง: ศึกษากรณี วุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของไทย**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักภาษาต่างประเทศ. **สภาไดเอทแห่งชาติญี่ปุ่น (The National Diet of Japan)**. กรุงเทพฯ: สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2556. ค้นวันที่ 20 ธันวาคม 2557 จาก [http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/admin\\_souvaneer/download/article/article\\_20130716143605.pdf](http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/admin_souvaneer/download/article/article_20130716143605.pdf)
- สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540**. กรุงเทพฯ: พี. เพรส, 2553.
- สันติ รัศมีธรรม. **ผลทางกฎหมายในการเลือกประธานศาลรัฐธรรมนูญคนใหม่**. ค้นวันที่ 31 กรกฎาคม 2558 ใน <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1623>
- สุนัย มโนมัยอุดม. **ระบบกฎหมายอังกฤษ English Legal System**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.
- สุภาภรณ์ แจ่มสุข. **ปัญหาทางกฎหมายของวิธีพิจารณาคดีเลือกตั้งตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2550.
- สุรินทร์ สุทธิธรรมดำรง. **วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536.
- เสนาะ เทียนทอง. **74 ปี กบ่อนาคตประชาธิปไตยไทย**. 25 มิถุนายน 2549 โรงแรมมิราเคิลแกรนด์ กรุงเทพฯ อ้างถึงใน เกียรติภูมิ นิลสุข. **ปัญหาของสถาบันการเมือง: ศึกษากรณี วุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของไทย**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

- โสภณ เคนวิเศษ. **บทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536.
- ไสว เหว้าไว. **ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภา**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544.
- หยุด แสงอุทัย. **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.
- หยุด แสงอุทัย. **หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป**. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2538.
- อมร จันทร์สมบูรณ์. **คอนสติติวชันแนลลิสม์ (Constitutionalism): ทางออกของประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: มูลนิธิคอนราดอเดินเนาเวร์, 2539.
- อมร รักษาสัตย์. **รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนพร้อมบทวิจารณ์**. กรุงเทพฯ: พิมพ์ครั้งที่ 2. สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.
- อมรรัตน์ กุลสุจริต. **ประมุขของรัฐในระบบรัฐสภา: ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์กฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบกรณีของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น และไทย**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541.
- อรณิช รุ่งธิพานนท์. **รัฐสภาสหราชอาณาจักร: สภาสามัญ สภาขุนนาง หน่วยงานสนับสนุน**. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2553.
- อำนาจ โฉมฉาย. **ที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2541.
- อัญชลี พูลเต็ม. **หลักประชาธิปไตยตัวแท่นกับทางปฏิบัติในกรณีประเทศไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีของรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.
- อัษฎางค์ ปาณิกบุตร และปาน พึ่งสุจริต. **การปรับปรุงโครงสร้างวุฒิสภา มาตรา 94. ใน รายงานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 สภาผู้แทนราษฎร**. กรุงเทพฯ: กองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2536. หน้า 189-198.
- เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, บรรณาธิการ. **นิติรัฐ นิติธรรม**. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.
- Houses of the Oireachtas Tithe an Oireachtais. Retrieved June 30, 2015 from <http://www.oireachtas.ie/parliament/about/seanad>

Japan, The National Diet of Japan, House of Councillors. **Officers of House of Councillors.** Retrieved June 30, 2015 from <http://www.sangiin.go.jp/eng/member/officers/index.htm>

**LE SÉNAT VOUS PRIE D'ACCEPTER TOUTES SES EXCUSES MAIS LA PAGE QUE VOUS AVEZ DEMANDEE N'EXISTE PAS OU N'EXISTE PLUS.** Retrieved June 30, 2015 from <http://www.senat.fr/lng/en/index.html>

United Kingdom, Parliamentary. **Diverse Experience.** Retrieved June 30, 2015 from <http://www.parliament.uk/business/lords/whos-in-the-house-of-lords/members-and-their-roles/diverse-experience>

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ ชื่อสกุล

ว่าที่ร้อยเอกศักดา ศรีทิพย์

ประวัติการศึกษา

นิติศาสตรบัณฑิต

มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ปีสำเร็จการศึกษา พ.ศ.2548

ประกาศนียบัตรวิชาว่าความ

สภานายความ รุ่นที่ 27

ปีสำเร็จการศึกษา พ.ศ.2549

ประกาศนียบัตรกฎหมายชั้นสูง

สภานายความ รุ่นที่ 12

ปีสำเร็จการศึกษา พ.ศ.2553

รัฐศาสตรบัณฑิต

มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ปีสำเร็จการศึกษา พ.ศ.2555

ประสบการณ์ทำงาน

ปัจจุบัน

กรรมการและทนายความ

บริษัท เฟอ์เพค อินเตอร์เนชั่นแนล ลอว์ จำกัด