

ข้อพิจารณาเกี่ยวกับที่มา หน้าที่และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภา
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัชฎาภรณ์ สุภาพ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

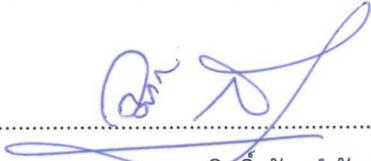
นิติศาสตรมหาบัณฑิต

คณะนิติศาสตร์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

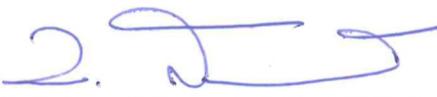
2561

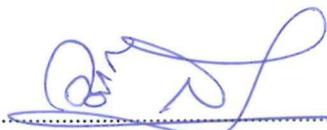
ข้อพิจารณาเกี่ยวกับที่มา หน้าที่และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภา
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
รัชฎาภรณ์ สุภาพ
คณะนิติศาสตร์

อาจารย์..........อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ดร.ฉานทิธี สันตะพันธ์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ได้พิจารณาแล้วเห็นสมควรอนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

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

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

อาจารย์..........กรรมการ
(ดร.ฉานทิธี สันตะพันธ์)

รองศาสตราจารย์..........คณบดี
(นเรศร์ เกษะประกร)

กรกฎาคม 2562

บทคัดย่อ

ชื่อวิทยานิพนธ์	ข้อพิจารณาเกี่ยวกับที่มา หน้าที่และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
ชื่อผู้เขียน	นางสาวรัชฎาภรณ์ สุภาพ
ชื่อปริญญา	นิติศาสตรมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา	2561

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา แนวคิด ทฤษฎี และปัญหาของที่มา หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาของประเทศไทย เปรียบเทียบกับที่มา หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาประเทศอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางที่เหมาะสมในการวางระบบวุฒิสภา ที่มา หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาสำหรับประเทศไทย

จากการศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้วุฒิสภาแบ่งเป็น 2 ช่วงเวลา โดยช่วงเวลาแรก ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 250 คน มาจากการสรรหา ซึ่งไม่ได้มีที่มาที่เกี่ยวข้องกับประชาชน และช่วงที่สอง ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 200 คน มาจากการเลือกตั้งกันเองของบุคคลตามสาขาอาชีพ แม้จะทำให้มีการกระจายผลประโยชน์ไปยังส่วนต่าง ๆ ไม่ทำให้อำนาจรวมศูนย์อยู่ที่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แต่ไม่อาจสะท้อนและครอบคลุมถึงประชาชนทุกคนทั่วพื้นที่ของประเทศได้ โดยสมาชิกวุฒิสภามีหน้าที่และอำนาจในการกลั่นกรองกฎหมาย ตรวจสอบรัฐบาล และในฐานะรัฐสภา โดยวุฒิสภาชุดแรกมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งวุฒิสภาดังกล่าวไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนแต่กลับมีอำนาจเทียบเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีที่มาจากประชาชน

จากปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่าบทบาทของวุฒิสภาประเทศไทย ควรมีฐานะเป็นผู้แทนของกลุ่มผลประโยชน์หรือทางอาชีพ และเป็นผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้วุฒิสภาส่วนหนึ่งซึ่งเป็นตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม โดยให้ผู้นำท้องถิ่นในแต่ละจังหวัด มาเลือกสมาชิกวุฒิสภาจากตัวแทนผู้นำท้องถิ่นจังหวัดละ 1 คน ส่วนสมาชิกวุฒิสภาอีกส่วนหนึ่งซึ่งเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์หรืออาชีพ ให้มาจากการเลือกตั้งกันเองของกลุ่มบุคคลตามสาขาอาชีพ โดยสมาชิกวุฒิสภาควรมีอำนาจและหน้าที่เช่นเดิม แต่ควรเพิ่มอำนาจในการริเริ่มเสนอกฎหมายแก่วุฒิสภา ไม่ควรให้อำนาจและหน้าที่แก่วุฒิสภา ในการให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี

ABSTRACT

Title of Thesis	Legal Consideration on the Senator's Authorities in Constitution of the Kingdom of Thailand (B.E.2560 (2017))
Author	Miss Ratchadaporn Suphap
Degree	Master of Laws
Year	2018

This thesis work aims to study the concept, the theory of the history and authority of Thai senators and to analyze problem issues of history, authority of Thai senators comparing to the senators of other countries, including United State of America (USA), France and Japan. The results obtained from this study should be suggested the suitable approaches to design further the Thai senate.

The results of this study demonstrated that according to the 2560 B.E. Constitution of the Kingdom of Thailand, the senate has divided into 2 period of time. In initial period, 250 senators were appointed by the King upon the advice of the National Council for Peace and Order. The term of the senate in initial period should be five years from the date of appointment by the Royal Command. After that, 200 senators were selected from persons having the knowledge, expertise, experience, profession, characteristics or common interests or working or having worked in varied areas of the society. Although 200 members of senate selected from several areas of the society, but this selection cannot reflect to all people in Thailand. For the role of the senators, they should act as "screener, considerer and evaluator" of new legislation and also be proposed the new legislation. Secondly, the senators should be screened the government by asking for the facts of complicated issues and not be able to appoint or withdraw any people in any positions. As the member of the Parliament, the senators in initial period can be voted for the Prime Minister.

(5)

According to this problem, the author suggested that the senators of Thailand should be the “representative” of many sources such as various social professional and local interest groups. Most of the senators should be elected from the local government from each province. The remaining senators should be from various professions, such as the representatives from agricultural councils. The initiative of new legislation should be added as the additional role of the senators. However, the senators should not be associated with the recruitment of the Prime Minister.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยดีด้วยความช่วยเหลือของ อาจารย์ ดร.ฉานทิพย์ สันตะพันธ์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ท่านได้สละเวลาอันมีค่าในการให้คำแนะนำ ให้คำปรึกษา ตลอดจนช่วยแก้ไขปัญหาและข้อบกพร่องต่าง ๆ โดยตลอดระยะเวลาในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ขอกราบขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อมรรัตน์ กุลสุจริต ท่านได้กรุณาอย่างยิ่งในการเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ ที่ได้กรุณาอย่างยิ่งในการเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ทั้งสองท่านได้ให้คำแนะนำในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เพื่อปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ จนทำให้วิทยานิพนธ์มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณบิดามารดา และครอบครัว ที่ให้การสนับสนุน ทั้งด้านการเรียนและด้านต่าง ๆ ทุกเรื่อง ทั้งยังเป็นกำลังใจแก่ผู้เขียนตลอดมา ขอขอบพระคุณคณาจารย์ทุกท่าน เพื่อน ๆ และเจ้าหน้าที่ คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ที่คอยให้คำปรึกษาและให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เขียนเสมอมา

ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าวิทยานิพนธ์เล่มนี้จะเกิดประโยชน์ต่อผู้ที่ได้ศึกษาทั้งในปัจจุบันและอนาคต หากวิทยานิพนธ์เล่มนี้มีข้อบกพร่องหรือข้อผิดพลาดประการใด ผู้เขียนกราบขออภัยมา ณ ที่นี้

รัชฎาภรณ์ สุภาพ

กรกฎาคม 2562

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	(3)
ABSTRACT	(4)
กิตติกรรมประกาศ	(6)
สารบัญ	(7)
สารบัญตาราง	(10)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและสภาพปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	6
1.3 ขอบเขตของการวิจัย	7
1.4 วิธีการวิจัย	7
1.5 สมมติฐานของการวิจัย	7
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	8
บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับที่มาและหน้าที่และอำนาจของวุฒิสภา	9
2.1 แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับหลักประชาธิปไตย	9
2.1.1 หลักประชาธิปไตย	9
2.1.2 รูปแบบของประชาธิปไตย	16
2.1.3 รูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย	19
2.2 รูปแบบโครงสร้างของรัฐสภา	21
2.2.1 ระบบสภาเดี่ยว (Unicameral System)	21
2.2.2 ระบบสภาคู่ (Bicameral System)	22
2.3 แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับวุฒิสภา	24
2.3.1 เหตุผลของการมีวุฒิสภา	24
2.3.2 บทบาทของวุฒิสภา	33

2.3.3	วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา	36
บทที่ 3	ระบบวุฒิสภาในต่างประเทศ	41
3.1	วุฒิสภาสหรัฐอเมริกา	41
3.1.1	ความเป็นมาของวุฒิสภาสหรัฐอเมริกา	41
3.1.2	ที่มาและอำนาจของวุฒิสภาสหรัฐอเมริกา	44
3.1.3	บทบาท หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาสหรัฐอเมริกา	46
3.2	วุฒิสภาฝรั่งเศส	48
3.2.1	ความเป็นมาของวุฒิสภาฝรั่งเศส	48
3.2.2	ที่มาของวุฒิสภาฝรั่งเศส	54
3.2.3	บทบาท หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาฝรั่งเศส	55
3.3	วุฒิสภาญี่ปุ่น	60
3.3.1	ความเป็นมาของวุฒิสภาญี่ปุ่น	60
3.3.2	ที่มาของวุฒิสภาญี่ปุ่น	63
3.3.3	บทบาท หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาญี่ปุ่น	65
บทที่ 4	ระบบวุฒิสภาประเทศไทย	70
4.1	วุฒิสภาในฐานะผู้แทนของฝ่ายบริหารหรือในฐานะสภาพิเศษ	70
4.1.1	วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489	71
4.1.2	วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490	73
4.1.3	วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492	75
4.1.4	วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511	79
4.1.5	วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517	82
4.1.6	วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521	85
4.1.7	วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534	88
4.2	วุฒิสภาในฐานะผู้แทนของประชาชน	90
4.2.1	วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	90
4.2.2	วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	96

4.3	วุฒิสภาในฐานะผู้แทนของกลุ่มผลประโยชน์หรือทางอาชีพ	101
4.3.1	ความเป็นมาของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	101
4.3.2	ที่มาของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	103
4.3.3	หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	110
บทที่ 5	วิเคราะห์เกี่ยวกับรูปแบบ ที่มา และหน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาไทย	121
	เปรียบเทียบกับวุฒิสภาต่างประเทศ	
5.1	บทบาทของวุฒิสภา	121
5.2	ที่มาของวุฒิสภา	124
5.3	หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภา	133
5.3.1	อำนาจและหน้าที่ในการกลั่นกรอง	133
5.3.2	อำนาจและหน้าที่ในการตรวจสอบ	137
5.3.3	อำนาจและหน้าที่ในฐานะรัฐสภา	144
บทที่ 6	บทสรุปและข้อเสนอแนะ	147
6.1	บทสรุป	147
6.2	ข้อเสนอแนะ	150
6.2.1	บทบาทของวุฒิสภา	150
6.2.2	ที่มาของวุฒิสภา	151
6.2.3	หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภา	152
	บรรณานุกรม	154
	ประวัติผู้เขียน	160

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
4.1	114
เปรียบเทียบการได้มาและหน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560	

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและสภาพปัญหา

แต่เดิมประเทศไทยมีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งในระบอบประชาธิปไตยนั้นมีระบบรัฐสภาเป็นหลักในการปกครองประเทศ อาจจะมีทั้งสภาเดี่ยวหรือสภาคู่ โดยประเทศไทยได้นำเอาระบบสภาคู่มาใช้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนและวุฒิสภา ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติร่วมกัน ซึ่งในส่วนของวุฒิสภานั้น เดิมเรียกว่า “พฤษสภา” มีหน้าที่เป็น “สภาที่เลี้ยง” ของสภาผู้แทน เพื่อเป็นสภาที่ให้คำแนะนำปรึกษา และยับยั้งการใช้หน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนในด้านนิติบัญญัติ และยังมีหน้าที่เป็น “สภากลับกรอง” ในการกลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนแล้ว โดยพฤษสภาอาจลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติหรือให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ และส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับคืนมาให้สภาผู้แทนพิจารณาใหม่ได้ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเกือบทุกฉบับได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งทั้งสิ้น ไม่ว่าจะแต่งตั้งโดยรัฐบาล หรือผู้มีอำนาจจากการทำรัฐประหาร นอกจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 กำหนดให้พฤษภามาจากการเลือกตั้งทางอ้อม แต่พฤษสภาชุดนั้นก็มียุทธศาสตร์การทำงานสั้นมาก เพราะมีการรัฐประหารในปีต่อมา¹ ทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์กันว่า สมาชิกวุฒิสภาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการกลั่นกรองกฎหมายได้อย่างแท้จริง โดยในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้น ฝ่ายบริหารจะเป็นผู้นำรายชื่อขึ้นกราบบังคมทูลให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งบุคคลตามรายชื่อที่ได้เสนอนั้นเป็นสมาชิกวุฒิสภา จึงไม่ได้เป็นการแต่งตั้ง

¹ ศาสตราจารย์ ทักษิณ, บทบาทสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2551), หน้า 2.

สมาชิกวุฒิสภาโดยอาศัยพระบรมราชวินิจฉัยอย่างแท้จริง ทำให้สมาชิกวุฒิสภามีแนวโน้มที่จะเห็นพ้องไปตามการตัดสินใจและการใช้ดุลยพินิจของฝ่ายบริหารอยู่เสมอ ดังนั้นการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยวิธีการแต่งตั้งดังกล่าวจึงไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการมีสภาที่สองเพื่อการถ่วงดุลอำนาจตามกฎหมาย ถ่วงดุลกับรัฐบาลและสภาผู้แทนได้²

จากการวิพากษ์วิจารณ์ดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีการบัญญัติเปลี่ยนแปลงถึง บทบาท หน้าที่และอำนาจ และที่มาของวุฒิสภา โดยกำหนดให้วุฒิสภามีรูปแบบเป็นผู้แทนของประชาชน ทั้งยังได้กำหนดถึงที่มาสมาชิกวุฒิสภาใหม่ จากเดิมกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งทั้งหมด เปลี่ยนมาเป็นกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ซึ่งสมาชิกวุฒิสภามีหน้าที่และอำนาจในการถ่วงดุลอำนาจตามกฎหมาย ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน นอกจากนี้ยังได้บัญญัติให้วุฒิสภามีหน้าที่และอำนาจเพิ่มมากขึ้นอีกหลายประการ คือ การพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ได้แก่ การสรรหาและการเลือกประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้ง ถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ในการแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และการแต่งตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ การสรรหาและการเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ และถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง เลือกรวมกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการตุลาการ เป็นกรรมการในคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์และผู้ทรงคุณวุฒิในการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุด และเลือกรวมกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 2 คน ในคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง ถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ในการแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และการแต่งตั้งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ในการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งยังมีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทน สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด รวมทั้งกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน

² นฎา สีนอนันต์วณิช, ปัญหาที่เกิดจากการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553), หน้า 1.

และปราบปรามการทุจริต ผู้มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้หน้าที่และอำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้³

ภายหลังจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แม้จะได้มีการบัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน เพื่อให้วุฒิสภาเป็นอิสระ ไม่คล้อยตามการตัดสินใจและการใช้ดุลยพินิจของฝ่ายบริหาร และเป็นอิสระจากพรรคการเมือง เพื่อให้สามารถทำหน้าที่ในการกลั่นกรองกฎหมายได้อย่างแท้จริง สามารถแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงได้ แต่ในทางปฏิบัติกลับไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาบางส่วนมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพรรคการเมืองหรือนักการเมือง หรือที่เรียกว่า “สภาผิวเมีย” ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาไม่เป็นอิสระ ขาดความโปร่งใส และไม่ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบถ่วงดุลได้อย่างแท้จริง⁴ จึงทำให้เกิดปัญหาการคอร์รัปชันของนักการเมืองขึ้น

เมื่อเกิดปัญหาดังที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ประกอบกับเกิดปัญหาขัดแย้งทางการเมือง จึงทำให้เกิดการรัฐประหาร ในวันที่ 19 กันยายน 2549 และต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งได้มีการบัญญัติเปลี่ยนแปลงถึงที่มาของสมาชิกวุฒิสภา แต่ยังคงให้วุฒิสภามีรูปแบบโดยเป็นผู้แทนของประชาชนเช่นเดิม และยังคงให้วุฒิสภามีอำนาจเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยมีเจตนารมณ์ในการให้สมาชิกวุฒิสภามีความเป็นกลางทางการเมือง มีอิสระทางความคิดเห็นไม่ถูกการเมืองครอบงำทั้งจากฝ่ายบริหาร สามารถสกัดตัวตนออกจากสภาผู้แทน โดยกำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ เดิมกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทั้งหมด เปลี่ยนมาเป็นการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภา จำนวน 150 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในแต่ละจังหวัด ซึ่งรัฐธรรมนูญให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และในแต่ละจังหวัดจะมีสมาชิกวุฒิสภาได้จังหวัดละ 1 คน โดยให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้หนึ่งเสียงและให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ และมาจากการสรรหาโดยให้มีคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ดำเนินการสรรหาบุคคลที่มีความเหมาะสมจากผู้ได้รับการเสนอชื่อจากองค์กรต่าง ๆ ในภาควิชาการ

³ วุฒิสภาไทย, คำนวนที่ 3 มิถุนายน 2560 จาก <https://th.wikipedia.org/wiki/วุฒิสภาไทย>

⁴ นฎา สินอนันต์วณิช, *เรื่องเดิม*, หน้า 2.

ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาชีพ และภาคอื่นที่เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติการตามหน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาเป็นสมาชิกวุฒิสภา เท่าจำนวน 150 คน หักด้วยจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากกรเลือกตั้ง โดยได้มีการกำหนดคุณสมบัติของการเป็นสมาชิกวุฒิสภาเพิ่มเติมคือ ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากกรเลือกตั้งต้องมีความเกี่ยวข้องกับท้องถิ่นที่ตนจะลงสมัคร เช่น มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในท้องถิ่นนั้น เกิด เคยศึกษา หรือเคยรับราชการในท้องถิ่นนั้น เป็นต้น และต้องไม่เป็นบุพการี คู่สมรส หรือบุตรของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาใหม่เป็นแบบผสมจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และมาจากการสรรหาโดยให้มีคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาดำเนินการสรรหาบุคคลที่มีความเหมาะสมจากผู้ได้รับการเสนอชื่อ ทำให้เกิดการแบ่งสมาชิกวุฒิสภาออกเป็น 2 กลุ่ม คือ สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากกรเลือกตั้งกลุ่มหนึ่ง และสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากกรสรรหาอีกกลุ่มหนึ่ง โดยสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากกรเลือกตั้งจะคล้อยตามการตัดสินใจและการใช้ดุลยพินิจทางการเมืองของพรรคการเมือง และสภาผู้แทน ส่วนกลุ่มสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากกรสรรหา ก็มักจะมีแนวโน้มที่เป็นฝ่ายตรงกันข้ามกับรัฐบาล ก็ทำให้เกิดความแตกแยกในองค์กร และทำให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยต่อสังคม ว่าวุฒิสภามีหน้าที่ดูแลรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติ หรือแท้จริงแล้วเป็นแค่ผลประโยชน์ทางการเมือง

ในขณะที่มีการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เกิดเหตุการณ์การเมืองขึ้น โดยมีการจัดตั้งกลุ่มคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.) และได้จัดชุมนุมประท้วงรัฐบาลเพื่อคัดค้านร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. กลุ่มหนึ่ง และยังมีการจัดตั้งกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) อีกกลุ่มหนึ่ง และได้จัดชุมนุมเช่นกันเพื่อให้การสนับสนุนรัฐบาล ต่อมาในเดือนธันวาคม 2556 นายกรัฐมนตรี คือ นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ประกาศยุบสภาผู้แทนและกำหนดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนไทยเป็นการทั่วไปในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 การเลือกตั้งไม่เสร็จสมบูรณ์ในวันนั้นเพราะถูกกลุ่ม กปปส. ผู้ประท้วงต่อต้านรัฐบาลขัดขวางการเลือกตั้งดังกล่าว และศาลรัฐธรรมนูญเพิกถอนการเลือกตั้งในวันที่ 21 มีนาคม 2557 แต่การประท้วงของประชาชนทั้งสองกลุ่มยังคงดำเนินต่อ และมีความรุนแรงเกิดขึ้นเป็นครั้งคราว เป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บจำนวนมาก จึงทำให้เกิดการรัฐประหารขึ้นในวันที่ 20 พฤษภาคม 2557 และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สิ้นสุดลง

ต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการกำหนดให้มีรูปแบบของรัฐสภาเป็นแบบสองสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนและวุฒิสภา โดยให้วุฒิสภามีรูปแบบเป็นผู้แทนของกลุ่มผลประโยชน์หรือทางอาชีพ ทั้งยังได้เปลี่ยนแปลงถึงที่มาของสมาชิกวุฒิสภา โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้วุฒิสภาแบ่งเป็น 2 ช่วงเวลา โดยช่วงเวลาแรก ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 250 คน มาจากมาจากการดำเนินการจัดให้มีการเลือกสมาชิกวุฒิสภาของคณะกรรมการเลือกตั้งจำนวน 50 คน และมาจากการคัดเลือกของคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 194 คน รวมกับผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารอากาศ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ โดยกำหนดหน้าที่และอำนาจเพิ่มเติมให้วุฒิสภาชุดแรกมีหน้าที่และอำนาจในการให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี อันทำให้เกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์ในปัจจุบันว่า วุฒิสภาดังกล่าวไม่ได้มีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และไม่มีหน้าที่และอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน จึงไม่ควรมีหน้าที่และอำนาจในการให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี สำหรับวุฒิสภาในช่วงที่สอง กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยคน ซึ่งมาจากการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคม โดยในการแบ่งกลุ่มต้องแบ่งในลักษณะที่ทำให้ประชาชนซึ่งมีสิทธิสมัครรับเลือกทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ โดยการแบ่งกลุ่ม จำนวนกลุ่ม และคุณสมบัติของบุคคลในแต่ละกลุ่ม การสมัครและรับสมัครหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกกันเอง การได้รับเลือก จำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่จะพึงมีจากแต่ละกลุ่ม การขึ้นบัญชีสำรอง การเลื่อนบุคคลจากบัญชีสำรองขึ้นดำรงตำแหน่งแทน และมาตรการอื่นใดที่จำเป็นเพื่อให้การเลือกกันเองเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2561 ซึ่งที่มาของวุฒิสภาจากการการเลือกกันเองของบุคคลดังกล่าวนั้น แม้จะทำให้มีการกระจายผลประโยชน์ไปยังส่วนต่าง ๆ ไม่ทำให้อำนาจรวมศูนย์อยู่ที่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แต่ไม่อาจสะท้อนและครอบคลุมถึงประชาชนทุกคนทั่วพื้นที่ของประเทศได้ และจะรับประกันได้อย่างไรว่าประชาชนทุกคนจะมีตัวแทนของตัวเองไปทำหน้าที่สมาชิกวุฒิสภา แม้จะมีการเปิดโอกาสให้ผู้สมัครได้ลงสมัครตั้งแต่ในระดับอำเภอ และต้องมีการคัดเลือกต่อไปเพื่อเป็นตัวแทนระดับอำเภอ ระดับจังหวัด เพื่อไปคัดเลือกในระดับประเทศในการเป็นสมาชิกวุฒิสภานั้นก็ตาม แต่ไม่อาจมั่นใจได้ว่า สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการคัดเลือกจะเป็นไปตามกลุ่มอาชีพที่หลากหลาย อาจไม่ได้มาจากเขตพื้นที่ที่หลากหลาย เนื่องจากการเลือกตั้งกันเองในแบบไขว้กัน ผู้ได้รับคัดเลือกจากระดับอำเภอหรือจากจังหวัดนั้น อาจจะไม่ได้รับคัดเลือกในระดับประเทศก็ได้ อีกทั้งการเลือกกันเองของกลุ่มบุคคล

ดังกล่าว แม้จะไม่ได้ใช้ระบบการเลือกตั้ง แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า จะลดปัญหาการซื้อเสียง ทั้งอาจเป็นการเพิ่มโอกาสในการซื้อเสียงได้ง่ายขึ้น เพราะจำนวนคนที่ผู้สมัครที่ต้องการจะซื้อเสียงมีขนาดเล็กลง ยิ่งกลุ่มอาชีพใดมีผู้สมัครน้อย การซื้อเสียงก็จะยิ่งทำได้ง่ายมากขึ้นไปอีก ทั้งในการทำการคัดเลือกในแต่ละระดับอาจต้องมีขั้นตอนที่เยอะทำให้เกิดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา และเวลาในการเลือกตั้งใช้เวลานานทำให้เกิดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานมาก ส่งผลกระทบต่อผู้ที่สมัครสมาชิกวุฒิสภาต้องเสียค่าใช้จ่ายจำนวนมากทำให้ผู้ที่จะมาสมัครคัดเลือกต้องเป็นผู้มีฐานะการเงินที่ดี ดังนั้นประชาชนทั่วไปไม่มีโอกาสก็เป็นตัวแทนสมาชิกวุฒิสภาได้

จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยประสบกับปัญหาที่เกิดจากระบบวุฒิสภา ทั้งในเรื่องที่มาและหน้าที่และอำนาจของวุฒิสภามาโดยตลอดตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ผู้ศึกษาจึงเห็นเป็นการสมควรที่จะทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาอันเกิดจากที่มา หน้าที่และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาของไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยศึกษาเปรียบเทียบกับที่มา หน้าที่และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศ เพื่อจะได้นำมาวิเคราะห์เพื่อปรับใช้กับประเทศไทย ให้มีบทบาทของวุฒิสภาที่เหมาะสมกับประเทศไทย และวุฒิสภาไทยควรมีที่มา และหน้าที่และอำนาจเป็นเช่นไร เพื่อให้ระบบรัฐสภาของประเทศไทยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

จากความเป็นมาและสภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาจึงเห็นสมควรที่จะทำการศึกษาและวิเคราะห์ถึงประเด็นปัญหาในเรื่องที่มาและหน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาของประเทศไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง วิเคราะห์ประเด็นปัญหาเรื่องบทบาทของวุฒิสภา

ประเด็นที่สอง วิเคราะห์ประเด็นปัญหาเรื่องหน้าที่และอำนาจของวุฒิสภา

ประเด็นที่สาม วิเคราะห์ประเด็นปัญหาเรื่องที่มาของวุฒิสภา

โดยศึกษาเปรียบเทียบกับเรื่องบทบาท ที่มา หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาในต่างประเทศ อันได้แก่ สหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น เพื่อจะได้นำมาวิเคราะห์เพื่อให้ได้มาซึ่งบทบาท หน้าที่และอำนาจ และที่มาของวุฒิสภาที่เหมาะสมกับประเทศไทย

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับรูปแบบ ที่มา หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภา
2. เพื่อศึกษาระบบวุฒิสภา รูปแบบ ที่มา หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาของต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาระบบวุฒิสภา รูปแบบ ที่มา หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาของประเทศไทย

4. เพื่อศึกษาปัญหาและผลกระทบของระบบรูปแบบ ที่มา หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภา เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการวางระบบวุฒิสภา ที่มาและอำนาจของวุฒิสภา สำหรับประเทศไทย

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับรูปแบบ ที่มา หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภา โดยศึกษาระบบวุฒิสภา รูปแบบ ที่มา หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภา ตลอดจนปัญหาและผลกระทบของระบบวุฒิสภาของประเทศไทยเปรียบเทียบกับระบบวุฒิสภา ที่มาและหน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น

1.4 วิธีการวิจัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นการศึกษาเอกสารต่าง ๆ เช่น รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ บทความทางวิชาการ รายงานการวิจัย รายงานการสัมมนา และวิทยานิพนธ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้รู้ถึงปัญหาของระบบวุฒิสภา รูปแบบ ที่มา หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาของประเทศไทย รวมถึงนำหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของต่างประเทศบางประการมาใช้เป็นข้อเสนอแนะและแนวทางในการวางระบบวุฒิสภาของประเทศไทย

1.5 สมมติฐานของการวิจัย

วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีฐานะเป็นผู้แทนของกลุ่มผลประโยชน์หรือทางอาชีพ อันเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย ซึ่งได้กำหนดให้วุฒิสภาช่วงแรกมาจากการสรรหา อันทำให้วุฒิสภาดังกล่าวไม่มีที่มาตามหลักประชาธิปไตย และวุฒิสภาในช่วงที่สอง ซึ่งกำหนดให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งกันเองของกลุ่มบุคคล อันเป็นการเลือกตั้งโดยอ้อมตามหลักประชาธิปไตย แม้จะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ แต่การจะได้เป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือไม่ ขึ้นอยู่กับว่าบุคคลผู้สมัครจะได้รับความนิยมในกลุ่มอาชีพนั้น ๆ มากน้อยเพียงใด และแม้การเลือกตั้งกันเองของกลุ่มบุคคลดังกล่าว แม้จะไม่ได้ใช้ระบบการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทั่วประเทศ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า จะลดปัญหาการซื้อเสียง ทั้งอาจเป็นการเพิ่มโอกาสใน

การซื้อเสียงได้ง่ายขึ้น เพราะจำนวนคนที่ผู้สมัครที่ต้องการจะซื้อเสียงมีขนาดเล็กลง อีกทั้งแม้จะมีการเปิดโอกาสให้ผู้สมัครได้ลงสมัครตั้งแต่ในระดับอำเภอ และต้องมีการคัดเลือกต่อไปเพื่อเป็นตัวแทนระดับอำเภอ ระดับจังหวัด เพื่อไปคัดเลือกในระดับประเทศในการเป็นสมาชิกวุฒิสภานั้นก็ตาม แต่ไม่อาจมั่นใจได้ว่า สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการคัดเลือกจะเป็นไปตามกลุ่มอาชีพที่หลากหลาย อาจไม่ได้มาจากเขตพื้นที่ที่หลากหลาย อันส่งผลให้ไม่บรรลุตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้วุฒิสภาเป็นสภาที่สองที่มีความหลากหลายและเป็นอิสระจากการเมือง หากการไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ดังกล่าวนี้ ย่อมส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการทำงานของวุฒิสภา ระบบตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับรูปแบบ ที่มา หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภา
2. ทำให้ทราบถึงระบบวุฒิสภา รูปแบบ ที่มา หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาของต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบถึงระบบวุฒิสภา รูปแบบ ที่มา หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาของประเทศไทย
4. ทำให้ทราบถึงปัญหาและผลกระทบของระบบวุฒิสภา รูปแบบ ที่มา หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภา เพื่อนำไปเป็นแนวทางที่เหมาะสมในการวางระบบวุฒิสภา ที่มาและอำนาจของวุฒิสภาสำหรับประเทศไทย

บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับที่มาและหน้าที่และอำนาจของวุฒิสภา

วุฒิสภาถือเป็นองค์กรหนึ่งในฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ซึ่งเป็นองค์กรที่มีความสำคัญต่อรัฐที่มีรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ย่อมต้องตกอยู่ภายใต้หลักประชาธิปไตย ก่อนที่จะทำการศึกษาถึงที่มา หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาของต่างประเทศและของประเทศไทย จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการเป็นผู้แทนปวงชนภายใต้หลักประชาธิปไตยและแนวคิดของการมีสภาที่สองก่อน เพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับวุฒิสภาอย่างแท้จริง

2.1 แนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับหลักประชาธิปไตย

ประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองโดยประชาชนซึ่งถูกนำไปใช้อย่างแพร่หลายในประเทศต่าง ๆ ทั่วทุกมุมโลก เป็นระบอบการปกครองที่มีวิวัฒนาการมาอย่างยาวนาน และได้พัฒนามาจนถึงปัจจุบัน ในด้านหลักประชาธิปไตยเป็นหลักการที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครอง โดยการดำเนินการต่าง ๆ ที่ต้องการการมีส่วนร่วมและการตัดสินใจของประชาชนตามการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

2.1.1 หลักประชาธิปไตย

คำว่า “ประชาธิปไตย” (Democracy) มาจากภาษากรีกว่า “Demokratia” ซึ่งเป็นการผสมคำ ระหว่างคำ ว่า “Demos” ที่แปลว่า ประชาชน กับคำ ว่า “Kratien” ที่แปลว่า การปกครอง เมื่อรวมเป็นคำ Demokratia หมายถึง การปกครองโดยผู้ถูกปกครองหรือการปกครองโดยประชาชน⁵ สำหรับในภาษาไทยนั้น คำว่า “ประชาธิปไตย” มาจากคำว่า “ประชา” หมายถึง ประชาชนพลเมือง

⁵ พรชัย เลื่อนฉวี, กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2550), หน้า 78.

กับคำว่า “อธิปไตย” หมายถึง อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ เมื่อรวมคำกันแล้ว ประชาธิปไตยก็จะหมายถึง ระบอบการปกครองที่อำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน⁶

ประชาธิปไตย หมายถึง ประชาชนเป็นใหญ่ อำนาจของรัฐย่อมเป็นของประชาชน ในระบอบประชาธิปไตยอำนาจขององค์กรต่าง ๆ ทั้งหลายทั้งปวงของรัฐย่อมจะต้องมีจุดเกาะเกี่ยวเชื่อมโยงกับประชาชน ทั้งนี้เพื่อให้การใช้อำนาจขององค์กรของรัฐมีความชอบธรรม การปกครองตามหลักประชาธิปไตย คือ การปกครองที่ประชาชนเป็นผู้ถืออำนาจรัฐสูงสุด มีความหมายต่อไปว่าในรัฐย่อมจะมีผู้ถือหรือผู้ทรงอำนาจอื่นนอกจากประชาชนไม่ได้ การใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐจึงต้องมีรากฐานที่มาจากเจตจำนงของประชาชน⁷

ป่วย อึ้งภากรณ์⁸ ได้กล่าวถึงหลักการสำคัญของประชาธิปไตยไว้อย่างน่าสนใจ ดังนี้

1. สิทธิเสรีภาพของประชาชนจะต้องได้รับความคุ้มครองพอสมควร และความคุ้มครองนี้ควรมีขั้นต่ำตามที่องค์การสหประชาชาติได้ประกาศไว้ว่าเป็นสิทธิมนุษยชน
 2. ประชาชนใช้สิทธิดังกล่าวนี้เพื่อให้ตนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ ทั้งด้านนิติบัญญัติและในด้านบริหาร โดยที่อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน
 3. ในการใช้สิทธิเสรีภาพและในการใช้อำนาจอธิปไตยนั้น บุคคลแต่ละคนจะต้องมีความเสมอภาคต่อกฎหมายด้วย
 4. การใช้อำนาจให้ความยุติธรรมในทางศาล ต้องเป็นอิสระจากการบริหารราชการแผ่นดิน
 5. ในการใช้สิทธิและเสรีภาพของเอกชน จะต้องใช้โดยไม่ก้าวท้าวและเป็นปรปักษ์ซึ่งกันและกัน
- การปกครองในระบอบประชาธิปไตย หมายถึง การปกครองตนเองของผู้อยู่ใต้การปกครอง หรือการมีรัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาจากประชาชน โดยมีรากฐานอยู่บนหลักเสรีภาพและหลักความเสมอภาค⁹ โดยสาระสำคัญของหลักประชาธิปไตย มีดังต่อไปนี้

⁶ ชาริณี องค์กรสิทธิสวัสดิ์, ปัญหาการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ โดยประกาศห้ามทำและเผยแพร่โพลเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), หน้า 4.

⁷ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), หน้า 207-208.

⁸ ป่วย อึ้งภากรณ์, ประชาธิปไตยของไทย, ใน สังคมศาสตร์ปริทัศน์ ฉบับครบรอบ 30 ปี (กรุงเทพมหานคร: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2529), หน้า 212.

1. อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน

ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนนี้ เห็นว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ประชาชนทุกคนใช้อำนาจอธิปไตยเองในกิจการทั้งปวงโดยตรง หรืออาจจัดการปกครองเป็นแบบประชาธิปไตยโดยทางอ้อม คือ ให้ประชาชนเลือกผู้แทนขึ้นกระทำการแทน

ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนนั้นเกิดจากข้อเสนอของรุสโซในหนังสือเรื่องสัญญาประชาคม ซึ่งรุสโซเห็นว่าสังคมเกิดขึ้นจากความยินยอมพร้อมใจกันของมนุษย์ การที่มนุษย์ทุกคนยินยอมมารวมเป็นสังคมนั้นก่อให้เกิดสัญญาประชาคมขึ้น สัญญานี้เป็นสัญญาที่สมาชิกแต่ละคนทำสัญญากับคนอื่น ๆ ทุกคนว่า “เราทุกคนจะยอมมอบร่างกาย และอำนาจทุกอย่างที่มีอยู่ร่วมกันภายใต้ อำนาจสูงสุดของเจตนารมณ์ร่วมกันของสังคม และเราก็จะได้รับส่วนในฐานะที่เป็นสมาชิกที่แยกจากกันมิได้ของส่วนรวม ผู้เข้าร่วมแต่ละคนรวมกันทุกคนไม่ใช้กับใครคนใดคนหนึ่ง โดยนัยนี้เขาผู้นั้นไม่ต้องเชื่อฟังใครนอกจากตัวเอง และยังคงมีเสรีภาพเหมือนเมื่อก่อน”

ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนนี้โดยพื้นฐานแล้วแนวความคิดนี้ เพื่อคัดค้านอำนาจเด็ดขาดของกษัตริย์ในยุคสมัยจักรวรรดิโรมัน โดยได้รับอิทธิพลมาตั้งแต่สมัยโรมัน และต่อมาในต้นปี ค.ศ.16 ได้มีการเผยแพร่แนวความคิดนี้ และให้มีการยอมรับว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน โดยการกล่าวอ้างและยึดแนวความคิดและทฤษฎีของรุสโซ โดยเชื่อว่า สังคมเกิดขึ้นเพราะราษฎรในสังคมสมัครใจสละสภาพธรรมชาติอันเสรีของตนเพื่อมาทำสัญญาประชาคมขึ้น สังคมเกิดจากสัญญาของประชาชนมิใช่การข่มขู่บังคับ ดังนั้นราษฎรทุกคนจึงมีส่วนเป็นเจ้าของสังคมนั้นหรืออำนาจอธิปไตย¹⁰

2. หลักเสรีภาพ

หลักเสรีภาพในระบอบประชาธิปไตยเป็นการประกาศถึงเจตจำนงของเสรีชนที่ยึดมั่นในคุณค่าแห่งเสรีภาพ เพราะถือว่าเสรีภาพคือพลังแห่งการสร้างสรรค์ ถ้าปราศจากเสรีภาพก็ปราศจากการสร้างสรรค์ ชีวิตของมนุษย์ก็จะเป็นชีวิตที่ตี และสุขสมบูรณ์จะต้องประกอบด้วยพลังแห่งการสร้างสรรค์ ดังนั้น ระบอบประชาธิปไตยจึงต้องส่งเสริม และให้หลักประกันต่อการใช้เสรีภาพอย่างเสมอภาคของมนุษย์

⁹ ศักดา ศรีทิพย์, บทบาท หน้าที่และอำนาจ และที่มาของวุฒิสภาพที่เหมาะสมกับประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2559), หน้า 8-9.

¹⁰ นเรศ อยู่สนิท, มาตรการทางกฎหมายในการให้สิทธิประชาชนเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 287 (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543), หน้า 10-11.

หลักเสรีภาพ เป็นการให้ความสำคัญกับเสรีภาพของประชาชน ซึ่งเสรีภาพเหล่านี้จะต้องมีการกำหนดขอบเขตที่ชัดเจน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการละเมิดซึ่งกันและกัน อันจะนำไปสู่ความเสมอภาคของประชาชน¹¹ ลักษณะของประชาธิปไตยแบบเสรีตรงกันข้ามกับประชาธิปไตยเบ็ดเสร็จ ลักษณะของประชาธิปไตยแบบเสรี เป็นลักษณะของสังคมที่ยอมรับความหลากหลาย กล่าวคือ เป็นสังคมที่ยอมรับความหลากหลายทางความคิดต่อการนำเสนอเพื่อแก้ปัญหาใดปัญหาหนึ่ง และด้วยเหตุนี้ลักษณะของประชาธิปไตยแบบเสรีจึงจำเป็นต้องมีการถกเถียงกันในทางความคิดเพื่อได้ข้อสรุปที่สังคมยอมรับ ลักษณะของประชาธิปไตยแบบเสรีจึงต้องรับรองสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนในการแสดงความคิดเห็น รับรองเสรีภาพในการชุมนุม รับรองเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคมหรือกลุ่มบุคคล และโดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องรับรองเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองเพื่อแสดงออกซึ่งเจตจำนงทางการเมืองของประชาชน สังคมประชาธิปไตยแบบเสรีจึงเป็นสังคมที่ยอมรับความแตกต่าง ยอมรับความขัดแย้งการโต้แย้งกันบนพื้นฐานของสันติวิธี¹²

ดังนั้น ในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนต้องได้รับเสรีภาพในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้¹³

1) เสรีภาพทางการเมือง ในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนจะต้องมีเสรีภาพทางการเมืองอย่างเสมอภาคทั่วหน้ากัน การใช้เสรีภาพทางการเมืองเป็นการแสดงออกถึงการเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยของประชาชน เสรีภาพทางการเมืองที่สำคัญมีหลายประการ ได้แก่

(1) เสรีภาพในการใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือถอดถอนผู้ปกครอง หรือผู้นำทางการเมือง ในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนที่บรรลุนิติภาวะแล้วจะต้องมีเสรีภาพอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกันทั้งในการเลือกตั้งและถอดถอนผู้ปกครองหรือผู้นำทางการเมือง การใช้เสรีภาพในการกำหนดตัวผู้ปกครองจึงมีความสำคัญสูงสุดสำหรับประชาชนในระบอบประชาธิปไตย เพราะการบรรลุเป้าหมายของการมีชีวิตที่ดีของประชาชนขึ้นอยู่กับผลของการเลือกตั้งผู้นำว่าจะเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ และมีคุณธรรมเพียงใด ถ้าประชาชนใช้เสรีภาพในการกำหนดตัวผู้ปกครองด้วยความเป็นเหตุเป็นผล ด้วยความรู้และความเข้าใจของภารกิจของผู้ที่มาเป็นผู้ปกครอง มิใช่เลือกด้วยอารมณ์สินข้าง เพราะความโลภและไม่รู้ถึงความสำคัญของผู้ปกครองที่มีต่อประชาชน จะทำให้ประชาชนมีโอกาสที่จะได้

¹¹ บรรเจิด สิงคะเนติ, **หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์**, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2558), หน้า 18.

¹² ศักดา ศรีทิพย์, **เรื่องเดิม**, หน้า 9-10.

¹³ พระอริการพีรัชเดช มหามานตรี, **หลักธรรมมะในพระไตรปิฎกกับหลักการและรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตย** (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2552), หน้า 24-27.

ผู้นำที่ดีมาทำหน้าที่รับใช้ประชาชน เพื่อสนองตอบประโยชน์สุขของประชาชนอย่างแท้จริง

(2) เสรีภาพในการเป็นสมาชิกขององค์กรทางการเมือง ระบอบประชาธิปไตย ส่งเสริมให้มีการแข่งขันทางการเมืองอย่างเสรี เพื่อให้องค์กรทางการเมืองทั้งหลายมีโอกาสนำเสนอ นโยบาย และแนวทางในการสร้างสรรค์สังคมที่ดีให้แก่ประชาชน และประชาชนมีเสรีภาพที่จะเข้าร่วม เป็นสมาชิกองค์กรทางการเมืองใดก็ได้ที่ตนนิยม หรือเห็นด้วย นอกจากเสรีภาพในการเข้าร่วมเป็น สมาชิกแล้ว ประชาชนยังมีเสรีภาพที่จะเข้าร่วมกิจกรรมขององค์กรทางการเมือง เพื่อเผยแพร่ความ นิยมในหมู่ประชากรให้กว้างขวางยิ่งขึ้นอีกด้วย

(3) เสรีภาพในการวิพากษ์วิจารณ์ทางการเมือง เป็นกลไกสำคัญของประชาชนใน ระบอบประชาธิปไตยที่จะทำการควบคุม กำกับ และตรวจสอบผู้ปกครอง ถ้าปราศจากเสรีภาพในการ วิพากษ์วิจารณ์ทางการเมืองก็เท่ากับประชาชนปราศจากอำนาจในการควบคุม กำกับ และตรวจสอบ ผู้ปกครอง ลักษณะเช่นนี้ไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่เป็นระบอบ เผด็จการอำนาจนิยมโดยแท้

(4) เสรีภาพในการชุมนุม และเคลื่อนไหวทางการเมือง ในระบอบประชาธิปไตยถือ ว่าเป็นเสรีภาพในการชุมนุมและเคลื่อนไหวทางการเมืองเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน กล่าวคือ ประชาชนให้การส่งเสริมสนับสนุน หรือคัดค้านนโยบายและการกระทำของรัฐบาล เสรีภาพเหล่านี้ถือ ว่าเป็นการแสดงออกทางการเมืองที่จะต้องได้รับการเคารพและยอมรับ トラบที่การชุมนุมเคลื่อนไหว เป็นไปตามครรลองแห่งกฎหมายที่เป็นประชาธิปไตย ผู้ใดจะใช้อำนาจปิดกั้นหรือยับยั้งมิได้ ทั้งนี้ เพราะเป็นการแสดงออกซึ่งการเรียกร้องความต้องการ หรือการสนับสนุนจากประชาชนโดยตรง

2) เสรีภาพในทรัพย์สิน ระบอบประชาธิปไตยถือว่าประชาชนมีเสรีภาพในการเป็น เจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย เสรีภาพในทรัพย์สินเป็นปัจจัยส่งเสริม ก่อให้เกิดการพัฒนาทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม ผู้ที่มีความสามารถในการขยายทรัพย์สินของตนให้ มากขึ้นย่อมก่อให้เกิดการสร้างงาน การขยายการสร้างงานก่อให้เกิดการกระจายรายได้ ดังนั้น ความสามารถในการเพิ่มพูนทรัพย์สินจึงเป็นพลังในการสร้างสรรค์ชีวิตที่มีคุณภาพให้แก่ประชาชน

3) เสรีภาพในการนับถือศาสนา ระบอบประชาธิปไตยถือว่าความเชื่อเรื่องศาสนาเป็น สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลผู้ใดจะละเมิดมิได้ การยึดมั่นถือมั่นในศีลธรรมจะทำให้ประชาชนมีชีวิตที่ดี และไม่เป็นภัยต่อผู้อื่น ดังนั้นเสรีภาพในการนับถือศาสนา จึงเป็นการสอดคล้องกับเป้าหมายของ ระบอบประชาธิปไตย คือการส่งเสริมการมีชีวิตที่ดี และมีความสุขของประชาชน ด้วยเหตุนี้ ปัจเจก บุคคลจึงต้องเคารพสิทธิเสรีภาพของผู้อื่นในการนับถือศาสนา ไม่ว่าจะเป็ลัทธิ หรือนิกายใด สิทธิ

เสรีภาพดังกล่าวนี้ผู้ใดจะละเมิดมิได้หรือแม้กระทั่งปัจเจกบุคคลใดจะสถาปนาลัทธิศาสนาใหม่ หากไม่ละเมิดต่อกฎหมายย่อมเป็นสิทธิเสรีภาพโดยชอบธรรม

4) เสรีภาพในการเลือกที่อยู่อาศัย ระบอบประชาธิปไตยส่งเสริมให้ประชาชนมีเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่อาศัยได้อย่างสมบูรณ์ภายใต้กรอบของกฎหมาย กล่าวคือ ปัจเจกบุคคลใดประสงค์จะย้ายถิ่นฐานไปอยู่ ณ ที่ใดโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย ย่อมกระทำได้โดยเสรีภาพ ผู้ปกครองหรือรัฐบาลจะอ้างเหตุใดที่มีชอบด้วยกฎหมายเพื่อปิดกั้นไม่ให้ประชาชนให้เสรีภาพในการเลือกตั้งถิ่นที่อยู่อาศัยมิได้

5) เสรีภาพในการประกอบอาชีพ ระบอบประชาธิปไตยส่งเสริมให้ประชาชนมีเสรีภาพในการเลือกประกอบอาชีพตามความถนัดหรือความสามารถหรือความพึงพอใจของตน โดยไม่ขัดต่อกฎหมายและศีลธรรมอันดีของประชาชน ดังนั้นผู้ปกครองจะอ้างเหตุใดที่มีชอบด้วยกฎหมายเพื่อปิดกั้นเสรีภาพในการประกอบอาชีพของปัจเจกบุคคลมิได้

3. หลักเสียงข้างมาก

แนวความคิดที่ถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยนั้น ตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ว่า ประชาชนเป็นหน่วยที่เป็นเนื้อเดียวกันและมีเจตจำนงทางการเมืองที่เป็นเอกภาพ แต่ในความเป็นจริงบุคคลแต่ละคนย่อมมีเจตจำนงทางการเมืองของตนตลอดจนมีความเห็นทางการเมืองแตกต่างกัน ซึ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย สิ่งที่ขาดไม่ได้ก็คือ ความหลากหลายในด้านความคิดเห็นของประชาชน¹⁴ ความหลากหลายในทางความเห็นเช่นนี้ย่อมนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ หากไม่มีวิธีการขจัดความขัดแย้งดังกล่าวแล้ว ระบอบประชาธิปไตยย่อมไม่มีความหมาย เพราะจะกลายเป็นระบอบการปกครองที่ตัดสินใจเรื่องราวใด ๆ ไม่ได้ เพื่อให้ได้ซึ่งข้อยุติในการแก้ปัญหาความคิดเห็นที่แตกต่างกัน และขณะเดียวกันก็ยังคงยอมรับความคิดเห็นที่แตกต่างด้วย รัฐที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะอาศัยหลักเสียงข้างมากและบังคับการให้เป็นไปตามความเห็นเสียงข้างมาก¹⁵ เพื่อให้สอดคล้องหรือสะท้อนต่อความต้องการของประชาชนส่วนมาก แต่อย่างไรก็ตามหลักการเสียงข้างมากในระบอบประชาธิปไตย ยังคงต้องเคารพต่อสิทธิของเสียงข้างน้อย โดยในวันข้างหน้าเสียงข้างน้อยอาจจะกลายเป็นเสียงข้างมากได้¹⁶

¹⁴ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, *กฎหมายมหาชนเบื้องต้น*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), หน้า 116.

¹⁵ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *เรื่องเดิม*, หน้า 212-213.

¹⁶ อัญชลี พูลเต็ม, *หลักประชาธิปไตยตัวแทนกับทางปฏิบัติในกรณีประเทศไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีของรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), หน้า 26.

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองเพื่อผลประโยชน์ของประชาชน ดังนั้น การตัดสินใจใด ๆ ก็ตามไม่ว่าจะเป็นการตัดสินใจของประชาชนในการกำหนดตัวผู้ปกครอง หรือการตัดสินใจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ เมื่อมีความคิดเห็นแตกต่างให้ถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ ทั้งนี้เพื่อให้แน่ใจว่าการตัดสินใจเหล่านั้นสะท้อนถึงความต้องการของคนส่วนใหญ่อย่างแท้จริง ถ้าเป็นเรื่องสำคัญมากจะต้องพยายามให้มีเสียงข้างมากจำนวนมากจริง ๆ แต่ถ้าเป็นเรื่องทั่วไปก็ใช้เสียงข้างมากธรรมดาเป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจ

ความจำเป็นที่จะต้องให้เสียงข้างมากเป็นเพราะการใช้มติหรือเสียงเอกฉันท์นั้นเกิดขึ้นได้น้อยหรือเกิดขึ้นได้ยากมาก ถ้ายึดเสียงเอกฉันท์คงไม่สามารถดำเนินการอย่างไรได้ ด้วยเหตุนี้จึงต้องใช้เสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจอย่างน้อยก็เป็นการสะท้อนถึงความต้องการของคนส่วนใหญ่ แม้ระบอบประชาธิปไตยจะยึดหลักเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ แต่ต้องให้ความเคารพและคุ้มครองเสียงข้างน้อยด้วย ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันว่าเสียงข้างมากจะไม่ใช้มติแบบพวกมากลากไป จึงต้องให้ฝ่ายเสียงข้างน้อยมีสิทธิในการแสดงความคิดเห็น เพื่อเป็นการควบคุม กำกับ และตรวจสอบเจตนารมณ์ในการตัดสินใจของฝ่ายเสียงข้างมาก เป็นไปเพื่อผลประโยชน์อย่างแท้จริงหรือไม่ อีกทั้งจะต้องให้สิทธิที่ฝ่ายเสียงข้างน้อยจะมีโอกาสในการเป็นเสียงข้างมากในอนาคตได้อีก ดังนั้น จึงต้องพิจารณาประเด็นต่าง ๆ ดังนี้¹⁷

1. เสียงข้างมากจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาค ต้องถือว่า คนทุกคนมีเสียงเท่ากันคนละหนึ่งเสียง
2. ต้องยอมรับให้ฝ่ายเสียงข้างน้อยได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นหรือแสดงความต้องการของตนด้วย ทั้งนี้ถือว่าเสียงข้างน้อยในวันนี้ อาจจะเป็นเสียงข้างมากในอนาคตได้เช่นกัน และที่สำคัญคือฝ่ายค้านในระบอบประชาธิปไตยย่อมมีความสำคัญเท่า ๆ กับฝ่ายรัฐบาล
3. มติของเสียงข้างมากเห็นไปในทิศทางใดแล้ว ทุกฝ่ายจำเป็นต้องยอมรับ แม้ว่าจะไม่เห็นพ้องกับมตินั้น ๆ ที่เป็นเช่นนี้ก็โดยอาศัยข้อสมมติที่ว่า คนส่วนใหญ่คงจะไม่นำความเสื่อมเสียมาสู่สังคม
4. การใช้เสียงข้างมากจะต้องใช้ด้วยเหตุและผล ไม่ใช่ด้วยอารมณ์ โมหะ หรือโทสะ
5. การใช้เสียงข้างมากจะต้องเป็นไปในลักษณะที่ละเมิดสิทธิของเสียงข้างน้อย แต่ถ้าการใช้เสียงข้างมากมุ่งเน้นไปที่การปิดกั้นสิทธิและเสรีภาพของเสียงข้างน้อย หรือใช้เพื่อปกครองที่เด็ดขาดและละเมิดต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนแล้ว ลักษณะเช่นนี้ก็คือ เผด็จการโดยเสียงข้างมากนั่นเอง

¹⁷ พระอริการพีริชเดช มหามนตรี, *เรื่องเดิม*, หน้า 27-31.

2.1.2 รูปแบบของประชาธิปไตย

การใช้อำนาจอธิปไตยของปวงชนหรือของประชาชนในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้น ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองนั้น โดยสามารถแบ่งรูปแบบของประชาธิปไตยได้เป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ ประชาธิปไตยโดยตรง ประชาธิปไตยโดยอ้อม และประชาธิปไตยแบบผสม ดังนี้

2.1.2.1 ประชาธิปไตยโดยตรง

ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) มาจากความหมายดั้งเดิมว่า ประชาธิปไตยบริสุทธิ์ (Pure Democracy) เป็นแนวคิดที่ประกอบด้วยรูปแบบของประชาธิปไตยและทฤษฎีว่าด้วยพลเมือง หลักการสำคัญของประชาธิปไตยทางตรงคือ อำนาจอธิปไตยมีที่มาจากมติที่ประชุมของประชาชน ซึ่งเป็นกลุ่มประชาชนพลเมืองที่เลือกแล้วว่าต้องการมีส่วนร่วมในการปกครอง โดยประชาธิปไตยทางตรงเกิดขึ้นในนครรัฐเอเธนส์เมื่อประมาณ 508-507 ก่อนคริสตกาลและสิ้นสุดลงในราวปี 321 ก่อนคริสตกาล นครรัฐดังกล่าวมีพื้นที่เพียง 2,500 ตารางกิโลเมตร มีประชากรประมาณ 40,000 คน และมีรูปแบบการปกครองโดยให้พลเมืองมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงผ่านสภาประชาชน เพื่อพิจารณาตัดสินกิจการสาธารณะด้วยตนเอง แต่การประชุมก็ใช้วิธีการให้พลเมืองจับฉลากหมุนเวียนกันประชุม โดยความเป็นพลเมืองถูกกำหนดเอาไว้เพียงว่าเป็นผู้ชายที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปี มีบิดาเป็นคนเอเธนส์ แต่ไม่รวมผู้หญิงและทาส การปกครองในระบอบประชาธิปไตยทางตรงของนครรัฐเอเธนส์ดำเนินโดยที่ประชุมพลเมืองสุ่มเลือกผู้เข้ามาเป็นเจ้าหน้าที่บริหาร และในแต่ละปีพลเมืองชาย 10 คน จะถูกคัดเลือกให้ทำหน้าที่เป็นผู้บัญชาการกองทัพอของนครรัฐ การปกครองดังกล่าวดำรงอยู่อย่างยาวนานถึง 200 ปี ส่วนหนึ่งเป็นเพราะนครรัฐเอเธนส์มีประชากรไม่มากนัก นักรัฐศาสตร์จึงมักแสดงความเห็นกันว่าจำนวนประชากรที่ไม่มากช่วยลดปัญหาและความยากลำบากในการจัดการบริหารและกระบวนการในระบอบประชาธิปไตยโดยตรง ทำให้ประชาธิปไตยทางตรงในลักษณะตัวแบบเช่นนี้มีความเป็นไปได้ และเห็นว่าประชาธิปไตยทางตรงเกิดขึ้นในรัฐสมัยใหม่ยาก เนื่องจากเป็นไปได้ในทางความเป็นจริงที่ประชาชนจะสามารถใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง

หัวใจสำคัญของประชาธิปไตยทางตรงจึงอยู่ที่การให้สิทธิขั้นพื้นฐานสุดท้ายในการตัดสินใจต่อประเด็นทางการเมืองหรือประเด็นสาธารณะโดยพลเมือง และภายใต้หลักความเชื่อเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ประชาธิปไตยทางตรงจึงเป็นการที่ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงในการออกกฎหมาย กฎระเบียบ การใช้อำนาจในการตัดสินพิจารณาคดีแทนที่จะใช้วิธีการ

ลงคะแนนเสียงเลือกผู้แทนแล้วมอบอำนาจให้ไปทำหน้าที่ออกกฎหมาย¹⁸ ตลอดจนการที่ประชาชนมีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายได้ และเมื่อเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ หากฝ่ายนิติบัญญัติไม่เห็นด้วยกับร่างดังกล่าว จะต้องนำร่างดังกล่าวมาให้ประชาชนลงประชามติว่าจะรับร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวหรือไม่ ซึ่งเป็นการที่ประชาชนเป็นฝ่ายริเริ่ม เมื่อฝ่ายผู้แทนไม่เห็นด้วย จึงต้องให้ประชาชนเป็นผู้ชี้ขาด ถือว่าเสียงของประชาชนมีผลเหนือเสียงของผู้แทน เช่นนี้จึงถือเป็นหลักประชาธิปไตยทางตรง¹⁹

2.1.2.2 ประชาธิปไตยโดยอ้อม หรือประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน

ประชาธิปไตยโดยอ้อม หรือประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนโดยอ้อม โดยประชาชนเป็นผู้เลือกตัวแทนเข้าไปปกครองแทนตนโดยประชาชนจะทำการเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่ในการบริหารปกครองประเทศและแทนประชาชนทั้งประเทศ ซึ่งเป็นรูปแบบที่นิยมใช้กันเป็นส่วนใหญ่ในปัจจุบัน เนื่องจากความเจริญก้าวหน้าของสังคมปัจจุบัน และความจำเป็นทางสังคมและเศรษฐกิจ ตลอดจนจำนวนประชาชนของแต่ละประเทศมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้การเมืองการปกครองในปัจจุบันมีลักษณะซับซ้อนมากขึ้น ประชาชนจึงไม่สามารถเข้าไปถึงการปกครองประเทศได้โดยตรง และเพื่อความสะดวกประชาชนจึงได้ทำการเลือกผู้แทนเข้าไปบริหารประเทศแทนตน ซึ่งเท่ากับว่าเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางอ้อม และการเลือกตั้งผู้แทนดังกล่าวเป็นวิธีการที่จะทราบว่าประชาชนส่วนใหญ่ต้องการให้ผู้แทนบริหารประเทศไปในแนวทางใด²⁰ โดยผู้แทนจะเป็นผู้ใช้อำนาจแทนประชาชน ตัวแทนที่ได้รับเลือกตั้งจะมีวาระในการดำรงตำแหน่ง เช่น 4 ปี หรือ 5 ปี เป็นต้น แล้วก็หมุนเวียนเพื่อให้ประชาชนลงคะแนนเสียงเลือกตั้งอีก เมื่อครบวาระที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ²¹

ในการปกครองในระบบรัฐสภานั้น รัฐสภาเป็นเพียงองค์กรเดียวที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน จึงทำให้องค์กรที่ใช้อำนาจรัฐอื่น ๆ จะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา โดยเฉพาะฝ่ายบริหาร รัฐบาลจะมีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยเท่าที่ได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภา และในขณะเดียวกันการบริหารของรัฐบาลย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐสภาประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนในระบบรัฐสภา รัฐสภาจึงเป็นองค์กรที่มีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยยิ่งกว่าองค์กร

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 28.

¹⁹ บรรเจิด สิงคะเนติ, *เรื่องเดิม*, หน้า 11.

²⁰ นเรศ อยู่สนิท, *เรื่องเดิม*, หน้า 14.

²¹ อัญชลี พูลเต็ม, *เรื่องเดิม*, หน้า 29.

อื่น ๆ เพราะเป็นองค์กรที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ซึ่งก่อให้เกิดหลักสำคัญ 2 ประการ คือ²²

1) หลักเจือปนของรัฐสภา

การที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาได้กำหนดกฎเกณฑ์ในปัญหาต่าง ๆ ที่มีความสำคัญ โดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาไม่อาจมอบอำนาจในการกำหนดเรื่องดังกล่าวให้แก่องค์กรอื่นได้ เช่น กรณีการที่กฎหมายมีการจำกัดสิทธิของบุคคล ฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารกำหนดเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิของบุคคลได้ แต่อาจให้ฝ่ายบริหารกำหนดเกี่ยวกับรายละเอียดของการจำกัดสิทธิได้

2) หลักความสัมพันธ์ในทางความชอบธรรมที่ไม่ขาดสาย

ประชาชนนั้นไม่เพียงแต่เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งจะถูกใช้โดยประชาชน และใช้เพื่อประโยชน์ของประชาชนเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการใช้อำนาจอธิปไตยผ่านองค์กรต่าง ๆ จะต้องเกี่ยวพันเชื่อมโยงไปถึงประชาชนด้วย เพื่อให้เกิดความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยต่อองค์กรอื่น จึงจำเป็นต้องใช้หลักนี้มาเป็นจุดเชื่อมโยงระหว่างองค์กรของรัฐกับประชาชน โดยหลักนี้ได้เรียกร้องให้องค์กรที่ได้รับเลือกมาจากประชาชนโดยตรงเป็นองค์กรที่สามารถแต่งตั้งองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยองค์กรอื่น ๆ ได้ เพื่อเป็นหลักประกันว่า การใช้อำนาจขององค์กรอื่น ๆ นั้นมีพื้นฐานมาจากประชาชน

2.1.2.3 ประชาธิปไตยแบบผสม

ประชาธิปไตยโดยผสมเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนโดยผสม โดยมีการใช้รูปแบบประชาธิปไตยโดยอ้อมผสมกับรูปแบบประชาธิปไตยโดยตรง ประชาชนยังสงวนสิทธิที่จะใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงในบางเรื่อง แต่ส่วนใหญ่แล้วประชาชนได้มอบหมายให้ตัวแทนเป็นผู้อำนาจอธิปไตยแทนตน กล่าวคือ การปกครองรูปแบบนี้เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน ดังนั้นสมาชิกสภาผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งนั้นจะเป็นผู้ใช้สิทธิอำนาจอธิปไตยแทนประชาชนในการบริหารปกครองประเทศโดยการจัดตั้งรัฐบาล หรือแม้แต่การตรากฎหมาย แต่ในขณะเดียวกันนอกจากจะให้ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางอ้อม โดยเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตนแล้ว ยังเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองและเรื่องสำคัญอื่น ๆ

²² บรรณเจต สิงคะเนติ, *เรื่องเดิม*, หน้า 12.

โดยการใช้อำนาจอธิปไตยได้โดยตรง เช่น การให้ประชาชนมีสิทธิเสนอกฎหมายเข้าสู่สภา หรือแม้แต่การให้ประชาชนใช้สิทธิในการถอดถอนตำแหน่งสำคัญ ๆ ของผู้บริหาร เป็นต้น²³

2.1.3 รูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

รูปแบบการปกครอง (Forms of Government) คือ การกำหนดโครงสร้าง รูปแบบและหน้าที่และอำนาจขององค์กรทางการเมือง อันรวมถึงการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางการเมืองต่าง ๆ ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับประมุขแห่งรัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างประมุขแห่งรัฐของรัฐกับรัฐสภา ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับคณะรัฐมนตรี เป็นต้น

รูปแบบการปกครองตามแนวความคิดการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีจำนวน 3 รูปแบบ²⁴ ได้แก่ รูปแบบการปกครองแบบรัฐสภา รูปแบบการปกครองแบบประธานาธิบดี และรูปแบบการปกครองแบบกึ่งประธานาธิบดี โดยมีสาระสำคัญดังนี้

2.1.3.1 รูปแบบการปกครองแบบรัฐสภา

รูปแบบการปกครองแบบรัฐสภา (Parliamentary System) หรือที่เรียกว่า “The Westminster Model” มีสาระสำคัญ คือ รัฐสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจอธิปไตยตามแนวความคิดเรื่องอำนาจสูงสุดเป็นของรัฐสภาอันมีที่มาจากระบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษ ดังนั้น รูปแบบการปกครองแบบรัฐสภาจึงไม่มีการแบ่งแยกอำนาจองค์กรผู้ใช้อำนาจอย่างเคร่งครัดระหว่างรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติกับคณะรัฐมนตรีอันเป็นองค์กรฝ่ายบริหาร อีกนัยหนึ่งนั้น คณะรัฐมนตรีก็เป็นองค์กรที่ได้รับการแบ่งอำนาจจากรัฐสภา และได้รับการแต่งตั้ง สนับสนุน และให้พ้นจากการดำรงตำแหน่งโดยการลงมติของรัฐสภาอีกด้วย ดังนั้นระบบรัฐสภาย่อมเป็นระบบความสัมพันธ์ด้านความรับผิดชอบที่ฝ่ายบริหารต้องมีต่อรัฐสภา

ระบบรัฐสภา (Le regime parlementaire) มีวิวัฒนาการมาจากประวัติศาสตร์การปกครองของประเทศอังกฤษอันตั้งอยู่บนฐานความเกี่ยวเนื่องของอำนาจ 3 ฝ่าย ได้แก่ พระมหากษัตริย์ ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร ระบบรัฐสภาในสมัยแรกอยู่ภายใต้อำนาจทางการเมือง 2 ขั้ว คือ พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ และอำนาจของรัฐสภาอำนาจทั้ง 2 ฝ่ายต่างต้องช่วยกันควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารด้วย ดังนั้น ฝ่ายบริหารจึงต้อง “รับผิดชอบ” ในการบริหารประเทศต่อทั้งพระมหากษัตริย์ในฐานะ “ประมุขของรัฐ” ที่แต่งตั้งฝ่ายบริหารเข้าสู่ตำแหน่ง และต้อง

²³ นเรศ อยู่สนิท, *เรื่องเดิม*, หน้า 14-15.

²⁴ มานิตย์ จุมปา, *หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ* (กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2556), หน้า 34-45.

รับผิดชอบต่อรัฐสภาในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติด้วย ซึ่งในทางวิชาการเรียกกระบวนการรับผิดชอบนี้ว่า “ระบบรัฐสภาแบบอำนาจคู่” ต่อมา ภายหลังจากที่พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ได้ถูกจำกัดลง ระบบรัฐสภาจึงได้มีวิวัฒนาการสู่ลักษณะที่เรียกว่า “ระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดี่ยว” ซึ่งฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลตามรูปแบบอำนาจเดี่ยวมีที่มาจากพรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากในรัฐสภา จึงมีความรับผิดชอบแต่เฉพาะรัฐสภาเท่านั้น²⁵

2.1.3.2 รูปแบบการปกครองแบบประธานาธิบดี

รูปแบบการปกครองแบบประธานาธิบดี (Presidential System) เป็นรูปแบบการปกครองที่ให้ความสำคัญกับการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยอย่างเคร่งครัด กล่าวคือ ระหว่างองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติกับองค์กรฝ่ายบริหารนั้น สมาชิกรัฐสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชนและประธานาธิบดีเป็นประมุขขององค์กรฝ่ายบริหารซึ่งมีที่มาจากจากการเลือกตั้งของประชาชนเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ ประธานาธิบดีจะเป็นผู้แต่งตั้งรัฐมนตรีให้เข้าร่วมเป็นรัฐบาล รัฐสภาจะไม่มีอำนาจในการลงมติไม่ไว้วางใจประธานาธิบดีและประธานาธิบดีก็ไม่มีอำนาจในการยุบสภา ดังนั้น ในรูปแบบการปกครองรูปแบบนี้ ประธานาธิบดีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารไม่ได้รับการแต่งตั้งโดยฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีอำนาจในการมีมติให้ฝ่ายบริหารพ้นจากตำแหน่ง

2.1.3.3 รูปแบบการปกครองแบบกึ่งประธานาธิบดี

รูปแบบการปกครองแบบกึ่งประธานาธิบดี (Semi-Presidential System) หรือรูปแบบการปกครองกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี (Semi-Parliamentary and Semi-Presidential System) เป็นรูปแบบการปกครองที่ผสมผสานระหว่างรูปแบบการปกครองแบบรัฐสภา และรูปแบบการปกครองแบบประธานาธิบดีเข้าด้วยกันโดยการปกครองแบบกึ่งประธานาธิบดีนี้ ประธานาธิบดีได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชน เช่นเดียวกับสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีให้ทำหน้าที่เป็นหัวหน้ารัฐบาล รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจในการควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายบริหารผ่านการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ ในขณะที่ประธานาธิบดีมีอำนาจในการยุบสภา โดยประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรีจะมีอำนาจในการบริหารงานของประเทศร่วมกัน

²⁵ กองบรรณาธิการ, “บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ เรื่อง ทิศทางรัฐสภาไทย: ศักราชใหม่ในการปฏิรูปประเทศ,” วารสารจตุรนิติ 13, 1 (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2559): 19-20.

2.2 รูปแบบโครงสร้างของรัฐสภา

รัฐสภา เป็นสภานิติบัญญัติ ทำหน้าที่เป็นสภานิติบัญญัติ ในการออกกฎหมาย อภิปราย หรือ กั้นระหว่างสมาชิกรัฐสภา ถกเถียงประเด็นทางการเมืองหรือกิจกรรมทางการเมืองอื่น ๆ โดยรัฐสภาจะมีเฉพาะประเทศที่ใช้ใช้ระบอบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยมีการจัดโครงสร้างภายในของระบบรัฐสภาอยู่ 2 ประเภท คือ ระบบสภาเดี่ยว (Unicameral System) และระบบสภาคู่ (Bicameral System)²⁶

2.2.1 ระบบสภาเดี่ยว (Unicameral System)

ระบบสภาเดี่ยว คือระบบที่สมาชิกสภานิติบัญญัติมีฝ่ายเดียวหรือประเภทเดียว ทำหน้าที่เป็นองค์กรนิติบัญญัติเพียงสภาเดียว โดยจะมีการประชุมพร้อมกันในเวลาและสถานที่เดียวกัน มีหน้าที่และอำนาจอย่างเดียวกัน และปกติควรมีที่มาอย่างเดียวกัน เช่น มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากการแต่งตั้งอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่อาจเป็นรูปแบบสภาเดี่ยว โดยแบ่งสมาชิกออกเป็นสองประเภทตามที่มาของแต่ละประเภท เช่น สมาชิกสภาประเภทหนึ่งมาจากการเลือกตั้ง สมาชิกประเภทสองมาจากการแต่งตั้ง²⁷

ระบบสภาเดี่ยวถือเป็นระบบการปกครองที่มีองค์กรนิติบัญญัติหรือรัฐสภาแห่งเดียว ประเทศที่ใช้ระบบสภาเดี่ยวส่วนใหญ่เป็นประเทศเล็กและเป็นรัฐที่มีความเป็นหนึ่งเดียวกัน จึงไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องมีสภาที่สองหรือสภาสูง ประเทศที่เลือกใช้แบบสภาเดี่ยว เช่น สวีเดน เดนมาร์ก อิสราเอล กานา เซเนกัล ลักเซมเบิร์ก โมนาโก และลิชเตนส์ โดยระบบสภาเดี่ยวมีข้อดีและข้อเสียดังต่อไปนี้²⁸

²⁶ วิษณุ เครืองาม, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (กรุงเทพมหานคร: แสงสุทธิการพิมพ์, 2530), หน้า 389.

²⁷ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 388.

²⁸ **ประเภทของรัฐสภา**, ค้นวันที่ 3 มีนาคม 2562 จาก https://www.baanjomyut.com/library_4/politics /07_2.html

2.2.1.1 ข้อดีของระบบสภาเดียว

- 1) การมีสภานิติบัญญัติสภาเดียว ย่อมเป็นการแสดงถึงความมีเอกภาพ แต่ถ้ามีสภานิติบัญญัติสองสภา อาจเกิดความขัดแย้งขึ้นได้ เพราะมีองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติหรือมีรัฐอธิปไตยเท่ากับจำนวนสภานิติบัญญัติที่รัฐมีอยู่
- 2) ไม่มีความขัดแย้งกันทางความคิดเพราะทุกคนต่างถูกเลือกมาทำหน้าที่ในสภาผู้แทนราษฎรด้วยกัน
- 3) การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว
- 4) เป็นการแสดงความสามารถได้อย่างเต็มที่ ไม่ต้องคอยให้พี่เลี้ยงเสนอแนะ เพราะถือว่าผู้ที่ประชาชนเลือกเข้ามามีความรู้ความสามารถที่ดีที่สุดแล้ว
- 5) เป็นการประหยัดงบประมาณของรัฐในการบริหารของรัฐสภา

2.2.1.2 ข้อเสียของระบบสภาเดียว

- 1) ความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนอาจผิดพลาดได้ ถ้าปราศจากการยับยั้งหรือการท้วงติงจากสภาสูงหรือวุฒิสภา
- 2) การผ่านกฎหมายบางฉบับ แม้จะผ่านไปได้อย่างรวดเร็วและประหยัดก็ตามก็อาจไม่ครอบคลุมเจตนารมณ์ของปวงชนได้ เนื่องจากต้องกระทำอย่างรวดเร็วและประหยัดค่าใช้จ่าย
- 3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากพื้นฐานที่แตกต่างกัน การปรับความคิดหรืออุดมการณ์เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตัวแทนของปวงชนร่วมกันจะกระทำได้ยาก
- 4) อาจเกิดระบบเผด็จการในสภาได้ เพราะไม่มีวุฒิสภาถ่วงดุลอำนาจไว้

2.2.2 ระบบสภาคู่ (Bicameral System)

ระบบสภาคู่ คือระบบที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแบ่งออกเป็นสองฝ่ายหรือสองประเภท โดยรัฐสภาในระบบสภาคู่จะมีสภาที่หนึ่ง (First Chamber) และสภาที่สอง (Second Chamber) หรือในบางกรณีอาจเรียกว่าสภาล่าง (Lower House) และสภาสูง (Upper House) ซึ่งส่วนใหญ่จะเรียกสภาที่หนึ่งหรือสภาล่างว่า สภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) ขณะที่เรียกสภาที่สองหรือสภาสูงว่า วุฒิสภา (Senate) โดยทั้งสองสภาจะประชุมแยกกันคนละเวลาและสถานที่ และต่างฝ่ายต่างมีหน้าที่และอำนาจเล็กน้อยแตกต่างกัน ซึ่งอาจจะมีการดำรงตำแหน่งต่างกัน ในระบบสภาคู่หรือระบบสองสภา อาจมีกรณีพิเศษที่สภาทั้งสองประชุมร่วมกันหรือพร้อมกันก็ได้ ประเทศที่ใช้เลือก

แบบสองสภามีอยู่หลายประเทศ เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น อินเดีย ออสเตรเลีย และประเทศไทย โดยระบบสภาคู่หรือระบบสองสภามีข้อดีและข้อเสีย ดังต่อไปนี้

2.2.2.1 ข้อดีของระบบสองสภา²⁹

1) การมีสภาที่สองเป็นการตรวจสอบ (Check) การบัญญัติกฎหมายหรือเป็นเครื่องยั้งการบัญญัติกฎหมายมิให้เป็นไปโดยรีบร้อนเกินไปหรือการบัญญัติกฎหมายโดยไม่รอบคอบ เพราะมีบ่อยครั้งที่สภานิติบัญญัติได้ออกกฎหมายภายใต้ความรู้สึกที่รุนแรง ความตื่นตัน ความเร่งร้อนของสถานการณ์บางอย่าง ทำให้การพิจารณากฎหมายขาดความระมัดระวัง จึงควรมีสภาที่สองเพื่อตรวจสอบ และหยุดยั้งความโน้มเอียงเช่นว่านั้นเพื่อให้การพิจารณากฎหมายเป็นไปด้วยความรอบคอบ ด้วยการช่วยตรวจสอบความผิดพลาดต่าง ๆ ที่อาจมีขึ้น

2) การมีสภาที่สองเป็นการถ่วงดุลอำนาจของสภานิติบัญญัติสภาแรก มิให้ใช้อำนาจโดยไม่เหมาะสม เพราะการมีสภานิติบัญญัติสภาเดียว อาจเกิดการใช้อำนาจโดยไม่คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน เช่น พรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรมีโอกาสที่จะกระทำใด ๆ ได้โดยอาศัยมติเสียงข้างมากของสภา ดังนั้น การมีสภาที่สองจึงเป็นเครื่องประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนและป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ เพราะสภาที่สองเป็นเครื่องถ่วงดุล (Balance) การใช้อำนาจของสภาแรก และการออกกฎหมายโดยผ่านสภานิติบัญญัติสองสภาจะได้รับการพิจารณาโดยคำนึงถึงประโยชน์ได้เสียที่ขัดแย้งกันของราษฎรมากกว่าสิ่งอื่น ราษฎรจึงมีหลักประกันและได้รับความคุ้มครองมากกว่า

3) การมีสภาที่สองเป็นการเปิดโอกาสให้มีผู้แทนของกลุ่มผลประโยชน์หรือผู้แทนของราษฎรบางชั้น เพราะสภาที่สองมักจะประกอบด้วยสมาชิกที่มีความมั่งคั่งที่เป็นเครื่องถ่วงดุลอำนาจของสภาที่หนึ่ง ซึ่งอาจมีสมาชิกที่มีแนวความคิดโน้มเอียงไปทางใดทางหนึ่ง

4) ในกรณีของรัฐที่เป็นสหรัฐ การมีสองสภาทำให้สภาที่สองเป็นผู้แทนประโยชน์ได้เสียของมลรัฐต่าง ๆ เพราะแต่ละมลรัฐพลเมืองไม่เท่ากัน การมีสภาเดียวทำให้แต่ละมลรัฐมีผู้แทนไม่เท่ากัน รัฐใหญ่จึงมีโอกาสได้เปรียบรัฐเล็ก ๆ การให้มีสภาที่สองที่ประกอบด้วยผู้แทนของแต่ละมลรัฐจำนวนเท่ากันทำให้ทุกมลรัฐเสมอภาคกัน ดังนั้น ระบบสองสภาของสหรัฐจึงเป็นระบบที่คำนึงถึงผลประโยชน์ของสหรัฐและมลรัฐไปพร้อม ๆ กัน

²⁹ เรืองเดียวกัน.

5) การมีสองสภา ทำให้มีสมาชิกรัฐสภาเป็นจำนวนมาก การให้สินบนและการใช้อิทธิพลข่มขู่เพื่อให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบ หรือไม่ให้ความเห็นชอบกฎหมายจะกระทำได้อย่าง เพราะต้องใช้สินบนหรือใช้อิทธิพลข่มขู่สมาชิกทั้งสองสภา

2.2.2.2 ข้อเสียของระบบสองสภาหรือระบบสภาคู่³⁰

1) การเลือกเฟ้นหาสมาชิกสภาสูงมิใช่เป็นการเลือกของประชาชนทั้งประเทศ แต่เป็นการเลือกจากคนกลุ่มน้อยในแต่ละอาชีพ และวิธีการเลือกเฟ้นก็เป็นไปอย่างหละหลวม คือบางครั้งก็จะเข้าไปทำนองว่า “พวกมากลากไป”

2) คุณสมบัติของสมาชิกสภาสูงก็มีความสำคัญ หากเลือกได้คนที่มีความรู้ความสามารถจริง ก็จะช่วยเสริมระบอบการปกครองได้มาก แต่หากเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติไม่ดีเข้ามาก็จะลดคุณค่าของสภาสูงลงไป

3) การผ่านร่างกฎหมายระเบียบต่าง ๆ อาจทำให้ล่าช้า เพราะต้องผ่านการกลั่นกรองของสมาชิกวุฒิสภาอีกครั้งหนึ่ง

4) การทำงานของสองสภาเป็นการทำงานแบบซ้ำซ้อนและสิ้นเปลืองเวลา และงบประมาณของประเทศ

2.3 แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับวุฒิสภา

วุฒิสภาเป็นองค์กรหนึ่งในกระบวนการนิติบัญญัติ โดยทั่วไปมักเป็นสภาสูงในระบบสภาคู่หรือระบบสองสภา โดยสมาชิกวุฒิสภาถือเป็นตัวแทนของประชาชนเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยวุฒิสภามีเหตุผลของการมีวุฒิสภา บทบาทของวุฒิสภา และวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาดังต่อไปนี้

2.3.1 เหตุผลของการมีวุฒิสภา

2.3.1.1 เหตุผลทางประวัติศาสตร์

รัฐสภาอังกฤษได้เริ่มก่อตัวชัดเจนขึ้นในสมัยแอลโกลแซกซอน (Anglo-Saxon) ในฐานะเป็นการปกครองส่วนกลาง ในรูปแบบของสภา Witan หรือ Witenagemot มีรากฐานมาจาก

³⁰ เรื่องเดียวกัน.

แนวความคิดจากการปกครองของพวกชนเผ่าเยอรมัน³¹ การปกครองในสมัยแอลโกลแซกซอน มีลักษณะผสมผสานกันระหว่างความคิดแบบโรมันกับความคิดดั้งเดิมของชนเผ่าเยอรมัน โดยแนวความคิดการปกครองแบบโรมันจะให้ความสำคัญในอำนาจสูงสุดของส่วนกลาง อาศัยคำสั่งระเบียบ วินัย และความเป็นเอกภาพทางการปกครอง กฎหมายของโรมันคือผลของการนิติบัญญัติโดยอาศัยอำนาจสูงสุด กษัตริย์ของโรมันเป็นกษัตริย์ที่มีอำนาจสูงสุดเพราะถือว่า กษัตริย์เป็นผู้ได้รับอำนาจมาจากพระเจ้า การเข้าสู่พระราชบัลลังก์จะมีลักษณะเป็นการสืบสายโลหิตมาจากราชวงศ์ ส่วนแนวความคิดจากการปกครองของพวกชนเผ่าเยอรมันจะให้ความสำคัญในเรื่องเสรีภาพส่วนบุคคล การกระจายอำนาจ และความเป็นอิสระของท้องถิ่น กฎหมายของชนเผ่าเยอรมัน คือ จารึตประเพณีโบราณที่มีลักษณะค่อยเป็นค่อยไปของท้องถิ่น ส่วนกษัตริย์นั้นมาจากเชื้อพระวงศ์ที่ได้รับการยอมรับจากราชกรด้วย โดยกษัตริย์ในสมัยแอลโกลแซกซอน จึงมีลักษณะว่า กษัตริย์จะต้องเป็นผู้ที่เอาใจใส่ต่อทุกข์สุขของราษฎร และต้องผูกพันตนอยู่กับศาสนจักร ในขณะที่เดียวกันกษัตริย์จะรู้สึกรู้สีกว่าตนจะไม่มี ความมั่นคงในราชบัลลังก์ จนกว่าจะได้รับการรับรองจากบรรดาชนชั้นสูงของอาณาจักร ซึ่งได้แก่สมาชิกของสภา Witan ซึ่งในทางปฏิบัติสภา Witan ก็ไม่เคยได้คัดเลือกกษัตริย์ แต่จะเป็นเพียงผู้รับรองสถานภาพของกษัตริย์เท่านั้น³²

โครงสร้างของสภาของสภา Witan หรือ Witenagemot ประกอบไปด้วยสมาชิกที่มาจากบรรดาชนชั้นสูงของราชอาณาจักร ได้แก่ พระบรมวงศานุวงศ์ (Atheling), ชุนนางชั้นสูง (Nobility), พระราชาคณะ (Bishops), ผู้นำท้องถิ่น (Ealdorman), และพวกข้าราชการ (Thanes, Ministri Regis) โดยการเข้าเป็นสมาชิกของสภานั้น กษัตริย์จะเป็นผู้มีหมายเรียกเข้ามาเองอันเป็นหมายเรียกเฉพาะตัว ดังนั้นจึงไม่ได้หมายความว่าชนชั้นสูงจะได้รับหมายเรียกทุกคน และไม่ได้หมายความว่าถูกรูปเรียกเข้ามาไม่ว่าครั้งหนึ่งหรือหลายครั้งจะทำให้ได้รับการเรียกเข้ามาในครั้งถัดไป อีก ซึ่งวิธีการเช่นนี้จึงทำให้สภาถูกครอบงำโดยกษัตริย์³³

สภา Witan หรือ Witenagemot จึงเป็นเพียงสภาที่ปรึกษา เพื่อให้คำแนะนำและให้ความยินยอมหรือรับรองนโยบายการบริหารประเทศของกษัตริย์ และกษัตริย์ก็ไม่ผูกพันว่าจะต้อง

³¹ เกียรติภูมิ นิลสุข, ปัญหาของสถาบันการเมือง: ศึกษากรณีวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), หน้า 11.

³² อำนวย พรหมอนันต์, ระบบสองสภาในประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), หน้า 9.

³³ เกียรติภูมิ นิลสุข, เรื่องเดิม, หน้า 12-13.

ขอความยินยอม หรือความเห็นชอบจากสภา และ สภา Witan หรือ Witenagemot ก็ไม่ได้เรียกร้องสิทธิหรือตั้งข้อรังเกียจใด ๆ แต่ในทางปฏิบัติกษัตริย์จะรู้สึกตะขิดตะขวงใจและรู้สึกว่าเป็นการโง่เขลา ถ้าหากไม่อธิบายถึงนโยบายของพระองค์ต่อคนของพระองค์ กษัตริย์และ Witan หรือ Witenagemot จึงทำงานพร้อมกันในปัญหาสำคัญ ๆ เรียกได้ว่าเป็นรากเหง้าสำคัญที่ทำให้มีความคิดขึ้นว่า กษัตริย์ควรปฏิบัติกรโดยทรงปรึกษาหารือไม่ใช่ทรงปฏิบัติตามพระทัย³⁴

ต่อมาในปีคริสต์ศักราช 1066 Duke William of Normandy ผู้ครองแคว้น Normandy ในประเทศฝรั่งเศส ได้ยกทัพเข้าบุกรุกและทำการยึดครองเกาะอังกฤษ เรียกการยึดครองนี้ว่า การยึดครองของนอร์มัน (Norman Conquest) โดย Duke William ได้ปราบดาภิเษกขึ้นเป็นกษัตริย์ของอังกฤษนามว่า พระเจ้าวิลเลียมผู้พิชิต (William the Conqueror) และได้สถาปนาระบบฟิวเดิล (Feudalism) ขึ้นมา โดยได้จัดแบ่งที่ดินที่ริบได้และที่ดินรกร้างเปล่าออกเป็น 4 ส่วน เป็นที่ดินส่วนพระองค์ 1 ส่วน เป็นของศาสนจักร 1 ส่วน ที่เหลือแจกจ่ายเป็นบำเหน็จรางวัลแก่ขุนนางและทหาร และเป็นการแลกเปลี่ยนกับคำมั่นสัญญาว่าจะจงรักภักดีและให้ความช่วยเหลือเมื่อเกิดสงคราม ลักษณะของระบบฟิวเดิลของอังกฤษจึงเป็นสัญญาต่างตอบแทนระหว่างกษัตริย์และขุนนาง ซึ่งเป็นผู้เช่าระดับหัวหน้า การตอบแทนการถือครองที่ดิน คือการให้บริการทางทหาร และการให้ผลประโยชน์ตอบแทนทั้งในรูปเงินค่าช่วยเหลือและผลผลิตต่าง ๆ ตามอัตราส่วนการถือครองตามระดับความสัมพันธ์ระหว่างกษัตริย์และผู้เช่าระดับหัวหน้า โดยความพิเศษในระบบฟิวเดิลของอังกฤษ ขุนนางแต่ละคนจะถือที่ดินหลาย ๆ แปลงในส่วนต่าง ๆ ที่ในราชอาณาจักร ตามการพระราชทานแต่ละครั้งไป จึงทำให้ที่ดินของขุนนางไม่ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันเหมือนกับภาคพื้นทวีป นอกจากนี้พระเจ้าวิลเลียมยังคงให้มีการปกครองส่วนภูมิภาคแบบแอลโกแซกซอนเอาไว้ โดยเป็นเขตการปกครองที่ซ้อนอยู่กับระบบฟิวเดิล เช่น อำนาจในการระดมพลทหารกองหนุน และอำนาจศาลในคดีอาญา เป็นต้น ทำให้อำนาจของขุนนางแต่ละคนไม่อาจทัดเทียมกับอำนาจส่วนกลางของกษัตริย์ได้ นอกจากนี้จะเป็นการรวมตัวกันเป็นกลุ่มของขุนนางและเข้าทัดทานอำนาจกษัตริย์

ในด้านการปกครองส่วนกลาง พระเจ้าวิลเลียมที่ 1 ได้ก่อตั้งสภาขึ้นมา เรียกว่า มหาสภา (Magnum Concilium, The Great Council) ขึ้นแทนสภา Witan หรือ Witenagemot โดยมีรูปแบบที่ตกทอดมาจาก Witan หรือ Witenagemot แต่สมาชิกของสภาประกอบด้วยบรรดาขุนนางผู้ถือที่ดิน (Lords of Manor or Barons) และ พระชั้นสูง (Archbishop, Bishop and Abbot) ในช่วงแรก จะมีการประชุมสภาปีละ 3 ครั้ง ช่วงเทศกาลสำคัญ ได้แก่ เทศกาล Easter เทศกาล

³⁴ อำนวนย พรมอนันต์, *เรื่องเดิม*, หน้า 10-11.

Pentecost และเทศกาล Chirstmas ในการประชุมมหาสภาจะมีการพบปะพูดคุยกันถึงปัญหาของประเทศ หรือปัญหาของกษัตริย์ ตลอดจนข้อพิพาทระหว่างขุนนางด้วยกันเองด้วย จึงมีการประชุมเพื่อถกเถียงและตัดสินข้อพิพาทหรือหาข้อยุติในปัญหาต่าง ๆ ต่อมาทำให้สภานี้เป็นรูปร่างและมีรูปแบบที่ชัดเจนยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ มหาสภาจึงมีหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษาในราชการบริหารแผ่นดินของกษัตริย์ เป็นศาลทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือกษัตริย์ในการวินิจฉัยข้อพิพาทต่าง ๆ ในฐานะศาลสูงสุดของประเทศ และเป็นที่ประชุมเพื่อให้ความยินยอมในเงินค่าช่วยเหลืออันเป็นหัวใจในการพัฒนาระบบสภา ซึ่งพัฒนาต่อมาเป็นระบบการจัดเก็บภาษี ทั้งเป็นผู้พิจารณาร่างกฎหมาย โดยสรุปมหาสภาทำหน้าที่ช่วยเหลือกษัตริย์ทั้งในด้านนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ซึ่งได้วิวัฒนาการไปเป็นสภาขุนนางในภายหลัง³⁵

จากการประชุมมหาสภาเพียงปีละ 3 ครั้ง ส่งผลให้การบริหารประเทศของกษัตริย์ไม่ได้รับความสะดวกเท่าที่ควร ดังนั้นพระเจ้าวิลเลียมจึงทรงจัดตั้ง Curis Regis หรืออนุสภาขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือและให้คำปรึกษาแก่กษัตริย์ในระหว่างที่ไม่มีการประชุมมหาสภา โดยอนุสภาคเดิมทำหน้าที่เป็นฝ่ายปกครองปลະตุลาการโดยไม่แยกออกจากกัน ภายหลังจึงได้แยกออกเป็น 2 ชุม โดยชุดหนึ่งทำหน้าที่ให้คำปรึกษากษัตริย์ในด้วยการปกครองซึ่งต่อมาได้พัฒนาเป็นคณะองคมนตรี (Privy Council) ส่วนอีกชุดหนึ่งทำหน้าที่พิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดคดีซึ่งได้พัฒนากลายมาเป็นศาลสูงสุดของอังกฤษในปัจจุบัน³⁶

ต่อมาในช่วงคริสต์ศักราช 1199 ถึง 1216 ในสมัยพระเจ้าจอห์น ประเทศอังกฤษประสบกับวิกฤตทางการเงิน เนื่องจากพระเจ้าจอห์นต้องการเก็บภาษีบำรุงท้องพระคลังเพิ่ม เพื่อนำไปใช้จ่ายในการทำสงครามกับกษัตริย์ฝรั่งเศส แต่เหล่าขุนนางไม่ยินยอมและรวมตัวกันยื่นคำขาดขอให้พระองค์ทรงลงพระปรมาภิไธยในตราสารฉบับหนึ่ง มิฉะนั้นจะทำการปฏิวัติ พระเจ้าจอห์นจึงต้องจำยอมประทับตรงแผ่นดินลงไว้ในตราสารดังกล่าว ซึ่งเรียกว่า มหาบัตร (Magna Carta)³⁷ โดยเอกสารฉบับนี้ได้เรียกร้องให้กษัตริย์ผูกพันตนภายใต้กฎหมาย และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยในมหาบัตร มีสาระสำคัญ 3 ประการดังนี้³⁸

³⁵ วิษณุ เครืองาม, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณาการ, 2530), หน้า 105.

³⁶ สมยศ เชื้อไทย, *คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ* (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), หน้า 19-20.

³⁷ วิษณุ เครืองาม, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, พิมพ์ครั้งที่ 3, หน้า 105.

³⁸ เกียรติภูมิ นิลสุข, *เรื่องเดิม*, หน้า 15-16.

ประการแรก ได้มีการปฏิรูปมหาสภาให้มีโครงสร้างซึ่งประกอบด้วยขุนนางผู้ครองเมืองหรือเจ้าของที่ดิน ซึ่งกษัตริย์จะได้มีหมายเรียกเป็นการเฉพาะตัว นอกจากนี้ให้เชิญขุนนางตำแหน่งอัศวินจากแต่ละเมืองเข้าร่วมประชุมมหาสภาด้วย นับเป็นครั้งแรกที่ให้สิทธิแก่ขุนนางระดับต่ำเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ

ประการที่สอง จำกัดอำนาจของกษัตริย์ โดยมีบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเสรีชนในอันที่จะไม่ถูกจับกุมคุมขังหรือปฏิบัติโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เนรเทศหรือละเมิดสิทธิเสรีภาพไม่ได้

ประการที่สาม ให้สิทธิแก่ขุนนางในการเลือกตั้งตัวแทนมาทำหน้าที่กำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามข้อกำหนดในมหาบัตร Magna Carta และให้สิทธิแก่ขุนนางในอันที่จะต่อต้านการกระทำที่ไม่ชอบธรรมของกษัตริย์ หากกษัตริย์ปกครองด้วยความไม่ชอบธรรมหรือละเมิดต่อกฎหมายหรือข้อตกลงที่ได้กำหนดไว้แล้ว พวกเขาอาจจัดตั้งสภาเพื่อพิจารณาการกระทำของพระมหากษัตริย์โดยอาจใช้กำลังได้หากจำเป็นเมื่อกษัตริย์ไม่ทรงยินยอม มหาบัตร Magna Carta ถือเป็นเอกสารที่ทำให้กษัตริย์ยอมตนภายใต้กฎหมาย มีการปฏิรูปมหาสภา และมีการจำกัดอำนาจรัฐ จึงได้ชื่อว่าเป็นปฐมรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรแห่งรัฐธรรมนูญ³⁹

ในช่วงปีคริสตศักราช 1216 ถึง 1265 ในสมัยพระเจ้าเฮนรีที่ 3 (Henry III) พระองค์ทรงต้องการทำสงครามกับกษัตริย์ Castile จึงเรียกประชุมผู้แทนมหาสภาเพื่อขออนุมัติเงินช่วยเหลือ แต่ที่ประชุมไม่อนุมัติจึงเกิดการรบกันขึ้นช่วงระหว่างปีคริสตศักราช 1258 ถึง 1265 ระหว่างพระเจ้าเฮนรีที่ 3 กับขุนนางและผู้นำของเมืองต่าง ๆ ภายใต้การนำของไซมอน เดอ มงฟอร์ท (Simon de Montfort) ซึ่งมีเชื้อสายฝรั่งเศสและเป็นเชยของพระเจ้าเฮนรีที่ 3 ในที่สุดมงฟอร์ทเป็นฝ่ายชนะในการรบที่ Lewes ในปีคริสตศักราช 1265 มงฟอร์ทได้แต่งตั้งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์และมีการเรียกประชุมสภา Curia Regis โดยมงฟอร์ทได้มีหมายเรียกไปถึงบุคคลต่าง ๆ ซึ่งในหมายเรียกนั้นได้เน้นถึงวัตถุประสงค์ของการประชุมว่ามีขึ้นเพื่อปรึกษาหารือและวินิจฉัยเรื่องต่าง ๆ อันมีความสำคัญต่อบ้านเมือง โดยในการประชุมครั้งนี้มงฟอร์ทได้เชิญอัศวินจากแต่ละมณฑล (Shire) มณฑลละ 2 คน และตัวแทนของสามัญชนจากแต่ละจังหวัด (Borough) จังหวัดละ 2 คน มาประชุมพร้อมกับพวกพระและขุนนางด้วย โดยเรียกการประชุมนี้ว่าการประชุมรัฐสภา (Parliament) โดยมอง

³⁹ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, **กฎหมายรัฐธรรมนูญ** (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), หน้า 63-64.

พอร์ทเพียงแค่อต้องการเงินสนับสนุนจากเมืองต่าง ๆ ซึ่งถือว่าการประชุมดังกล่าวเป็นจุดเริ่มต้นของแนวความคิดอันเป็นรากฐานของการปกครองในระบบรัฐสภาของอังกฤษ

ต่อมาในปีคริสต์ศักราช 1295 ถึง 1336 สมัยพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 1 (Edward I) พระสันตะปาปาโบนิเฟซที่ 8 (Boniface VIII) ได้ประกาศห้ามมิให้พระเสียาภิให้แก่ทางอาณาจักร ทำให้รายได้ของกษัตริย์ลดลงไปเป็นอย่างมาก แต่พระองค์ทรงต้องการเงินเพื่อไปใช้ในการทำสงครามจำนวนมาก เมื่อจะเรียกประชุมสภาขุนนางเพื่อขออนุมัติเก็บภาษีเพิ่ม ขุนนางก็เตรียมการต่อต้านด้วยการช่อกสมุ่กำลังคนและอาวุธเพื่อสู้รบกับกษัตริย์ พระองค์จึงทรงมีหมายเรียกให้ตัวแทนเมืองมาร่วมประชุมมหาสภาอีก โดยในการประชุมครั้งนี้ได้แบ่งกลุ่มผู้เข้าร่วมประออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มแรก ได้มีหมายเรียกเฉพาะตัวถึงพระชั้นผู้ใหญ่ และขุนนางระดับ Earls จำนวน 8 คน ระดับ Barons จำนวน 41 คน ส่วนอีกกลุ่มหนึ่งเข้ามาโดยการคัดเลือก ได้แก่ ตัวแทนของพระชั้นล่าง และข้าหลวงคัดเลือกอัศวิน 2 คน จากแต่ละมณฑล ชาวเมือง 2 คน จากแต่ละเมือง และกรรมการจังหวัด 2 คน จากแต่ละจังหวัด ซึ่งการประชุมนี้ ถือเป็น รัฐสภาต้นแบบ (Model Parliament)⁴⁰ การที่กษัตริย์จำเป็นต้องพึ่งพาเงินสนับสนุนของสามัญชนเช่นนี้ มีส่วนทำให้อิทธิพลและความสำคัญของสภาสามัญจึงมีมากขึ้นเรื่อย ๆ จนเป็นที่รู้จักว่ากษัตริย์จะบริหารราชการแผ่นดินต่อไปโดยไม่มีสภาสามัญไม่ได้

จากการประชุมมหาสภาในปีคริสต์ศักราช 1295 ถือว่าเป็นสภาที่มีตัวแทนครบทุกชนชั้นของอังกฤษในขณะนั้น ซึ่งในระยะเริ่มแรกยังเป็นการประชุมร่วมกันเป็นสภาเดียว แต่ก็สามารถแบ่งออกเป็นกลุ่มใหญ่ ๆ ได้ 6 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มพระชั้นสูง กลุ่มขุนนางชั้นสูง กลุ่มขุนนางชั้นล่าง กลุ่มอัศวิน กลุ่มพระชั้นล่าง และกลุ่มตัวแทนจากชุมชน ถ้าแบ่งเป็นประเภทแล้วสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท หรือ 3 ฐานันดร คือ พระ ขุนนาง สามัญชน ในระยะแรกกลุ่มขุนนางดั้งเดิมในระบบพิวตัลยังคงนั่งรวมกลุ่มกัน ต่อมากลุ่มขุนนางชั้นล่างและอัศวินได้ย้ายมารวมกลุ่มกับตัวแทนชุมชน เนื่องจากมีผลประโยชน์ได้เสียร่วมกันและด้วยความเคยชินในการทำงานร่วมกัน

ในสมัยพระเจ้า Edward ที่ 1 กลุ่มอัศวินได้เสนอให้ความช่วยเหลือด้านการเงินของตนเทียบเท่ากับกลุ่มขุนนาง ส่วนกลุ่มที่เหลือได้ให้ความช่วยเหลือในอัตราที่สูงกว่า แต่พอมาถึงปลายสมัยพระเจ้า Edward ที่ 3 อัศวินได้เรียกร้องที่จะเสนอความช่วยเหลือของตนในอัตราที่ต่ำลงไปอีก และในปีคริสต์ศักราช 1372 กรรมการจังหวัดได้ตกลงให้เข้าร่วมด้วยหลังจากที่กลุ่มอัศวินได้ประสบผลสำเร็จในการต่อรองครั้งนั้น จึงนับว่าเป็นก้าวแรกในการรวมตัวของกลุ่มอัศวิน กลุ่มชาวเมือง และกลุ่มกรรมการจังหวัด และได้มีความพยายามรวมตัวกันเรื่อยมา ต่อมาในปีคริสต์ศักราช 1382 ในที่

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 64.

ประชุมของสภาสามัญชน (House of Commons) ถึงกับมีคำกล่าวว่า “พระก็ส่วนพระ ขุนนางก็ส่วนขุนนาง อศวินก็ส่วนอศวิน แต่ละฐานันดรแยกออกจากกัน การปฏิบัติและการพิจารณาเป็นไปตามเจือปนใจของแต่ละฐานันดร” นอกจากนี้การเข้าสู่ตำแหน่งในสภาสามารถแบ่งแยกออกเป็น 2 ทาง ได้แก่ การเข้ามาโดยหมายเรียกเฉพาะตัว และการเข้ามาโดยการคัดเลือก ทำให้เกิดศักดิ์ศรีที่แตกต่างกัน บรรดาสมาชิกที่เข้ามาโดยได้รับหมายเรียกตัวเป็นบุคคลชั้นสูง และมีศักดิ์ศรีที่สูงกว่า จึงรู้สึกว่าจะเป็นการเสื่อมเสียศักดิ์ศรีที่จะให้ประชุมร่วมกับสมาชิกใหม่ที่มีลักษณะของความมีคุณค่าเฉพาะตัว หากแต่เข้ามาเป็นตัวแทนของชุมชนของบุคคลชั้นล่างเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการประชุมที่ต้องมีการอภิปราย ถกเถียง ตลอดจนแสดงความคิดเห็นโต้แย้ง บรรดาชนชั้นสูงจึงรู้สึกไม่พอใจ เมื่อถูกบุคคลชั้นต่ำกว่ากล่าวไปในทางไม่ดีไม่งาม ปลายสมัยพระเจ้า Edward ที่ 3 ในวันที่ 28 เมษายน ค.ศ. 1343 กลุ่มขุนนาง อันได้แก่ กลุ่มพระชั้นสูง และกลุ่มขุนนางชั้นสูงได้ประชุมกันที่ White Chamber โดยยังคงเรียกการประชุมนี้ว่า มหาสภา ส่วนกลุ่มสามัญชนได้แก่ กลุ่มอศวิน กลุ่มตัวแทนชาวเมือง กลุ่มกรรมการจังหวัด กลุ่มขุนนางชั้นล่าง และกลุ่มพระชั้นล่างได้ประชุมร่วมกันที่ Painted Chamber แห่ง Westminster ซึ่งนับว่าเป็นการแยกตัวออกเป็น 2 สภาตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา เรียกการประชุมว่า สภาที่ปรึกษาของชุมชน หรือสภาชุมชน อันถือว่ามีมาจากชุมชนทั่วไป และได้เปลี่ยนมาเป็นสภาสามัญชน เพื่อให้เกิดความแตกต่างกับ House of Lord

2.3.1.2 มีสภาที่สองเพื่อถ่วงอำนาจระหว่างสภานิติบัญญัติกับรัฐบาล

การมีสภาที่สองด้วยวัตถุประสงค์ข้อนี้ก็เพราะเกรงว่าถ้ามีสภาเดียวและสมาชิกส่วนมากเป็นฝ่ายรัฐบาลแล้ว รัฐบาลจะสามารถครอบงำรัฐสภาได้ทั้งหมดและอาจเกิดการใช้อำนาจเด็ดขาดในรัฐสภาได้โดยง่าย ดังที่มีผู้เรียกว่า “เผด็จการทางรัฐสภา” (Parliamentary Dictatorship)

อย่างไรก็ตาม ในวัตถุประสงค์ประการนี้ ถ้าประชาชนมีความนิยมพรรคการเมืองนั้นมากจนเป็นฝ่ายเสียงข้างมากในรัฐสภาและจัดตั้งรัฐบาลได้นั้น ย่อมถือว่าเป็นเรื่องที่ยอมรับกันได้ในระบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา นอกจากนั้น การมีสองสภาก็ไม่อาจแก้ไขปัญหาในข้อนี้ได้ เพราะแม้จะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาที่สองก็อาจเป็นไปได้ที่จะได้สมาชิกฝ่ายข้างมากที่มีความสัมพันธ์กับพรรคร่วมรัฐบาลเช่นเดียวกับในสภาผู้แทนราษฎร เว้นแต่จะกำหนดที่มาของสมาชิกสภาที่สองให้ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาโดยอัตโนมัติจึงอาจจะคานอำนาจกับรัฐบาลได้

2.3.1.3 มีสภาที่สองเพื่อเหนี่ยวรั้งหรือคานอำนาจกับสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญของบางประเทศกำหนดให้ใช้ระบบสองสภา โดยอาจมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของสภาที่สองเพื่อเป็นการคานอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นการถ่วงดุลอำนาจ

ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติด้วยกันเอง⁴¹ เช่น การที่กฎหมายจะบัญญัติขึ้น ใช้ได้ต่อเมื่อทั้งสองสภาให้ความเห็นชอบ สภาที่สองมีอำนาจเหนี่ยวรั้ง ยับยั้งร่างกฎหมายที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว หรือยื่นยับยั้งร่างกฎหมายที่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบโดยอาศัยเสียงข้างมากเป็นพิเศษของสภาที่สอง การนำร่างกฎหมายที่สภาที่สองไม่เห็นชอบด้วยไปให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติว่าจะให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายหรือไม่ เป็นต้น ทั้งนี้การกำหนดให้สภาที่สองมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวโดยต้องการให้สภาที่สองเป็นผู้ถ่วงดุลหรือคานอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรด้วยเหตุผลสองประการคือ เพื่อป้องกันระบบเผด็จการรัฐสภาและเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปโดยเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ

2.3.1.4 มีสภาที่สองเพื่อตรวจสอบหรือทักท้วงเพื่อให้การออกกฎหมายรอบคอบและถูกต้องยิ่งขึ้น

ตามวัตถุประสงค์ข้อนี้สภาที่สองยังคงเป็นหนึ่งใน “พี่เลี้ยง” อยู่แน่นอน แต่เป็น “พี่เลี้ยง” ประเภทที่ปรึกษาในฐานะผู้ทักท้วงเท่านั้น เพื่อมิให้มีการออกกฎหมายโดยไม่รอบคอบหรือคล้อยตามข้อเรียกร้องของประชาชนบางกลุ่มในเขตเลือกตั้งของตนมาก หรือโดยอาศัยเหตุผลทางการเมืองมากเกินไป ตามนัยนี้สภาที่สองจะเป็นผู้ยั้งใจคิดทบทวนอีกครั้งหนึ่ง แต่เมื่อคิดทบทวนแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะเห็นอย่างไรก็ให้เป็นอำนาจของสภานั้น สภาที่สองไม่สามารถเหนี่ยวรั้งหรือหยุดยั้งได้

ดังนั้น ตามวัตถุประสงค์นี้ สมาชิกสภาที่สองควรจะมาจากการแต่งตั้งเพื่อให้ได้บุคคลผู้มีคุณสมบัติและอยู่ในตำแหน่งบางตำแหน่งที่สามารถทำหน้าที่ดังกล่าวได้ เช่น ผู้แทนกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) กลุ่มอาชีพและผู้แทนจากองค์กรต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม การใช้ระบบแต่งตั้งย่อมทำให้สมาชิกเหล่านี้มีบทบาทและอำนาจน้อย เช่นเดียวกับที่ปรากฏในสภาขุนนางในฐานะสภาที่สองของอังกฤษภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาขุนนาง ค.ศ. 1911 ที่ทำให้บทบาทของสภาขุนนางมีลักษณะเป็นสภาที่มีเพียงบทบาทในการหน่วงเหนี่ยวสภาสามัญและรัฐบาลเท่านั้น เช่น การยับยั้งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณได้เพียง 1 เดือน แต่มีอำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติประเภทอื่นได้ถึง 2 ปี แต่ในท้ายที่สุดแล้ว ร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ถือว่าผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาได้แม้จะไม่ได้ได้รับความเห็นชอบของสภาขุนนางก็ตาม

⁴¹ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, เอกสารคำสอน วิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 104.

2.3.1.5 มีสภาที่สองเพื่อเป็นเวทีหรือเปิดโอกาสให้บุคคลบางประเภทมีโอกาสทางการเมืองได้⁴²

ตามวัตถุประสงค์ข้อนี้ สภาที่สองจะเป็นเวทีของกลุ่มคนบางอาชีพหรือบางตำแหน่งที่มีอำนาจและอิทธิพลในทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ในทางรัฐศาสตร์และสังคมวิทยาเรียกว่า “กลุ่มผลประโยชน์” (Interest Group) ซึ่งอาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองหรืออาจขัดขวางการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ การมีกลุ่มเหล่านี้เป็นปรากฏการณ์ธรรมดาที่มีมาแต่อดีต ในสมัยโบราณก็คือกลุ่มเจ้านาย ขุนนาง ทหาร พ่อค้าวานิช แม้ในสังคมประชาธิปไตยปัจจุบันกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้ก็ยังมีบทบาทอยู่และเป็นสิ่งจำเป็นในระบอบการปกครองแบบนี้ ดังที่มีผู้กล่าวว่า ยังมีกลุ่มผลประโยชน์มากยิ่งเป็นการกระจายอำนาจหรือคานอำนาจกันเองในสังคมแทนที่จะรวมศูนย์อยู่ที่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นธรรมดาอยู่เองที่กลุ่มคนดังกล่าวย่อมหวังปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่ม ซึ่งก็อาจจะมีได้เป็นอันตรายต่อประโยชน์สาธารณะเสมอไป ในการปกป้องผลประโยชน์อาจแสดงออกโดยวิถีทางหรือเวทีต่าง ๆ เช่น ทางสื่อมวลชน ทางสาธารณชน แต่ในที่สุดการใช้รัฐสภาเป็นเวทีหนึ่งด้วยก็เป็นสิ่งที่จำเป็นและนิยมใช้ในนานาประเทศบ่อยครั้งที่รัฐเป็นฝ่ายเปิดเวทีหรือเปิดโอกาสเชื้อเชิญผู้แทนหรือผู้นำกลุ่มเหล่านั้นเข้ามาร่วมกิจกรรมทางการเมืองโดยเปิดเผยเสียเอง แทนที่จะปล่อยให้ไปแสดงออกโดยทางอื่นซึ่งอาจยากแก่การติดตามและควบคุม

นอกจากนี้ การเปิดโอกาสให้บุคคลดังกล่าวเข้ามาอยู่ในสภาที่สองก็ไม่ใช่ว่าสิ่งผิดปกติหรือขัดต่อระบอบประชาธิปไตยแต่อย่างใด เพราะในสภาผู้แทนราษฎรอาจไม่มีสมาชิกจากหลากหลายสาขาอาชีพ อย่างไรก็ตาม สมาชิกสภาที่สองนี้ต้องมาจากการแต่งตั้ง ถ้าเลือกตั้งก็จะไม่สมประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ข้อนี้ ทั้งต้องมาจากกลุ่มผลประโยชน์ที่หลากหลายและทั่วถึงเพียงพอที่จะเป็น “ผู้แทน” (Represent) กลุ่มดังกล่าวได้จริง และต้องจำกัดอำนาจและบทบาทให้น้อยกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งกลุ่มผลประโยชน์ที่มีบทบาทในประเทศต่าง ๆ ได้แก่ กลุ่มทหาร กลุ่มพ่อค้า นักธุรกิจ กลุ่มปัญญาชน เช่น ครู อาจารย์ นักวิชาการ นักเขียน นักพูด กลุ่มแรงงาน กลุ่มเกษตรกร กลุ่มวิชาชีพ เช่น แพทย์ หนายความ วิศวกร กลุ่มสื่อสารมวลชน กลุ่มเยาวชน เป็นต้น ทั้งนี้ การมีสภาขุนนาง (House of Lords) ในอังกฤษ นอกจากจะอาศัยเหตุผลทางประวัติศาสตร์แล้วก็อาศัยเหตุผลข้อนี้ประกอบด้วยเช่นกัน

⁴² ปณิธิ์ศรี ปทุมวัฒน์, **ประสิทธิภาพของวุฒิสภามาตรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550** (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), หน้า 30-31.

2.3.1.6 มีสภาที่สองเพื่อเป็นฐานอำนาจหรือฝ่ายรัฐบาล

ตามวัตถุประสงค์ข้อนี้ สภาที่สองจะเป็น “พีเลียง” ของรัฐบาลมากกว่าสภาผู้แทนราษฎรเพราะสมาชิกสภานี้จะมาจากการแต่งตั้งเพื่อเป็นฐานอำนาจของฝ่ายรัฐบาลในรัฐสภา สมาชิกสภานี้มักพัฒนามาจากคณะบุคคลที่ก่อการปฏิวัติรัฐประหารหรือร่วมสถาปนากองการปกครองใหม่ และมีส่วนในการ ร่างรัฐธรรมนูญ บุคคลเหล่านี้ไม่ได้ลงสมัครรับเลือกตั้งและต้องประทับประคองรัฐบาล ซึ่งมักมาจากการแต่งตั้งหรือสถาปนาขึ้นเช่นเดียวกันให้บริหารงานตามนโยบายที่บุคคลเหล่านี้มีส่วนรู้เห็นอยู่ด้วยต่อไป มิให้ระบอบการปกครองหรือรูปแบบรัฐบาลที่ตนมีส่วนสร้างมาเป็นอันไม่สำเร็จลงเสียตั้งแต่แรก สภาที่สองตามนัยนี้จึงมีอำนาจมากเท่ากับหรืออาจมากกว่าสภาผู้แทนราษฎร

2.3.2 บทบาทของวุฒิสภา

2.3.2.1 วุฒิสภาในฐานะผู้แทนของชนชั้นสูงทางสังคม

ลักษณะการเป็นผู้แทนของชนชั้นสูงในทางสังคมนี้ สภาขุนนางของประเทศอังกฤษเป็นตัวอย่างที่สุด เพราะเป็นสภาที่ใช้ระบบการสืบสายเลือดขุนนางและการแต่งตั้ง สภาขุนนางถูกโจมตีมากขึ้นในศตวรรษที่ 20 แต่เนื่องจากสภาขุนนางมีความสำคัญตามความเชื่อในหลักการปกครองแบบผสม (Mixed Government) ซึ่งยังคงเป็นโครงสร้างสำคัญของรัฐธรรมนูญอังกฤษในปัจจุบัน ซึ่งมีความหมายว่าเป็นการปกครองที่ผสมระหว่างอำนาจของกษัตริย์ ขุนนางและประชาชน นั่นคือ พระมหากษัตริย์ สภาขุนนาง และสภาสามัญ ซึ่งเป็นความคิดที่สืบเนื่องมาจากสมัยโรมันตามความเชื่อของ Polibius ที่เชื่อว่าถ้าการปกครองแบบใดเป็นแบบบริสุทธิ์ (Pure) คือการปกครองโดยกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งแต่กลุ่มเดียวจะก่อให้เกิดอันตราย⁴³ คือ

- 1) Pure Monarchy มักจะกลายเป็น ทหารราช (Tyran)
- 2) Pure Aristocracy มักจะกลายเป็น คณาธิปไตย (Oligachy)
- 3) Pure Democracy มักจะกลายเป็น กฎหมู่ (Mob Rule)

การปกครองของอังกฤษจึงอยู่บนความเชื่อนี้มานานหลายร้อยปี นับถึงปัจจุบันแม้กระแสแห่งประชาธิปไตยจะถามหาความชอบธรรมในการดำรงคงอยู่ของสภาขุนนางอันอาจทำให้สภาขุนนางไม่มีพื้นที่ในรัฐสภาให้ยืนอยู่อีกต่อไป แต่ลักษณะของชนชาติอังกฤษที่มีความเป็นชาตินิยมและอนุรักษ์นิยมสภาขุนนางจึงยังคงอยู่คู่กับการปกครองระบบรัฐสภาของอังกฤษต่อไป

⁴³ เอส. บี. ชริมส์, อังกฤษ ประวัติศาสตร์การปกครอง, แปลโดย นันทา โชติกะพุกกะณะ (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2522), หน้า 194.

2.3.2.2 วุฒิสภาในฐานะผู้แทนของฝ่ายบริหารหรือในฐานะสภาที่เลี้ยง

การเป็นผู้แทนของฝ่ายบริหารเห็นได้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญของประเทศไทยหลายฉบับ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511 พ.ศ.2517 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2518) พ.ศ.2521 และพ.ศ.2534 ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาล้วนมีที่มาจากแต่งตั้งของฝ่ายบริหาร ซึ่งรวมตลอดจนวุฒิสภาของแคนาดาในปัจจุบัน⁴⁴ โดยผู้ร่างรัฐธรรมนูญประสงค์จะให้พื้นฐานเสียงของรัฐบาลในรัฐสภาเพื่อเป็นผู้ค้ำจุนเสถียรภาพของผู้แต่งตั้ง ต้องยอมรับว่าวุฒิสภาไทยที่มาจากแต่งตั้งของไทยมีความจำเป็นสำหรับสภาวการณ์ที่รัฐบาลไร้เสถียรภาพเนื่องจากเป็นรัฐบาลผสมอันประกอบไปด้วยพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลหลายพรรค การกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากแต่งตั้งของนายกรัฐมนตรีย่อมทำให้การเมืองในรัฐสภามีความมั่นคงและเสถียรภาพมากขึ้น

2.3.2.3 วุฒิสภาในฐานะผู้แทนมลรัฐในระบบสหพันธรัฐ

ประเทศที่เป็นสหพันธรัฐโดยส่วนมากจะใช้ระบบสองสภา ตัวอย่างเช่น สหรัฐอเมริกา เยอรมนี ออสเตรเลีย แคนาดาและมาเลเซีย เป็นต้น ทั้งนี้เนื่องมาโครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจของประเทศที่เป็นสหพันธรัฐนั้นมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ ความสัมพันธ์ระหว่างระหว่างมลรัฐด้วยกันเอง และความสัมพันธ์ระหว่างมลรัฐกับสหพันธรัฐ ต้นแบบของการเป็นผู้แทนของมลรัฐนี้กล่าวได้ว่ามาจากสหรัฐอเมริกา ซึ่งในการร่างรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น ผู้แทนของรัฐต่าง ๆ ที่เข้าร่วมการประชุมร่างรัฐธรรมนูญมีเหตุผลว่าถ้ามีสองกลุ่มแยกกันกลุ่มหนึ่งเป็นตัวแทนของรัฐบาลมลรัฐ อีกกลุ่มหนึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน กฎหมายที่เสนอขึ้นมาต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองกลุ่ม ซึ่งมีวาทะของกลุ่มผู้ร่างรัฐธรรมนูญอเมริกัน คือ อเล็กซานเดอร์ แฮลลิมิลตันกล่าวว่า “การปกครองย่อมหมายถึงการตรากฎหมาย” ซึ่งเป็นการยืนยันว่าทุกรัฐต้องมีอำนาจปกครองอย่างเท่าเทียมกัน ในลักษณะที่สภาหนึ่งจะคอยเหนี่ยวรั้งอีกสภาหนึ่ง ถึงแม้ว่าในเวลาต่อมาได้มีการตราบทบัญญัติแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 17 ซึ่งใช้บังคับเมื่อ ค.ศ.1913 ให้ประชาชนเป็นผู้เลือกสมาชิกวุฒิสภาโดยตรง ก็ไม่ได้ทำให้หลักการถ่วงดุลอำนาจดังกล่าวเปลี่ยนไปเท่าใดนัก⁴⁵

2.3.2.4 วุฒิสภาในฐานะผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในบางประเทศที่ปกครองในรูปของรัฐเดี่ยวโดยมีองค์กรปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งและมีพัฒนาการมายาวนานต่อเนื่องอย่างเช่นประเทศฝรั่งเศส ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการ

⁴⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, **บทบาทหน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540**, พิมพ์ครั้งที่ 2 (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2543), หน้า 12.

⁴⁵ ริชาร์ด ซี. ซีโรเดอร์, **การปกครองของสหรัฐอเมริกา** (กรุงเทพมหานคร: สำนักข่าวสารอเมริกัน, 1990), หน้า 77.

เลือกตั้งโดยคณะผู้เลือกตั้งซึ่งเป็นผู้แทนของขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ ทำให้วุฒิสภามีฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ สนับสนุนอยู่ในลักษณะที่คล้ายกับเป็นตัวแทนของรัฐบาลท้องถิ่นในศูนย์กลางของระบบการเมืองของประเทศ การกำหนดที่มาของวุฒิสภาในลักษณะเช่นนี้ได้สะท้อนให้เห็นว่าประเทศฝรั่งเศสได้ให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก

2.3.2.5 วุฒิสภาในฐานะผู้แทนของกลุ่มผลประโยชน์หรือทางอาชีพ

ความคิดในเรื่องการมีผู้แทนทางอาชีพหรือผู้แทนทางอาชีพหรือผลประโยชน์นี้ มีแนวความคิดว่า ชาติเป็นองค์การที่มีส่วนประกอบหลายอย่างหาใช่เพียงแต่บุคคลหรือปัจเจกชนเท่านั้นไม่ หากแต่ประกอบไปด้วยหมู่คณะต่าง ๆ เช่น ครอบครัว หมู่คณะทางวิชาชีพ หมู่คณะในทางเศรษฐกิจ หมู่คณะในท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งมีความความเป็นอยู่และผลประโยชน์ได้เสียเป็นของตนเอง โดยเฉพาะ บทบาทของหมู่คณะในทางเศรษฐกิจนี้ยิ่งมีความสำคัญยิ่งขึ้นทุกทีในชีวิตของชาติ บุคคลแต่ละคนนั้นเป็นสิ่งที่ไม่สำคัญเลย เอกชนจะมีคุณค่าสำคัญก็ต่อเมื่อได้เข้าไปอยู่เป็นส่วนหนึ่งของหมู่คณะอันใดอันหนึ่ง เราสามารถพบความเป็นผู้แทนของชาติอย่างถูกต้องแท้จริงก็ต่อเมื่อเรามีหนทางทำให้ส่วนประกอบต่าง ๆ ของชาติมีผู้แทนของตนขึ้นมา ฉะนั้นการเป็นผู้แทนนี้จึงมิใช่เป็นผู้แทนของบุคคลแต่ละคนเท่านั้น แต่ยังเป็นผู้แทนของหมู่คณะที่ประกอบเป็นชาติและประโยชน์ส่วนได้เสียซึ่งหมู่คณะเหล่านี้เกี่ยวข้องอยู่⁴⁶

ในทางความคิดจึงมีนักกฎหมายมหาชนอย่างเช่น ศาสตราจารย์ Léon Duguit เห็นว่าควรฟื้นฟูหลักประชาธิปไตยเสียใหม่ คือเอาประชาธิปไตยของเอกชนซึ่งไม่เป็นรูปร่างงายใดออกเสียแล้วเอาประชาธิปไตยที่ถูกจัดสรรไว้อย่างเป็นทางการระเบียบเรียบร้อยโดยหมู่คณะเข้าแทนที่ ดังนี้รัฐในทางการเมืองจึงควรเปลี่ยนเป็นรัฐในทางเศรษฐกิจเสีย ซึ่งประชาชนจะได้มีผู้แทนของเขาทางอาชีพ หรือผู้มีความชำนาญเฉพาะวิชาชีพ หรือตามผลประโยชน์ต่างๆ และเพื่อให้ความคิดนี้บรรลุความสำเร็จจึงควรที่จะให้สภาที่สองที่จะตั้งขึ้นนั้นเป็นสภาของผู้แทนทางอาชีพ ดังนั้นเราก็จะได้สภาที่หนึ่งเป็นสภาที่เป็นผู้แทนของแต่ละบุคคลและสภาที่สองซึ่งเป็นผู้แทนหมู่คณะในทางอาชีพ⁴⁷

2.3.2.6 วุฒิสภาในฐานะผู้แทนของประชาชนทั้งหมด

สำหรับวุฒิสภาที่มาจาก การเลือกตั้งในบางประเทศโดยเฉพาะประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยว มักจะใช้เขตการเลือกตั้งเป็นเขตใหญ่กว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงดูเหมือนกับเป็นการ

⁴⁶ ไพโรจน์ ชัยนาม, นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจำต้องมาจากรัฐสภาเพียงไร, ใน **หนังสือ** **วิชาการทางกฎหมายในโอกาสครบรอบ 50 ปี ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์**, 2529, หน้า 273.

⁴⁷ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 273-274.

จำลองวิธีการเลือกตั้งวุฒิสภาในสหรัฐอเมริกา ซึ่งใช้เขตเลือกตั้งที่มีขนาดใหญ่กว่าเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เช่น ในอิตาลี ญี่ปุ่น และฟิลิปปินส์ เป็นต้น ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ราษฎรจำนวนมาก ๆ ร่วมกันเลือกคนที่ที่ดีที่สุดเป็นสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งการจัดโครงสร้างรัฐสภาเช่นนี้ก็ทำให้มีปัญหาว่าทั้งสองสภามีความคล้ายคลึงกันทั้งในแง่องค์ประกอบและฐานความเป็นผู้แทนของชุมชนทางการเมือง

2.3.3 วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

2.3.3.1 วุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง

การแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภามีหลายวิธี แต่ไม่ยุ่งยากนักเพราะรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศจะกำหนดไว้ว่าการแต่งตั้งจะเป็นอำนาจของใคร ส่วนขั้นตอนในการได้มาซึ่งสมาชิกประเภทนี้อาจผ่านกระบวนการต่าง ๆ โดยพหุมติได้ โดยปกติแล้วผู้มีอำนาจแต่งตั้งก็คือประมุขของรัฐ ซึ่งหากเป็นพระมหากษัตริย์ความรับผิดชอบในการสรรหาและเสนอรายชื่อก็จะอยู่ที่ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ⁴⁸

การกำหนดให้วุฒิสภามาจากการแต่งตั้งนั้นกล่าวได้ว่าสภาพดังกล่าวหาได้มีความชอบธรรมตามหลักประชาธิปไตยแต่อย่างใดไม่ เพราะตามหลักการของระบอบประชาธิปไตยนั้นผู้ที่ถือว่าเป็นผู้แทนของปวงชนจะต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ดังนั้นวุฒิสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งย่อมไม่ใช่ผู้แทนของปวงชน และแม้แต่ประเทศอังกฤษซึ่งแม่แบบของระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา สภาขุนนาง (House of Lords) ของอังกฤษก็ไม่ได้มีได้มีฐานะเป็นสภาผู้แทนของปวงชนหากแต่ถือเป็นสภาของชนชั้นสูง เนื่องจากอังกฤษไม่มีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร จึงไม่มีการกำหนดเป็นลายลักษณ์อักษรว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนดังเช่นประเทศที่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร⁴⁹

2.3.3.2 วุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง

วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาที่ปรากฏเป็นส่วนใหญ่ในประเทศต่าง ๆ ก็คือการกำหนดให้มาจากการเลือกตั้ง เพราะการเลือกตั้งไม่เพียงแต่ส่งผลให้การใช้อำนาจของ

⁴⁸ วิษณุ เครืองาม, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, หน้า 437.

⁴⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540* (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), หน้า 199-200.

วุฒิสภามีความชอบธรรมตามหลักประชาธิปไตยเท่านั้น ยังส่งผลถึงความรู้สึกต่อการเป็นผู้แทนปวงชนของสมาชิกวุฒิสภาอีกด้วย โดยในแต่ละประเทศอาจกำหนดวิธีการเลือกตั้งไว้แตกต่างกัน การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภานี้อาจแบ่งออกได้เป็น 2 วิธี ได้แก่ คือ การเลือกตั้งโดยตรงประเทศที่ใช้ระบบการเลือกตั้งโดยตรงได้แก่ ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา และการเลือกตั้งโดยอ้อมประเทศที่ใช้ระบบการเลือกตั้งโดยอ้อม เช่น เนเธอร์แลนด์ ฝรั่งเศส โดย ศ.ดร.หยุด แสงอุทัย ได้ให้คำจำกัดความและข้อดีข้อเสียของการเลือกตั้งโดยตรงและโดยอ้อมว่า⁵⁰ หลักการเลือกตั้งโดยตรงหมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้แทนของตนโดยตรง ส่วนหลักการเลือกตั้งโดยอ้อมนั้นหมายถึงกรณีที่ มีบุคคลหรือสภามาคนกลางระหว่างราษฎรกับผู้แทน โดยราษฎรเป็นผู้เลือกตั้งบุคคลหรือสภาเสียชั้นหนึ่งก่อน แล้วบุคคลหรือสภาดังกล่าวจึงจะลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้แทนอีกชั้นหนึ่ง การเลือกตั้งโดยทางอ้อมนี้อาจมีคนกลางหลาย ๆ ชั้นก็ได้ โดยให้ราษฎรในตำบลหนึ่งเลือกผู้แทนตำบล แล้วผู้แทนตำบลไปลงคะแนนเสียงแทน กรณีประเทศไทยระหว่าง พ.ศ.2475 ถึง พ.ศ.2479 ก็ได้ใช้หลักการเลือกตั้งโดยทางอ้อม ในต่างประเทศที่ใช้ระบบสภานิติบัญญัติสองสภา เช่น ในประเทศเบลเยียม สภาจังหวัดมีอำนาจเลือกตั้งบุคคลจำนวนหนึ่งเป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือในประเทศฝรั่งเศส คณะผู้เลือกตั้งซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิกสภาจังหวัดหรือสภาท้องถิ่นเลือกตั้งจะเป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาอีกชั้นหนึ่ง

1) การเลือกตั้งโดยตรง

(1) ข้อดีของการเลือกตั้งโดยตรง ได้แก่⁵¹

(1.1) ได้ผู้แทนตามเจตจำนงของราษฎรโดยตรง เพราะราษฎรได้เลือกตั้งผู้แทนเองจึงถูกต้องตามหลักประชาธิปไตย

(1.2) ในการเลือกตั้งโดยตรง ผู้แทนย่อมมีความสัมพันธ์กับราษฎรผู้เลือกตั้งโดยใกล้ชิดและต้องเอาใจใส่ต่อทุกข์สุขของราษฎรซึ่งเลือกตั้งตนขึ้นมา

(1.3) ในการเลือกตั้งโดยตรงย่อมเป็นการยากที่ใช้อิทธิพลหรือสินจ้างรางวัล เพราะผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีเป็นจำนวนมาก

(1.4) ผู้แทนซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากราษฎร ย่อมรู้สึกดีใจว่าเขาได้รับการสนับสนุนจากราษฎรฝ่ายข้างมากในเขตเลือกตั้ง ฉะนั้นจึงย่อมปฏิบัติงานในสภาด้วยความมั่นใจเพราะรู้สึกว่ามีราษฎรข้างมากหนุนหลังอยู่

⁵⁰ หยุด แสงอุทัย, คำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515), หน้า 16-20.

⁵¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, เรื่องเดิม, หน้า 200-201.

(1.5) การเลือกตั้งโดยตรงเป็นการยกย่องว่าราษฎรมีความรู้ที่พอจะใช้สิทธิเลือกตั้งได้เอง ราษฎรเองก็มีความภูมิใจ และเห็นว่ากิจการของประเทศชาติเป็นกิจการของตนเอง ซึ่งตนจะต้องร่วมมืออย่างใกล้ชิดในลักษณะที่ว่าได้ด้วยกันเสียด้วยกัน

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

(1.7) เมื่อราษฎรเลือกตั้งผู้แทนโดยตรง ราษฎรก็ย่อมจะคอยเฝ้าดูว่า การกระทำของผู้แทนหลังจากได้รับเลือกตั้งแล้วได้ตรงตามเจตจำนงของราษฎรหรือไม่ ผู้แทนได้ประพฤติตนอย่างไร ซึ่งเท่ากับว่าราษฎรทั้งประเทศได้คอยควบคุมผู้แทนราษฎรอีกชั้นหนึ่ง ทั้งนี้ทำให้ผู้แทนระมัดระวังตัวอยู่เสมอ ไม่กล้ากระทำการขัดกับเจตจำนงของราษฎร เพราะเป็นธรรมดาที่ผู้ได้เป็นผู้แทนอยู่แล้วย่อมอยากได้รับเลือกตั้งให้เป็นผู้แทนในการเลือกตั้งทั่วไปในคราวหน้าอีก

(2) ข้อเสียของการเลือกตั้งโดยตรง ได้แก่⁵²

(2.1) ในประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยใหม่ ๆ ราษฎรยังไม่รู้จักและชินต่อการปกครองชนิดนี้ การให้ราษฎรออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนโดยตรง ย่อมเป็นการเสี่ยงภัยมากเกินไป เพราะราษฎรอาจเลือกตั้งผู้แทนไม่ถูกต้อง ทำให้ได้บุคคลที่ไม่มีความสามารถเป็นผู้แทน หรือราษฎรอาจเลือกตั้งผู้แทนที่มีความคิดเห็นในระบอบเก่า ซึ่งจะพยายามเปลี่ยนแปลงการปกครองเข้าสู่ระบอบเดิมอีก หรือพยายามขัดขวางการดำเนินการตามระบอบใหม่

(2.2) ในการเลือกตั้งโดยตรง โดยที่เขตเลือกตั้งใหญ่ ฉะนั้นราษฎรอาจรู้จักผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ได้ทั่วถึง และไม่รู้ว่าคุณสมัครรับเลือกตั้งมีคุณสมบัติอย่างไร

⁵² เรื่องเดียวกัน.

2) การเลือกตั้งโดยอ้อม

(1) ข้อดีของการเลือกตั้งโดยอ้อม ได้แก่⁵³

(1.1) การเลือกตั้งโดยอ้อมทำให้การเลือกตั้งผู้แทนง่ายเข้า ทั้งนี้เพราะถ้าจะให้ราษฎรเลือกตั้งโดยตรงแล้ว เมื่อเขตเลือกตั้งกว้างใหญ่ย่อมไม่ใช่เป็นการง่ายที่ประชาชนจะทราบว่าใครจะเป็นผู้ที่สมควรจะได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทน เพราะราษฎรส่วนมากย่อมไม่รู้จักตัวผู้รับสมัครเลือกตั้ง ตลอดจนคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง แต่ถ้าให้ราษฎรเลือกผู้แทนตำบล ราษฎรที่อยู่ในตำบล ย่อมทราบได้ว่า ใครบ้างในตำบลนั้นซึ่งเหมาะสมจะไปเลือกตั้งเป็นผู้แทนแทนตน สำหรับราษฎรการเลือกคนกลางไปเลือกตั้งอีกชั้นหนึ่งจึงง่ายกว่าเลือกตั้งผู้แทนโดยตรงกล่าวคือราษฎรเลือกคนที่เหมาะสมที่สุดในตำบลนั้นเป็นผู้แทนตำบล และผู้แทนตำบลไปเลือกผู้แทนจากผู้ที่เหมาะสมที่สุดอีกชั้นหนึ่ง

(1.2) การเลือกตั้งโดยอ้อมนอกจากจะเป็นวิธีเลือกตั้งที่ง่าย ยังมีผลทำให้เป็นการถ่วงดุลเป็นชั้น ๆ กล่าวคือราษฎรเลือกเพื่อบุคคลที่เขาเห็นว่ามีความสามารถที่สุดให้เป็นผู้แทนกล่าวคือราษฎรมีหน้าที่อย่างเดียว คือคัดเลือกคนที่เขาเห็นว่าสามารถที่สุดไปเลือกตั้งผู้แทนแทนเขาเท่านั้น

(1.3) ในการเลือกตั้งทางอ้อม ผู้เลือกตั้งผู้แทนย่อมมีจำนวนน้อย ฉะนั้นจึงยากที่จะหวั่นไหวตามอารมณ์อันร้อนแรงของประชาชน ฉะนั้นการเลือกตั้งผู้แทนจึงกระทำด้วยความระมัดระวังมากกว่า และด้วยความรู้สึกผิดชอบมากกว่าที่จะให้ราษฎรเลือกตั้งผู้แทนโดยตรง

(1.4) ถ้าใช้วิธีการเลือกตั้งโดยทางอ้อมสภาสูงหรือสภาที่สองมักจะไม่มีใครมีการเปลี่ยนตัวสมาชิก กล่าวคือสมาชิกที่ออกไปตามวาระมักจะได้รับการเลือกตั้งซ้ำอีก ซึ่งเหมาะกับสถานะของสภาสูงที่ควรจะเป็นสภาที่มั่นคง

(2) ข้อเสียของการเลือกตั้งโดยอ้อม ได้แก่⁵⁴

(2.1) การเลือกตั้งโดยอ้อมทำให้มีการทุจริตได้ง่าย เพราะผู้เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนมีจำนวนน้อย ผู้สมัครเลือกตั้งอาจใช้อิทธิพลบังคับข่มขู่หรือให้สินจ้างรางวัลได้ง่าย ต่างกับการเลือกตั้งโดยตรงที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีจำนวนมาก การใช้อิทธิพลหรือให้สินจ้างรางวัลจึงกระทำได้ยาก นอกจากนั้นคนกลางที่จะไปเลือกตั้งแทนราษฎรนี้มีหน้าที่เฉพาะการเลือกตั้งเท่านั้น

⁵³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 201-202.

⁵⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 202-203.

ไม่ได้ดำรงตำแหน่งถาวรอะไร ฉะนั้นการที่จะรับสินจ้างรางวัลจึงไม่มีอะไรจะเสี่ยงภัย นอกจากว่าถ้าราษฎรทราบเรื่องรับสินจ้างรางวัลก็เพียงไม่เลือกตั้งให้ตนเป็นคนกลางซ้ำอีกเท่านั้น

(2.2) ในการเลือกตั้งโดยอ้อมไม่มีอะไรรับประกันได้ว่าผู้รับเลือกตั้งจะเป็นผู้แทนเจตจำนงของราษฎร และผู้รับเลือกตั้งจะเป็นบุคคลที่ราษฎรต้องการ เพราะมีคนกลางไปเลือกตั้งแทนราษฎรอีกชั้นหนึ่ง ฉะนั้นจึงอาจถือได้ว่าขัดกับหลักประชาธิปไตย

(2.3) ในการเลือกตั้งโดยอ้อม โดยที่คนกลางซึ่งจะเป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกผู้แทนมีจำนวนน้อย คนกลางนี้จึงมีอำนาจมาก อาจบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนปฏิบัติตามความประสงค์ของคนกลางซึ่งอาจไม่ใช่เจตจำนงของราษฎรก็ได้ ทั้งนี้เพราะสมาชิกสภาผู้แทนย่อมอยากได้รับเลือกตั้งอีก และย่อมจะคาดครวหน้าผู้ที่จะเลือกตั้งผู้แทนจะเป็นคนกลางชุดเดียวกันนั่นเองสมาชิกสภาผู้แทนจึงอาจประจบประแจงคนกลางผู้เลือกตั้งนี้ ยิ่งกว่าที่จะคำนึงถึงเจตจำนงของราษฎร

(2.4) การเลือกตั้งโดยทางอ้อมเป็นการเหยียดราษฎรว่ายังไม่รู้จักรู้จักใช้สิทธิเลือกตั้งเมื่อเป็นเช่นนี้ราษฎรก็ขาดความสนใจในทางการเมือง ซึ่งการขาดความสนใจในทางการเมืองนี้จะป็นภัยต่อระบอบประชาธิปไตย

(2.5) ในการเลือกตั้งโดยทางอ้อม เมื่อราษฎรไม่ได้ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยตรง ความสำนึกในความรับผิดชอบของราษฎรก็น้อย เพราะราษฎรรู้สึกว่าเขาร่วมมือในการเลือกตั้งอย่างห่าง ๆ ไม่เหมือนกับการใช้สิทธิเลือกตั้งโดยตรง

(2.6) การเลือกตั้งโดยทางอ้อม ทำให้การเลือกตั้งล่าช้าเพราะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งสองครั้งหรือว่านั้นขึ้นไป แล้วแต่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งทางอ้อมสองชั้นหรือสามชั้น

(2.7) เมื่อมีการเลือกตั้งทางอ้อมสองชั้นหรือมากกว่านั้น ค่าใช้จ่ายของรัฐสภาในการเลือกตั้งก็มากขึ้นจึงเป็นการเลือกตั้งที่ไม่ประหยัดค่าใช้จ่าย

บทที่ 3

ระบบวุฒิสภาในต่างประเทศ

ในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยใช้รูปแบบรัฐสภาแบบสองสภา (Bicameral System) อันประกอบด้วยสภาผู้แทนและวุฒิสภานั้น ต่างมีมูลเหตุและความจำเป็นของการกำหนดให้มีวุฒิสภาที่แตกต่างกัน โดยต้องพิจารณาจากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์สังคมและการเมืองของประเทศนั้น ๆ ตั้งแต่แต่ละประเทศยังมีที่มาของวุฒิสภาที่ต่างกันด้วย ผู้ศึกษาได้สังเกตเห็นถึงความสำคัญของการศึกษาที่มา หน้าที่และอำนาจของสภาที่สองหรือวุฒิสภาในประเทศต่าง ๆ เพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบและปรับใช้กับประเทศไทย โดยผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาระบบวุฒิสภาของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น ซึ่งล้วนแต่เป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

3.1 วุฒิสภาสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศมหาอำนาจของโลก ซึ่งประสบความสำเร็จทั้งในด้านเศรษฐกิจและการเมืองการปกครองเป็นอย่างมาก ปัจจุบันประเทศสหรัฐอเมริกามีรูปแบบการปกครองในระบอบประธานาธิบดี (Presidential System) โดยมีรูปแบบของรัฐสภาเป็นแบบสองสภา ประกอบด้วยสภาผู้แทนและวุฒิสภา โดยวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจากแต่ละรัฐ มีจำนวนรัฐละ 2 คน ซึ่งประชาชนแห่งรัฐนั้นเลือกตั้งเพื่อเป็นตัวแทนของประชาชน โดยวุฒิสภาสหรัฐอเมริกามีความเป็นมา บทบาท หน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

3.1.1 ความเป็นมาของวุฒิสภาสหรัฐอเมริกา

ก่อนปีคริสต์ทศวรรษ 1776 นั้น รัฐต่าง ๆ ในทวีปอเมริกาเหนือ มีฐานะเป็นเพียงอาณานิคม (Colony) ของอังกฤษ เกิดความขัดแย้งระหว่างอาณานิคมในอเมริกาเหนือกับอังกฤษตลอดช่วงศตวรรษที่ 17-18 โดยมีสาเหตุมาจากการที่รัฐบาลอังกฤษต้องการมีอำนาจควบคุมการจัดเก็บภาษี แต่ชาวอาณานิคมส่วนมากเห็นว่าการจัดเก็บภาษีไม่ใช่อำนาจของรัฐบาลอังกฤษแต่เป็นอำนาจของสภา

อาณานิคมเท่านั้น ในปี ค.ศ.1774 อาณานิคมได้จัดให้มีการประชุมสภาของอาณานิคม (The Continental Congress) โดยมีคณะผู้แทนจากอาณานิคมต่าง ๆ 12 รัฐ ยกเว้นจอร์เจียเข้าร่วม ที่ประชุมมีมติว่าแต่ละอาณานิคมมีสิทธิที่จะปกครองตนเองไม่อยู่ภายใต้การปกครองของอังกฤษต่อไป ต่อมาในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1776 สภาของอาณานิคมมีมติให้แต่งตั้ง คณะกรรมการขึ้น 2 ชุดเพื่อเตรียมคำประกาศอิสรภาพ และเพื่อเตรียมบทบัญญัติว่าด้วยสมาพันธ์ (Article of Confederation) หรือรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐ (United Colonies) ต่อมาในวันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ. 1776 สภาของอาณานิคมได้มีมติให้รับคำประกาศอิสรภาพที่ร่างขึ้น โดยโทมัส เจฟเฟอร์สัน (Thomas Jefferson) อย่างเป็นทางการ ร่างบัญญัติของสมาพันธ์ได้ถูกเสนอต่อสภาของอาณานิคมเพื่อให้รัฐต่าง ๆ ให้สัตยาบันจนกระทั่งต่อมาในเดือนมีนาคม ค.ศ.1781 ได้รับการรับรองจนครบทุกรัฐ⁵⁵

ภายใต้บทบัญญัติว่าด้วยสมาพันธ์ (Article of Confederation) รัฐสภาของอาณานิคมแห่งสมาพันธ์รัฐ (Congress of the Confederation) มีลักษณะเป็นสภาเดี่ยว ประกอบด้วยผู้แทนจากแต่ละรัฐในจำนวนเท่า ๆ กัน และมีอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาของอาณานิคมได้ด้วยอำนาจที่มีอยู่อย่างจำกัด ประกอบกับการขาดอำนาจทางบริหารและตุลาการ ทำให้รัฐบาลกลางของสหพันธรัฐอ่อนแอเมื่อเทียบกับรัฐบาลของแต่ละมลรัฐ รัฐสภาของอาณานิคมแห่งสมาพันธ์รัฐมีเพียงอำนาจทางการทหารและกิจการต่างประเทศ แต่ไม่สามารถเก็บภาษี ควบคุมการพาณิชย์ระหว่างรัฐ หรือบังคับใช้กฎหมายได้ แต่ละมลรัฐยังคงมีอำนาจอธิปไตยของตนเอง มีสิทธิไม่ปฏิบัติตามกฎหมายใด ๆ ที่ผ่านรัฐสภาของอาณานิคมได้ ระบบรัฐบาลเช่นนี้เป็นผลให้เกิดความยุ่งยากทางเศรษฐกิจและนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างมลรัฐ ภายใต้บทบัญญัติว่าด้วยสมาพันธ์ดังกล่าวยังมีข้อบกพร่องบางประการ ดังนั้น ในปี ค.ศ.1786 ตัวแทนจาก 5 รัฐ ได้ประชุมร่วมกันและเห็นพ้องต้องกันว่า ควรที่จะให้ทั้ง 13 รัฐได้มาประชุมร่วมกันและหาทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ในที่สุดจึงมีการประชุมที่เรียกว่า The Constitutional Convention ในปี ค.ศ.1787 ซึ่งสมาชิกทั้งหมดต่างลงความเห็นว่าเป็นต้องยกเลิกบทบัญญัติของสมาพันธ์แล้วจัดการร่างรัฐธรรมนูญขึ้น โดยในการร่างรัฐธรรมนูญนั้น ที่ประชุมร่างรัฐธรรมนูญต้องการให้อำนาจของรัฐบาลกลางมีมากกว่าอำนาจของรัฐบาลของรัฐสมาชิกต่าง ๆ ซึ่งได้

⁵⁵ นฎา สีนอนันต์วณิช, *เรื่องเดิม*, หน้า 32-33.

มีการอภิปรายในกรณีดังกล่าวโดยเฉพาะกรณีสิทธิของแต่ละรัฐที่จะส่งตัวแทนเข้าร่วมในรัฐสภา ซึ่งที่ประชุมได้มีการเสนอแนวคิด 2 รูปแบบ คือ⁵⁶

1. The Virginia Plan เสนอโดย Edmund Randolph ผู้ว่าการรัฐเวอร์จิเนียในฐานะที่เป็นตัวแทนจากรัฐเวอร์จิเนีย ได้เสนอให้รัฐสภาเป็นระบบสองสภา ประกอบด้วย สภาล่างหรือสภาผู้แทน โดยได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนโดยตรง และสภาสูงหรือวุฒิสภา โดยได้รับการเลือกตั้งมาจากสมาชิกสภาผู้แทนอีกทีหนึ่ง ทั้งนี้จำนวนสมาชิกของรัฐสภาให้เป็นไปตามสัดส่วนจำนวนประชากรของแต่ละรัฐ

2. The New Jersey Plan เสนอโดย William Paterson ผู้แทนจากรัฐนิวเจอร์ซีย์ ซึ่งเสนอให้รัฐสภาเป็นระบบสภาเดียว มีเพียงสภาเดียว ประกอบด้วยผู้แทนจากมลรัฐต่าง ๆ ในจำนวนเท่า ๆ กัน รัฐสภามีอำนาจออกกฎหมาย เก็บภาษี วางหลักทรัพย์ทางการค้า และบังคับให้รัฐต่าง ๆ ปฏิบัติตามกฎหมายที่รัฐสภาออก

จะเห็นได้ว่าเจตนารมณ์ของการมีสภาที่สองหรือวุฒิสภาของประเทศสหรัฐอเมริกาขึ้นเนื่องมาจากโครงสร้างการปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกาประกอบด้วยรัฐบาลถึง 2 ระดับ คือ ในระดับสหพันธรัฐและในระดับมลรัฐ การมีสภาที่สองทำให้มีสภาสำหรับผู้แทนของประชาชนจากมลรัฐต่าง ๆ ซึ่งมีจำนวนประชากรในแต่ละรัฐที่ไม่เท่ากัน หากมีสภาผู้แทนเพียงสภาเดียวก็จะส่งผลให้มลรัฐที่มีขนาดใหญ่ซึ่งมีประชากรจำนวนมากได้เปรียบมลรัฐเล็กซึ่งมีจำนวนประชากรและสมาชิกสภาน้อยกว่า ดังนั้นการมีสภาที่สองหรือวุฒิสภาจะได้รับการกำหนดให้แต่ละมลรัฐสามารถมีสมาชิกสภาที่สองในจำนวนเท่ากันเสมอ จึงเป็นการสร้างความเป็นธรรมในประเทศที่มีรูปของรัฐเป็นรัฐรวม⁵⁷ เพื่อตอบสนองความต้องการของมลรัฐที่มีขนาดเล็ก⁵⁸ และให้วุฒิสภาในฐานะสภาที่สองเป็นตัวแทนจากแต่ละมลรัฐในระบบสหพันธรัฐเพื่อการถ่วงดุลและตรวจสอบฝ่ายบริหาร

⁵⁶ Ronald E. Pynn, *American Politics Changing Expectations* (New York: D. Van Nostrand Company, 1981), pp. 50-51 อ้างถึงใน สุรินทร์ สุทธิธรรมดำรง, *วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 30-31.

⁵⁷ Meg Russell, *The Contemporary House of Lords: Westminster Bicameralism Revived* (Oxford: Oxford University Press, 2013), p. 47 อ้างถึงใน ปณิษฐ์ ปทุมวัฒน์, *เรื่องเดิม*, หน้า 26.

⁵⁸ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และชมพูนุท ตั้งถาวร, *สภาร่างรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ: ประสบการณ์ต่างประเทศและประเทศไทย* (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2555), หน้า 23.

ระบบสภาคู่เป็นผลมาจากการผสมผสานและประนีประนอมระหว่างอำนาจของมลรัฐและอำนาจของประชาชนในประเทศสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ รัฐธรรมนูญมีเจตนาารมณ์ให้อำนาจของมลรัฐสามารถแสดงออกผ่านผู้แทนจากมลรัฐละ 2 คน ประกอบเป็นวุฒิสภา (Senate) ไม่ว่าจะมียุทธศาสตร์เล็กหรือใหญ่ และให้อำนาจของประชาชนสามารถแสดงออกผ่านทางสภาผู้แทนซึ่งมีจำนวนสมาชิกตามสัดส่วนจำนวนประชากรของแต่ละมลรัฐ⁵⁹ โดยให้วุฒิสภามีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เพื่อป้องกันปัญหาอันเนื่องมาจากวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาแบบเดิมที่ให้อำนาจในการเลือกสมาชิกวุฒิสภาไว้ที่ฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐ (State Legislature) จึงสามารถพิจารณาเจตนาารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาได้ว่าการกำหนดให้มีวุฒิสภาในฐานะสภาที่สองนั้น เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกนั้นเป็นตัวแทนจากแต่ละมลรัฐในระบบสหพันธรัฐเพื่อการถ่วงดุลและตรวจสอบฝ่ายบริหารดังจะได้อธิบายต่อไป นอกจากนี้การที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนแทนการเลือกโดยผู้แทนในสภานิติบัญญัติของมลรัฐก็เพื่อให้วุฒิสภาสามารถใช้อำนาจในการตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารได้อย่างเต็มที่และมีที่มาโดยชอบตามแนวคิดการปกครองระบบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน⁶⁰

3.1.2 ที่มาของวุฒิสภาสหรัฐอเมริกา

ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับที่ 17 ในปี ค.ศ.1913 สมาชิกวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกาได้มาโดยสภานิติบัญญัติของแต่ละรัฐเป็นผู้เลือก ซึ่งสภานิติบัญญัติของแต่ละรัฐจะทำการเลือกสมาชิกวุฒิสภาตามวิธีการที่เห็นสมควร การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยสภานิติบัญญัติของแต่ละรัฐนั้น แม้จะมีรัฐสภาวางระเบียบและคอยควบคุมอยู่ก็ตาม แต่ยังไม่ปรากฏผลเป็นที่พอใจ ทั้งนี้เพราะว่าบุคคลที่มีอิทธิพลทางการเมืองและบริษัทการค้าใหญ่ ๆ มักควบคุมการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในสภานิติบัญญัติของแต่ละรัฐอยู่มาก ในที่สุดรัฐสภาก็ได้มีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับที่ 17 โดยกำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจากแต่ละรัฐมีจำนวนรัฐละ 2 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้อยู่ในตำแหน่งคราวละ 6 ปี ให้สมาชิกวุฒิสภาแต่ละคนมีคะแนนเสียงหนึ่งคะแนน ซึ่งในปี ค.ศ.1913 จึงได้รับการรับรองโดยรัฐสมาชิกต่าง ๆ จนครบ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้ทำให้ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งโดยตรง โดยในทางปฏิบัติผู้ที่ลงสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกวุฒิสภาจะต้องเป็นผู้ได้รับเลือกจากที่ประชุมของแต่ละพรรคก่อนที่เรียกว่า Convention หรือ

⁵⁹ มานิตย์ จุมปา และพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา คำอธิบายเรียงมาตราพร้อมคำพิพากษาศาลฎีกา (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2552), หน้า 42.

⁶⁰ ปณิธิ์ศร์ ปทุมวัฒน์, *เรื่องเดิม*, หน้า 259.

มีการเลือกตั้งหยังเสียง (Primary) ก่อน จากนั้นจึงนำรายชื่อที่ได้รับการหยังเสียงแล้วส่งเข้าสมัครชิงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาของแต่ละรัฐ⁶¹

รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา มาตรา 1 อนุมาตรา 3⁶² ได้กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 100 คน จากทั้งหมด 50 มลรัฐ ซึ่งมาจากแต่ละมลรัฐที่รวมตัวกัน มลรัฐละ 2 คน โดยไม่คำนึงว่าแต่ละมลรัฐนั้นจะมีจำนวนประชากรเท่าใด

สำหรับการดำรงตำแหน่งนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีวาระ 6 ปี โดยมาตรา 1 อนุมาตรา 3⁶³ ได้กำหนดให้แบ่งจำนวนสมาชิกวุฒิสภาออกเป็น 3 กลุ่ม กลุ่มละเท่า ๆ กันเท่าที่จะทำได้ และให้ตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภากลุ่มที่หนึ่งว่างลงเมื่อสิ้นปีที่สอง กลุ่มที่สองว่างลงเมื่อสิ้นปีที่สี่ และกลุ่มที่สามว่างลงเมื่อสิ้นปีที่หก กล่าวคือ ในทุก ๆ 2 ปี ตำแหน่งวุฒิสภาจำนวนหนึ่งในสามของสมาชิกทั้งหมดจะว่างลง และจะต้องทำการเลือกตั้งใหม่ ลักษณะเช่นนี้ทำให้วุฒิสภาของสหรัฐอเมริกามีความต่อเนื่อง เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภามีได้หมดวาระลงพร้อมกันทั้งหมด การที่วุฒิสภาของสหรัฐอเมริกามีวาระดำรงตำแหน่งที่ยาวนานกว่าสภาผู้แทนทำให้วุฒิสภามีบทบาทในการเสริมสร้างความมั่นคง โดยการผ่อนสั้น ผ่อนยาวและมองการณ์ไกลซึ่งเป็นคุณสมบัติที่ไม่อาจคาดหมายได้ในสภาผู้แทน⁶⁴

⁶¹ เกียรติภูมิ นิลสุข, *เรื่องเดิม*, หน้า 85.

⁶² Article 1 Section 3 of the United States Constitution: The Senate

“The Senate of the United States shall be composed of two Senators from each State, chosen by the Legislature. . .”

⁶³ Article 1 Section 3 of the United States Constitution: The Senate

“. . . Immediately after they shall be assembled in Consequence of the first Election, they shall be divided as equally as may be into three Classes. The Seats of the Senators of the first Class shall be vacated at the Expiration of the second Year, of the second Class at the Expiration of the fourth Year, and of the third Class at the Expiration of the sixth Year, so that one third may be chosen every second Year; (and if Vacancies happen by Resignation, or otherwise, during the Recess of the Legislature of any State, the Executive thereof may make temporary Appointments until the next Meeting of the Legislature, which shall then fill such Vacancies.) . . .”

⁶⁴ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, หน้า 77.

คุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภา (Senator) รัฐธรรมนูญแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา มาตรา 1 อนุมาตรา 3⁶⁵ ได้กำหนด ไว้ให้เหมือนกันทุกรัฐ คือ⁶⁶ สมาชิกวุฒิสภาต้องมีอายุครบ 30 ปีบริบูรณ์ ในขณะที่สมัครรับเลือกตั้ง ต้องเป็นพลเมืองแห่งสหรัฐอเมริกามาแล้วอย่างน้อย 9 ปี โดยไม่จำเป็นต้องเป็นคนสัญชาติอเมริกันโดยกำเนิด ต้องเป็นผู้มีภูมิลำเนาอยู่ในรัฐที่ตนสมัครรับเลือกตั้ง ไม่น้อยกว่า 90 วัน ก่อนวันเลือกตั้ง และบุคคลที่เป็นข้าราชการประจำสังกัดหน่วยงานของรัฐใด ๆ ก็ตามจะสมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภาไม่ได้

3.1.3 บทบาท หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกา มีโครงสร้างการปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกาประกอบด้วยรัฐบาลถึง 2 ระดับ คือ ในระดับสหพันธรัฐและในระดับมลรัฐ รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาจึงได้กำหนดบทบาทของวุฒิสภา โดยกำหนดให้วุฒิสภาเป็นผู้แทนมลรัฐในระบบสหพันธรัฐ อันเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการมีสภาที่สองหรือวุฒิสภาของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น ที่กำหนดให้วุฒิสภามีสมาชิกสภาในจำนวนเท่ากันเสมอ อันเป็นการสร้างความเป็นธรรมในประเทศที่มีรูปแบบรัฐเป็นรัฐรวม เพื่อตอบสนองความต้องการของมลรัฐที่มีขนาดเล็ก และให้วุฒิสภาในฐานะสภาที่สองเป็นตัวแทนจากแต่ละมลรัฐในระบบสหพันธรัฐเพื่อการถ่วงดุลและตรวจสอบฝ่ายบริหาร โดยวุฒิสภาสหรัฐอเมริกา มีหน้าที่และอำนาจแบ่งเป็นด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

3.1.3.1 หน้าที่และอำนาจในการถ่วงดุล

1) ด้านนิติบัญญัติ (Legislative Functions) วุฒิสภาของสหรัฐอเมริกามีหน้าที่และอำนาจด้านนิติบัญญัติเช่นเดียวกับสภาผู้แทนในฐานของรัฐสภา ดังนี้

(1) อำนาจในการกำหนดและเก็บภาษีอากร ภาษีศุลกากรและอากรสรรพสามิต วางระเบียบควบคุมการพาณิชย์กับต่างประเทศและระหว่างรัฐทั้งหลาย ออกกฎหมายทุกชนิดที่จำเป็นและเหมาะสมในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่และอำนาจทั้งปวงตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

⁶⁵ Article 1 Section 3 of the United States Constitution: The Senate

“ . . .No Person shall be a Senator who shall not have attained to the Age of thirty Years, and been nine Years a Citizen of the United States, and who shall not, when elected, be an Inhabitant of that State for which he shall be chosen. . . ”

⁶⁶ พงษ์ศานต์ พันธูลภ, การเมืองสหรัฐอเมริกา (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2521), หน้า 60-64.

(2) อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การริเริ่มแก้ไขรัฐธรรมนูญ มีได้ทั้งจากรัฐสภาของสหรัฐหรือรัฐสภาของรัฐสมาชิก โดยในกรณีที่รัฐสภาของสหรัฐ เป็นผู้ริเริ่มแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้ง สมาชิกและผู้แทนและวุฒิสภาด้วยคะแนนเสียงข้างมากถึง 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกแต่ละสภา อย่างไรก็ตาม ร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมจะมีผลใช้บังคับก็ต่อเมื่อได้รับการให้สัตยาบันด้วยคะแนนเสียง 3 ใน 4 ของรัฐสมาชิก

3.1.3.2 หน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบ

1) ด้านการให้ความเห็นชอบ การเลือกหรือแต่งตั้ง บุคคลเข้าดำรงตำแหน่งระดับสูง ได้แก่

(1) ในกรณีที่ตำแหน่งรองประธานาธิบดีว่างลง ให้ประธานาธิบดีเลือก รองประธานาธิบดีขึ้น คนหนึ่ง เสนอต่อรัฐสภา เมื่อรัฐสภาลงคะแนนเสียงข้างมากอนุมัติ จึงให้ดำรงตำแหน่งได้

(2) ในการแต่งตั้ง เจ้าหน้าที่ของสหพันธรัฐ ประธานาธิบดีต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาในการแต่งตั้ง เจ้าหน้าที่ชั้นสูงของรัฐ เช่น ตำแหน่งผู้พิพากษาศาลสูง เอกอัครราชทูต เป็นต้น

2) ด้านการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงของสหรัฐ (Impeachment) เมื่อปรากฏว่าประธานาธิบดีหรือเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงกระทำความผิดหรือประพฤติตนไม่เหมาะสม สมาชิกผู้แทนมีอำนาจฟ้องต่อวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภาตัดสินลงโทษด้วยการถอดถอนให้พ้นจากตำแหน่ง โดยจะต้องใช้คะแนนเสียง 2 ใน 3 ของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเหตุที่อาจยื่นเรื่องถอดถอนได้นั้น มีดังต่อไปนี้

(1) การเป็นขบถหรือไม่จงรักภักดีต่อประเทศชาติ (Treason)

(2) การรับสินบน (Bribery)

(3) การประกอบอาชญากรรมร้ายแรง (High Crime)

(4) การกระทำความผิดทางอาญาที่ไม่เกี่ยวกับชีวิตร่างกาย (Misdemeanors)

3.1.3.3 หน้าที่และอำนาจในฐานะรัฐสภา

ด้านการให้ความเห็นชอบหรือให้สัตยาบัน อำนาจในการให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ถึงแม้ว่าสนธิสัญญาจะลงนามโดยประธานาธิบดี แต่จะต้องได้รับการให้สัตยาบันจากวุฒิสภาด้วยคะแนนเสียง 2 ใน 3

3.2 วุฒิสภาฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองบ่อยครั้ง โดยส่วนใหญ่มักเกิดจากการปฏิวัติรัฐประหาร ใช้ความรุนแรงเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ ปัจจุบันประเทศฝรั่งเศสมีรูปแบบการปกครองแบบระบอบกึ่งประธานาธิบดี (Semi-Presidential System) โดยมีรูปแบบของรัฐบาลเป็นแบบสองสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนและวุฒิสภา ซึ่งในส่วนของวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภานั้น ได้มาโดยวิธีการโดยการเลือกตั้งโดยอ้อมในฐานะตัวแทนขององค์กรปกครองท้องถิ่น โดยวุฒิสภาฝรั่งเศสมีความเป็นมา บทบาท หน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

3.2.1 ความเป็นมาของวุฒิสภาฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศส ปัจจุบันมีระบอบการปกครองแบบกึ่งประธานาธิบดี (Semi-Presidential System) ภายใต้สาธารณรัฐที่ 5⁶⁷ โดยใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ.1958 ในการปกครองก่อนหน้านี้ ประเทศฝรั่งเศสเคยมีพระมหากษัตริย์ มีสภานันดร มีเสนาบดีการคลังทำหน้าที่เสมือนนายกรัฐมนตรี โดยอำนาจในการตัดสินใจสูงสุดอยู่ที่กษัตริย์แต่พระองค์เดียว โดยก่อนหน้านั้นในสมัยกลางประเทศฝรั่งเศสปกครองโดยระบบศักดินา (Feudalism) จนถึงสมัยพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 จึงได้เปลี่ยนการปกครองเป็นแบบระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy)⁶⁸ กษัตริย์ทรงเสมือนเป็นผู้แทนของพระเจ้าผู้เป็นเจ้าของกษัตริย์แห่งเทวสิทธิ์อย่างสมบูรณ์ โดยทรงมีอำนาจอย่างล้นพ้นมากกว่ากษัตริย์ในหลาย ๆ ประเทศมากกว่ากษัตริย์อังกฤษซึ่งถูกจารีตประเพณีของชนเผ่าแองโกล-แซกซอนที่ค่อนข้างจะมีธรรมเนียมและประเพณีที่เคร่งครัดและจำกัดพระราชอำนาจกษัตริย์ต่างกับฝรั่งเศสที่ยอมให้กษัตริย์ใช้อำนาจอย่างไม่มีขอบเขตจำกัด ทั้งการบริหารราชการแผ่นดิน การพิพากษาคดี การต่างประเทศ การสงคราม

ในคริสต์ศตวรรษที่ 15 ประเทศฝรั่งเศสปกครองโดยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการมีสภาของประเทศฝรั่งเศส เรียกว่า “สภานันดร” (Etats Généraux) สมาชิกในสภาประกอบด้วยขุนนาง พระ และสามัญชน มีหน้าที่ในการถวายคำปรึกษาแก่พระมหากษัตริย์ โดย

⁶⁷ สมชาย ภคภาศน์วิวัฒน์ และรุ่งพงษ์ ชัยนา, *การเมืองการปกครองฝรั่งเศส* (กรุงเทพมหานคร: ม.ป.พ., ม.ป.ป.), หน้า 16.

⁶⁸ นิรมล ขวัญสกุล, *ปัญหาการได้มาซึ่งสมาชิกภาพของวุฒิสมาชิก ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550* (สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2550), หน้า 76.

ทั้งสามส่วนมีการประชุมและการลงมติแยกกัน แต่ด้วยเพราะเป็นการปกครองแบบ สมบูรณาญาสิทธิราชย์นี้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้มีอำนาจในการปกครอง ดังนั้นพระมหากษัตริย์อาจ ไม่ปรึกษาหารือกับสภานันดรหรือไม่เชื่อตามความเห็นของสภานันดรก็ได้ ต่อมาในปี ค.ศ. 1789 เกิดการปฏิวัติขึ้น ได้มีการลุกฮือของสามัญชนในสภานันดร ซึ่งเป็นชนชั้นกลางไม่พอใจที่ พระมหากษัตริย์ไม่ให้เกิดริและไม่ให้ความเสมอภาคเท่ากับขุนนาง โดยประชาชนได้ยกกำลังกันเข้า ทลายคุกบาสตีย์ซึ่งใช้เป็นที่กักขังนักโทษการเมือง ซึ่งเป็นสัญลักษณ์ของการก่อกบฏในสมัยนั้น เหตุการณ์ เกิดขึ้นโดยไม่มีการต่อต้านของฝ่ายกษัตริย์ นับเป็นการยุติการปกครองในระบอบ สมบูรณาญาสิทธิราชย์ลง⁶⁹ และได้ประกาศให้ตนเองเป็น “สภาแห่งชาติ” (Assemblée Nationale) เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน ค.ศ. 1789 มีหน้าที่และอำนาจในการกำหนดภาษีอากร ต่อมาวันที่ 11 กรกฎาคม ค.ศ. 1789 สภาแห่งชาติได้ประกาศเปลี่ยนแปลงตัวเองเป็น “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” (Assemblée Constituante) มีหน้าที่และอำนาจในการร่างรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งสภาร่างรัฐธรรมนูญนี้ได้ร่างรัฐธรรมนูญและประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศฝรั่งเศส เมื่อวันที่ 3 กันยายน ค.ศ. 1791 ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้มีสภาเดียว คือ “สภานิติบัญญัติ แห่งชาติ” (Assemblée Nationale Législative) มีหน้าที่และอำนาจในการอนุมัติกฎหมาย⁷⁰

ต่อมาในปี ค.ศ. 1792 สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ออกกฤษฎีกายกเลิกระบอบกษัตริย์และเปลี่ยน รูปแบบการปกครองเป็นระบอบสาธารณรัฐ และประกาศจัดตั้งสาธารณรัฐที่ 1 (1ère République) ภายหลังได้มีการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ฉบับ ค.ศ. 1793 แต่มิได้บังคับใช้ ต่อมาได้ประกาศใช้ รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1795 กำหนดให้มีสองสภาได้แก่ สภาผู้แทนหรือสภาห้าร้อย (Conseil des cinq cents) ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 500 คน โดยสมาชิกสภาผู้แทนหรือสภาห้าร้อยต้องมีอายุไม่ ต่ำกว่า 30 ปี และสภาสูงหรือสภาอาวุโส (Conseil des Anciens) ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 250 คน โดยสมาชิกสภาสูงหรือสภาอาวุโสต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปี และต้องผ่านการสมรสมาแล้ว เป็น สภาผู้มีประสบการณ์มาก ทำหน้าที่ในการกลั่นกรองการออกกฎหมายของสภาผู้แทนหรือสภาห้าร้อย ในที่สุดฝรั่งเศสมีรูปแบบการปกครองแบบสาธารณรัฐนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1871⁷¹

⁶⁹ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, หน้า 90.

⁷⁰ ศักดา ศรีทิพย์, *เรื่องเดิม*, หน้า 44.

⁷¹ จารุวรรณ สุขุมาลพงษ์, *วิเคราะห์วิธีการได้มาของสมาชิกวุฒิสภามาตรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550* (กรุงเทพมหานคร: กลุ่มงานกฎหมาย 2 สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทน, ม.ป.ป.), หน้า 14.

ต่อมาเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน ค.ศ.1799 นโปเลียนทำการรัฐประหาร (Coup d'état) ยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ.1795 ทั้งยังได้แต่งตั้งให้นายซิเยส (Sieyès) ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ และประกาศใช้เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม ค.ศ.1799 กำหนดให้ปกครองประเทศในระบบกงสุล (Consulate) แต่ยังมีสภานิติบัญญัติ (Corpus Législatif) มีอำนาจให้ความเห็นชอบกฎหมาย ลงคะแนนเสียงอนุมัติกฎหมายโดยไม่มีการอภิปราย ส่วนสภาตุลาการ (Tribunat) ทำหน้าที่พิจารณาและอภิปรายร่างกฎหมาย สภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) มีหน้าที่เสนอร่างกฎหมาย และมีวุฒิสภา (Sénat) ซึ่งแต่งตั้งโดยนโปเลียน มีวาระการดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต ทำหน้าที่เลือกสมาชิกสภานิติบัญญัติและสมาชิกสภาตุลาการจากรายชื่อผู้แทนแห่งชาติ ต่อมาระหว่าง ค.ศ. 1799–1802 วุฒิสภามีหน้าที่และอำนาจในการแต่งตั้งกงสุล⁷² (ซึ่งมีทั้งหมด 3 คน ได้แก่ กงสุลที่ 1 กงสุลที่ 2 และกงสุลที่ 3)

ต่อมาปี ค.ศ.1804 ได้มีการลงประชามติเปลี่ยนแปลงระบอบกงสุลเป็นระบอบจักรวรรดิ โดยนโปเลียนได้รับการสถาปนาเป็นจักรพรรดินโปเลียนที่ 1 มีสภานิติบัญญัติ (Assemblée Législative) มาจากการเลือกตั้ง โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งเลือกผู้สมัครเพื่อไปเลือกผู้แทนซึ่งเป็นผู้เสียภาษีสูงสุดในประเทศจำนวน 600 คน แล้วให้วุฒิสภาเลือกและแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติ ภายหลังการพ่ายแพ้สงครามต่อประเทศพันธมิตรยุโรปซึ่งมีอังกฤษเป็นแกนนำ สภานิติบัญญัติและวุฒิสภาซึ่งได้รับการคุ้มครองจากต่างชาติได้ลงมติปลดนโปเลียน และวุฒิสภาได้อัญเชิญพระเจ้าหลุยส์ที่ 18 ขึ้นครองราชย์ จากนั้นได้ตรารัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 4 มิถุนายน ค.ศ.1814 กำหนดให้กษัตริย์มีอำนาจมาก และกำหนดให้มี 2 สภา ได้แก่ สภาผู้แทน (La Chambre des Députés) มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี และวุฒิสภาหรือสภาปารีส (Le Chambre des Paris) มาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ อยู่ในตำแหน่งตลอดชีวิตและสืบทอดให้ทายาทได้ ทั้งสองสภามีหน้าที่และอำนาจในการออกกฎหมาย แต่อาจถูกพระมหากษัตริย์ใช้อำนาจยับยั้งไว้ได้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้อำนาจพระมหากษัตริย์มาก กล่าวคือ พระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมืองและทางอาญาใด ๆ เป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอนคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งและรับรองทูตานุทูตและเป็นจอมทัพ ตลอดจนเป็นผู้แต่งตั้งประธานสภาผู้แทน⁷³

ในต้นปี ค.ศ.1830 ได้เกิดปัญหาความขัดแย้งกับสภาผู้แทนอย่างรุนแรงสมาชิกสภาผู้แทนจำนวน 221 คน ได้รวมตัวกันแถลงไม่ไว้วางใจคณะรัฐบาลของพระเจ้าชาลส์ที่ 10 จนบานปลาย

⁷² ปัทมา สุภก่าปัง, **บทบาทของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540**, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 192-194.

⁷³ พจนาลัย ไชยรังสี และสุรพล ราชภัณฑารักษ์, **การเมืองในสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศส** (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541), หน้า 32-33.

กลายเป็นการปฏิวัติขึ้น⁷⁴ ต่อมาได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ ค.ศ.1830 ซึ่งมีการจำกัดอำนาจของพระมหากษัตริย์ให้มีพระราชอำนาจลดลง และให้สภาผู้แทนมีอำนาจมากกว่าวุฒิสภา

ในปี ค.ศ.1848 เกิดการปฏิวัติโดยชนชั้นกรรมาชีพที่เรียกร้องให้มีการแก้ไขกฎหมายเลือกตั้งให้ประชาชนมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้มากขึ้น คณะปฏิวัติยุบเลิกระบอบกษัตริย์ แล้วจัดตั้งรัฐบาลชั่วคราวแห่งสาธารณรัฐขึ้น มีการประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ ฉบับ ค.ศ.1848 กำหนดรูปแบบการปกครองเป็นแบบสาธารณรัฐ (สาธารณรัฐที่ 2) มีประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้ง ทำหน้าที่เป็นประมุขของประเทศและเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี เพื่อทำหน้าที่บริหารประเทศ และต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐสภา ส่วนรัฐสภาประกอบด้วยสภาเดียว มีสมาชิก 750 คน มาจากการเลือกตั้งและอยู่ในตำแหน่ง 3 ปี มีหน้าที่และอำนาจในการออกกฎหมายและควบคุมการบริหารของคณะรัฐมนตรี แต่ไม่มีอำนาจควบคุมประธานาธิบดี โดยที่รัฐสภาไม่มีอำนาจถอดถอนประธานาธิบดี ในขณะที่วุฒิสภาไม่มีอำนาจยุบสภา⁷⁵

ต่อมาเมื่อวันที่ 2 ธันวาคม ค.ศ.1851 พระเจ้าหลุยส์ นโปเลียน โบนาปาร์ต ได้ทำรัฐประหาร (Coup d'état) เนื่องจากต้องการที่จะลงสมัครรับเลือกตั้ง จึงเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญแต่ไม่สำเร็จ และได้ทำประชามติโดยได้รับการสนับสนุนจากประชาชนอย่างท่วมท้นในการตรารัฐธรรมนูญ และประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ ฉบับ ค.ศ.1852 กำหนดให้ประธานาธิบดีและฝ่ายบริหารมีอำนาจมากกว่ารัฐสภา โดยรัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนมาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีหน้าที่และอำนาจพิจารณาและลงมติรับรองร่างกฎหมายที่เสนอมาจากสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ซึ่งสภาผู้แทนไม่มีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายและควบคุมการบริหารของฝ่ายบริหารได้ และวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี มีหน้าที่และอำนาจให้ความเห็นและแนะนำเกี่ยวกับการพิจารณาร่างกฎหมาย

ต่อมาในปี ค.ศ.1870 ประเทศฝรั่งเศสพ่ายแพ้สงครามแก่ประเทศเยอรมัน ซึ่งทำให้จักรวรรดิที่ 2 ล่มสลายและมีการจัดตั้งรัฐบาลชั่วคราว⁷⁶ เปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองเป็นแบบสาธารณรัฐ

⁷⁴ อมรรรัตน์ กุลสุจริต, **ประมุขของรัฐในระบบรัฐสภา: ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์กฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบกรณีของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น และไทย** (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541), หน้า 139-140.

⁷⁵ พจนาลัย ไชยรังสี และสุรพล ราชภัณฑารักษ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 34.

⁷⁶ ชาญชัย แสงศักดิ์, **กฎหมายรัฐธรรมนูญแนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ** (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2552), หน้า 271.

ที่ 3 และมีการตั้งสภาแห่งชาติ ต่อมาในปี ค.ศ. 1875 ก็ได้มีการออกกฎหมายสำคัญอีก 3 ฉบับที่มีเนื้อหาเป็นรัฐธรรมนูญแต่ได้ออกมาเป็นกฎหมายธรรมดา คือ⁷⁷

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 ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทน จำนวน 600 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงสองรอบมีวาระ 4 ปี และวุฒิสภาจำนวน 300 คนมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม โดยคณะผู้เลือกตั้งซึ่งประกอบด้วยผู้แทนเทศบาลหรือผู้แทนท้องถิ่นต่าง ๆ มีหน้าที่และอำนาจในการออกกฎหมาย ซึ่งรัฐบาลต้องเสนอร่างกฎหมายต่อสภาผู้แทนก่อนแล้วส่งต่อให้วุฒิสภาพิจารณา โดยทั้งสองสภามีอำนาจในการออกกฎหมายและมีอำนาจในการสอบสวนความผิดและลงมติให้รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งหรือทั้งคณะออกจากตำแหน่งได้ นอกจากนี้วุฒิสภามีอำนาจฟ้องประธานาธิบดีและคณะรัฐมนตรีต่อศาลสูง กรณีที่กระทำการอันเป็นภัยต่อความมั่นคงของสาธารณรัฐ เมื่อสาธารณรัฐที่ 3 ล่มสลายเมื่อฝรั่งเศสถูกยึดครองโดยเยอรมันในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ในปี ค.ศ.1940 ฝรั่งเศสจึงมีการปกครองแบบระบบวิชี (Vichy Regime) หรือรัฐบาลหุ่นเยอรมันจนกระทั่งถึงปี ค.ศ.1944 จึงได้รับการปลดปล่อยเมื่อเยอรมันแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2⁷⁸

ภายหลังการปลดปล่อยของเยอรมัน ประเทศฝรั่งเศสได้จัดตั้งรัฐบาลชั่วคราวโดยมีนายพลเดอโกลเป็นหัวหน้ารัฐบาล ต้องการสถาปนาระบบสาธารณรัฐที่ 3 ขึ้นใหม่โดยนำรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1875 มาใช้ใหม่ แต่ปรากฏว่าประชาชนเห็นควรให้มีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ โดยเลือกสภาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ และเสนอให้ประชาชนลงประชามติ ประชนลงมติรับรองเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม ค.ศ.1946 และประกาศใช้เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม ค.ศ.1946 เป็นการสถาปนาสาธารณรัฐที่ 4 ขึ้น เนื้อหาของรัฐธรรมนูญ กำหนดรูปแบบการปกครองเป็นระบบรัฐสภาแบบสองสภา ประกอบด้วยสมัชชาแห่งชาติ (Assemblée Nationale) ได้มาโดยการเลือกตั้งโดยตรง และสภาแห่งสาธารณรัฐ (Le Conseil de la République) ได้มาโดยการเลือกตั้งโดยอ้อม โดยมีการจัดวางโครงสร้างองค์กรทางการเมืองในระบบรัฐสภาตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการเดิม แต่ก็ได้นำเอาปัญหา

⁷⁷ อมรรรัตน์ กุลสุจริต, *เรื่องเดิม*, หน้า 148.

⁷⁸ พจนาลัย ไชยรังสี และสุรพล ราชภัณฑารักษ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 39-41.

ในระบบเดิมตามมาด้วย โดยที่สภาแห่งสาธารณรัฐถูกลดอำนาจลงไปจากวุฒิสภาในสมัยสาธารณรัฐที่ 3 เนื่องจากอิทธิพลของกษัตริย์ซึ่งเป็นผู้ควบคุมสภาสูงได้ลดลงและหมดความสำคัญลงไป ในขณะที่อิทธิพลของชนชั้นกลางและฝ่ายซ้ายที่ควบคุมสภาล่างมีมากขึ้น ประกอบกับมีข้อจำกัดเพิ่มขึ้น ไม่นานสาธารณรัฐที่ 4 ต้องสิ้นสุดลงเนื่องจากความอ่อนแอ ไร้เสถียรภาพของรัฐบาล ประกอบกับมีวิกฤตการณ์อัลจีเรีย ทำให้มีการเรียกร้องให้นายพลเอเดอโกลกลับเข้ามาปกครองประเทศอีกครั้งหนึ่ง

ภายหลังสาธารณรัฐที่ 4 ได้สิ้นสุดลง นายพลเดอโกลได้เข้ามาจัดตั้งรัฐบาลและดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญ และได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5 เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ.1958 รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีสาระสำคัญในการกำหนดให้รัฐบาลมีอำนาจมากกว่ารัฐสภา ลดอำนาจรัฐสภาลงทั้งในด้านควบคุมฝ่ายบริหารและอำนาจในการออกกฎหมายลง โดยกำหนดให้รัฐบาลเป็นองค์กรหลักที่มีอำนาจในการออกกฎหมาย รัฐสภามีอำนาจออกกฎหมายเท่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น เนื่องจากสมัยสาธารณรัฐที่ 4 นั้น รัฐสภามีอำนาจมาก ส่วนรัฐบาลไร้เสถียรภาพ เนื่องจากเป็นรัฐบาลผสมหลายพรรคการเมืองอยู่ในตำแหน่งเพียงระยะเวลาสั้น ๆ ไม่สามารถดำเนินการบริหารประเทศให้มีประสิทธิภาพได้ รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ.1958 จึงกำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทน (Assemblée Nationale) สมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรง และวุฒิสภา (Sénat français) สมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม ทั้งสองสภามีอำนาจในการออกกฎหมาย นอกจากนี้สภาผู้แทนมีอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารโดยการอภิปรายไม่ไว้วางใจในขณะที่รัฐบาลมีอำนาจในการยุบสภาผู้แทน ต่อมาปี ค.ศ.1962 มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับที่มาของประธานาธิบดี กล่าวคือ แก้ไขจากการที่ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งของคณะผู้เลือกตั้ง ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาจังหวัด ผู้แทนของสภาเทศบาล และผู้แทนของดินแดนโพ้นทะเล กำหนดให้ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ด้วยเหตุนี้ทำให้ระบบรัฐสภาของฝรั่งเศสมีลักษณะใกล้เคียงกับระบบประธานาธิบดีของประเทศสหรัฐอเมริกา และมีการเรียกว่าเป็น ระบบกึ่งประธานาธิบดี (Semi-Presidential System)⁷⁹

การเมืองการปกครองของประเทศฝรั่งเศสนั้น มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ส่วนใหญ่เกิดจากการปฏิวัติรัฐประหารและใช้ความแตกต่างไปจากประเทศอังกฤษ ซึ่งเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไปไม่ได้เปลี่ยนแบบทันทีทันใด มีวิวัฒนาการไปตามลำดับขั้น รูปแบบของรัฐสภาฝรั่งเศสนั้น สภาเดี่ยว สภาคู่ จนกระทั่ง ฉบับ ค.ศ.1958 กำหนดให้เป็นระบบสองสภา ประกอบด้วยสภาผู้แทน (Assemblée Nationale) สมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และวุฒิสภา (Sénat

⁷⁹ สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์ และรุ่งพงษ์ ชัยนา, *เรื่องเดิม*, หน้า 27.

français) มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม โดยรัฐธรรมนูญ ฉบับ ค.ศ.1958 ได้มีการกำหนดเจตนารมณ์ของการมีวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภาเป็นผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สภาเทศบาล สภาจังหวัด) เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกนั้นเป็นตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อการถ่วงดุลและตรวจสอบฝ่ายบริหาร

3.2.2 ที่มาของวุฒิสภาฝรั่งเศส

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958 มาตรา 24⁸⁰ กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีจำนวนสมาชิกทั้งหมดไม่เกิน 348 คน โดยให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม โดยให้วุฒิสภาเป็นตัวแทนจากท้องถิ่นต่าง ๆ ของสาธารณรัฐ และชาวฝรั่งเศสที่อาศัยอยู่ในต่างประเทศย่อมมีตัวแทนในวุฒิสภา โดยรัฐบัญญัติเกี่ยวกับการเลือกตั้ง กำหนดให้วุฒิสภามีวาระดำรงตำแหน่ง คราวละ 6 ปี⁸¹ โดยสมาชิกวุฒิสภาจะถูกแบ่งออกเป็น 2 ชุด ซึ่งทั้งสองกลุ่มมีจำนวนสมาชิกเท่า ๆ กัน⁸² เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่จะมีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาขึ้นทุก ๆ 3 ปี โดยเลือกตั้งที่ละครึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดในทุก ๆ 3 ปี จึงอาจกล่าวได้ว่าการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นการเลือกตั้งบางส่วน (Partial) มิใช่การเลือกตั้งทั่วไป (Universal)

ในการเลือกตั้งวุฒิสภาฝรั่งเศส จะมีการเลือกตั้งโดยมีที่มาจากจังหวัด ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง โดยถือเกณฑ์ว่าจังหวัดใดมีประชากรถึง 150,000 คน จะได้สมาชิกวุฒิสภา 1 คน และหาก

⁸⁰ ARTICLE 24.

. . .The Senate, whose members shall not exceed three hundred and forty-eight, shall be elected by indirect suffrage. The Senate shall ensure the representation of the territorial communities of the Republic.

French nationals living abroad shall be represented in the National Assembly and in the Senate.

⁸¹ Article LO275 En savoir plus sur cet article. . .

Les sénateurs sont élus pour six ans.

⁸² Article LO276 En savoir plus sur cet article. . .

Le Sénat est renouvelable par moitié. A cet effet, les sénateurs sont répartis en deux séries 1 et 2, d'importance approximativement égale, suivant le tableau n° 5 annexé au présent code.

จังหวัดนั้นมีประชากรอีก 250,000 คน ก็จะมีสมาชิกวุฒิสภาเพิ่มอีก 1 คน⁸³ ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาได้รับเลือกตั้งโดยคณะผู้เลือกตั้ง (Electoral College) ประมาณ 150,000 คน ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจังหวัดนั้น สมาชิกสภาภาคที่ได้รับเลือกตั้งจากจังหวัดนั้น สมาชิกสภาจังหวัด และสมาชิกเทศบาล โดยกฎหมายกำหนดให้มีการแต่งตั้งผู้แทนของสภาเทศบาลเข้ามาเป็นคณะผู้เลือกตั้งตามจำนวนของสมาชิกสภาเทศบาลและประชากรในเขตเทศบาลนั้นเช่น เทศบาลนั้นมีประชากรต่ำกว่า 9,000 คน มีสมาชิกเทศบาล 9-11 คน ตั้งผู้เลือกตั้งได้ 1 คน ถ้าเทศบาลไหนมีสมาชิกเทศบาล 15 คน ตั้งผู้เลือกตั้งได้ 3 คน สำหรับเทศบาลที่มีประชากรเกิน 9,000 คน และเทศบาลในเขตภาคของแม่น้ำแซน (Seine) สมาชิกเทศบาลทุกคนเป็นผู้เลือกตั้งโดยตำแหน่งและหากเทศบาลใดมีประชากรเกิน 30,000 คน มีสิทธิเลือกผู้เลือกตั้งเพิ่มอีก 1 คน⁸⁴ โดยสมาชิกวุฒิสภา ต้องมีคุณสมบัติ คือ อายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ และผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาจะสังกัดพรรคการเมืองหรือไม่สังกัดพรรคการเมืองก็ได้ แต่โดยส่วนใหญ่ผู้สมัครจะสังกัดพรรคการเมือง⁸⁵

3.2.3 บทบาท หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาฝรั่งเศส

ตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958 ได้กำหนดบทบาทของวุฒิสภาฝรั่งเศส โดยกำหนดให้วุฒิสภาเป็นผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการมีสภาที่สองหรือวุฒิสภาของประเทศฝรั่งเศส เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกนั้นเป็นตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อการกลั่นกรองและตรวจสอบฝ่ายบริหาร โดยวุฒิสภาฝรั่งเศสมีหน้าที่และอำนาจแบ่งเป็นด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

3.2.3.1 หน้าที่และอำนาจในการกลั่นกรอง

1) ด้านนิติบัญญัติ (Legislative Functions) วุฒิสภาของประเทศฝรั่งเศส มีหน้าที่และอำนาจด้านนิติบัญญัติเช่นเดียวกับสภาผู้แทนในฐานะของรัฐสภา ดังนี้

⁸³ มานิตย์ จุมปา และพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, *เรื่องเดิม*, หน้า 15.

⁸⁴ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 15.

⁸⁵ Article LO296 En savoir plus sur cet article...

Nul ne peut être élu au Sénat s'il n'est âgé de vingt-quatre ans révolus.

Les autres conditions d'éligibilité et les inéligibilités sont les mêmes que pour l'élection à l'Assemblée nationale.

(1) ริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย

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

(2) พิจารณากลับกรองร่างกฎหมาย

ร่างรัฐบัญญัติที่รัฐบาลหรือสมาชิกรัฐสภาเสนอจะต้องได้รับการพิจารณาจากสภาทั้งสองต่อกันเพื่อให้มีการอนุมัติร่างรัฐบัญญัติที่มีเนื้อความอย่างเดียวกัน (รัฐธรรมนูญ มาตรา 45 วรรคแรก) ในการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติรัฐธรรมนูญกำหนดให้เสนอต่อสภาใดก่อนก็ได้ เว้นแต่ร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณและร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนกิจการสังคมจะต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน ในกรณีที่สภาทั้งสองมีความเห็นไม่ตรงกัน จนร่างกฎหมายไม่ได้รับความเห็นชอบ หลังจากแต่ละสภาได้พิจารณาร่างกฎหมายสภาละสองครั้งแล้ว กรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน นายกรัฐมนตรีอาจขอให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อพิจารณาเสนอร่างบทบัญญัติในส่วนที่ยังไม่สามารถหาข้อยุติได้ และให้รัฐบาลเป็นผู้เสนอร่างกฎหมายที่ผ่านการเห็นชอบของคณะกรรมการร่วม (รัฐธรรมนูญ มาตรา 45 วรรคสอง วรรคท้าย)

(3) เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

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

3.2.3.2 หน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบ

1) ตั้งกระทู้ถาม (Les Questions)

สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้ โดยการตั้งกระทู้ถามรัฐบาลหรือรัฐมนตรี ซึ่งสมาชิกวุฒิสภามีอำนาจในการตั้งกระทู้ถามได้ 2 ประเภท ได้แก่⁸⁶

(1) กระทู้ถามด้วยลายลักษณ์อักษร (Written Questions)

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

(2) กระทู้ถามด้วยวาจา

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

2) การแต่งตั้งคณะกรรมการ

รัฐสภา มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาร่างกฎหมาย และมีหน้าที่และอำนาจในการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐบาลภายในขอบอำนาจ แบ่งเป็น คณะกรรมการสามัญ และคณะกรรมการวิสามัญ ดังนี้⁸⁷

(1) คณะกรรมการสามัญ (Standing Committees)

รัฐธรรมนูญกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญได้โดยการจัดสรรจำนวนกรรมการในแต่ละคณะนั้น ขึ้นอยู่กับกลุ่มการเมือง กลุ่มการเมืองใดมีสมาชิกมากก็จะมีกรรมการจำนวนมากตามไปด้วย

⁸⁶ วิสุทธีชัย จิตพิมลมาศ, ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้าง อำนาจ หน้าที่ของวุฒิสภาไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2550), หน้า 133.

⁸⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 134.

(2) คณะกรรมการวิสามัญ (Special Committees)

วุฒิสภามีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาร่างกฎหมาย โดยการร้องขอจากรัฐบาลหรือสมาชิกสภาได้ ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญนี้จะสิ้นสุดลงภายหลังการปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายเสร็จสิ้นลงสมาชิกมาจากสมาชิกวุฒิสภาหรือบุคคลภายนอกซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะเรื่อง มีจำนวนไม่เกิน 57 คน

(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

4) ศาลอาญาชั้นสูง

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

เมื่อมีการกล่าวหาว่าประธานาธิบดีกระทำความผิดอาญาฐานทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง ให้ส่งเรื่องให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณา หากมีมติเห็นด้วยกับข้อกล่าวหาให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงของศาลอาญาชั้นสูง พิจารณาสอบสวนแล้วส่งเรื่องให้ศาลอาญาชั้นสูงเป็นผู้พิจารณาพิพากษาต่อไป โดยที่คำพิพากษาของศาลอาญาชั้นสูงนี้

3.3 วุฒิสภาญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศหนึ่งในทวีปเอเชียซึ่งประสบความสำเร็จทั้งในด้านเศรษฐกิจและการเมืองการปกครองเป็นอย่างมาก ปัจจุบันประเทศญี่ปุ่นมีรูปแบบการปกครองแบบระบอบประชาธิปไตย โดยมีจักรพรรดิเป็นประมุข โดยมีรูปแบบของรัฐธรรมนูญเป็นแบบสองสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนและวุฒิสภา ซึ่งในส่วนของวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภานั้น ได้มาโดยวิธีการโดยการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเพื่อเป็นตัวแทนของประชาชน โดยวุฒิสภาญี่ปุ่นมีความเป็นมา บทบาทหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

3.3.1 ความเป็นมาของวุฒิสภาญี่ปุ่น

การปกครองสมัยใหม่ของญี่ปุ่นเริ่มขึ้นในสมัยเมจิ ภายใต้การปกครองของจักรพรรดิเมจิ เมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1889 พระองค์ทรงมีพระบรมราชโองการผ่านกลุ่มคณาธิปไตยพระราชทานรัฐธรรมนูญแก่ประชาชน ประเทศญี่ปุ่นมีรัฐธรรมนูญเมจิ (The Meiji Constitution) เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกซึ่งมีผลใช้บังคับในปี ค.ศ.1890 โดยกำหนดให้จักรพรรดิ (Tenno) เป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ บังคับใช้กฎหมายและบริหารโดยสามารถเรียกประชุมรัฐสภาและยุบสภาผู้แทนได้ โดยโครงสร้างของรัฐสภา (Imperial Diet) ตามรัฐธรรมนูญเมจิแบ่งออกเป็นสองสภา ได้แก่⁸⁹

1. สภาผู้แทน (House of Representatives) ประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน โดยมีการจำกัดสิทธิเลือกตั้งให้เฉพาะแต่ผู้ที่จ่ายภาษี 15 เยน หรือมากกว่าเท่านั้น ทำให้สภาผู้แทนยังมีได้มีลักษณะที่เป็นประชาธิปไตยมากนัก ต่อมาในปี ค.ศ.1925 จึงได้ขยายสิทธิเลือกตั้งออกไป โดยการกำหนดให้ประชาชนชายที่อายุตั้งแต่ 25 ปีขึ้นไปเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และต่อมาในปี ค.ศ.1945 จึงได้มีการแก้ไขกฎหมายให้ประชาชนชายและหญิงที่มีอายุตั้งแต่ 20 ปีขึ้นไปเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

2. สภาขุนนาง (House of Peers) ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากพระราชวงศ์ ขุนนางและบุคคลที่องค์จักรพรรดิทรงแต่งตั้งขึ้น เนื่องจากองค์จักรพรรดิเมจิหวั่นเกรงว่าสภาผู้แทนอาจจะเรียกร้องให้มีการปฏิรูปสังคมญี่ปุ่นจนเปลี่ยนแปลงรวดเร็วเกินไป ดังนั้นจึงทรงกำหนดให้สมาชิกสภาขุนนางมาจากการแต่งตั้ง โดยองค์จักรพรรดิ ซึ่งจักรพรรดิจะแต่งตั้งจากบุคคลใกล้ชิดและมีความ

⁸⁹ นงา สึนอนันต์วณิช, *เรื่องเดิม*, หน้า 86.

จงรักภักดีต่อองค์จักรพรรดิ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นเครื่องถ่วงดุลอำนาจของสภาผู้แทนเป็นสำคัญ

แม้ว่ารัฐธรรมนูญเมจิจะได้บัญญัติกล่าวถึงอำนาจอธิปไตย 3 อำนาจ อันได้แก่ อำนาจอธิปไตย บัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยได้บัญญัติให้รัฐสภาญี่ปุ่นเป็นไปตามแบบรัฐสภาในประเทศเสรีประชาธิปไตยทางตะวันตก แต่ในทางเนื้อหาแล้ว อำนาจของรัฐสภาญี่ปุ่นก็หาได้มีอำนาจอย่างเช่นรัฐสภาในประเทศเสรีประชาธิปไตยไม่ เพราะสภาผู้แทนเป็นบุคคลที่มาจากชนชั้นสูงเข้าไปเท่านั้น ส่วนสภาขุนนาง จักรพรรดิก็เป็นผู้โปรดเกล้าแต่งตั้ง โดยรัฐสภาสมัยเมจินี้ สภาผู้แทนและสภาขุนนางมีอำนาจทัดเทียมกัน⁹⁰ และทั้งสองสภาที่ไม่มีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหารที่นายกรัฐมนตรีมาจากการแต่งตั้งของจักรพรรดิ

ต่อมาการบังคับใช้รัฐธรรมนูญเมจิ มิได้เป็นไปตามที่ออกแบบไว้ องค์จักรพรรดิมิได้มีบทบาททางการเมืองแต่อย่างใด แต่ญี่ปุ่นได้แสดงให้เห็นว่าจะยึดถือกลไกตามรัฐธรรมนูญ ทั้งยังเป็นการศึกษาการเมืองการปกครองของประชาชนค่อย ๆ เรียนรู้เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ เป็นที่น่าเสียดายที่รัฐบาลพลเรือนของญี่ปุ่นซึ่งได้แสดงออกโดยสันติมาตลอด ไม่อาจรับมือกับฝ่ายทหารได้ เหตุการณ์บานปลายถึงขนาดมีการสังหารนายกรัฐมนตรี อินุคาอิ ชูโยชิ⁹¹ มีผลเป็นการปิดฉากรบบการปกครองแบบรัฐสภา ฝ่ายทหารเข้ามามีบทบาททางการเมืองมากตามลำดับ และเข้ามากุมบังเหียนทางการเมืองอย่างเต็มรูปแบบ ในปี ค.ศ.1940 ได้บังคับให้ยุบพรรคการเมืองและยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเมจิ

การปกครองภายใต้ระบบเผด็จการทหาร ได้นำประเทศญี่ปุ่นเข้าสู่สงครามและประสบกับความพ่ายแพ้อย่างยับเยินถูกล้อมด้วยระเบิดปรมาณูถึงสองลูกที่เมืองฮิโรชิมา และนางาซากิ จนญี่ปุ่นประกาศยอมแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 อย่างไม่มีเงื่อนไข กองทัพอเมริกาฝ่ายพันธมิตร (The Supreme Commander for the Allied Power: SCAP) ได้เข้ายึดครองญี่ปุ่นภายใต้การนำของนายพลดักลาส แม็คอาเธอร์ ในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของฝ่ายพันธมิตร และเป็นผู้มีส่วนสำคัญในการร่างรัฐธรรมนูญญี่ปุ่นฉบับใหม่⁹² ฝ่ายสัมพันธมิตรต้องการลบความเชื่อดั้งเดิมของชาวญี่ปุ่น โดยสร้าง

⁹⁰ ประเสริฐ จิตติวัฒนพงศ์, ญี่ปุ่นปฏิรูปการเมือง (กรุงเทพมหานคร: ดอกหญ้า, 2538), หน้า 128.

⁹¹ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, ความหมายและองค์ประกอบของหลักนิติรัฐตามรัฐธรรมนูญไทย, ใน **นิติรัฐ นิติธรรม**, เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553) อ้างถึงใน ศักดา ศรีทิพย์, *เรื่องเดิม*, หน้า 62.

⁹² อมรรัตน์ กุลสุจริต, *เรื่องเดิม*, หน้า 281.

ความเชื่อใหม่ว่าจักรพรรดิคือคนธรรมดาสามัญได้เป็นเทพเจ้าแต่อย่างใด และทำประเทศญี่ปุ่นให้เป็นประชาธิปไตยโดยร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยวางหลักการว่า จะต้องดำรงสถาบันพระจักรพรรดิต่อไป แต่จะต้องให้สอดคล้องกับหลักการของระบอบประชาธิปไตย และญี่ปุ่นจะต้องไม่ก่อสงครามในอนาคต ในการยกร่างรัฐธรรมนูญนั้นรัฐบาลญี่ปุ่นและคณะองคมนตรีได้รวบรวมแนวความคิดเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคของรัฐธรรมนูญ ฉบับเมจิ แล้วนำมายกร่างเป็นรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1946 ผู้แทนของกองบัญชาการทหารสูงสุดของฝ่ายสัมพันธมิตรได้เข้าพบรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศของญี่ปุ่น เพื่อแจ้งว่าร่างรัฐธรรมนูญของฝ่ายญี่ปุ่นนั้นเป็นร่างรัฐธรรมนูญที่ฝ่ายสัมพันธมิตรไม่อาจรับได้ด้วยประการทั้งปวงผู้แทนของฝ่ายสัมพันธมิตรได้ยื่นร่างรัฐธรรมนูญ (MacArthur Draft) ให้แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศของญี่ปุ่น หลังจากนั้นฝ่ายญี่ปุ่นได้พยายามติดต่อฝ่ายสัมพันธมิตรเพื่ออธิบายรายละเอียดของร่างรัฐธรรมนูญ แต่ไม่เป็นผลสุดท้ายที่ประชุมคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ดำเนินการตามแนวทางที่ฝ่ายสัมพันธมิตรเสนอแนะ ทั้งสองฝ่ายจึงได้ร่วมกันปรับปรุงร่างรัฐธรรมนูญ ต่อมาสภาผู้แทนได้มีการลงมติผ่านร่างรัฐธรรมนูญ คณะองคมนตรีได้มีมติเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม ค.ศ.1946 และสมเด็จพระเจ้าจักรพรรดิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ในวันที่ 3 ธันวาคมปี ค.ศ.1946 โดยให้มีผลใช้บังคับใน วันที่ 3 พฤษภาคม ค.ศ.1947

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 มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงไม่มากนัก⁹³

ฝ่ายนิติบัญญัติมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงไปจากรัฐธรรมนูญเมจิอย่างมาก เพราะตามรัฐธรรมนูญเมจินั้น จักรพรรดิมีอำนาจมาก โดยเฉพาะอำนาจด้านนิติบัญญัติ และการที่จักรพรรดิมีอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา (House of Peers) ทำให้วุฒิสภายู่ภายใต้อำนาจควบคุมของจักรพรรดิ ต้องคอยสนับสนุนคำจูงจักรพรรดิ ซึ่งในขั้นตอนการร่างรัฐธรรมนูญนั้น ทางฝ่ายประเทศ

⁹³ วิสุทธิ์ชัย จิตพิมลมาศ, *เรื่องเดิม*, หน้า 138.

ญี่ปุ่นต้องการให้มีวุฒิสภาซึ่งไม่มีอำนาจมากเช่นวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกา และไม่มีอำนาจเช่นสภาของประเทศฝรั่งเศสในสมัยสาธารณรัฐ แต่ทางฝ่ายนายพลดักลาส แม็คคอาเธอร์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุดของฝ่ายสัมพันธมิตรนั้น ต้องการให้ประเทศญี่ปุ่นมีสภาเดี่ยว (Unicameral System) ไม่ต้องการให้มีวุฒิสภา แต่จากการประนีประนอมกันทำให้มีวุฒิสภา โดยที่สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชน⁹⁴

สำหรับวุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่นนั้น เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว พบว่ามีเจตนารมณ์ในการกำหนดให้มีวุฒิสภาในฐานะสภาที่สองที่มีบทบาทหน้าที่และอำนาจคล้ายคลึงกับวุฒิสภา (House of Senate) ของสหรัฐอเมริกา โดยกำหนดให้มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนและมีหน้าที่และอำนาจใกล้เคียงกับสภาผู้แทนค่อนข้างสูง นอกจากนี้วุฒิสภาของญี่ปุ่นยังเป็นสภาที่สองที่มีหน้าที่และอำนาจและบทบาทค่อนข้างมากที่ส่งผลอย่างมีนัยสำคัญต่อการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรีที่เป็นองค์กรฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญและสภาผู้แทน ดังนั้นจึงสามารถอธิบายเจตนารมณ์ในการกำหนดให้มีวุฒิสภาในประเทศญี่ปุ่นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 มีเจตนารมณ์ในการกำหนดให้วุฒิสภาเป็นสภาที่สองที่มีบทบาทในการทักท้วงหน่วยงานฝ่ายบริหารและสภาผู้แทน พิจารณากลับกรองกฎหมาย และตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารให้เป็นอย่างดีมีประสิทธิภาพ ทั้งยังกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากการเลือกตั้งทั้งหมดเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนเพื่อให้ความชอบธรรมตามแนวความคิดว่าด้วยการปกครองระบอบประชาธิปไตย⁹⁵

3.3.2 ที่มาของวุฒิสภาญี่ปุ่น

วุฒิสภาญี่ปุ่น (House of Councilors) ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 242 คน วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภานั้น ได้มาโดยวิธีการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเพื่อเป็นตัวแทนของประชาชน โดยแบ่งวิธีการได้มาตามลักษณะการเลือกตั้ง ดังนี้⁹⁶

1. มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง (Local Constituencies) จำนวน 146 คน ซึ่งแบ่งตามการแบ่งเขตปกครองที่มีอยู่ 47 เขต โดยจำนวนสมาชิกขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในแต่ละเขต เช่น โตเกียวมีจำนวนประชากรมาก มีสมาชิกได้ถึง 8 คน เขตที่มีจำนวนประชากรน้อยที่สุดมีสมาชิก

⁹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 139.

⁹⁵ ปณิธิ์ศร์ ปทุมวัฒน์, เรื่องเดิม, หน้า 313.

⁹⁶ ศักดา ศรีทิพย์, เรื่องเดิม, หน้า 64.

ได้ 2 คน ไม่ว่าในแต่ละเขตจะมีจำนวนสมาชิกวุฒิสภาได้กี่คน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิเลือกได้เพียง 1 คนเท่านั้น

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

โดยสมาชิกวุฒิสภามีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี และทุก ๆ 3 ปี จะมีการเลือกตั้งสมาชิกใหม่จำนวนครึ่งหนึ่ง⁹⁷ ดังนั้นครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาในแต่ละประเภท จะพ้นจากตำแหน่งทุก ๆ 3 ปี จึงทำให้ทุก ๆ 3 ปี ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภากันครึ่งหนึ่ง แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง (Local Constituencies) จำนวน 73 คน และเลือกตั้งตามเขตเลือกตั้งระดับชาติ (National Constituency) จำนวน 48 คน รวมเป็น 121 คน นอกจากนี้รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าวุฒิสภาไม่อาจถูกยุบได้⁹⁸ โดยฝ่ายบริหารเช่นเดียวกับสภาผู้แทน วุฒิสภาไม่สามารถประชุมเพื่อดำเนินการใด ๆ ได้ เว้นแต่เป็นกรณีฉุกเฉินคณะรัฐมนตรีอาจเรียกประชุมวุฒิสภาเป็นสมัยประชุมฉุกเฉิน (Emergency Session) ได้ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องและความมีเสถียรภาพในทางการเมือง

คุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาญี่ปุ่น บุคคลผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเพื่อสมาชิกวุฒิสภาต้องมีอายุอย่าง 30 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป⁹⁹ บุคคลนั้นต้องมีเป็นบุคคลที่ถูกศาลพิพากษาว่าไม่ปกติหรือถูกศาลสั่งจำคุกสถานหนักจนถึงผู้ที่ถูกภาคทัณฑ์ในข้อหาที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง จะถูกถอดถอนสิทธิในการออกเสียงและในการสมัครเป็นสมาชิกรัฐสภา¹⁰⁰ และต้องไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนในขณะลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา¹⁰¹ แต่ประเทศญี่ปุ่นมิได้มีข้อห้ามสมาชิกของพรรคการเมืองลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ดังนั้น พรรคการเมืองจึงเป็นผู้ส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้

⁹⁷ มาตรา 46 ของรัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น ค.ศ.1946

⁹⁸ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทน, สำนักภาษาต่างประเทศ, สภาไดเอทแห่งชาติญี่ปุ่น (The National Diet of Japan) (กรุงเทพมหานคร: สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทน, 2556), หน้า 12, ค้นวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2561 จาก http://www.Parliament.go.th/ewtadmin/ewt/admin_souvaneer/download/article/article_0130716143605.pdf

⁹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 33.

¹⁰⁰ นงา สึอนันต์วณิช, เรื่องเดิม, หน้า 91.

¹⁰¹ มาตรา 48 ของรัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น ค.ศ.1946

กล่าวโดยสรุป เห็นได้ว่าวุฒิสภาของแต่ละประเทศมีบทบาทของวุฒิสภาแตกต่างกันไป ทั้งยังมีที่มาของวุฒิสภาที่แตกต่างกัน ซึ่งความแตกต่างดังกล่าวนี้เป็นผลมาจากความแตกต่างในมูลเหตุและเจตนารมณ์ของการมีวุฒิสภาของแต่ละประเทศ ส่วนเรื่องหน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาในแต่ละประเทศ โดยหลักแล้วมีความคล้ายคลึงกัน วุฒิสภามีหน้าที่หลักในด้านนิติบัญญัติและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นหน้าที่และอำนาจหลักของรัฐสภา แต่อาจมีความแตกต่างกันในรายละเอียดของอำนาจอื่น ๆ เช่น การให้ความเห็นชอบ การแต่งตั้ง บุคคลดำรงตำแหน่ง หรือการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

3.3.3 บทบาท หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาญี่ปุ่น

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 ได้กำหนดบทบาทของวุฒิสภาญี่ปุ่น โดยกำหนดให้วุฒิสภาเป็นผู้แทนของประชาชนทั้งหมด อันเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการมีสภาที่สองหรือวุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่น ในการกำหนดให้วุฒิสภาเป็นที่สภาที่สองที่มีบทบาทในการทักท้วงหน่วยงานฝ่ายบริหารและสภาผู้แทนราษฎร พิจารณากลับกรองกฎหมาย และตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยวุฒิสภาญี่ปุ่นมีหน้าที่และอำนาจแบ่งเป็นด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

3.3.3.1 หน้าที่และอำนาจในการกลั่นกรอง

1) ด้านนิติบัญญัติ (Legislative Functions) วุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่นมีหน้าที่และอำนาจด้านนิติบัญญัติเช่นเดียวกับสภาผู้แทนในฐานะของรัฐสภา ดังนี้

(1) เสนอร่างพระราชบัญญัติ

อำนาจในการออกกฎหมายเป็นอำนาจของสภาใดเอเทฯ และไม่มีกรออกกฎหมายใดจะได้รับการเสนอยกเว้นจากสภาใดเอเทฯ ในการร่างพระราชบัญญัติ สมาชิกสภาผู้แทนและสมาชิกวุฒิสภามีอำนาจเท่าเทียมกันแม้ว่าพระราชบัญญัตินั้นมีผลต่องบประมาณสมาชิกสภาผู้แทนที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติจะร่างข้อความที่แสดงเหตุผลที่มาแนบทำยร่างพระราชบัญญัตินั้น และเสนอต่อประธานสภาใดเอเทฯ หรือประธานสภาที่ตนสังกัดอยู่นายกรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น และเสนอต่อประธานสภาใดเอเทฯ หรือนายกรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาในนามของคณะรัฐมนตรี ร่างพระราชบัญญัติที่มีผลต่องบประมาณและร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญบางฉบับ และสนธิสัญญาต่าง ๆ มักถูกเสนอต่อสภาผู้แทนเป็นลำดับแรก โดยในสมัยประชุมสามัญและวิสามัญคณะกรรมาธิการ ยังอาจเสนอร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องได้ภายใต้ขอบเขตของอำนาจของแต่ละคณะ ร่างพระราชบัญญัติสามารถเสนอในสมัย

ประชุมได้ตลอดเวลา เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนคนใดคนหนึ่งเสนอร่างพระราชบัญญัติ สมาชิกผู้นั้น จะต้องได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนจำนวน 20 คนหรือมากกว่า และจากสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 10 คนหรือมากกว่า โดยในกรณีของร่างพระราชบัญญัติที่มีผลต้องบประมาณ จะต้องมีการสนับสนุนไม่ต่ำกว่า 50 คนหรือมากกว่า และสมาชิกวุฒิสภาไม่น้อยกว่า 20 คนหรือมากกว่า¹⁰²

(2) พิจารณากลับกรอกร่างกฎหมาย

เมื่อสภาที่รับร่างกฎหมายพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายฉบับใดแล้ว ส่งให้อีกสภาหนึ่งพิจารณาต่อไป หากสภาที่สองมีความเห็นไม่ตรงกับสภาแรกและแก้ไขร่างกฎหมาย จะต้องส่งร่างกฎหมายนั้นกลับไปให้สภาแรกพิจารณาอีกครั้ง หากสภาแรกยินยอมและเห็นชอบด้วย ร่างกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมก็จะถูกส่งต่อไปในขั้นตอนต่อไปเพื่อบังคับใช้เป็นกฎหมาย แต่หากสภาแรกไม่เห็นชอบด้วยร่างกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นก็เป็นการยุติการพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภานี้แบ่งแยกได้ตามประเภทของกฎหมาย 2 ประเภท คือ¹⁰³

(2.1) ร่างกฎหมายทั่วไป

เมื่อวุฒิสภาได้รับร่างกฎหมายที่สภาผู้แทนให้ความเห็นชอบแล้ว วุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับร่างกฎหมายซึ่งหากวุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทน หรือวุฒิสภาไม่สามารถพิจารณาร่างกฎหมายให้เสร็จภายในกำหนดเวลา 60 วัน อาจมีการตั้ง “คณะกรรมการร่วมกัน” (Joint Committees) เพื่อพิจารณาหาข้อยุติแล้วเสนอต่อสภาผู้แทนและวุฒิสภา หรือให้สภาผู้แทนพิจารณาเป็นครั้งที่สอง กรณีเช่นนี้ถ้าสภาผู้แทนและวุฒิสภา หรือให้สภาผู้แทนพิจารณาเป็นครั้งที่สอง กรณีเช่นนี้ถ้าสภาผู้แทนมีมติเห็นชอบไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกที่เข้าร่วมประชุม ให้ถือว่าร่างกฎหมายฉบับนี้ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ให้ประธานรัฐสภารายงานไปยังจักรพรรดิเพื่อลงนาม จากนั้นให้นายกรัฐมนตรีลงนามและประกาศในราชกิจจานุเบกษา (Kampo หรือ Official Gazette) และบังคับใช้เป็นกฎหมายได้ต่อไป

(2.2) ร่างกฎหมายงบประมาณ

ในการพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณของวุฒิสภานั้นวุฒิสภามีอำนาจน้อยกว่าสภาผู้แทน กล่าวคือ วุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที

¹⁰² สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทน, สำนักภาษาต่างประเทศ, *เรื่องเดิม*, หน้า 28.

¹⁰³ วิสุทธีชัย จิตพิมลมาศ, *เรื่องเดิม*, หน้า 141-142.

ได้รับร่างกฎหมายจากสภาผู้แทน และหากวุฒิสภาไม่สามารถพิจารณาให้เสร็จได้ภายในกำหนดเวลา 30 วัน หรือกรณีที่ไม่สามารถตกลงกันได้ระหว่างสภาผู้แทนและวุฒิสภาภายหลังจาก คณะกรรมาธิการสามัญเกี่ยวกับงบประมาณและพรรคการเมืองรายงานต่อสภาทั้งสองสภาผู้แทนมี อำนาจตัดสินใจได้ในฐานะเป็นรัฐสภา

(3) เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

สมาชิกรัฐสภาต้องมีมติที่ชัดเจนด้วยคะแนนเสียง 2 ใน 3 หรือ มากกว่าจากสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา เพื่อเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แล้วให้เสนอร่าง รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นต่อประชาชน เพื่อลงประชามติทั่วไป¹⁰⁴

3.3.3.2 หน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบ

1) ด้านควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

ด้านควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐสภาญี่ปุ่นมีอำนาจควบคุม ตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร เช่น การตั้งกระทู้ถาม แต่งตั้งคณะกรรมการ สอบสวนคณะรัฐมนตรีในกรณีที่มีการทุจริตต่อหน้าที่ และมีอำนาจสอบสวนคณะรัฐมนตรีในกรณีที่มี การทุจริตต่อหน้าที่ ดังนี้

(1) ตั้งกระทู้ถาม

สมาชิกสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีได้ โดยต้องเสนอกระทู้เป็น ปลายลักษณ์อักษรต่อประธานรัฐสภาเพื่อเป็นการรับรอง จากนั้นประธานรัฐสภาจะส่งกระทู้ที่เห็นชอบ ไปยังคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีจะต้องตอบกระทู้ถามนั้นภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับ กระทู้ถาม หากไม่สามารถตอบได้ภายในเวลาที่กำหนดต้องชี้แจงเหตุผลให้ชัดเจนและวันเวลาที่จะสามารถตอบ กระทู้ถามได้ ในกรณีกระทู้ถามนั้นเป็นกระทู้เร่งด่วนนั้น สมาชิกวุฒิสภาอาจใช้วิธีการถามปากเปล่า ในที่ประชุมรัฐสภาได้โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากสภา¹⁰⁵

(2) แต่งตั้งคณะกรรมการ

ระบบคณะกรรมการ (Committee System) ของประเทศญี่ปุ่น เป็นระบบที่ผสมผสานระหว่างระบบคณะกรรมการของประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้เนื่องจากเมื่อประเทศญี่ปุ่นแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศสัมพันธมิตรได้เข้ามาควบคุมและจัด ให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นเอง แต่รัฐธรรมนูญมิได้มีบทบัญญัติในเรื่องหน้าที่และอำนาจและ

¹⁰⁴ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทน, สำนักภาษาต่างประเทศ, *เรื่องเดิม*, หน้า 29.

¹⁰⁵ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 14.

หลักเกณฑ์การแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนโดยตรง ต้องพิจารณาจากกฎหมายรัฐสภา (Diet Law) และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทน (The Rules of the House of Representatives) หรือข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา (The Rules of the House of Councilors) แล้วแต่กรณี โดยที่ทั้งสภาผู้แทนและวุฒิสภามีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการได้ 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ คณะกรรมการสามัญ (Standing Committees) และคณะกรรมการวิสามัญ (Special Committees) วุฒิสภามีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาหรือสอบสวนเรื่องใด ๆ ซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจของวุฒิสภาได้ โดยที่ประชุมวุฒิสภาเป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาให้ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการคณะต่าง ๆ รวมไปถึงเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตให้กรรมการลาออกจากตำแหน่งด้วย และคณะกรรมการสามารถแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ (Sub-Committees) เพื่อช่วยเหลือในการพิจารณาและสอบสวนด้วยก็ได้ เมื่อคณะกรรมการดำเนินการพิจารณาและสอบสวนเสร็จแล้ว ให้ทำรายงานเสนอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อนำเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภาต่อไป โดยที่จะต้องเสนอรายงานความเห็นของสมาชิกส่วนน้อยไปด้วย การประชุมของคณะกรรมการนั้น ประธานคณะกรรมการเป็นผู้กำหนดวันและเวลาประชุม หรือกรรมการจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนกรรมการทั้งหมด อาจร้องขอให้เรียกประชุมคณะกรรมการก็ได้ แต่อย่างไรก็ตาม การกำหนดวันและเวลาประชุมของคณะกรรมการนี้ ต้องมีไว้ในระหว่างที่มีการประชุมรัฐสภา¹⁰⁶

(3) การสืบสวนในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาล

สภาผู้แทนและวุฒิสภาอาจจะดำเนินการสืบสวนในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลและอาจเรียกพยานให้มาชี้แจง และให้การ พร้อมทำบันทึก การสืบสวนนั้นจะดำเนินการระหว่างการประชุมของคณะกรรมการ โดยทั้งคณะกรรมการสามัญ และวิสามัญสามารถสืบสวนประเด็นที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลที่อยู่ภายใต้หน้าที่และอำนาจ¹⁰⁷

3.3.3.3 หน้าที่และอำนาจในฐานะรัฐสภา

รัฐธรรมนูญ เมจิ ให้สภาไดเอท ๆ มีอำนาจในการพิจารณาถอดถอน (Impeachment) บุคคลออกจากตำแหน่ง ในทางปฏิบัติแม้ว่ารัฐสภาจะมีมติถอดถอนรัฐมนตรีแล้ว แต่บุคคลดังกล่าวไม่ยอมลาออกจากตำแหน่ง เนื่องจากรัฐธรรมนูญเมจินั้น คณะรัฐมนตรีรับผิดชอบต่อจักรพรรดิซึ่งเป็นผู้แต่งตั้งมิได้รับผิดชอบต่อรัฐสภา แต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้สภาผู้แทนและวุฒิสภาคัดเลือกสมาชิกของแต่ละสภาในจำนวนเท่า ๆ กัน แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในศาล

¹⁰⁶ วิสุทธิชัย จิตพิมลมาศ, *เรื่องเดิม*, หน้า 143-144.

¹⁰⁷ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทน, สำนักภาษาต่างประเทศ, *เรื่องเดิม*, หน้า 14.

ถอดถอน (Impeachment Court) เพื่อให้ทำหน้าที่ในการพิจารณาเกี่ยวกับการกระทำผิดกฎหมายต่าง ๆ และให้สมาชิกซึ่งได้รับคัดเลือกจากสภาทั้งสองคัดเลือกกันเองให้เป็นประธานศาลถอดถอนหนึ่งคน ศาลถอดถอนมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำฟ้องหรือข้อกล่าวหาที่ส่งมาจากคณะกรรมการกล่าวโทษและฟ้องร้อง (Indictment Committees) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่สภาทั้งสองคัดเลือกจากสมาชิกของแต่ละสภาในจำนวนเท่า ๆ กัน สมาชิกสภาผู้แทนและสมาชิกวุฒิสภาจะดำรงตำแหน่งในศาลถอดถอนและในคณะกรรมการกล่าวโทษและฟ้องร้องในขณะเดียวกันมิได้ และเมื่อได้รับคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรทั้งสองดังกล่าวแล้ว ให้พ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนหรือสมาชิกวุฒิสภาแล้วแต่กรณี

บทที่ 4

ระบบวุฒิสภาของประเทศไทย

นับแต่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อปี พ.ศ. 2475 ผู้เปลี่ยนแปลงการปกครองต้องการเปลี่ยนแปลงระบบรัฐสภาจากระบบสภาเดียวให้เป็นแบบระบบสองสภา โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดให้มีการใช้ระบบรัฐสภาในรูปแบบสองสภา อยู่จำนวน 10 ฉบับ แต่ละฉบับจะมีการกำหนดบทบาทของวุฒิสภา ที่มา หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาไว้แตกต่างกัน โดยแบ่งได้ตามบทบาทของวุฒิสภาดังต่อไปนี้

4.1 วุฒิสภาในฐานะผู้แทนของฝ่ายบริหารหรือในฐานะสภาที่เลี้ยง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎร มีสมาชิก 2 ประเภท ซึ่งสมาชิกประเภทที่ 2 นี้เองที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เป็นผู้นำทางให้แก่สมาชิกประเภทที่ 1 เสมือนเป็นพี่เลี้ยงให้แก่สมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้ง ดังจะเห็นได้จากเหตุผลที่นายปรีดี พนมยงค์ แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎร ความตอนหนึ่งว่า¹⁰⁸

... ที่เราจำเป็นต้องมีสมาชิกประเภทที่สองไว้ก็หนึ่งก็เพื่อที่จะช่วยเหลือผู้แทนราษฎรในฐานะที่เพิ่งเริ่มมีการปกครองแบบรัฐธรรมนูญ เราอย่ามทราบอยู่แล้วว่า ยังมีราษฎรอีกเป็นจำนวนมากที่ยังไม่ได้รับการศึกษาเพียงพอที่จะจัดการปกครอง ป้องกันผลประโยชน์ของตนเองได้บริบูรณ์ ถ้าขึ้นปล่อยให้ราษฎรเลือกผู้แทนโดยลำพังเองในเวลานี้แล้ว ผลร้ายก็จะตกอยู่กับราษฎร เพราะผู้ที่สมมติไปเป็นผู้แทนราษฎร อาจเป็นผู้ที่มีกำลังในทางทรัพย์ คณะราษฎร ปฏิญาณไว้ว่าถ้าราษฎรได้มีการศึกษาเพียงพอแล้ว ก็ยินดีที่จะปล่อยให้ราษฎรได้ปกครองตนเอง โดยไม่จำเป็นต้องมีสมาชิกประเภทที่ 2 ฉะนั้น จึงวางเงื่อนไขไว้ขอให้เข้าใจว่าสมาชิกประเภทที่ 2 เป็นเสมือนพี่

¹⁰⁸ ไพโรจน์ โพธิ์ไสย, บทบาทหน้าที่และอำนาจของวุฒิสภา: อดีต (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2549), หน้า 1-2.

เสียงที่จะช่วยประคองการทำงานให้ดำเนินไปสมตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญและเป็นผู้ป้องกันผลประโยชน์อันแท้จริง . . .

โดยรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาของประเทศไทยที่กำหนดให้ระบบรัฐสภาเป็นแบบสองสภา ก็ได้มีการกำหนดให้วุฒิสภามีรูปแบบเป็นผู้แทนของฝ่ายบริหารหรือเป็นสภาที่เสียง มีดังต่อไปนี้

4.1.1 พุทธสภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489

4.1.1.1 ความเป็นมาของพุทธสภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489

นายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในขณะนั้นได้ปรารภกับนายควง อภัยวงศ์ นายกรัฐมนตรีว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 นั้น พระมหากษัตริย์ได้พระราชทานแก่ชนชาวไทยมาแล้วเป็นปีที่ 14 ถึงแม้ว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีรัฐธรรมนูญเป็นหลักนี้จะไต่ความเจริญให้เกิดแก่ประเทศชาตินับเป็นอนุเคราะห์ ทั้งประชาชนจะได้ซาบซึ้งถึงคุณประโยชน์ของการปกครองระบอบนี้เป็นอย่างดีแล้วก็ตาม แต่เหตุการณ์บ้านเมืองก็ได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นอันมาก ถึงเวลาแล้วที่ควรจะได้เลิกบทเฉพาะกาลอันมีอยู่ในรัฐธรรมนูญ และปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญ ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2489

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์บ้านเมือง โดยได้เปลี่ยนระบบรัฐสภาจากระบบสภาเดี่ยวเปลี่ยนเป็นระบบสภาคู่ หรือระบบสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎร และพุทธสภา ซึ่งพุทธสภามีขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นสภายับยั้ง หรือสภาถ่วงดุลงาน คอยเหนี่ยวรั้งมิให้สภาผู้แทนราษฎรทำงานด้านนิติบัญญัติเร็วเกินไป จนขาดความรอบคอบ ซึ่งเป็นหน้าที่และอำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ 2 นั้นเอง

4.1.1.2 ที่มาของพุทธสภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ได้กำหนดให้ประเทศไทยมีรูปแบบรัฐสภาแบบสองสภา โดยพุทธสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 80 คน มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยอ้อม โดยใช้วิธีลงคะแนนออกเสียงโดยทางอ้อมและลับ สมาชิกภาพแห่งพุทธสภา มีกำหนดเวลาคราวละ 6 ปี แต่สำหรับเฉพาะในวาระ เริ่มแรกเมื่อครบกำหนด 3 ปี ให้มีการเปลี่ยนสมาชิกกึ่งหนึ่งโดยวิธีจับสลาก แต่ผู้ที่ออกไปมีสิทธิได้รับเลือกตั้งกลับเข้ามาอีก ถ้าตำแหน่งสมาชิกว่าง

ลงเพราะเหตุอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระ ให้รัฐสภาเลือกบุคคลผู้มีคุณสมบัติข้างต้น เข้าเป็นสมาชิกแทนตามวิธีการที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกที่เข้ามาแทนนั้นย่อมอยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่ากำหนดเวลาของผู้ซึ่งตนแทน โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้คุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งอย่างน้อยจะต้องมีคุณสมบัติ คือ มีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปี บริบูรณ์ และเป็นบุคคลที่มีวิद्यฐานะไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่ามาแล้วไม่ต่ำกว่า 5 ปี หรือเคยดำรงตำแหน่งทางราชการมาแล้วไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนหรือสมาชิกสภาผู้แทนมาแล้ว

4.1.1.3 หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489

1) หน้าที่และอำนาจในการกลั่นกรอง

วุฒิสภามีหน้าที่และอำนาจในการกลั่นกรองกฎหมายในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนมาแล้ว ตามขั้นตอนการตรากฎหมายของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 โดยขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เริ่มต้นที่สภาผู้แทน แล้วจึงเสนอต่อวุฒิสภา ถ้าวุฒิสภาเห็นชอบโดยไม่มีการแก้ไขก็นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย แต่หากวุฒิสภาไม่เห็นชอบ ก็ให้ส่งกลับไปยังสภาผู้แทน ถ้าสภาผู้แทนเห็นชอบด้วยกับวุฒิสภาให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป แต่ถ้าวุฒิสภาแก้ไขก็ให้ส่งกลับไปยังสภาผู้แทน ถ้าสภาผู้แทนเห็นชอบตามที่มีการแก้ไขก็นำขึ้นทูลเกล้าฯ ต่อไป โดยไม่ว่าจะเป็นกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบ หรือมีการแก้ไข หากสภาผู้แทนยืนยันตามร่างเดิม ด้วยเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดแล้ว ก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา สำหรับกำหนดเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน ถ้าไม่แล้วเสร็จในเวลาถือว่าวุฒิสภาให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น

2) หน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบ

(1) สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทน มีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับการงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อเห็นว่าข้อความนั้น ๆ ยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน

(2) วุฒิสภา และสภาผู้แทน มีสิทธิตั้งคณะกรรมการวิสามัญและคณะกรรมการวิสามัญ

3) หน้าที่และอำนาจในฐานะรัฐสภา

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ได้กำหนดให้มีบทบัญญัติเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้เป็นครั้งแรก โดยกำหนดว่า ผู้ตัดข้อแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกสภาผู้แทน ต้องมีจำนวนไม่ต่ำกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด หรือผู้ตัดข้อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้ให้รัฐสภาพิจารณา ร่วมกันเป็น 3 วาระ โดยการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งซึ่งรับหลักการให้ใช้วิธีเรียกชื่อและต้องมีเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3 แห่งจำนวนสมาชิกทั้งสองสภา และการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สองซึ่งพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ซึ่งมีคำเสนอแก้ไขแปรญัติหรือซึ่งมีการแก้ไขโดยคณะกรรมการ ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ เมื่อการพิจารณาวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้ 15 วัน เมื่อพ้นกำหนดแล้วเสร็จนำเสนอรัฐสภา เพื่อพิจารณาในวาระที่สามต่อไป การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามซึ่งสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและต้องมีเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นกฎหมายไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3 แห่งจำนวนสมาชิกทั้งสองสภา ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ยังได้กำหนดให้รัฐสภาทรงไว้ซึ่งสิทธิเด็ดขาดในการตีความรัฐธรรมนูญ มติในการตีความต้องมีเสียงไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งสองสภา

4.1.2 วุฒิสภามาตรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490

4.1.2.1 ความเป็นมาของวุฒิสภามาตรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490

วันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 พลโทผิน ชุณหะวัณ กับคณะนายทหารกลุ่มหนึ่ง ได้กระทำการรัฐประหารรัฐบาลของพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ทั้งนี้ ได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ขึ้นใช้บังคับ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ยังคงกำหนดให้รัฐสภาเป็นระบบสองสภาเช่นเดิม คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยได้มีการใช้ชื่อ “วุฒิสภา” แทน “พฤฒสภา” ซึ่งสมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง ส่วนหน้าที่และอำนาจยังคงเดิม คือ เป็นสภาถ่วงดุล

4.1.2.2 ที่มาของวุฒิสภามาตรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ได้กำหนดรูปแบบสภาเป็นระบบรัฐสภา เป็นระบบสองสภา โดยวุฒิสภา ประกอบด้วยสมาชิกที่พระมหากษัตริย์

ทรงแต่งตั้งมีจำนวนเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทน มีวาระ 6 ปี เฉพาะในวาระเริ่มแรกเมื่อครบกำหนด 3 ปี ให้มีการเปลี่ยนสมาชิกกึ่งหนึ่งออกโดยวิธีจับสลาก อันนับเป็นครั้งแรกที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากการแต่งตั้ง ทั้งยังได้กำหนดว่าสมาชิกวุฒิสภาจะเป็นสภาผู้แทนขณะเดียวกันไม่ได้

4.1.2.3 หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490

1) หน้าที่และอำนาจในการกลั่นกรอง

สมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มีอำนาจในการกลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทน ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนก่อน เมื่อสภาผู้แทนได้ พิจารณาลงมติให้ใช้ได้แล้วให้นำเสนอต่อวุฒิสภา ถ้าวุฒิสภาพิจารณาลงมติเห็นชอบด้วยโดยไม่แก้ไขแล้ว ก็จะดำเนินการทูลเกล้าฯ ทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยต่อไป อย่างไรก็ตาม หากวุฒิสภาลงมติไม่เห็นชอบด้วย รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับคืนมาให้สภาผู้แทนพิจารณาใหม่ ถ้าสภาผู้แทนลงมติเห็นชอบตามวุฒิสภาแล้วก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป ถ้าวุฒิสภาลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติม ก็ให้ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับคืนมาให้สภาผู้แทนพิจารณาใหม่ ถ้าสภาผู้แทนลงมติเห็นชอบตามที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมมา ก็ให้ดำเนินการทูลเกล้าฯ ต่อไป อย่างไรก็ตาม หากสภาผู้แทนลงมติยืนยันตามเดิมในร่างพระราชบัญญัติที่ส่งกลับคืนมาตามความข้างต้นด้วยคะแนนเสียงเพียงมากกว่าครึ่งของสมาชิกทั้งหมดแล้วก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนได้ลงมติให้ใช้ได้และได้เสนอไปยังวุฒิสภานั้น วุฒิสภาจะต้องพิจารณาและลงมติภายในกำหนด 30 วัน แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 กำหนดให้วุฒิสภาจะต้องพิจารณาและลงมติภายในกำหนด 15 วัน ถ้าวุฒิสภาไม่ได้พิจารณาลงมติในร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนส่งมาภายในกำหนดเวลาดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ให้ถือว่า วุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้นโดยปริยาย

2) หน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบ

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 กำหนดให้วุฒิสภาและสภาผู้แทนมีอำนาจควบคุมราชการแผ่นดิน วุฒิสภามีอำนาจควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลในขอบเขตจำกัด เช่นเดียวกับพลตสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 วุฒิสภาไม่สามารถเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป หรือประชุมร่วมกับสภาผู้แทนเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัว หรือทั้งคณะได้

3) หน้าที่และอำนาจในฐานะรัฐสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มาตรา 70 ได้กำหนดให้รัฐสภาประชุมร่วมกัน ในการให้ความเห็นชอบในการสืบทอดสมบัติตามความในมาตรา 12 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกันใหม่ตามความในมาตรา 30 พิธีเปิดประชุมรัฐสภาตามความในมาตรา 54 การลงมติความไว้วางใจในคณะรัฐมนตรีตามความในมาตรา 77 การให้ความยินยอมในการประกาศสงครามตามความเห็นชอบในมาตรา 83 การให้ความเห็นชอบแก่หนังสือสัญญาตามความในมาตรา 84 การตีความในรัฐธรรมนูญตามความในมาตรา 94 นอกจากนี้ สมาชิกวุฒิสภามีบทบาทหน้าที่และอำนาจในฐานะสมาชิกรัฐสภา ในการรับทราบพระราชกำหนด สามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้โดยการให้ความเห็นชอบในที่ประชุมของรัฐสภา

4.1.3 วุฒิสภามาตรามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

4.1.3.1 ความเป็นมาของวุฒิสภามาตรามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นฉบับแรกของประเทศไทยที่ยกร่างขึ้นโดย “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” ซึ่งตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ 4 แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2 โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญมีจำนวน 40 คน โดยในการยกร่างรัฐธรรมนูญนั้น สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการพิจารณาปรึกษาหารือหลักการใหญ่ ๆ อันสมควรประมวลไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นต้นว่า วางหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยให้มั่นคงยิ่งขึ้น กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐ เพื่อช่วยรักษาไว้ซึ่งความต่อเนื่องกันโดยสม่ำเสมอในการบริหารราชการ แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยหน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาบางประการ ขยายอำนาจรัฐสภาในอันที่จะควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ปรับปรุงวิธีการเพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ได้ฟังความคิดเห็นของกันและกันได้โดยกว้างขวาง กับทั้งแก้ไขอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการให้ความไว้วางใจฝ่ายบริหารให้เหมาะสมยิ่งขึ้นและเพื่อจะได้ฟังความเห็นของประชาชนประกอบการร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญได้เปิดโอกาสให้ตั้งกรรมการจำนวน 9 คน มีหน้าที่รับฟังความคิดเห็นของประชาชน แล้วนำเสนอต่อสภาทั้งเพื่อให้การร่างรัฐธรรมนูญเป็นไปด้วยดี สภาร่างรัฐธรรมนูญได้เลือกสมาชิกอีก 9 คน ตั้งเป็นกรรมการมีหน้าที่พิจารณาปรึกษาหารือกร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2475 ตลอดทั้งที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมต่อ ๆ มาจนถึงฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เมื่อเห็นว่าบทมาตราใดยังใช้ได้ ก็นำมาประมวลไว้ในรัฐธรรมนูญนี้และโดยที่การบ้านเมืองทั้งภายในและภายนอกได้เปลี่ยนแปลงไป แม้นานาประเทศที่มีรัฐธรรมนูญใช้นานาน ก็ยังได้ดัดแปลงให้เหมาะสมกับกาลสมัย กรรมการจึงได้พิจารณารัฐธรรมนูญของนานาประเทศประกอบด้วย เมื่อได้ยกร่างขึ้นแล้ว กรรมการได้เสนอร่างนั้นต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณา

ตรวจแก้ร่างที่กรรมาธิการนำเสนอโดยถ้อยคำแล้วได้พิจารณาทบทวนโดยละเอียดอีกครั้งหนึ่งเห็นชอบพร้อมกันเป็นอันเสร็จสิ้นตั้งแต่วันที่ 25 ธันวาคม 2491 จึงได้ส่งร่างรัฐธรรมนูญไปยังรัฐสภา ซึ่งรัฐสภาได้พิจารณาเห็นชอบด้วย

4.1.3.2 ที่มาของวุฒิสภาวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ได้กำหนดรูปแบบรัฐสภาเป็นแบบสองสภา โดยวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกมีจำนวน 100 คน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง เฉพาะในวาระเริ่มแรกเมื่อครบกำหนด 3 ปี ให้มีการเปลี่ยนสมาชิกเป็นจำนวนกึ่งหนึ่งโดยวิธีจับสลาก อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ได้กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล มาตรา 181 ให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 เป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 และกำหนดเวลาแห่งสมาชิกภาพให้นับแต่วันที่ให้มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกชุดนั้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ได้กำหนดผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา และมีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ โดยพระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริเห็นว่าเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน ซึ่งต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ

4.1.3.3 หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

1) หน้าที่และอำนาจในการกลั่นกรอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 กำหนดหลักการให้ร่างพระราชบัญญัติจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา โดยร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดย “คณะรัฐมนตรี” หรือ “สมาชิกสภาผู้แทน” แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี ในกรณีเป็นที่สงสัย ให้เป็นอำนาจของประธานสภาผู้แทนที่จะวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่

โดยขั้นตอนการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ได้กำหนดให้เสนอต่อสภาผู้แทนก่อน เมื่อสภาผู้แทนได้พิจารณาลงมติให้ใช้ได้แล้วให้นำเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณากลับกรองร่างพระราชบัญญัติต่อไป และวุฒิสภาจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายในกำหนด 60 วัน ในสมัยประชุม โดยเริ่มนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นได้มาถึงวุฒิสภา สำหรับในกรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน วุฒิสภาจะต้องพิจารณาให้เสร็จ

ภายในกำหนด 30 วัน เว้นแต่สภาผู้แทนจะได้ลงมติขยายเวลาออกไปเป็นพิเศษ ถ้าวุฒิสภาไม่ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้เสร็จภายในกำหนดเวลาที่กล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้นโดยปริยาย

2) หน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบ

(1) การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี

วุฒิสภาสามารถตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในที่ประชุมวุฒิสภาในข้อความใดอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อเห็นว่าข้อความนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน

(2) การเสนอญัตติขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา

โดยสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่ต่ำกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินได้โดยยื่นต่อประธานเพื่อแจ้งไปยังนายกรัฐมนตรี เพื่อกำหนดเวลาสำหรับการเปิดอภิปรายทั่วไป ซึ่งต้องไม่ช้ากว่า 30 วัน นับแต่วันที่นายกรัฐมนตรีได้รับแจ้ง แต่คณะรัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะขอให้ระงับการเปิดอภิปรายทั่วไปนั้นเสียได้เมื่อเห็นว่าเป็นเรื่องที่ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ทั้งนี้ วุฒิสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้

โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนเท่านั้นที่จะมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะได้อย่างไรก็ตาม เมื่อการเปิดอภิปรายทั่วไปในสภาผู้แทนสิ้นสุดลงโดยมิใช่ด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไป รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนแจ้งไปยังประธานวุฒิสภา และวุฒิสภาอาจเปิดอภิปรายทั่วไปในปัญหาเดียวกันนั้น และมีอำนาจในการส่งข้อสังเกตไปยังสภาผู้แทนเพื่อประกอบการพิจารณาของสภานั้นได้ ทั้งนี้ สภาผู้แทนจะลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจได้ก็ต่อเมื่อได้รับแจ้งผลแห่งการประชุมปรึกษาของวุฒิสภาแล้ว

(3) การรับฟังการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อวุฒิสภา

แม้โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 จะกำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องได้รับความไว้วางใจของสภาผู้แทนในการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน โดยกำหนดให้ คณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดินจะต้องแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนและต่อวุฒิสภาตามลำดับ และให้สภาผู้แทนลงมติให้ความไว้วางใจหรือไม่ให้ความไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีภายหลังที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อวุฒิสภาแล้วเท่านั้น ทั้งนี้ ในการที่คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อวุฒิสภานั้น วุฒิสภาอาจตั้งข้อสังเกตส่งไปยังสภาผู้แทนเพื่อประกอบการพิจารณาของสภานั้นได้

(4) การเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาเพื่อประชุมปรึกษาเกี่ยวกับการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 กำหนดให้รัฐมนตรีผู้ได้รับการแต่งตั้งให้ว่าการกระทรวงต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาในหน้าที่ของตนและรัฐมนตรีทุกคนจะได้รับการแต่งตั้งให้ว่าการกระทรวงหรือไม่ก็ตาม ต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี โดยสมาชิกสภาผู้แทนเท่านั้นที่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อการเปิดอภิปรายทั่วไปในสภาผู้แทนสิ้นสุดลงโดยมิใช่ด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไป รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนแจ้งไปยังประธานวุฒิสภา และวุฒิสภาอาจเปิดอภิปรายทั่วไปในปัญหาเดียวกันนั้น และมีอำนาจในการส่งข้อสังเกตไปยังสภาผู้แทน เพื่อประกอบการพิจารณาของสภานั้นได้ ทั้งนี้ สภาผู้แทนจะลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจได้ก็ต่อเมื่อได้รับแจ้งผลแห่งการประชุมปรึกษาของวุฒิสภาแล้ว

(5) การตั้งคณะกรรมการของวุฒิสภา

วุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องใด ๆ อันอยู่ในวงงานของสภาแล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมการที่กล่าวนี้ย่อมมีอำนาจเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในการที่กระทำหรือเรื่องที่พิจารณาอยู่นั้นได้

3) หน้าที่และอำนาจในฐานะรัฐสภา

วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มีบทบาทหน้าที่ในฐานะรัฐสภาในหลายกรณีด้วยกัน ดังที่ปรากฏในมาตรา 137 ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้รัฐสภาประชุมร่วมกัน ในการให้ความเห็นชอบในการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามความในมาตรา 19 และมาตรา 20 การปฏิญาณตนของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ต่อรัฐสภาตามความในมาตรา 22 การให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติตามความในมาตรา 25 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติใหม่ตามความในมาตรา 77 การเปิดประชุมรัฐสภาตามความในมาตรา 114 การเปิดอภิปรายทั่วไปตามความในมาตรา 132 การให้ความยินยอมในการประกาศสงครามตามความในมาตรา 153 การให้ความเห็นชอบแก่อนิสัยสัญญาตามความในมาตรา 154 การแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญตามความในมาตรา 168 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามความในมาตรา 173 การตีความรัฐธรรมนูญตามความในมาตรา 177

4.1.4 วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511

4.1.4.1 ความเป็นมาของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511

เมื่อวันที่ 16 กันยายน พุทธศักราช 2500 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้กระทำรัฐประหาร แต่ยังคงใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 โดยมีเงื่อนไขเพิ่มเติมซึ่งยังคงใช้ระบบสภาเดียวประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภทเช่นเดิม¹⁰⁹ จนกระทั่ง จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้กระทำรัฐประหารอีกครั้ง เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พุทธศักราช 2501 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 7 คือ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 ซึ่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 นี้เองได้กำหนดให้มี “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” ทำหน้าที่เป็นรัฐสภาปฏิบัติหน้าที่องค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 240 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง¹¹⁰ และได้ดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้น ต่อมาได้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 8 ในสมัยรัฐบาล จอมพล ถนอม กิตติขจร เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พุทธศักราช 2511

4.1.4.2 ที่มาของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ได้กำหนดรูปแบบรัฐสภาเป็นแบบสองสภา โดย วุฒิสภา มีจำนวน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทน มีวาระคราวละ 6 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ทั้งนี้ในวาระเริ่มแรกเมื่อครบกำหนด 3 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งสมาชิกเป็นครั้งแรก ให้มีการจับฉลากเพื่อให้สมาชิกพ้นจากตำแหน่งเป็นจำนวนกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ได้กำหนดสมาชิกวุฒิสภามีสัญชาติไทยโดยกำเนิด และมีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์

4.1.4.3 หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511

1) หน้าที่และอำนาจในการกลั่นกรอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับหนึ่งที่ทำให้อำนาจสมาชิกวุฒิสภา ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ รวมถึงร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับ

¹⁰⁹ ภูมิ มุลศิลป์ และชมพูนุท ตั้งถาวร, รูปแบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2558), หน้า 54.

¹¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 54.

การเงินที่มีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีด้วย ทั้งกำหนดให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีและร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทน ต่อสภาผู้แทน และร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกวุฒิสภาให้สามารถเริ่มเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาได้

เมื่อสภาที่ได้รับการเสนอร่างพระราชบัญญัติได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอและลงมติให้ใช้ได้แล้ว จะเสนอร่างพระราชบัญญัติไปยังอีกสภาหนึ่งซึ่งต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานั้นให้เสร็จภายใน 60 วัน แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน ทั้งนี้เว้นแต่สภาผู้แทนหรือวุฒิสภาที่เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นจะได้ลงมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นพิเศษ ในกรณีหากถ้าวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนไม่ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้เสร็จภายในกำหนดเวลาที่กล่าวมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ให้ถือว่าวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น

เมื่อวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้วมีกระบวนการต่อไปดังนี้

(1) ถ้าเห็นชอบด้วยกับสภาที่เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นมาก็ให้ดำเนินการต่อไป

(2) ถ้าไม่เห็นชอบด้วยกับสภาที่เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นมา ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัตินั้น เป็นร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนเสนอมาก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน และส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทน ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาเสนอมาก็ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นตกไป

(3) ถ้าแก้ไขเพิ่มเติม ก็ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติตามที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาที่เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นมา โดยให้สภาทั้งสองต่างตั้งบุคคลที่เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนที่เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นกำหนดประกอบเป็น “คณะกรรมการร่วมกัน” เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น แล้วให้คณะกรรมการร่วมกันนั้นรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วนั้น ก็ให้ดำเนินการทูลเกล้าฯ ต่อไป หากสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา ก็ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นตกไป

ในกรณีที่ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติไว้นั้น สภาผู้แทนอาจยกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ เมื่อเวลา 1 ปีได้ล่วงพ้นไปนับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่าง

พระราชบัญญัติกลับคืนมายังสภาผู้แทน หากร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้เป็นร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยการเงิน สภาผู้แทนอาจยกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที ทั้งนี้ ถ้าสภาผู้แทน ลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งจำนวน สมาชิกทั้งหมดของสภาแล้ว ก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และให้ดำเนินการทูลเกล้าฯต่อไป

2) หน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบ

หน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบหรือการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของวุฒิสภามาตรฐานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มีดังต่อไปนี้

(1) การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี

สมาชิกวุฒิสภาทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน

(2) การเข้าชื่อเสนอญัตติขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมวุฒิสภา

สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนไม่ต่ำกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมวุฒิสภา เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้ โดยให้ยื่นต่อประธานวุฒิสภาเพื่อแจ้งไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อกำหนดเวลาสำหรับการเปิดอภิปรายทั่วไป ซึ่งต้องไม่ช้ากว่า 30 วันนับแต่วันที่นายกรัฐมนตรีได้รับแจ้ง แต่คณะรัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะขอให้ระงับการเปิดอภิปรายทั่วไปนั้นเสียได้ เมื่อเห็นว่าเป็นเรื่องที่ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน

(3) เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะ

สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่ต่ำกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภามีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะได้ ทั้งนี้ การเปิดอภิปรายทั่วไปตามญัตติดังกล่าวจะต้องกระทำในที่ประชุมรัฐสภา เมื่อการเปิดอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลง โดยมีใช้ด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไปให้ “ที่ประชุมรัฐสภา” ลงมติ “ไว้วางใจ” หรือ “ไม่ไว้วางใจ” โดยกระทำในวันอื่นที่มีชั่วโมงที่การอภิปรายสิ้นสุด จึงพิจารณาได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 เปิดโอกาสให้สมาชิกวุฒิสภาแต่เพียงสภาเดียวก็สามารถเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจได้ แต่การลงมติตามญัตติดังกล่าวต้องกระทำโดยสมาชิกของทั้งสองสภาร่วมกันในที่ประชุมรัฐสภาดังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 142 ได้กำหนดหลักการให้ในการบริหารราชการแผ่นดิน นายกรัฐมนตรี

รัฐมนตรีผู้ได้รับแต่งตั้งให้ว่าการกระทรวงต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาในหน้าที่ของตน และรัฐมนตรีทุกคนต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี

(4) การตั้งคณะกรรมการ

วุฒิสภาอำนาจเลือกสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องใด ๆ อันอยู่ในวงงานของวุฒิสภา แล้วรายงานต่อสภาได้

3) หน้าที่และอำนาจในฐานะรัฐสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 กำหนดให้วุฒิสภามีบทบาทหน้าที่และอำนาจในฐานะรัฐสภา โดยกำหนดให้รัฐสภาประชุมร่วมกันในการให้ความเห็นชอบในการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ การปฏิญาณตนของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภา การให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติใหม่ การเปิดประชุมรัฐสภาครั้งแรก การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะ เพื่อฟังความคิดเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทน การแถลงนโยบายเมื่อจะเข้ารับราชการแผ่นดินต่อรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติไว้วางใจ การให้ความยินยอมในการประกาศสงคราม การให้ความเห็นชอบแก่หนังสือสัญญา การแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การตีความรัฐธรรมนูญ การให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้และเลิกใช้อำนาจนิติบัญญัติทางคณะรัฐมนตรี ทั้งยังมีหน้าที่และอำนาจในการอนุมัติการจ่ายเงินแผ่นดิน ในการให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ

4.1.5 วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

4.1.5.1 ความเป็นมาของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

นับแต่วาระที่ประเทศไทยใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 1 เป็นเวลา 40 ปีเศษ เหตุการณ์บ้านเมืองได้ผันแปรไปเป็นเหตุให้ต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือประกาศใช้รัฐธรรมนูญขึ้นใหม่หลายคราว และในบางครั้งก็จำเป็นต้องใช้รัฐธรรมนูญการปกครองประเทศเป็นการชั่วคราว เพื่อรอเวลาที่จจะร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรให้เสร็จ ทำให้การบริหารประเทศในขณะนั้นมีได้เป็นไปตามครรลองแห่งระบอบประชาธิปไตยตามควร อย่างไรก็ตาม เมื่อกาลเวลาล่วงมา ประชาชนได้รับการศึกษาอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น มีความรู้และความคิดอ่านทางการเมืองดีขึ้นจึงมีความตื่นตัวและปรารถนาที่จะมีส่วนร่วมเสี่ยงในการปกครองประเทศด้วยตนเองขึ้นเป็นลำดับ ทั้งประชาชนไม่พึงพอใจในการบริหารราชการแผ่นดินอยู่ด้วย จนนำไปสู่เหตุการณ์ในวันที่ 13 และ 14 ตุลาคม 2516 ได้มีการเรียกร้องให้มีรัฐธรรมนูญโดยเร็วที่สุด นักเรียน นิสิตนักศึกษา ประชาชน และหนังสือพิมพ์ได้มีส่วนร่วมสำคัญในการแสดงประชามติ

มิใช่น้อยและนับว่าเป็นวิกฤตการณ์ทางการเมืองครั้งสำคัญอันเป็นผลทำให้คณะรัฐบาลในยุคนั้นจำเป็นต้องกราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่ง และมีการแต่งตั้งคณะรัฐบาลใหม่ขึ้นแทน

เพื่ออนุวัติตามความปรารถนาของมหาชนในครั้งนั้น คณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้งกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร เมื่อร่างเสร็จ คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วก็ได้นำร่างรัฐธรรมนูญนั้นเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งขึ้นจากสมาชิกสภาแห่งชาติ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ได้จัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อคณะกรรมการคณะนี้พิจารณาแล้วก็ได้เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาอีกชั้นหนึ่ง

ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนี้ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญซึ่งคณะรัฐมนตรีคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ได้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนตลอดมา เพื่อที่จะให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีเจตนารมณ์สมดังความปรารถนาของประชาชน

4.1.5.2 ที่มาของวุฒิสภาวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ได้กำหนดให้รูปแบบของรัฐสภาเป็นระบบสองสภา โดยวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 100 คน โดยพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน และได้กำหนดสมาชิกวุฒิสภามีคุณสมบัติตามมาตรา สัญชาติไทยตามกฎหมาย แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยและมีสัญชาติอื่นด้วยในขณะเดียวกันก็ดี บุคคลผู้ได้สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติก็ดี ต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนอีกด้วย เว้นแต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด แต่เกิดในต่างประเทศไม่ต้องมีคุณสมบัติดังกล่าวและมีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปีบริบูรณ์ทั้งไม่เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ หุนหวนและเป็นใบ้ ซึ่งไม่สามารถอ่านและเขียนหนังสือได้ ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวช ไม่ ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาล ไม่อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งโดยคำพิพากษา ไม่ติดยาเสพติดให้โทษ ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย ซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี ไม่ต้องคำพิพากษาของศาลใดศาลหนึ่งให้จำคุก และต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลในคดีนั้น ไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไป โดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีในวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ไม่เป็นข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ นอกจากข้าราชการการเมือง และไม่ใช่นักการเมืองของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ

4.1.5.3 หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

1) หน้าที่และอำนาจในการกลั่นกรอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาไม่มีอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้เฉพาะแต่คณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนเท่านั้นที่มีอำนาจในส่วนนี้ กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเริ่มต้นขึ้นโดยเสนอต่อสภาผู้แทนก่อน จากนั้นเมื่อสภาผู้แทนได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติและลงมติเห็นชอบแล้ว จะเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา วุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานั้นให้เสร็จภายใน 60 วัน แต่หากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน ถ้าวุฒิสภาไม่ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้เสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น¹¹¹

เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว ในกรณีวุฒิสภาที่ไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนย่อมมีผลเป็นการยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน และส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทน ถ้าแก้ไขเพิ่มเติม ก็ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติตามที่แก้ไขเพิ่มเติม นั้นไปยังสภาผู้แทน แล้วให้สภาทั้งสองแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น แล้วเสนอต่อสภาต่อไป หากสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อนเช่นกัน ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัติที่ยับยั้งไว้ข้างต้นนั้น สภาผู้แทน จะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ภายหลังระยะเวลา 180 วันนับแต่วันที่วุฒิสภาได้ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทน หากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินสามารถยกขึ้นพิจารณาได้ทันที ในประเด็นนี้จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจสภาผู้แทน ในการเป็นสภาที่มีอำนาจยื่นร่างพระราชบัญญัติที่ได้ถูกยับยั้ง กล่าวคือ หากสภาผู้แทน ลงมติยืนยันด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาแล้ว ก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาโดยปริยาย

2) หน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบ

วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มีหน้าที่และอำนาจหลักที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบฝ่ายบริหารเพียง 2 ประการ กล่าวคือ

¹¹¹ ณรงค์ พวงพิศ และสุรวุฒิ ปัดไธสง, อำนาจ หน้าที่ และบทบาทของสมาชิกวุฒิสภาไทย ที่มาจากการแต่งตั้ง (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2542), หน้า 382.

(1) การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี

สมาชิกวุฒิสภาทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ในที่ประชุมวุฒิสภาได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน

(2) การตั้งคณะกรรมการ

วุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญและมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในหน้าที่และอำนาจของสภาแล้ว รายงานต่อสภา คณะกรรมการมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ ทั้งนี้เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำหน้าที่ด้วย

3) หน้าที่และอำนาจในฐานะรัฐสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 กำหนดให้วุฒิสภากับสภาผู้แทนประชุมร่วมกัน ในกรณีการให้ความเห็นชอบในการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ การปฏิญาณตนของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภา การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระเบียบว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 การให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ การปรึกษาร่างพระราชบัญญัติใหม่ การให้ความเห็นชอบในการปิดสมัยประชุม การเปิดประชุมรัฐสภา การตีความรัฐธรรมนูญ การแต่งตั้งและการให้ผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภาพ้นจากตำแหน่ง การตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาสอบสวนรายงานของผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ การให้ความเห็นชอบในการประกาศใช้กฎอัยการศึก การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม การให้ความเห็นชอบแก่หนังสือสัญญาและสนธิสัญญา การแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญ และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

4.1.6 วุฒิสภามาตรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

4.1.6.1 ความเป็นมาของวุฒิสภามาตรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มีขึ้นโดยที่ภายหลังเกิดการรัฐประหาร เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2520 ได้มีการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 ต่อมาได้มีการแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่สภานิติบัญญัติและร่างรัฐธรรมนูญขึ้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 จึงเป็นฐานที่มาให้

คณะรัฐมนตรีชุดที่มี พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี ดำรงตำแหน่งภายหลังการรัฐประหารหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว¹¹²

4.1.6.2 ที่มาของวุฒิสภาวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 กำหนดรูปแบบสภาเป็นแบบสองสภา มีจำนวนไม่เกิน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทน มีวาระ 6 ปี ในวาระเริ่มแรกเมื่อครบ 2 ปี ให้สมาชิกออกจากตำแหน่งเป็นจำนวน 1 ใน 3 ของจำนวนทั้งหมดโดยวิธีจับสลาก

4.1.6.3 หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

1) หน้าที่และอำนาจในการกลั่นกรอง

เมื่อสภาผู้แทนได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติและลงมติเห็นชอบแล้ว จะเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา วุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานั้นให้เสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา กรณีหากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวข้องการเงินต้องพิจารณาให้เสร็จ ภายใน 30 วัน ทั้งนี้ เว้นแต่สภาผู้แทนจะได้ลงมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นพิเศษ ถ้าวุฒิสภาไม่ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้เสร็จภายในกำหนดเวลาที่กล่าว ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น

เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว กรณีถ้าไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทน มีผลเป็นการยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน และส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทน กรณีหากมีการแก้ไขเพิ่มเติม ก็ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติตามที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทน และตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น แล้วรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาทั้งสอง หากสภาใดสภาหนึ่งยังไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ยังคงให้สภาผู้แทนมีอำนาจในการลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาได้ อันเป็นผลให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

¹¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 383.

2) หน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบ

กำหนดหน้าที่และอำนาจของวุฒิสภา ไว้เพียง 2 ประการ ได้แก่

(1) การตั้งกระทู้ถาม

ในที่ประชุมวุฒิสภา สมาชิกวุฒิสภาทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน

(2) การตั้งคณะกรรมการ

วุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกวุฒิสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ตามที่สภามอบหมายแล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมการที่กล่าวนี้มีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้

3) หน้าที่และอำนาจในฐานะรัฐสภา

วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ย่อมมีหน้าที่และอำนาจในฐานะรัฐสภา โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ในกรณีต่อไปนี้ ให้รัฐสภาประชุมร่วมกันในเรื่องการให้ความเห็นชอบในการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ การปฏิญาณตนของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภา การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระเบียบว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 การให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ การพิจาราร่างพระราชบัญญัติใหม่ การให้ความเห็นชอบในการปิดสมัยประชุม การเปิดประชุมรัฐสภา การตีความรัฐธรรมนูญ การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี การเปิดอภิปรายทั่วไป การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม การให้ความเห็นชอบแก่หนังสือสัญญา การแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ทั้งยังให้หน้าที่และอำนาจในการพิจารณาและให้ความเห็นชอบงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน การอนุมัติพระราชกำหนดในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ ที่คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภา วุฒิสภาสามารถมีมติไม่อนุมัติได้ และหากสภาผู้แทนยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด พระราชกำหนดนั้นย่อมตกไป และอนุมัติพระราชกำหนดในกรณีที่อยู่ในระหว่างสมัยประชุม ถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับการภาษีอากรหรือเงินตราซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน ทั้งยังสามารถเสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภาว่าร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบรัฐสภาแล้ว มีปัญหาว่ามีข้อความขัดหรือแย้งต่อ

รัฐธรรมนูญก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย

4.1.7 วุฒิสภามาตรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

4.1.7.1 ความเป็นมาของวุฒิสภามาตรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ได้ประกาศใช้ภายหลังจากที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติที่ทำการยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 โดยมี พลเอกสุนทร คงสมพงษ์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด เป็นหัวหน้าและได้แต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติและยกร่างรัฐธรรมนูญด้วย¹¹³

4.1.7.2 ที่มาของวุฒิสภาวุฒิสภามาตรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 กำหนดให้วุฒิสภามีจำนวน 270 คน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง โดยได้กำหนดกลไกการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ เมื่อครบ 3 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งครั้งแรก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาจำนวนกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดออกจากตำแหน่งโดยวิธีจับสลากออก และพระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งสมาชิกเท่าจำนวนที่ต้องออกไปเข้าแทนที่ เมื่อครบ 6 ปี สมาชิกส่วนที่เหลือจากการจับสลากต้องพ้นจากตำแหน่ง และกำหนดให้วุฒิสภามีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ ไม่เป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่หรือที่ปรึกษาของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง ไม่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งได้รับเลือกตั้ง ไม่เคยถูกวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนมีมติให้พ้นจากสมาชิกภาพ และไม่เคยถูกคณะตุลาการ รัฐธรรมนูญมีมติให้พ้นจากสมาชิกภาพ

4.1.7.3 หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภามาตรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

1) หน้าที่และอำนาจในการกลั่นกรอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการกลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนมาแล้ว โดยเมื่อสภาผู้แทนได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติและลงมติเห็นชอบแล้วเสนอต่อวุฒิสภา วุฒิสภาต้องพิจารณา

¹¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 384.

ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอนั้นให้เสร็จภายใน 60 วัน หรือภายใน 30 วันในกรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ถ้าวุฒิสภาพิจารณาไม่เสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบโดยปริยาย

เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณากลับกรอร่างพระราชบัญญัติแล้ว หากมีมติไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทน จะมีผลให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน และส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทน กรณีหากมีการแก้ไขเพิ่มเติม หากส่งร่างพระราชบัญญัติตามที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทน หากสภาผู้แทนไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมก็ต้องตั้งคณะกรรมการร่วมสองสภาเช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ถ้าสภาใดไม่เห็นชอบด้วย ก็มีผลเป็นการยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ยังคงกำหนดให้สภาผู้แทนมีอำนาจในการกร่างพระราชบัญญัติที่ดยยับยั้งไว้นั้นขึ้นพิจารณาใหม่และลงมติยืนยันให้มีผลเสมือนว่าผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาได้

2) หน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบ

วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 นั้น มีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบดังนี้

(1) การตั้งกระทู้ถาม

สมาชิกวุฒิสภาทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ และรัฐมนตรีมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน เช่นเดียวกันกับวุฒิสภาที่มีที่มาจากการแต่งตั้งในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ได้กำหนดช่องทางสำหรับการตอบกระทู้ถามข้างต้น ให้รัฐมนตรีตอบใน “ราชกิจจานุเบกษา” ให้ประชาชนได้ทราบทั่วกัน เว้นแต่ เป็นกระทู้ถามที่ประธานวุฒิสภาเห็นว่า เป็นกรณีเร่งด่วน หรือเป็นประโยชน์ต่อประชาชนเป็นส่วนรวมหรือเป็นประโยชน์แก่การบริหารราชการแผ่นดิน จะกำหนดให้ตอบในที่ประชุมวุฒิสภาก็ได้

(2) การขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ

สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้ จะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้

(3) การตั้งคณะกรรมการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ยังคงให้อำนาจวุฒิสภา ตั้งคณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญเช่นเดียวกับวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ

ฉบับก่อนหน้าเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือกระทำกิจการใด ๆ ตามที่วุฒิสภาได้มอบหมาย แล้วรายงานต่อวุฒิสภาตามเวลาที่วุฒิสภากำหนด โดยกิจการที่สภาจะมอบหมายให้คณะกรรมการกระทำต้องเป็นกิจการที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของสภา และต้องระบุโดยชัดแจ้งไว้ในมติของสภาเป็นกรณี ๆ ไป คณะกรรมการที่วุฒิสภาตั้งขึ้นนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 กำหนดให้สามารถเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือกิจการที่กระทำอยู่นั้นได้

3) หน้าที่และอำนาจในฐานะรัฐสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีบทบาทในฐานะสมาชิกรัฐสภาในการประชุมร่วมกันในกรณีการให้ความเห็นชอบในการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ การปฏิญาณตนของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภา การรับทราบการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่ตราว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์พระพุทศักราช 2467 การรับทราบหรือให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ การปรึกษาร่างพระราชบัญญัติใหม่ การให้ความเห็นชอบในการปิดสมัยประชุม การเปิดประชุมรัฐสภา การร่างข้อบังคับการแถลงนโยบาย การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม การให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญา และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

4.2 วุฒิสภาในฐานะผู้แทนของประชาชน

4.2.1 วุฒิสภตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

4.2.1.1 ความเป็นมาของวุฒิสภตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

การก่อรัฐประหารยึดอำนาจรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (รสช.) ในปีพ.ศ.2534 และเหตุการณ์พฤษภาทมิฬในปีพ.ศ.2535 ทำให้เกิดกระแสเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองการปกครองและสภาพสังคมเสียใหม่ จึงเป็นสาเหตุนำไปสู่การร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 เนื่องจากในอดีต รัฐเท่านั้นเป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมายเหนือประชาชนการใช้อำนาจอ้อมมีผลกระทบต่อประชาชน การมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างแท้จริง รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังไม่สอดคล้องกับสภาพที่พึงประสงค์ จึงต้องทราบถึงสภาพปัญหาอันเป็นมูลเหตุของการปฏิรูปการเมืองและเป้าหมายในการปฏิรูปการเมือง

1) ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่พลเมือง

สิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ยังไม่ครบถ้วนไม่ชัดเจน ยังไม่มีผลคุ้มครองให้บังคับได้จริงในทางปฏิบัติ การออกกฎหมายหรือกฎเกณฑ์อื่นเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพกระทำได้ง่าย และกว้างขวางเกินสมควรจนอาจจะกระทบสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพ¹¹⁴

2) ปัญหาการมีส่วนร่วมทางการเมือง

การเปิดโอกาสให้พลเมืองมีส่วนร่วมในระบบการเมืองยังน้อย การกระจายอำนาจให้พลเมืองในท้องถิ่นปกครองตนเองยังไม่เป็นรูปธรรมชัดเจนในทางปฏิบัติ ระบบการเมืองก่อนปี พ.ศ.2540 เป็นระบบที่เป็นการแย่งชิงอำนาจทางการเมืองกันระหว่างระบบราชการทหารและพลเรือนฝ่ายหนึ่งกับนักการเมืองที่มาจากทางเลือกตั้งอีกฝ่ายหนึ่งประชาชนเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดเพียงในนามไม่มีส่วนร่วมและอำนาจทางการเมืองที่แท้จริง

3) ปัญหาการทุจริตและความไม่โปร่งใสในระบบการเมืองการปกครอง

การทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมืองและข้าราชการนี้มักจะถูกหยาบยกขึ้นอ้างเป็นสาเหตุในการกระทำรัฐประหาร ดังเช่นการก่อรัฐประหารเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ.2494, วันที่ 14 พฤศจิกายนพ.ศ.2514, วันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534

4) ปัญหาความไร้เสถียรภาพของรัฐบาลและไร้ประสิทธิภาพของระบอบการเมือง

นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ.2475 จนมาถึงปี พ.ศ.2540 มีนายกรัฐมนตรี 22 คน รัฐบาล 53 ชุด มีการปฏิวัติรัฐประหารบ่อยครั้ง โดยเฉลี่ยแล้วรัฐบาลอยู่บริหารประเทศได้เพียง 1 ปี 2 เดือนและหากนับเฉพาะรัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้งเฉลี่ยแล้วบริหารประเทศได้เพียง 6 เดือนเท่านั้น จากการทำรัฐบาลมีอายุสั้นดังกล่าวเป็นปรากฏการณ์ที่สะท้อนให้เห็นถึงความขาดเสถียรภาพของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารในระบบการเมืองไทย ซึ่งเป็นสาเหตุที่ทำให้ปัญหาสำคัญ ๆ ของประเทศไม่ได้รับการแก้ไขโดยเร็วและถูกละเลยเมื่อเวลาผ่านไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาในเรื่องปากท้องความเป็นอยู่ของประชาชน

4.2.1.2 ที่มาของวุฒิสภาวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดรูปแบบของรัฐสภาเป็นระบบสองสภา โดยวุฒิสภามีจำนวนสมาชิก 200 คน มาจากการเลือกตั้ง โดยให้ใช้เขตจังหวัดเป็น

¹¹⁴ กระมล ทองธรรมชาติ และเชาวนะ ไตรมาศ, **วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย จากอดีตถึงปัจจุบัน** (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์กรุงธนพัฒนา, 2545), หน้า 67.

เขตเลือกตั้ง สมาชิกวุฒิสภามีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี โดยสมาชิกวุฒิสภาต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

- 1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- 2) มีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง
- 3) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า
- 4) มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้
 - (1) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 1 ปี นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง
 - (2) เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งหรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในจังหวัดนั้น
 - (3) เป็นบุคคลที่เกิดในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้ง
 - (4) เคยศึกษาในสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในจังหวัดที่สมัครเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 2 ปีการศึกษา
 - (5) เคยรับราชการหรือเคยมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งติดต่อกันไม่น้อยกว่า 2 ปี
- 5) ลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา มีดังนี้
 - (1) เป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง
 - (2) เป็นสมาชิกสภาผู้แทน หรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนและพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนแล้วยังไม่เกิน 1 ปี นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง
 - (3) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ในอายุของวุฒิสภาคราวก่อนการสมัครรับเลือกตั้ง
 - (4) เป็นบุคคลห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทน

4.2.1.3 หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

- 1) หน้าที่และอำนาจในการกลั่นกรอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 174, 175, 176 และ 180 ได้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการในการพิจารณาถ้อยแถลงของวุฒิสภา โดยที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้วุฒิสภาออกข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2541 เพื่อกำหนดรายละเอียดหรือวิธีการในการพิจารณาถ้อยแถลงของวุฒิสภาโดยสรุปสาระสำคัญ ดังนี้¹¹⁵

¹¹⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *เรื่องเดิม*, หน้า 32-38.

(1) การพิจารณากฎหมายของวุฒิสภา ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาที่กำหนด มิฉะนั้นให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว เช่น ร่างพระราชบัญญัติต้องแล้วเสร็จภายใน 60 วัน ร่างพระราชบัญญัติการเงินภายใน 30 วัน

(2) กรณีวุฒิสภาไม่เห็นด้วยกับสภาผู้แทน วุฒิสภามีเพียงสิทธิ “ยับยั้ง” กฎหมายไว้ได้ 180 วัน แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน วุฒิสภาไม่มีสิทธิยับยั้ง แต่อย่างไรก็ตามความเห็นของวุฒิสภาไม่ถือเป็นเด็ดขาด องค์กรที่มีอำนาจที่แท้จริงในการให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติกฎหมายคือสภาผู้แทน

ในกรณีการพิจารณาอนุมัติพระราชกำหนด รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 218 วรรคสามวรรคห้า และวรรคเจ็ด และมาตรา 220 ได้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการในการพิจารณาอนุมัติพระราชกำหนดไว้ โดยมีสาระสำคัญ คือ คณะรัฐมนตรีประกาศใช้บังคับพระราชกำหนดแล้ว ต้องเสนอต่อรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภา อนุมัติพระราชกำหนดฉบับนั้น ๆ ซึ่งหากรัฐสภาอนุมัติพระราชกำหนดนั้นก็จะมีผลทำให้พระราชกำหนดนั้นเป็นพระราชบัญญัติมีผลใช้บังคับได้ต่อไป ถ้ารัฐสภาไม่อนุมัติพระราชบัญญัตินั้นก็เป็นอันตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น¹¹⁶

2) หน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบ

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

(2) การอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ

(2.1) อภิปรายทั่วไป กรณีคณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ตามมาตรา 211

(2.2) อภิปรายทั่วไป กรณีวุฒิสภาต้องการให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ตามมาตรา 187

(2.3) อภิปรายทั่วไป กรณีคณะรัฐมนตรีมีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ต้องรับฟังความคิดเห็นจากสมาชิกสภาตามมาตรา 213

(3) แต่งตั้งกรรมการ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 189 แต่งตั้ง คณะกรรมการสามัญ และคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการ

¹¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 41.

พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในหน้าที่และอำนาจของสภา ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2541 ข้อ 74 กำหนดให้ตั้งคณะกรรมการสามัญ ประจำวุฒิสภาเพื่อกระทำการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในหน้าที่และอำนาจของวุฒิสภา มีจำนวน 16 คน โดยแต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการคณะละ 17 คน วุฒิสภามีอำนาจในการแต่งตั้งกรรมการ เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 เพียงแต่เพิ่มเติมให้วุฒิสภามีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญ เพื่อพิจารณาตรวจสอบประวัติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง ตรวจสอบตามมาตรา 135 องค์กรตรวจสอบต่าง ๆ มีดังนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 2 คนในคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) ตุลาการศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลปกครองสูงสุด กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 2 คนในคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเก้าคนในคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

(4) การควบคุมตรวจสอบสมาชิกวุฒิสภา

สมาชิกวุฒิสภาต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีหน้าที่รับผิดชอบต่อประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย สมาชิกวุฒิสภาก็ได้รับเอกสิทธิ์คุ้มครองเป็นการเฉพาะเพื่อให้สามารถทำหน้าที่ดังกล่าวได้ 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

หรือถือว่าจงใจใช้หน้าที่และอำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้ (มาตรา 301)

3) หน้าที่และอำนาจในฐานะรัฐสภา

(1) เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมตามมาตรา 313

(1.1) สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทน จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งสองสภา มีสิทธิเสนอญัตติให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เป็นสิทธิที่ต้องใช้ร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทน วุฒิสภาไม่สามารถใช้สิทธินี้ได้โดยลำพัง

(1.2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ เช่นเดียวกับแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

(2) การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย หรือข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 262 และ มาตรา 263 เป็นการควบคุมตรวจสอบก่อนกฎหมายนั้น จะมีผลใช้บังคับ โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด ดังนี้¹¹⁷

(2.1) การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของร่างพระราชบัญญัติ สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา มีสิทธิเสนอต่อประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

(2.2) การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนจำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน มีสิทธิเสนอต่อประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

(2.3) การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนจำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน มีสิทธิเสนอต่อประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

¹¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 45.

4.2.2 วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

4.2.2.1 ความเป็นมาของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

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 โดยมีอาจหาตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษได้ และเกิดปัญหาความขัดแย้งในมวลหมู่ประชาชนจนเป็นวิกฤติการณ์รุนแรง มีแนวโน้มถึงขั้นใช้กำลังเข้ามาประทะกัน จึงต้องทำการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) ฉบับที่ 17 แทนให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติสภาเดียวทำหน้าที่สภาผู้แทน วุฒิสภา และรัฐสภา และจัดให้มีสมัชชาแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากพรรคการเมืองที่กำหนดให้สมาชิกสมัชชาแห่งชาติเหล่านี้เลือกในระหว่างกันเอง 100 คน เข้ามาทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีการกำหนดขั้นตอนในการยกร่างรัฐธรรมนูญให้เสร็จสิ้นภายใน 6 เดือน มีการกำหนดให้นำร่างรัฐธรรมนูญไปให้ประชาชนลงมติ ทั้งนี้ให้มีคำอธิบายประกอบร่างรัฐธรรมนูญด้วยว่าร่างรัฐธรรมนูญนั้น ๆ 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

4.2.2.2 ที่มาของวุฒิสภาวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐสภาใช้ระบบสองสภา คือ สภาผู้แทน และวุฒิสภา โดยสมาชิกวุฒิสภาแยกเป็นสองประเภทผสมกันอยู่ในวุฒิสภา คือ มาจากการเลือกตั้ง และมาจากการสรรหาวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนรวม 150 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด จังหวัดละ 1 คนและมาจากการสรรหาเท่ากับจำนวนรวมข้างต้น หักด้วยจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง และที่เหลือให้มาจากการสรรหา

คุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มี
บัญญัติไว้ในมาตรา 115 ซึ่งมีดังนี้

- 4.1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- 4.2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์ในวันสมัครรับเลือกตั้งหรือวันที่
ได้รับการเสนอชื่อ
- 4.3) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า
- 4.4) ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง
ต้องมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ด้วย
 - (ก) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้ง
มาแล้วเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง
 - (ข) เป็นบุคคลซึ่งเกิดในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้ง
 - (ค) เคยศึกษาในสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในจังหวัดที่สมัครรับ
เลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าห้าปีการศึกษา
 - (ง) เคยรับราชการหรือเคยมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัด
ที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าห้าปี
- 4.5) ไม่เป็นบุพการี คู่สมรส หรือบุตรของผู้ดำรงตำแหน่ง
สมาชิกสภาผู้แทนหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- 4.6) ไม่เป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมืองหรือ
เคยเป็นสมาชิกหรือเคยดำรงตำแหน่งและพ้นจากการเป็นสมาชิกหรือการ
ดำรงตำแหน่งใด ๆ ในพรรคการเมืองมาแล้วยังไม่เกินห้าปีนับถึงวันสมัครรับ
เลือกตั้งหรือวันที่ได้รับการเสนอชื่อ
- 4.7) ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทน หรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนและ
พ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนมาแล้วไม่เกินห้าปีนับถึงวันสมัครรับ
เลือกตั้งหรือวันที่ได้รับการเสนอชื่อ
- 4.8) เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา
102 (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (11) (12) (13) หรือ (14)
- 4.9) ไม่เป็นรัฐมนตรีหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นซึ่งมิใช่
สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือเคยเป็นแต่พ้นจากตำแหน่ง
ดังกล่าวมาแล้วไม่เกินห้าปี

4.2.2.3 หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

1) หน้าที่และอำนาจในการกลั่นกรอง

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

ในการพิจารณาอนุมัติพระราชกำหนด ซึ่งเมื่อมีการประกาศใช้บังคับพระราชกำหนดแล้ว ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ หากสภาผู้แทนไม่อนุมัติ พระราชกำหนดนั้นก็ตกไปโดยไม่ต้องส่งให้วุฒิสภาพิจารณา แต่ถ้าสภาผู้แทนอนุมัติแล้วส่งให้วุฒิสภาพิจารณา วุฒิสภาไม่อนุมัติ ให้ส่งกลับไปยังสภาผู้แทนเพื่อยืนยันการอนุมัติอีกครั้ง หากสภาผู้แทนมีมติยืนยันด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน สมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทน ให้พระราชกำหนดมีผลใช้บังคับเป็น พระราชบัญญัติต่อไป (มาตรา 184)

2) หน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบ

(1) ด้านการเลือกหรือให้ความเห็นชอบบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและศาล วุฒิสภามีบทบาทหน้าที่และอำนาจในด้านการเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและศาล ดังต่อไปนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 2 คนในคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) ตุลาการศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลปกครองสูงสุด กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 2 คนในคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเก้าคนในคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

(2) ด้านการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภามีบทบาทหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ในกรณีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทน สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการหรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้หน้าที่และ

อำนาจขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง นอกจากนี้ วุฒิสภามีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาและมีมติให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพ้นจากตำแหน่ง ในกรณีที่กระทำการขาดความเที่ยงธรรมจงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือมีพฤติการณ์ที่เสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งอย่างร้ายแรง (มาตรา 248, 270)

(3) ด้านควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน การควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินเป็นบทบาทหน้าที่และอำนาจหลักของ “รัฐสภา” ตามกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารของระบบรัฐสภา ซึ่งวุฒิสภเป็นส่วนหนึ่งของรัฐสภา รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มี บทบาทหน้าที่และอำนาจในด้านควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินด้วย แต่บทบาทหน้าที่และอำนาจของวุฒิสภานั้นน้อยกว่าของสภาผู้แทน ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้¹¹⁸

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

(3.2) การอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาโดยไม่มีการลงมติ โดยที่สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับ การบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติได้ ซึ่งการขอเปิดอภิปรายทั่วไปนี้กระทำได้เพียงครั้งเดียวในสมัยประชุมหนึ่ง (รัฐธรรมนูญ มาตรา 161)

(3.3) กรณีมีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน นายกรัฐมนตรีจะแจ้งไปยังรัฐสภาขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา เพื่อขอรับฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนและสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งรัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้ (รัฐธรรมนูญ มาตรา 179)

(3.4) การตั้งคณะกรรมการธิการ โดยที่วุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการธิการสามัญ และเลือกสมาชิกหรือบุคคลที่มีได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการธิการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในหน้าที่และอำนาจของวุฒิสภา แล้วรายงานต่อวุฒิสภา โดยที่มติดังตั้งคณะกรรมการวิสามัญนั้น ต้องระบุกิจการหรือเรื่องให้ชัดเจนและไม่ซ้ำหรือซ้อนกัน (รัฐธรรมนูญ มาตรา 135)

¹¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

3) หน้าที่และอำนาจในฐานะรัฐสภา

(1) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งวุฒิสภามีบทบาทหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับการแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้ (มาตรา 291)

(1.1) สมาชิกวุฒิสภาร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทน จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเข้าชื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

(1.2) รัฐสภาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งหมายถึงสมาชิกวุฒิสภาร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนร่วมกันพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในที่ประชุมรัฐสภา

(2) ด้านการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภามีบทบาทหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้¹¹⁹

(2.1) สมาชิกวุฒิสภาร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยกรณี que voir que ร่างพระราชบัญญัติมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย

(2.2) สมาชิกวุฒิสภาร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยกรณี que voir que ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา หรือร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ภายหลังจากวุฒิสภาหรือรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว แต่ก่อนที่จะประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(2.3) ประธานวุฒิสภามีสิทธิเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้พิจารณาวินิจฉัยในกรณี que voir que ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอหรือส่งให้พิจารณานั้น มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ ต้องยับยั้งไว้

(2.4) สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณี que voir que การพิจารณา การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนสมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย

¹¹⁹ ปัทมา สุปก่าปิง, วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, ม.ป.ป.), หน้า 13.

(2.5) สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนด มีได้ออกเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดพิบัติสาธารณะ หรือเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็น รีบด่วนอันมิได้หลีกเลี่ยงได้

(2.6) สมาชิกวุฒิสภา ร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยกรณีที่มีปัญหาว่าหนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลง อาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตาม หนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผูกพันด้านการค้า การลงทุนหรืองบประมาณของประเทศ

4.3 วุฒิสภาในฐานะผู้แทนของกลุ่มผลประโยชน์หรือทางอาชีพ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่กำหนดให้วุฒิสภามีรูปแบบเป็นผู้แทนของกลุ่มผลประโยชน์หรือทางอาชีพ ได้แก่ วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งมีความเป็นมา หน้าที่และอำนาจ และที่มาของวุฒิสภาดังต่อไปนี้

4.3.1 ความเป็นมาของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ทำการรัฐประหาร และยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ต่อมาในวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2557 ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 โดยอ้างว่า ได้เกิดสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองขึ้นในกรุงเทพมหานครและพื้นที่ใกล้เคียงต่อเนื่องมาเป็นเวลานาน จนลุกลามไปสู่แทบทุกภูมิภาคของประเทศ ประชาชนแตกแยกเป็นฝ่ายต่าง ๆ ขาดความสามัคคีและมีทัศนคติไม่เป็นมิตรต่อกัน บางครั้งเกิดความรุนแรง ใช้กำลังและอาวุธสงครามเข้าทำร้ายกัน สวัสดิภาพและการดำรงชีวิตของประชาชนไม่เป็นปกติสุข การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองการปกครองชะงักงัน กระทบต่อการใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร และในทางตุลาการการบังคับใช้กฎหมายไม่ได้ผล นับเป็นวิกฤติการณ์ร้ายแรงที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน อันจะเป็นการทำลายความมั่นคงของชาติและความศรัทธาของประชาชนที่มีต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมี

พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ในที่สุด คณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงจำเป็นต้องเข้ายึดและควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ จึงได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 36 คน สรรพมาจากสภาปฏิรูปแห่งชาติ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี และคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เพื่อร่างรัฐธรรมนูญถาวรฉบับใหม่ และกำหนดให้คณะกรรมการฯ ซึ่งมีบรรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธาน โดยต้องร่างรัฐธรรมนูญให้เสร็จภายใน 120 วัน นับแต่วันที่ได้รับความเห็นหรือข้อเสนอแนะจากสภาปฏิรูปแห่งชาติ คณะกรรมการฯ ต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้ครอบคลุมต่าง ๆ ตามที่ มาตรา 35 ของรัฐธรรมนูญชั่วคราวกำหนด ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เดิมมี 315 มาตรา หลังจากได้รับข้อเสนอของสภาปฏิรูปแห่งชาติแล้วนั้น คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ปรับแก้เนื้อหาให้เหลือ 285 มาตรา แต่ในวันที่ 6 กันยายน พ.ศ. 2558 สภาปฏิรูปแห่งชาติมีมติไม่รับร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการฯ ส่งผลให้สภาปฏิรูปแห่งชาติและคณะกรรมการฯ สิ้นสุดลงในวันนั้น

ในวันที่ 5 ตุลาคม พ.ศ. 2558 พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้ลงนามคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจำนวน 21 คน โดยมีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธาน เมื่อคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเสร็จเรียบร้อยแล้ว ในวันที่ 29 มีนาคม พ.ศ. 2559 ได้มีการเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับลงประชามติ) พ.ศ. 2559 ต่อมาในวันที่ 19 เมษายน พ.ศ. 2559 คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศกำหนดให้วันอาทิตย์ที่ 7 สิงหาคม พ.ศ. 2559 เป็นวันออกเสียงประชามติ โดยในวันออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญนั้น ผลออกมาปรากฏว่าร่างรัฐธรรมนูญผ่านความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียง 15,562,027 คะแนน ขณะที่คำถามพ่วงว่าด้วยการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนและสมาชิกวุฒิสภาเลือกนายกรัฐมนตรีภายในระยะเวลา 5 ปีแรกผ่านความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียง 13,969,594 คะแนน

จากนั้น คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงดำเนินการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับผลการออกเสียงประชามติในประเด็นเพิ่มเติม และได้ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่า เป็นการชอบด้วยผลการออกเสียงประชามติแล้วหรือไม่ ซึ่งต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมข้อความบางส่วน และคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการแก้ไขตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแล้ว นายกรัฐมนตรีจึงนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2560 บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีขอรับพระราชทานร่างรัฐธรรมนูญนั้นคืนมาแก้ไขเพิ่มเติมเฉพาะบางประเด็นได้เมื่อดำเนินการแล้วเสร็จ นายกรัฐมนตรีจึงนำร่างรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยสืบไป ทรงพระราชดำริว่าสมควรพระราชทานพระราชานุมัติ จึงมี

พระราชโองการดำรัสเหนือเกล้าเหนือกระหม่อมให้ตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้ขึ้นไว้ให้ใช้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 และได้ประกาศให้ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ฉบับนี้ใน วันที่ 6 เมษายน พ.ศ.2560 เป็นต้นไป

4.3.2 ที่มาของวุฒิสภาวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ได้กำหนดให้จำนวนและที่มาของวุฒิสภาไว้สองช่วงเวลา จึงทำให้องค์ประกอบของวุฒิสภาแบ่งได้ออกเป็นสองช่วงเวลา ดังต่อไปนี้

ช่วงที่ 1 ซึ่งเป็นไปตามบทเฉพาะกาล มาตรา 269 กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 250 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ถวายคำแนะนำ โดยได้กำหนดวิธีการได้มาของวุฒิสภามาจากการดำเนินการจัดให้มีการเลือกสมาชิกวุฒิสภาของคณะกรรมการเลือกตั้งจำนวน 50 คน และมาจากการคัดเลือกของคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 194 คน รวมกับผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารอากาศ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งวุฒิสภาเป็นเวลา 5 ปีนับแต่วันที่มีพระบรมราชโองการแต่งตั้ง

ในกรณีที่มีตำแหน่งว่างลง ให้เลื่อนรายชื่อบุคคลตามลำดับในบัญชีสำรองตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติคัดเลือกไว้ขึ้นเป็นสมาชิกวุฒิสภาแทน โดยให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ดำเนินการและเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ สำหรับสมาชิกวุฒิสภาโดยตำแหน่งเมื่อพ้นจากตำแหน่งที่ดำรงอยู่ในขณะได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาก็ให้พ้นจากตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาด้วย และให้ดำเนินการเพื่อแต่งตั้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นเป็นสมาชิกวุฒิสภาโดยตำแหน่งแทน ให้สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทนตำแหน่งที่ว่างอยู่ในตำแหน่งเท่าอายุวุฒิสภาที่เหลืออยู่

ในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่ครบ 250 คน ในวาระเริ่มแรก ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 250 คน ถ้าในระหว่างการดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาไม่ว่าด้วยเหตุใดทำให้สมาชิกมีจำนวนไม่ครบ 250 คน ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่

ช่วงที่ 2 เมื่ออายุของวุฒิสภาชุดแรกครบกำหนดระยะเวลา 5 ปีนับแต่วันที่มีพระราชโองการแต่งตั้งดังกล่าวแล้วให้วุฒิสภามีจำนวน 200 คน โดยให้อายุของวุฒิสภามีกำหนดคราวละ 5 ปี นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง และให้ดำเนินการเลือกสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา 107 กล่าวคือให้ดำเนินการเลือกสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 200 คน ซึ่งมาจากการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคม โดยในการแบ่งกลุ่มต้องแบ่งในลักษณะที่ทำให้ประชาชนซึ่งมีสิทธิสมัครรับเลือกทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้

ในการแบ่งกลุ่ม จำนวนกลุ่ม และคุณสมบัติของบุคคลในแต่ละกลุ่ม การสมัครและรับสมัคร หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกกันเอง การได้รับเลือก จำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่จะพึงมีจากแต่ละกลุ่ม การขึ้นบัญชีสำรอง การเลื่อนบุคคลจากบัญชีสำรองขึ้นดำรงตำแหน่งแทน และมาตรการอื่นใดที่จำเป็น เพื่อให้การเลือกกันเองเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้การเลือกตั้งกล่าวเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จะกำหนดมิให้ผู้สมัครในแต่ละกลุ่มเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกัน หรือจะกำหนดให้มีการคัดกรองผู้สมัครรับเลือกด้วยวิธีการอื่นใดที่ผู้สมัครรับเลือกมีส่วนร่วมในการคัดกรองก็ได้ โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561 ตามมาตรา 11 ได้มีการแบ่งกลุ่มบุคคลดังต่อไปนี้

1. กลุ่มการบริหารราชการแผ่นดินและความมั่นคง อันได้แก่ผู้เคยเป็นข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรืออื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน
2. กลุ่มกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม อันได้แก่ผู้เป็นหรือเคยเป็นผู้พิพากษา ตุลาการ อัยการ ตำรวจ ผู้ประกอบวิชาชีพด้านกฎหมาย หรืออื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน
3. กลุ่มการศึกษา อันได้แก่ผู้เป็นหรือเคยเป็นครู อาจารย์ นักวิจัย ผู้บริหารสถานศึกษา บุคลากรทางการศึกษา หรืออื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน
4. กลุ่มการสาธารณสุข อันได้แก่ผู้เป็นหรือเคยเป็นแพทย์ทุกประเภท เทคนิคการแพทย์ สาธารณสุข พยาบาล เภสัชกร หรืออื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน
5. กลุ่มอาชีพทำนา ปลูกพืชล้มลุก หรืออื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน
6. กลุ่มอาชีพทำสวน ป่าไม้ ปศุสัตว์ ประมง หรืออื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน
7. กลุ่มพนักงานหรือลูกจ้างของบุคคลซึ่งมิใช่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ ผู้ใช้แรงงาน หรืออื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน
8. กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพด้านสิ่งแวดล้อม ผังเมือง อสังหาริมทรัพย์และสาธารณสุขปโภค ทรัพยากรธรรมชาติ พลังงาน หรืออื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน
9. กลุ่มผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อมตามกฎหมายว่าด้วยกรณีนั้น หรืออื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน
10. กลุ่มผู้ประกอบการอื่นนอกจากกิจการตาม 9.
11. กลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจหรืออาชีพด้านการท่องเที่ยว อันได้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยว มัคคุเทศก์ ผู้ประกอบการกิจการหรือพนักงานโรงแรม หรืออื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน
12. กลุ่มผู้ประกอบการอุตสาหกรรม หรืออื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน
13. กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การสื่อสาร การพัฒนานวัตกรรม หรืออื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน

14. กลุ่มสตรี

15. กลุ่มผู้สูงอายุ คนพิการหรือทุพพลภาพ กลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มอัตลักษณ์อื่น หรืออื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน

16. กลุ่มศิลปะ วัฒนธรรม ดนตรี การแสดงและบันเทิง นักกีฬา หรืออื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน

17. กลุ่มประชาสังคม กลุ่มองค์กรสาธารณประโยชน์ หรืออื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน

18. กลุ่มสื่อสารมวลชน ผู้สร้างสรรค์วรรณกรรม หรืออื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน

19. กลุ่มผู้ประกอบการวิชาชีพ ผู้ประกอบอาชีพอิสระ หรืออื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน

20. กลุ่มอื่น ๆ

ในการเลือกสมาชิกวุฒิสภาให้ใช้วิธีการลงคะแนนลับ โดยให้มีการคัดเลือกสมาชิกในระดับอำเภอก่อน โดยให้ผู้สมัครแต่ละกลุ่ม ซึ่งมีผู้อำนวยการการเลือกตั้งอำเภอจัดกลุ่มให้ผู้สมัครแต่ละกลุ่มรวมอยู่ในกลุ่มเดียวกัน โดยให้ผู้สมัครลงคะแนนเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกันได้ไม่เกินสองคน โดยจะลงคะแนนเลือกตนเองก็ได้ แต่จะลงคะแนนให้บุคคลใดเกินหนึ่งคะแนนมิได้ เมื่อการลงคะแนนแล้วเสร็จ ให้ ผู้อำนวยการการเลือกตั้งอำเภอดำเนินการนับคะแนนของกลุ่มโดยเปิดเผย และให้ผู้ซึ่งได้คะแนนสูงสุดเรียงตามลำดับห้าคนแรกเป็นผู้ได้รับเลือกขั้นต้นของแต่ละกลุ่ม ต่อมาให้จัดให้มีการแบ่งสายออกเป็นสายไม่เกินสี่สาย แต่ละสายประกอบด้วยจำนวนกลุ่มเท่ากัน เว้นแต่จะแบ่งให้เท่ากันไม่ได้ ให้แบ่งให้แต่ละสายมีจำนวนกลุ่มใกล้เคียงกันมากที่สุด และในแต่ละสายต้องมีกลุ่มไม่เกินห้ากลุ่มแต่ต้องไม่น้อยกว่าสามกลุ่ม และให้บุคคลที่ได้รับเลือกขั้นต้นของแต่ละกลุ่มจับสลากว่ากลุ่มของตนจะอยู่ในสายใด และให้ผู้ได้รับเลือกขั้นต้นของแต่ละกลุ่มเลือกผู้สมัครในกลุ่มอื่นที่อยู่ในสายเดียวกัน โดยแต่ละคนมีสิทธิเลือกผู้สมัครในกลุ่มอื่นแต่ละกลุ่มในสายเดียวกันได้กลุ่มละหนึ่งคน ในขั้นนี้ ผู้ได้รับเลือกขั้นต้นในกลุ่มเดียวกันจะเลือกกันเองหรือเลือกตนเองมิได้ เมื่อดำเนินการเลือกแล้ว ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งอำเภอดำเนินการให้มีการนับคะแนนโดยเปิดเผย ให้ผู้ได้รับคะแนนสูงสุดสามลำดับแรกของแต่ละกลุ่ม เป็นผู้ได้รับเลือกระดับอำเภอสำหรับกลุ่มนั้น เพื่อไปดำเนินการเลือกในระดับจังหวัดต่อไป ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561 มาตรา 40

ในการเลือกระดับจังหวัด ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งจังหวัดจัดให้ผู้สมัครที่ได้รับเลือกในระดับอำเภอแต่ละกลุ่มรวมอยู่ในกลุ่มเดียวกัน โดยให้ผู้สมัครลงคะแนนเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกันได้ไม่เกินสองคน โดยจะลงคะแนนเลือกตนเองก็ได้ แต่จะลงคะแนนให้บุคคลใดเกินหนึ่งคะแนนมิได้ เมื่อการลงคะแนนแล้วเสร็จ ให้ ผู้อำนวยการการเลือกตั้งจังหวัดดำเนินการนับคะแนนของกลุ่มโดยเปิดเผย และให้ผู้ซึ่งได้คะแนนสูงสุดเรียงตามลำดับห้าคนแรกเป็นผู้ได้รับเลือกขั้นต้นของแต่ละกลุ่ม ต่อมาให้จัดให้มีการแบ่งสายออกเป็นสายไม่เกินสี่สาย แต่ละสายประกอบด้วยจำนวนกลุ่มเท่ากัน เว้นแต่จะแบ่งให้เท่ากันไม่ได้ ให้แบ่งให้แต่ละสายมีจำนวนกลุ่มใกล้เคียงกันมากที่สุด และในแต่ละสายต้อง

มีกลุ่มไม่เกินห้ากลุ่มแต่ต้องไม่น้อยกว่าสามกลุ่ม และให้บุคคลที่ได้รับเลือกขั้นต้นของแต่ละกลุ่มจับสลากว่ากลุ่มของตนจะอยู่ในสายใด และให้ผู้ได้รับเลือกขั้นต้นของแต่ละกลุ่มเลือกผู้สมัครในกลุ่มอื่นที่อยู่ในสายเดียวกัน โดยแต่ละคนมีสิทธิเลือกผู้สมัครในกลุ่มอื่นแต่ละกลุ่มในสายเดียวกันได้กลุ่มละหนึ่งคน ในขั้นนี้ ผู้ได้รับเลือกขั้นต้นในกลุ่มเดียวกันจะเลือกกันเองหรือเลือกตนเองมิได้ เมื่อดำเนินการเลือกแล้ว ให้ผู้อำนวยการการเลือกระดับอำเภอดำเนินการให้มีการนับคะแนนโดยเปิดเผย ให้ผู้ได้รับคะแนนสูงสุดสองลำดับแรกของแต่ละกลุ่ม เป็นผู้ได้รับเลือกระดับจังหวัดสำหรับกลุ่มนั้น เพื่อไปดำเนินการเลือกในระดับประเทศต่อไป ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561 มาตรา 41

ในการเลือกระดับประเทศ ให้ผู้อำนวยการการเลือกระดับประเทศจัดให้ผู้สมัครที่ได้รับเลือกในระดับอำเภอแต่ละกลุ่มรวมอยู่ในกลุ่มเดียวกัน ให้ผู้สมัครแต่ละกลุ่มลงคะแนนเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกันได้ไม่เกินสิบคน โดยจะลงคะแนนเลือกตนเองก็ได้ แต่จะลงคะแนนให้บุคคลใดเกินหนึ่งคะแนนมิได้ เมื่อการลงคะแนนแล้วเสร็จ ให้ผู้อำนวยการการเลือกระดับประเทศดำเนินการนับคะแนนของกลุ่มโดยเปิดเผย และให้ผู้ซึ่งได้คะแนนสูงสุดเรียงตามลำดับสี่สิบคนแรกเป็นผู้ได้รับเลือกขั้นต้นของแต่ละกลุ่ม ต่อมาให้จัดให้มีการแบ่งสายออกเป็นสายไม่เกินสี่สาย แต่ละสายประกอบด้วยจำนวนกลุ่มเท่ากัน เว้นแต่จะแบ่งให้เท่ากันไม่ได้ ให้แบ่งให้แต่ละสายมีจำนวนกลุ่มใกล้เคียงกันมากที่สุด และในแต่ละสายต้องมีกลุ่มไม่เกินห้ากลุ่มแต่ต้องไม่น้อยกว่าสามกลุ่ม และให้บุคคลผู้ได้รับเลือกของแต่ละกลุ่มจับสลากว่ากลุ่มของตนจะอยู่ในสายใด และให้ผู้ได้รับเลือกขั้นต้นของแต่ละกลุ่มเลือกผู้สมัครในกลุ่มอื่นที่อยู่ในสายเดียวกัน โดยแต่ละคนมีสิทธิเลือกผู้สมัครในกลุ่มอื่นแต่ละกลุ่มในสายเดียวกันได้กลุ่มละไม่เกินห้าคน ผู้ได้รับเลือกขั้นต้นในกลุ่มเดียวกันจะเลือกกันเองหรือเลือกตนเองมิได้ เมื่อดำเนินการเลือกดังกล่าวแล้ว ให้ผู้อำนวยการการเลือกระดับประเทศดำเนินการให้มีการนับคะแนนโดยเปิดเผย แล้วแจ้งผลการนับคะแนนให้คณะกรรมการทราบ ถ้าคณะกรรมการเห็นว่าการเลือกเป็นไปโดยถูกต้อง สุจริตและเที่ยงธรรม ให้ประกาศผลการเลือกดังกล่าว ในราชกิจจานุเบกษา โดยให้ผู้ได้รับคะแนนสูงสุดในแต่ละกลุ่มตั้งแต่ลำดับที่หนึ่งถึงลำดับที่สิบเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาจากกลุ่มนั้น ๆ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561 มาตรา 42

ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่ครบ 200 คน ไม่ว่าเพราะเหตุตำแหน่งว่างลงหรือด้วยเหตุอื่นใดอันมิใช่เพราะเหตุถึงคราวออกตามอายุของวุฒิสภา และไม่มียาวชื้อบุคคลที่สำรองไว้เหลืออยู่ ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่ แต่ในกรณีที่มีสมาชิกวุฒิสภาเหลืออยู่ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดและอายุของวุฒิสภาเหลืออยู่เกินหนึ่งปี ให้ดำเนินการเลือกสมาชิกวุฒิสภาขึ้นแทนภายในหกสิบวันนับแต่วันที่วุฒิสภามีสมาชิกเหลืออยู่ไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ในกรณีเช่นว่านี้ ให้ผู้ได้รับเลือกดังกล่าวอยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าอายุของวุฒิสภาที่เหลืออยู่

โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ได้กำหนดให้จำนวนและที่มาของวุฒิสภาไว้สองช่วงเวลา ซึ่งได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ตามมาตรา 108 ดังต่อไปนี้

1) คุณสมบัติ

1.1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

1.2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีในวันสมัครรับเลือก

1.3) มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ หรือทำงานในด้านที่สมัครไม่น้อยกว่าสิบปีหรือเป็นผู้มีลักษณะตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

1.4) เกิด มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน ทำงาน หรือมีความเกี่ยวพันกับพื้นที่ที่สมัครตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

2) ลักษณะต้องห้าม

2.1) เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ตามมาตรา 98 ดังต่อไปนี้

(ก) ติดยาเสพติดให้โทษ

(ข) เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต

(ค) เป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนใด ๆ

(ง) เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยเป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช หรืออยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไม่ว่าคดีนั้นจะถึงที่สุดแล้วหรือไม่ หรือวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ ตามมาตรา 96 (1) (2) และ (4)

(จ) อยู่ระหว่างถูกระงับการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นการชั่วคราวหรือถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

(ฉ) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล

(ช) เคยได้รับโทษจำคุกโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงสิบปีนับถึงวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(ข) เคยถูกสั่งให้พ้นจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจเพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ ในวงราชการ

(ฅ) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอันถึงที่สุดให้ ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติ หรือเคยต้องคำพิพากษาอันถึง ที่สุดให้ลงโทษจำคุกเพราะกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต

(ญ) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อ ตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิด ตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือ ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิด ตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน กฎหมายว่าด้วยยา เสพติดในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า กฎหมายว่าด้วยการ พนันในความผิดฐานเป็นเจ้าของหรือเจ้าสำนักกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและ ปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการ พอกเงินในความผิดฐานพอกเงิน

(ฎ) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำการอันเป็นการ ทุจริตในการเลือกตั้ง

(ฏ) เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำนอกจาก ข้าราชการการเมือง

(ฐ) เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(ฑ) เป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิก ภาพสิ้นสุดลงยังไม่เกินสองปี

(ฒ) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของ รัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ

(ณ) เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งใน องค์การอิสระ

(ด) อยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(ต) เคยพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุที่สมาชิกวุฒิสภาได้เสนอ หรือแปรญัตติหรือกระทำการด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทน สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้

งบประมาณรายจ่าย ตามมาตรา 144 หรือสมาชิกวุฒิสภาฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม
มาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายปร่ง หรือกรณีอื่น ๆ มาตรา 235 วรรคสาม

2.2) เป็นข้าราชการ

2.3) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทน เว้นแต่ได้พ้นจากการเป็น
สมาชิกสภาผู้แทนมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือก

2.4) เป็นสมาชิกพรรคการเมือง

2.5) เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมือง เว้นแต่ได้
พ้นจากการดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีนับถึงวันสมัคร
รับเลือก

2.6) เป็นหรือเคยเป็นรัฐมนตรี เว้นแต่ได้พ้นจากการเป็นรัฐมนตรี
มาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือก

2.7) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เว้นแต่
ได้พ้นจากการเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี
นับถึงวันสมัครรับเลือก

2.8) เป็นบุพการี คู่สมรส หรือบุตรของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิก
สภาผู้แทน สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหาร
ท้องถิ่น ผู้สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาในคราวเดียวกัน หรือผู้ดำรงตำแหน่ง
ในศาลรัฐธรรมนูญหรือในองค์กรอิสระ

2.9) เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญนี้

2.10) เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกภาพสิ้นสุดลง
มาแล้วยังไม่เกินสองปี จะเป็นรัฐมนตรีหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมิได้ เว้น
แต่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามมาตรา 112

2.11) ต้องไม่ฝักใฝ่หรือยอมตนอยู่ใต้อาณัติของพรรคการเมืองใด ๆ
ตามมาตรา 113

แต่สำหรับการคัดเลือกบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถที่เหมาะสมในอันจะเป็น
ประโยชน์แก่การปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาและการปฏิรูปประเทศและบุคคลผู้ซึ่งได้รับเลือกตั้งให้เป็น
สมาชิกวุฒิสภาโดยตำแหน่ง มีข้อยกเว้นสำหรับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลดังกล่าวตาม
มาตรา 269 (2) ดังต่อไปนี้

1) ในการคัดเลือกบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถที่เหมาะสมในอันจะเป็นประโยชน์แก่การปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาและการปฏิรูปประเทศ มิให้นำความในส่วนหนึ่งของลักษณะต้องห้ามในเรื่องการเป็นข้าราชการ ตามมาตรา 108 ข (2) มาบังคับใช้

2) สำหรับผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาโดยตำแหน่ง คือ ผู้ดำรงตำแหน่ง 6 ตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ มิให้นำความในส่วนหนึ่งของลักษณะต้องห้ามในเรื่องการเป็นข้าราชการ ตามมาตรา 108 ข (2) และเรื่องการไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือตำแหน่งสมาชิกท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามมาตรา 184 (1) และความตามมาตรา 185 สมาชิกสภาผู้แทนหรือสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ใช่สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนหรือสมาชิกวุฒิสภากระทำการใด ๆ อันมีลักษณะที่เป็นการก้าวก่ายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมในเรื่องดังต่อไปนี้ ประการแรก การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ประการที่สอง กระทำการในลักษณะที่ทำให้ตนมีส่วนร่วมในการใช้จ่ายเงินงบประมาณหรือให้ความเห็นชอบในการจัดทำโครงการใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐ เว้นแต่เป็นการดำเนินการในกิจการของรัฐสภา ประการที่สาม การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือนหรือการให้พ้นจากตำแหน่งของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น มาบังคับใช้แก่ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาโดยตำแหน่ง

4.3.3 หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ได้กำหนดให้วุฒิสภาทั้งสองช่วงเวลา มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

4.3.3.1 หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภา

1) วุฒิสภาอำนาจในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนให้แล้วเสร็จภายในเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันโดยการออกเสียงลงคะแนนต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของรัฐสภา ถ้าที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบตามร่างที่เสนอ

เมื่อพิจารณาแล้วเสร็จโดยให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้รัฐสภาส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไปยังศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ความเห็น ในกรณีที่ศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง ไม่มีข้อทักท้วงภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างดังกล่าว ให้รัฐสภาดำเนินการต่อไป

ในกรณีที่ศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้ ให้เสนอความเห็นไปยังรัฐสภาและให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าวในการนี้ ให้รัฐสภามีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมตามข้อเสนอของศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระตามที่เห็นสมควรได้ และเมื่อดำเนินการเสร็จแล้ว ให้รัฐสภาดำเนินการต่อไป ตามมาตรา 132

2) มีอำนาจในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานั้นให้เสร็จภายในหกสิบวัน แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินต้องพิจารณาให้เสร็จภายในสามสิบวัน ทั้งนี้ เว้นแต่วุฒิสภาจะได้ลงมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษซึ่งต้องไม่เกินสามสิบวัน กำหนดวันดังกล่าวให้หมายถึงวันในสมัยประชุม และให้เริ่มนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา ถ้าวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติไม่เสร็จภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น ตามมาตรา 136

เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว ถ้าเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทน ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 81 โดยให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ถ้าไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทน ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อนและส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทน ถ้าแก้ไขเพิ่มเติม ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติตามที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทน ถ้าสภาผู้แทนเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติม ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 81 ถ้าเป็นกรณีอื่นให้แต่ละสภาตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนกำหนดประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้คณะกรรมการร่วมกันรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 81 ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ไม่ว่าจะอีกสภาหนึ่งจะได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้วหรือไม่ ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน ตามมาตรา 137

ในระหว่างที่มีการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติใดตามมาตรา 137 ให้ประธานสภาผู้แทนหรือประธานวุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ถ้า

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป ตามมาตรา 139

3) มีอำนาจในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ มิได้ ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้น ในกรณีเช่นนี้และในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 81 ถ้าวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัตินั้นให้นำความในมาตรา 138 วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยให้สภาผู้แทนยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันทีตามมาตรา 143 โดยในการพิจารณาของวุฒิสภา การเสนอ การแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทน สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้ ตามมาตรา 144 วรรคสอง

4.3.3.2 หน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบ

1) วุฒิสภามีอำนาจร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทน ในการตราข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภา รองประธานสภา เรื่องหรือกิจการอันเป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการสามัญแต่ละชุด การปฏิบัติหน้าที่และองค์ประชุมของคณะกรรมการการ วิธีการประชุม การเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติ การเสนอญัตติการปรึกษา การอภิปราย การลงมติ การบันทึกการลงมติ การเปิดเผยการลงมติ การตั้งกระทู้ถามการเปิดอภิปรายทั่วไป การรักษาระเบียบและความเรียบร้อย และการอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีอำนาจตราข้อบังคับเกี่ยวกับประมวลจริยธรรมของสมาชิกและกรรมการการ และกิจการอื่นเพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 128 วรรคแรก

2) แต่งตั้งกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ประธานสภาผู้แทนวินิจฉัยว่ามีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือคนพิการหรือทุพพลภาพ ต้องกำหนดให้บุคคลประเภทดังกล่าวหรือผู้แทนองค์กรเอกชนที่ทำงานเกี่ยวกับบุคคลประเภทนั้นโดยตรง ร่วมเป็นกรรมการวิสามัญด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการวิสามัญทั้งหมด และในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอ ต้องกำหนดให้ผู้แทนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นเข้าร่วมเป็นกรรมการวิสามัญด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการวิสามัญทั้งหมด ตามมาตรา 128 วรรคสอง

3) มีอำนาจร่วมกับสภาผู้แทนเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็น

คณะกรรมการการวิสามัญ หรือคณะกรรมการร่วมกันตามมาตรา 137 เพื่อกระทำกิจการ พิจารณา สอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาเรื่องใด ๆ และรายงานให้สภาทราบตามระยะเวลาที่สภากำหนด ซึ่งการกระทำกิจการ การสอบหาข้อเท็จจริง หรือการศึกษาตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของสภา และหน้าที่และอำนาจตามที่ระบุไว้ในการตั้งคณะกรรมการก็ดี ในการดำเนินการของคณะกรรมการก็ดี ต้องไม่เป็นเรื่องซ้ำซ้อนกัน ในกรณีที่มีการกระทำกิจการ การสอบหาข้อเท็จจริงหรือการศึกษาในเรื่องใดมีความเกี่ยวข้องกัน ให้เป็นหน้าที่ของประธานสภาที่จะต้องดำเนินการให้คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องทุกชุดร่วมกันดำเนินการ ตามมาตรา 129

4) สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่โดยจะถามเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาก็ได้ ตามข้อบังคับการประชุมแห่งสภานั้น ๆ ซึ่งอย่างน้อยต้องกำหนดให้มีการตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาโดยไม่ต้องแจ้งล่วงหน้าไว้ด้วย ตามมาตรา 150

5) สมาชิกวุฒิสภากำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติ ตามมาตรา 153

4.3.3.3 หน้าที่และอำนาจในฐานะรัฐสภา

1) การเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญ

มีอำนาจในการเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทน ประธานวุฒิสภา หรือ ประธานรัฐสภา ว่าร่างพระราชบัญญัติมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เมื่อสมาชิกวุฒิสภา หรือ สมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทน ประธานวุฒิสภา หรือ ประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า ตามมาตรา 148 (1)

2) มีอำนาจในการประชุมร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทน ในการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ การปฏิญาณตนของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภา การรับทราบการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระเบียบว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช ๒๔๖๗ การรับทราบหรือให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ การให้ความเห็นชอบในการปิดสมัยประชุม การเปิดประชุมรัฐสภา การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติใหม่ การพิจารณาให้ความเห็นชอบ การเปิดอภิปรายทั่วไป การตราข้อบังคับการประชุมรัฐสภา การแถลงนโยบาย การให้ความ

เห็นชอบในการประกาศสงคราม การรับฟังคำชี้แจงและการให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญา การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือกรณีอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 156

นอกจากวุฒิสภามีหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว วุฒิสภาชุดแรกยังมีหน้าที่และอำนาจเพิ่มเติมตามบทเฉพาะกาลอีก ดังนี้

1. มีหน้าที่และอำนาจติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ และการจัดทำและดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ ตามมาตรา 270 วรรคแรก

2. พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ โดยให้เสนอและพิจารณาในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ตามมาตรา 270 วรรคสอง

3. ในกรณีที่สมาชิกที่สมาชิกวุฒิสภาเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติใดที่คณะรัฐมนตรีมีได้แจ้งว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของแต่ละสภา อาจเข้าชื่อกันร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้วินิจฉัย การยื่นคำร้องดังกล่าวต้องยื่นก่อนที่สภาผู้แทนหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้วเสร็จ ตามมาตรา 270 วรรคสาม

4. การให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 272

ตารางที่ 4.1 เปรียบเทียบการได้มาและหน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

เรื่อง	รัฐธรรมนูญ ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
1. บทบาทของ วุฒิสภา	ฐานะผู้แทนของประชาชน	ฐานะผู้แทนของประชาชน	ฐานะผู้แทนของกลุ่ม ผลประโยชน์หรือทางอาชีพ
2. จำนวนสมาชิก	200 คน	150 คน	- ช่วงที่ 1: 250 คน - ช่วงที่ 2: 200 คน
3. วาระการดำรง ตำแหน่ง	6 ปี	6 ปี	- ช่วงที่ 1: 5 ปี - ช่วงที่ 2: 5 ปี
4. ที่มา	มาจากการเลือกตั้ง โดยใช้ เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง	แบ่งออกเป็น 2 วิธี 1) มาจากการเลือกตั้ง โดยใช้	- ช่วงที่ 1: มาจากการ ดำเนินการจัดให้มีการเลือก

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

เรื่อง	รัฐธรรมนูญ ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
		เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และให้สมาชิกวุฒิสภาจังหวัด ละ 1 คน รวม 76 คน 2) มาจากการสรรหาของ คณะกรรมการ 74 คน	สมาชิกวุฒิสภาของ คณะกรรมการเลือกตั้ง จำนวน 50 คน และมาจาก การคัดเลือกของ คณะกรรมการสรรหา สมาชิกวุฒิสภาจำนวน 194 คน รวมกับผู้ดำรง ตำแหน่งปลัดกระทรวง กลาโหม ผู้บัญชาการ ทหารสูงสุด ผู้บัญชาการ ทหารบก ผู้บัญชาการ ทหารอากาศ และผู้ บัญชาการตำรวจแห่งชาติ - ช่วงที่ 2: ดำเนินการเลือก สมาชิกวุฒิสภาจำนวน 200 คน ซึ่งมาจากการ เลือกกันเองของบุคคลซึ่งมี ความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ ร่วมกัน หรือทำงานหรือ เคยทำงานด้านต่างๆ ที่ หลากหลายของสังคม
5. คุณสมบัติและ ลักษณะต้องห้ามของ ผู้สมัคร	- อายุ 40 ปี ขึ้นไป - สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่า ปริญญาตรีหรือเทียบเท่า - ต้องมีชื่ออยู่ในทะเบียน บ้านในจังหวัดที่สมัครรับ	- อายุ 40 ปี ขึ้นไป - สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่า ปริญญาตรีหรือเทียบเท่า - ต้องมีชื่ออยู่ในจังหวัดที่รับ เลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลา	- มีสัญชาติไทยโดยการเกิด - อายุ 40 ปี ขึ้นไป - มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ หรือทำงานในด้านที่สมัคร

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

เรื่อง	รัฐธรรมนูญ ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
	เลือกตั้ง มาแล้วเป็นเวลา ติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปี นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง หรือเกิดในจังหวัดที่สมัคร รับเลือกตั้ง หรือเคยศึกษา หรือรับราชการในจังหวัดที่ สมัครรับเลือกตั้ง ไม่น้อย กว่าสองปี - ไม่เป็นสมาชิกหรือผู้ดำรง ตำแหน่งอื่น ของพรรค การเมือง - ไม่เป็น ส.ส. หรือเคยเป็น ส.ส. และพ้นจากตำแหน่ง มาแล้วยังไม่เกินหนึ่งปีนับ ถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง - ไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิก วุฒิสภาในอายุของวุฒิสภา คราวก่อนการสมัครรับ เลือกตั้ง - ไม่เป็นบุคคลองห้ามมิให้ ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตาม รัฐธรรมนูญ	ติดต่อกันไม่น้อยกว่าห้าปีนับ ถึงวันสมัครเลือกตั้ง หรือเกิด ในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้ง หรือเคยศึกษาหรือรับราชการ ในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้ง ไม่น้อยกว่าห้าปี - ไม่เป็นบุพการี คู่สมรสหรือ บุตรของผู้ดำรงตำแหน่ง ส.ส. หรือผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมือง - ไม่เป็นสมาชิกหรือผู้ดำรง ตำแหน่งใดในพรรคการเมือง หรือเคยเป็นสมาชิกและพ้น มาแล้วยังไม่เกินห้าปีนับถึงวัน สมัครรับเลือกตั้ง หรือวันที่ ได้รับการเสนอชื่อ - ไม่เป็นบุคคลองห้ามมิให้ใช้ สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตาม รัฐธรรมนูญ - ไม่เป็นรัฐมนตรีหรือผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งมีใช้สมาชิกสภา ท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือเคยเป็น แต่พ้น จาก ตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วยังไม่ เกินห้าปี	ไม่น้อยกว่าสิบปี - ต้องเกิด มีชื่ออยู่ใน ทะเบียนบ้าน ทำงาน หรือ เคยทำงานหรือเคยศึกษา อยู่ในเขตอำเภอที่สมัครรับ เลือกเป็นเวลาไม่น้อยกว่า สองปีนับถึงวันสมัครรับ เลือก - ไม่เป็นบุคคลองห้ามมิให้ ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง - ไม่เป็นข้าราชการ - ไม่เป็น หรือ เคย เป็น สมาชิกสภาผู้แทน เว้นแต่ ได้พ้น จากการเป็นสมาชิก สภาผู้แทนมา แล้วไม่น้อย กว่าห้าปีนับถึงวันสมัครรับ เลือก - ไม่เป็น สมาชิก พรรค การเมือง - ไม่เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรง ตำแหน่งใด ใน พรรค การเมือง เว้นแต่ได้พ้นจาก การดำรงตำแหน่งในพรรค การเมืองมาแล้วไม่น้อยกว่า ห้าปีนับถึงวันสมัครรับ เลือก - ไม่เป็น หรือ เคย เป็น รัฐมนตรี เว้นแต่ได้พ้นจาก

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

เรื่อง	รัฐธรรมนูญ ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
			<p>การเป็นรัฐมนตรีมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือก</p> <ul style="list-style-type: none"> - ไม่เป็น หรือ เคยเป็น สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เว้นแต่ได้พ้นจากการเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือ ผู้บริหารท้องถิ่นมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือก - ไม่เป็นบุพการี คู่สมรส หรือ บุตร ของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทน สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาในคราวเดียวกัน หรือผู้ดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญ หรือในองค์กรอิสระ - ไม่เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญนี้ - ไม่เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกภาพสิ้นสุดลงมาแล้วยังไม่

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

เรื่อง	รัฐธรรมนูญ ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
			เกินสองปี จะเป็นรัฐมนตรีหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมิได้ เว้นแต่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามมาตรา 112 - ต้องไม่ฝักใฝ่หรือยอมตนอยู่ใต้อาณัติของพรรคการเมืองใดๆ ตามมาตรา 113
6. หน้าที่และอำนาจ	<ul style="list-style-type: none"> - กลั่นกรองกฎหมาย - เลือ ก หรือ ให้ ความ เห็นชอบในการแต่งตั้ง และ ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและดำรงตำแหน่งในองค์กรตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ เช่น ป.ป.ช., กกต. และศาลรัฐธรรมนูญ - ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยวิธีการ 1) การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดที่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ (ม.183) 2) ส.ว.ไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจง โดยไม่มีการลงมติ 	<ul style="list-style-type: none"> - กลั่นกรองกฎหมาย - ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้ง และถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและดำรงตำแหน่งในองค์กรตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ - ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยวิธีการ 1) ตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดที่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ (ม.156) 2) ส.ว.ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจง โดยไม่มีการลงมติ 	<ul style="list-style-type: none"> - กลั่นกรองกฎหมาย - เสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญ - แต่งตั้งและการตราข้อบังคับเกี่ยวกับการเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภา หรือคณะกรรมการการสามัญ - ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ 1)ตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดที่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ (ม.150) 2) ส.ว.ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาเพื่อให้

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
	เปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือชี้แจง 3) การตั้งคณะกรรมการ พิจารณา สอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด รวมทั้ง สอดส่อง การ ปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร ได้ (ม.189)	(ม.161) 3) การตั้ง คณะกรรมการ พิจารณา สอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด รวมทั้ง สอดส่อง การ ปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร แต่ ต้องไม่แทรกแซงอำนาจตุลาการ หรือการดำเนินงานของ องค์กรอิสระที่ปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจ	คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติ ตามมาตรา 153 - การให้ความเห็นชอบด้านอื่น ๆ 1) มีอำนาจในการประชุมร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทน ในการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ตามมาตรา 156

จากตารางเปรียบเทียบข้างต้น แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีบทบาทของวุฒิสภาเป็นผู้แทนของประชาชน ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีบทบาทของวุฒิสภาเป็นผู้แทนของกลุ่มผลประโยชน์หรือทางอาชีพ นอกจากนี้จะมีการเปลี่ยนแปลงที่มาของสมาชิกวุฒิสภาจากการเลือกตั้งโดยตรง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นการผสมระหว่างการเลือกตั้งและสรรหา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และได้เปลี่ยนเป็นการเลือกตั้งกันเองภายในกลุ่มแล้ว ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในส่วนของคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม ยังมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติบางประการให้สมาชิกวุฒิสภามีความห่างไกลจากพรรคการเมืองมากยิ่งขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับหน้าที่และอำนาจ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยหลักแล้วยังคงหลักการเดิมโดยกำหนดให้วุฒิสภามีหน้าที่และอำนาจในการเป็นสภากลั่นกรองและแต่งตั้ง ถอดถอน เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพียงแต่มีการ

ลดทอนอำนาจในการแต่งตั้งให้เหลือเพียงการให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบในรายชื่อที่เสนอมาเท่านั้น ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจแต่งตั้งและการตราข้อบังคับเกี่ยวกับการเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภา หรือ คณะกรรมการสามัญได้ ทั้งยังเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญ และมีอำนาจในการในการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ในส่วนของที่มาของวุฒิสภาโดยรูปแบบการสรรหาตามช่วงที่ 1 และการเลือกตั้งกันเองภายในกลุ่มตามช่วงที่ 2 ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ ยังคงเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ถึงความชอบธรรมและปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากที่มา หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภา ซึ่งผู้ศึกษาจะได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาที่เกิดจากการกำหนดที่มา หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ในบทต่อไป

บทที่ 5

วิเคราะห์เกี่ยวกับบทบาท ที่มา หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาไทย เปรียบเทียบกับวุฒิสภาต่างประเทศ

จากการศึกษาถึงทฤษฎี บทบาท ที่มา หน้าที่และอำนาจ ของวุฒิสภาต่างประเทศและของประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เห็นได้ว่าแต่ละประเทศต่างก็มีมูลเหตุ หน้าที่และอำนาจและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่แตกต่างกันไป ประเทศไทยได้กำหนดให้มีวุฒิสภามีรูปแบบเป็นสภาที่เลี้ยงให้แก่สภาผู้แทน และในบางกรณีก็เพื่อรักษาฐานอำนาจของคณะผู้ทำการรัฐประหาร โดยแม้ว่าตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันประเทศไทยเคยมีการกำหนดให้ใช้วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาทั้ง โดยการแต่งตั้ง เลือกตั้งจนกระทั่งใช้รูปแบบผสมดังเช่นในปัจจุบัน แต่ประเทศไทยก็ยังคงประสบปัญหาที่เกิดขึ้นจากที่มาของวุฒิสภาอยู่เสมอ ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงได้วิเคราะห์ถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากบทบาท ที่มา หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังนี้

5.1 บทบาทของวุฒิสภา

ก่อนจะกำหนดที่มา หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาได้นั้น จะต้องพิจารณาก่อนว่าวุฒิสภาควรมีรูปแบบเป็นเช่นไร เช่น วุฒิสภาในฐานะผู้แทนของชนชั้นสูงทางสังคม วุฒิสภาในฐานะผู้แทนของฝ่ายบริหารหรือในฐานะสภาพี่เลี้ยง วุฒิสภาในฐานะผู้แทนมลรัฐในระบบสหพันธรัฐ วุฒิสภาในฐานะผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วุฒิสภาในฐานะผู้แทนของกลุ่มผลประโยชน์หรือทางอาชีพ วุฒิสภาในฐานะผู้แทนของประชาชนทั้งหมด จึงจะกำหนดที่มา และหน้าที่และอำนาจของวุฒิสภา อันอาจส่งผลกระทบต่อหน่วยงาน องค์กร หรือบุคคลอื่นได้

สำหรับประเทศไทย ภายหลังจากคณะราษฎรได้ทำการยึดอำนาจและเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ในปี พ.ศ.2475 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามได้กำหนดให้ใช้ระบบรัฐสภาเป็นครั้งแรกเป็นระบบสภาเดียว ต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489 ได้กำหนดให้ใช้ระบบรัฐสภาเป็นระบบสภาคู่ โดยมีชื่อเรียกสภาที่สองว่า “พฤฒสภา” ให้พฤฒสภามาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม มีบทบาทวุฒิสภาในฐานะ

ผู้แทนของฝ่ายบริหารหรือในฐานะสภาที่เล็ง มีบทบาทในการยับยั้งร่างกฎหมาย เมื่อถูกยกเลิก รัฐธรรมนูญฉบับต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2490 จึงเปลี่ยนชื่อมาเป็น “วุฒิสภา” ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญไทยฉบับต่อมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 ก็ยังคงมีบทบาทวุฒิสภาในฐานะผู้แทนของฝ่ายบริหารหรือในฐานะสภาที่เล็ง โดยกำหนดให้วุฒิสภาทุกชุดมาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ เนื่องจากประเทศไทยในขณะนั้น ยังเป็นยุคเริ่มแรกของการใช้ระบบรัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ในขณะที่สมาชิกวุฒิสภาจะมาจากการคัดเลือกของนายกรัฐมนตรี ซึ่งเจตนารมณ์ของการมีสภาที่สองหรือวุฒิสภาก็เพื่อให้วุฒิสภาคอยช่วยเหลือสภาผู้แทนราษฎร ให้เป็นเสมือนที่เล็งที่จะช่วยประคองการดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎรให้ดำเนินไปตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ วุฒิสภาจึงมีรูปแบบในฐานะเป็นสภาที่เล็ง มีหน้าที่และอำนาจในการกลั่นกรองกฎหมายโดยเป็นสภากลั่นกรอง แต่กลับไปรับใช้อำนาจการเมืองแทน โดยมีบทบาทสำคัญในการเป็นผู้ค้ำจุนอำนาจและสร้างเสถียรภาพให้แก่รัฐบาล เพราะมาจากการคัดเลือกของนายกรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอชื่อขึ้นทูลเกล้าฯ แต่งตั้ง จึงทำให้วุฒิสภาทุกชุดจนถูกขนานนามว่าเป็นสภาตรายาง การแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจึงเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง การตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารโดยวุฒิสภาจึงไม่สามารถกระทำได้อย่างแท้จริง

ในช่วงที่ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 เกิดกระแสเรียกร้องให้มีการปฏิรูประบบการเมือง เนื่องจากว่าระบบรัฐสภาที่ผ่านมาของไทยมีปัญหา คือ ฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถถ่วงดุลตรวจสอบฝ่ายบริหารได้ จึงต้องเปลี่ยนบทบาทให้วุฒิสภาเป็นองค์กรที่คานอำนาจกับสภาผู้แทนราษฎร ไม่ให้วุฒิสภาเป็นฐานของรัฐบาลอีกต่อไป ระหว่างการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 สภาร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้วุฒิสภามีบทบาทวุฒิสภาในฐานะผู้แทนของประชาชนทั้งหมด เช่นเดียวกับวุฒิสภาญี่ปุ่น ซึ่งกำหนดรูปแบบให้วุฒิสภาญี่ปุ่นเป็นผู้แทนของประชาชนทั้งหมด อันเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการมีสภาที่สองหรือวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรญี่ปุ่น ค.ศ.1946 เพื่อให้วุฒิสภาเป็นที่สภาที่สองที่มีบทบาทในการทักท้วงหน่วยงานฝ่ายบริหารและสภาผู้แทนราษฎร พิจารณากลั่นกรองกฎหมาย และตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารให้เป็นอย่างมีประสิทธิภาพ โดยวุฒิสภาญี่ปุ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ซึ่งวุฒิสภาไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเช่นเดียวกันกับประเทศญี่ปุ่น โดยได้กำหนดเจตนารมณ์ของการมีวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภาเป็นหน้าที่การตรวจสอบเป็นหลัก แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าสมาชิกวุฒิสภาเป็นเครือญาติกับนักการเมือง และสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่ มีฐานมาพรรคการเมือง จึงทำให้วัตถุประสงค์ของการ

ตรวจสอบจึงไม่เกิดขึ้น เพราะเป็นฐานอำนาจเดียวกัน มีการแทรกแซงจากนักการเมืองและพรรคการเมืองมาตั้งแต่การเลือกตั้งจนถึงการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้สมาชิกวุฒิสภาไม่มีความเป็นอิสระจากพรรคการเมืองจึงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ทำให้ระบบการตรวจสอบนักการเมืองเสียไปทั้งระบบ วุฒิสภาจึงกลายเป็นสถาบันการเมืองที่ประสบความล้มเหลวในการเป็นสภาตรวจสอบ

เมื่อเกิดปัญหาดังที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ประกอบกับเกิดปัญหาขัดแย้งทางการเมือง จึงทำให้เกิดการรัฐประหาร ในวันที่ 19 กันยายน 2549 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ร่างขึ้นโดยใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 เป็นแม่แบบ โดยได้แก้ไขสาระสำคัญเกี่ยวกับวุฒิสภาจากเดิมไว้หลายประการรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยสองสภา คือ วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร และได้กำหนดให้วุฒิสภามีบทบาทวุฒิสภาในฐานะผู้แทนของประชาชนทั้งหมดเช่นเดิม แต่ได้บัญญัติให้มีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาเข้ามาเป็นองค์ประกอบร่วมกับสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งในสัดส่วนที่เท่าเทียมกัน เพื่อให้โอกาสแก่ประชาชนทุกภาคส่วนทุกสาขาอาชีพได้มีบทบาทในการทำหน้าที่ของวุฒิสภาให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติได้อย่างรอบคอบ ให้มีดุลยภาพระหว่างกัน และยังกำหนดให้วุฒิสภามีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบถ่วงดุลกับสภาผู้แทนราษฎร แต่ตามข้อเท็จจริงนั้น เมื่อสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งและการสรรหา ทำให้เกิดปัญหาโดยสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง แม้จะเป็นผู้แทนของประชาชน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน จะคล้อยตามการตัดสินใจและการใช้ดุลยพินิจทางการเมืองของพรรคการเมือง และสภาผู้แทนราษฎร เช่นเดียวกับวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ส่วนกลุ่มสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาก็มักจะมีแนวโน้มที่เป็นฝ่ายตรงกันข้ามกับรัฐบาล ก็ทำให้เกิดความแตกแยกในองค์กร และทำให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยต่อสังคม ว่าวุฒิสภามีหน้าที่ดูแลรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติ หรือแท้จริงแล้วเป็นแค่ผลประโยชน์ทางการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยมีการกำหนดบทบาทของวุฒิสภาไว้ 2 ช่วงโดยช่วงแรกกำหนดให้วุฒิสภามีฐานะเป็นผู้แทนของฝ่ายบริหารหรือในฐานะสภาที่เลี้ยง ซึ่งกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง และช่วงที่สองกำหนดให้วุฒิสภามีรูปแบบในฐานะเป็นผู้แทนของกลุ่มผลประโยชน์หรือทางอาชีพ กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยการเลือกตั้งกันเองของกลุ่มบุคคลตามสาขาอาชีพ ทั้งยังกำหนดให้วุฒิสภามีหน้าที่และอำนาจในการเป็นสภาตรวจสอบ และเป็นตัวแทนกลุ่มสาขาอาชีพต่าง ๆ

ผู้ศึกษาเห็นว่า วุฒิสภาเป็นองค์กรที่สามารถทำให้การปฏิรูปการเมืองบรรลุเป้าหมายได้ ระบบรัฐสภาไทยจึงยังคงควรเป็น ระบบสภาคู่ อันประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เพราะระบบสภาคู่ทำให้เกิดการตรวจสอบและสร้างดุลยภาพระหว่างสองสภา ส่วนวุฒิสภาควรมีรูปแบบในฐานะเป็นผู้แทนของกลุ่มผลประโยชน์หรือทางอาชีพ วุฒิสภาควรจะมาจกตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ที่หลากหลาย กลุ่มผลประโยชน์ยังช่วยส่งเสริมประชาธิปไตยโดยประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของกลุ่ม กลุ่มผลประโยชน์ก็ทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์และเป็นปากเป็นเสียงแทนประชาชนพลเมืองของกลุ่มด้วย ป้องกันการผูกขาดอำนาจทางการเมืองและไม่เป็นการสะท้อนภาพเดียวกันกับสภาผู้แทนราษฎร แต่จะต้องเป็นองค์กรที่ถ่วงดุลและคานอำนาจกับสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น วุฒิสภาก็ย่อมมีที่มาจากแหล่งใดก็ได้แล้วแต่ความเหมาะสม และผู้ศึกษาเห็นว่า เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นตัวแทนของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นในการปฏิบัติหน้าที่นิติบัญญัติได้โดยตรง สามารถมองเห็นถึงปัญหา ความต้องการ และความจำเป็นต่าง ๆ ของประชาชนในเขตท้องที่ของตนเป็นอย่างดี วุฒิสภาควรมีความเชื่อมโยงกับท้องถิ่นด้วย เช่นเดียวกับวุฒิสภาฝรั่งเศส โดยรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958 ได้กำหนดบทบาทของวุฒิสภาฝรั่งเศส ให้เป็นผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม อันเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการมีสภาที่สองหรือวุฒิสภาของประเทศฝรั่งเศส เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกนั้นเป็นตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อการถ่วงดุลและตรวจสอบฝ่ายบริหาร ซึ่งการที่วุฒิสภาไทยมีรูปแบบในการเป็นผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกับวุฒิสภาฝรั่งเศสอีกประเภทหนึ่งด้วยนั้น จะทำให้วุฒิสภาไทยมีความหลากหลายจากทางกลุ่มสาขาอาชีพ ทั้งยังมีตัวแทนจากท้องถิ่นต่าง ๆ มาช่วยในการถ่วงดุลกฎหมายให้มีประสิทธิภาพ เป็นไปตามสถานการณ์ของสังคมในปัจจุบัน ทำให้สามารถมองภาพรวม ความจำเป็นและความต้องการต่าง ๆ ของประชาชนได้กว้างขึ้น อันจะทำให้การเมืองไทยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

5.2 ที่มาของวุฒิสภา

ในเรื่องที่มาของสมาชิกวุฒิสภานั้น ต้องพิจารณาถึงบทบาท หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภา เป็นสำคัญว่าต้องการให้วุฒิสภามีบทบาท หน้าที่และอำนาจเป็นอย่างไร จึงจะกำหนดที่มาของวุฒิสภาได้ สำหรับที่มาของวุฒิสภาไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 กำหนดให้วุฒิสภามีรูปแบบเป็นผู้แทนของประชาชน มีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน โดยเจตนารมณ์ของการมีวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภาเป็นหน้าที่การตรวจสอบเป็นหลัก โดยจะให้มีการถ่วงดุลกันระหว่างฝ่าย

บริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ มีการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างองค์กรทางการเมือง วุฒิสภาจึงเป็นองค์กรทางการเมืองหนึ่งที่สามารถออกแบบให้ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้ ซึ่งหากกำหนดให้วุฒิสภามีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบ และถ่วงดุลอำนาจกับฝ่ายบริหาร วุฒิสภาควรมีความเชื่อมโยงกับประชาชนเช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร แต่หากวุฒิสภามีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงเช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร จึงทำให้ทั้งสองสภาเสมือนเป็นสภาเดียวกัน จึงควรกำหนดที่มาของวุฒิสภา ให้มีความหลากหลายในวุฒิสภา เพื่อให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันของระบบสองสภาให้มีประสิทธิภาพ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 กำหนดวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน อันเป็นไปตามทฤษฎีประชาธิปไตยถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ผู้แทนของประชาชนจึงต้องมาจากการเลือกตั้ง โดยกำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งประชาชนเป็นผู้เลือกโดยตรงจำนวน 200 คน โดยใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และคำนวณเกณฑ์จำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่แต่ละจังหวัดพึงมีตามสัดส่วนจำนวนประชากร และกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเลือกผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาได้เพียงหนึ่งคน วุฒิสภามารัฐธรรมนูญฉบับนี้มีหน้าที่หลักในการกลั่นกรองกฎหมายและควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน มีอำนาจเลือกและแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบ และมีอำนาจถอดถอนข้าราชการ นักการเมือง และเจ้าหน้าที่ในองค์กรตรวจสอบต่าง ๆ ซึ่งจากที่มาดังกล่าวจะทำให้วุฒิสภามีจุดเชื่อมโยงกับประชาชนโดยตรง และเป็นบุคคลที่มาจากในแต่ละจังหวัด ทำให้วุฒิสภามีความรู้ถึงสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในเขตของตนได้ แต่จากการศึกษาพบว่าสมาชิกวุฒิสภาเป็นกลุ่มเดียวกันกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีหัวคะแนนกลุ่มเดียวกัน สมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่จึงมีความเกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองหรือนักการเมือง ทำให้วุฒิสภาไม่เป็นอิสระจากพรรคการเมือง ในการเลือกตั้งครั้งแรกเมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2543 ข้อเท็จจริงปรากฏว่าวุฒิสภาเป็นเครือญาติกับนักการเมือง ประมาณ 20 คน 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 คน¹²⁰ ซึ่งเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ต้องการให้วุฒิสภามีอำนาจหลักเป็นสภาตรวจสอบ แต่วุฒิสภากลับใช้หน้าที่และอำนาจไปในทางเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อพรรคการเมืองและนักการเมืองอีกด้วย และในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งใน

¹²⁰ “เลือกตั้ง ส.ว. สะท้อนภาพรัฐบาลตามเจตนารมณ์ประชาชน,” มติชน (6 มีนาคม 2543) อ้างถึงใน เกียรติภูมิ นิลสุข, *เรื่องเดิม*, หน้า 221.

องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจต่าง ๆ ซึ่งองค์กรเหล่านี้ต่างมีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน แต่เมื่อบุคคลผู้ได้รับการแต่งตั้งให้ใช้อำนาจกลับเป็นบุคคลกลุ่มเดียวกับนักการเมือง จึงทำให้การควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินไม่มีประสิทธิภาพขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ส่วนในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ผู้ได้รับเลือกหากได้รับการสนับสนุนจากมีฐานเสียงของนักการเมืองในเขตการเลือกตั้งของตนนั้น ก็จะทำให้ได้รับเลือกตั้ง โดยอาศัยฐานเสียงและแรงสนับสนุนจากพรรคการเมือง ทำให้วุฒิสภาขาดผู้มีความรู้ความสามารถ และจากการที่วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรง ทำให้ไม่เกิดความหลากหลายในวุฒิสภา โดยวุฒิสภาไม่อาจครอบคลุมถึงกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม บุคคลบางกลุ่มไม่ว่าจะเลือกตั้งอย่างไร ไม่เคยได้รับเลือกตั้งเข้ามาได้เลย หรือได้มาจำนวนน้อย ทำให้ไม่มีตัวแทนของกลุ่มสาขาอาชีพต่าง ๆ ขาดความหลากหลายทางอาชีพ หากได้กลุ่มที่มีความหลากหลายเหล่านี้ก็จะเป็นการเสริมข้อบกพร่องของสภาผู้แทนราษฎรด้วย เนื่องจากในสภาผู้แทนราษฎรอาจไม่มีกลุ่มเหล่านี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มีเจตนารมณ์เพื่อให้การใช้อำนาจนิติบัญญัติเป็นไปด้วยความถูกต้องและรอบคอบยิ่งขึ้น กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งส่วนหนึ่งและการสรรหาอีกส่วนหนึ่ง ให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด โดยใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งและให้มีสมาชิกวุฒิสภาจังหวัดละหนึ่งคน โดยให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้หนึ่งเสียงและให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ ส่งผลให้ประชาชนในจังหวัดเป็นฐานที่มาของสมาชิกวุฒิสภาทำให้วุฒิสภากลายเป็นผู้แทนของจังหวัด 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 คน มีวุฒิสภาได้ 1 คนเท่ากัน ซึ่งทำให้ผู้ที่จะมีสิทธิเลือกตั้งในจังหวัดใหญ่ ๆ มีประชากรมากไม่กล้าตัดสินใจ เพราะพื้นที่กว้างใหญ่ หาเสียงยาก และไม่ทั่วถึง โอกาสได้รับเลือกตั้งมีน้อย ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภายังคงอาศัยฐานเสียงของนักการเมืองอยู่ บุคคลที่มีความรู้ความสามารถ ฐานเสียงของนักการเมืองไม่ได้ จึงไม่อยากสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งบุคคลประเภทนี้ยังมีไม่น้อย เป็นที่น่าเสียดายความรู้ความสามารถของบุคคลเหล่านี้ ในการเลือกตั้งวุฒิสภาจึงอาจไม่ได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถหรือมีประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภา

วุฒิสภาที่มาจากการสรรหาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มีจำนวน 74 คน โดยให้คณะกรรมการสรรหาจำนวน 7 คน จะเป็นผู้สรรหาสมาชิกวุฒิสภา โดยจะคัดเลือกจากบัญชีรายชื่อที่คณะกรรมการการเลือกตั้งรวบรวมมาจากการเสนอชื่อขององค์กรภาควิชาการ ภาครัฐภาคเอกชน ภาควิชาชีพ และภาคอื่นที่เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติการตามหน้าที่และอำนาจของวุฒิสภา แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดให้ตุลาการ และองค์กรอิสระอื่นให้เข้ามามีส่วนร่วมในการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา จึงทำให้ถูกข้อครหาว่าวุฒิสภาดังกล่าวเป็นฐานอำนาจของกลุ่มบุคคลผู้คัดเลือกวุฒิสภาเข้ามา อีกทั้งวุฒิสภาที่มาจากการสรรหา ถือไม่ได้ว่าไม่มีจุดเชื่อมโยงกับประชาชนเลย ประชาชนไม่ทราบที่มาและข้อมูลเกี่ยวกับตัววุฒิสภาที่มาจากการสรรหา ต่างจากการเลือกตั้ง ซึ่งประชาชนแสดงออกถึงเจตนาารมณ์ในทางการเมืองโดยการให้ความยินยอม การตัดสินใจเลือกบุคคลเข้าทำหน้าที่ทางการเมืองจำเป็นต้องทราบแนวความคิด อุดมการณ์ ทัศนะทางการเมืองเศรษฐกิจ และสังคมของผู้รับสมัคร เพราะการทำหน้าที่ที่ถ่วงรอกกฎหมาย รวมตลอดจนการแต่งตั้งถอดถอนบุคคล เป็นการใช้ดุลพินิจมาจากพื้นฐานแนวความคิดและอุดมการณ์ การไม่ทราบข้อมูลต่าง ๆ อย่างเพียงพอ ย่อมทำให้เกิดความสงสัย ซึ่งกระบวนการสรรหาคณะกรรมการสรรหา 7 คน พิจารณาจากองค์กรต่าง ๆ นับพันคนคณะกรรมการสรรหาไม่สามารถรู้จักบุคคลที่ถูกเสนอได้ทั้งหมดการใช้อำนาจดุลพินิจแทนประชาชนหลายแสนคนในการสรรหา และมีอำนาจถอดถอนได้ ทำให้มีการกล่าววาระบบการได้มาของวุฒิสภาสรรหาไม่เป็นประชาธิปไตย

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 กำหนดเจตนาารมณ์ของการมีวุฒิสภา โดยกำหนดให้วุฒิสภาเป็นตัวแทนของกลุ่มสาขาอาชีพ อันจะช่วยให้พิจารณาร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนให้รอบคอบรอบด้านมากยิ่งขึ้นตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรากฎหมาย เพราะสมาชิกสภาผู้แทนเป็นตัวแทนพื้นที่และเป็นตัวแทนพรรค การพิจารณาร่างกฎหมายจึงยังขาดมุมมองของภาคส่วนอื่นที่หลากหลายของสังคมอันจะทำให้กฎหมายต่าง ๆ มีความรอบคอบมากขึ้น โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาโดยแบ่งออกได้เป็นสองช่วงเวลา กล่าวคือ

ช่วงที่ 1 ตามบทเฉพาะกาลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 269 กำหนดวิธีการได้มาของวุฒิสภามาจากการดำเนินการจัดให้มีการเลือกสมาชิกวุฒิสภาของคณะกรรมการเลือกตั้งจำนวน 50 คน และมาจากการคัดเลือกของคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 194 คน รวมกับผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารอากาศ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งวุฒิสภาเป็นเวลา 5 ปีนับแต่วันที่มีพระบรมราชโองการแต่งตั้ง โดยวุฒิสภาในวาระเริ่มแรกมี

หน้าที่และอำนาจในการพิจารณาและการกลั่นกรองกฎหมาย การตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน และการให้คำแนะนำหรือการให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งยังมีหน้าที่และอำนาจการให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี วุฒิสภาของประเทศไทยในช่วงที่ 1 นี้ ถือได้ว่ามีบทบาทของวุฒิสภาเป็นฐานะสภาที่เลี้ยง แต่กลับกำหนดอำนาจให้วุฒิสภามีอำนาจบางอย่างเพิ่มมากขึ้น อันส่งผลให้เป็นการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวไม่มีความเชื่อมโยงกับประชาชน และทำให้ไม่เป็นตามหลักประชาธิปไตย

ส่วนการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาช่วงที่ 2 เมื่ออายุของวุฒิสภาชุดแรกครบกำหนด 5 ปีนับแต่วันที่มีพระบรมราชโองการแต่งตั้ง ให้ดำเนินการเลือกสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา 107 กล่าวคือให้ดำเนินการเลือกสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 200 คน ซึ่งมาจากการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคม โดยในการแบ่งกลุ่มต้องแบ่งในลักษณะที่ทำให้ประชาชนซึ่งมีสิทธิสมัครรับเลือกทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ โดยในการแบ่งกลุ่ม จำนวนกลุ่ม และคุณสมบัติของบุคคลในแต่ละกลุ่ม การสมัครและรับสมัคร หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกกันเอง การได้รับเลือก จำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่จะพึงมีจากแต่ละกลุ่มการขึ้นบัญชีสำรอง การเลื่อนบุคคลจากบัญชีสำรองขึ้นดำรงตำแหน่งแทน และมาตรการอื่นใดที่จำเป็นเพื่อให้การเลือกกันเองเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้การเลือกตั้งกล่าวเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จะกำหนดมิให้ผู้สมัครในแต่ละกลุ่มเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกัน หรือจะกำหนดให้มีการคัดกรองผู้สมัครรับเลือกด้วยวิธีการอื่นใดที่ผู้สมัครรับเลือกมีส่วนร่วมในการคัดกรองก็ได้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561 ตามมาตรา 11 จากการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทยในช่วงที่ 2 นี้ จะเห็นได้ว่า เป็นการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยการเลือกตั้งกันเองของบุคคลที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคม โดยประชาชนในประเทศซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย มีสิทธิลงสมัครรับเลือกเพื่อที่จะเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ทุกคน หากเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติ และเป็นบุคคลที่ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561 กำหนดไว้ โดยผู้สมัครแต่ละคนมีสิทธิสมัครเพื่อเข้ารับเลือกในกลุ่มตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561 มาตรา 11 ได้เพียงกลุ่มเดียวและอำเภอเดียวเท่านั้นตามมาตรา 15 แล้วจะมีการเลือกตั้งกันเองในกลุ่มผู้สมัครดังกล่าวในระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศ ตามมาตรา

40, 41 และ 42 ต่อไป ซึ่งเป็นการให้เสรีภาพต่อผู้สมัครในการที่จะเลือกผู้แทนซึ่งจะเข้าไปเป็นตัวแทนของกลุ่มในระดับอำเภอ เพื่อเป็นตัวแทนกลุ่มในการไปคัดเลือกกันเองในระดับจังหวัด และเพื่อให้ได้รับคัดเลือกกันเองในระดับประเทศ เพื่อให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาต่อไป อันเป็นไปตามหลักประชาธิปไตยเสรี และประชาชนทุกคนย่อมต้องยอมรับในเสียงของประชาชนส่วนมาก อันเป็นไปตามหลักเสียงข้างมากด้วย ซึ่งการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยการเลือกตั้งกันเองของกลุ่มบุคคลนั้น แม้จะไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรง เลือกตั้งโดยอ้อม หรือหรือเลือกตั้งแบบผสมก็ตาม แต่ยิ่งถือว่ามีคุณสมบัติคล่องต่อหลักประชาธิปไตยอยู่ ทำให้วุฒิสภาชุดดังกล่าวเกิดความหลากหลายทางสาขาอาชีพ

ซึ่งจากการศึกษาถึงรายละเอียดของวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาสหรัฐอเมริกา สมาชิกวุฒิสภาฝรั่งเศส และสมาชิกวุฒิสภาญี่ปุ่น แต่ละประเทศ สมาชิกวุฒิสภามีความเกี่ยวข้องกับพื้นที่อันเป็นที่ถิ่นที่เกิดหรือถิ่นที่ตนอาศัย อันทำให้ได้รู้ถึงรายละเอียด ความต้องการต่าง ๆ ของประชาชนในพื้นที่ของตน โดยวุฒิสภาสหรัฐอเมริกาประกอบด้วยสมาชิกจากแต่ละรัฐมีจำนวนรัฐละ 2 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน วุฒิสภาฝรั่งเศส มีที่มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม โดยวุฒิสภาก็เป็นตัวแทนขององค์กรปกครองท้องถิ่นในสาธารณรัฐ ประชาชนชาวฝรั่งเศสที่อยู่นอกสาธารณรัฐต้องมีผู้แทนในวุฒิสภา โดยคณะผู้เลือกตั้ง โดยวิธีเลือกตั้งใช้ระบบผสม คือ ในจังหวัดที่มีสมาชิกวุฒิสภาได้ไม่เกิน 3 คน ใช้วิธีลงคะแนนระบบเสียงข้างมาก 2 รอบ โดยในรอบแรก ผู้ได้รับเลือกจะต้องได้คะแนนเสียงข้างมากของคะแนนเสียงทั้งหมดและต้องไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของผู้มีสิทธิออกเสียงตามบัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้ง ในรอบสองผู้ได้รับเลือก ได้แก่ ผู้ได้คะแนนเสียงมากที่สุดโดยเรียงตามลำดับ ส่วนสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นผู้แทนคนฝรั่งเศสที่อยู่นอกประเทศใช้วิธีพิเศษกล่าวคือ คนฝรั่งเศสเหล่านี้มีจำนวนประมาณ 1.5 ล้านคน มีสมาชิกวุฒิสภาได้ 12 คน โดยให้คณะกรรมการระดับสูงของคนฝรั่งเศสนอกประเทศ เสนอรายชื่อคนและให้วุฒิสภาลงมติรับหรือไม่รับรายชื่อนั้น แต่วุฒิสภาเองจะเสนอชื่อขึ้นมาใหม่ไม่ได้ และในกรณีวุฒิสภาลงมติไม่รับ คณะกรรมการระดับสูงของคนฝรั่งเศสนอกประเทศต้องเสนอรายชื่อใหม่จนกว่าจะรับไว้ และสุดท้ายวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาญี่ปุ่นนั้น ได้มาโดยวิธีการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเพื่อเป็นตัวแทนของประชาชน โดยแบ่งวิธีการได้มาตามลักษณะการเลือกตั้งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จำนวน 146 คน ซึ่งแบ่งตามการแบ่งเขตปกครองที่มีอยู่ 47 เขต โดยจำนวนสมาชิกขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในแต่ละเขต และมาจากการเลือกตั้งตามเขตเลือกตั้งระดับชาติหรือแบบบัญชีรายชื่อ จำนวน 96 คน โดยใช้ประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง

ผู้ศึกษาเห็นว่า ที่มาของวุฒิสภาไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 แม้จะมีเจตนารมณ์ของการมีสภาที่สอง ที่ให้วุฒิสภาเป็นสภาซึ่งทำให้มีความหลากหลายทางสาขาอาชีพ อัน

จะช่วยให้พิจารณาร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนให้รอบคอบรอบด้านมากยิ่งขึ้น แต่อาจเกิดปัญหาดังนี้

1. แม้การเลือกกันเองของกลุ่มบุคคลดังกล่าว จะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ แต่การจะได้เป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือไม่ ขึ้นอยู่กับว่าบุคคลผู้สมัครจะได้รับความนิยมในกลุ่มอาชีพนั้น ๆ มากน้อยเพียงใด ยกตัวอย่าง กรณีของ 'นาย ก' (นามสมมติ) ที่มีอาชีพเป็นแพทย์ อยากจะเป็นสมาชิกวุฒิสภา นาย ก ก็ต้องพิจารณาว่าสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากกลุ่มการสาธารณสุข มีกี่ที่นั่ง มีโควตาเท่าไร เช่น ถ้าการสาธารณสุข มีที่นั่งในวุฒิสภา 10 ที่นั่ง แต่มีคนสมัครทั่วประเทศ 1000 คน โอกาสที่ นาย ก จะได้นั่งในสภามีค่าเท่ากับ 1 ใน 100 ทั้งนี้ยังคงต้องมีการคัดเลือกกันเองถึงสามระดับ ตั้งแต่อำเภอ จังหวัด และประเทศ ซึ่งจำนวนผู้สมัครก็จะแตกต่างกันออกไปตามแต่ละพื้นที่ อันเป็นการเพิ่มความยากลำบากเข้าไปอีกในการได้รับคัดเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา

ทั้งในการทำการคัดเลือกในแต่ละระดับอาจต้องมีขั้นตอนที่เยอะทำให้เกิดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา และเวลาในการเลือกตั้งใช้เวลานานทำให้เกิดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานมาก ส่งผลกระทบต่อผู้ที่สมัครสมาชิกวุฒิสภาต้องเสียค่าใช้จ่ายจำนวนมากทำให้ผู้ที่จะมาสมัครคัดเลือกต้องเป็นผู้มีฐานะการเงินที่ดี ดังนั้นประชาชนทั่วไปไม่มีโอกาสก็เป็นตัวแทนสมาชิกวุฒิสภาได้ กรณีจึงไม่สอดคล้องกับหลักการมีสิทธิและเสรีภาพในการมีส่วนร่วมของประชาชน

2. การเลือกกันเองของกลุ่มบุคคลดังกล่าว แม้จะไม่ได้ใช้ระบบการเลือกตั้ง แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า จะลดปัญหาการซื้อเสียง ทั้งอาจเป็นการเพิ่มโอกาสในการซื้อเสียงได้ง่ายขึ้น เพราะจำนวนคนที่ผู้สมัครที่ต้องการจะซื้อเสียงมีขนาดเล็กกลง กล่าวคือ หากเป็นระบบการเลือกตั้ง ผู้สมัครชิงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาจะต้องมั่นใจว่า ตนจะได้รับเสียงจากประชาชนตามจำนวนประชากรในแต่ละพื้นที่ซึ่งมีขนาดใหญ่ แต่พอเปลี่ยนเป็นการคัดเลือกกันเองของกลุ่มบุคคล ยิ่งกลุ่มอาชีพใดมีผู้สมัครน้อย การซื้อเสียงก็จะยิ่งทำได้ง่ายมากขึ้นไปอีก

3. ในการเลือกกันเองของกลุ่มบุคคลดังกล่าว แม้จะมีการเปิดโอกาสให้ผู้สมัครได้ลงสมัครตั้งแต่ในระดับอำเภอ และต้องมีการคัดเลือกต่อไปเพื่อเป็นตัวแทนระดับอำเภอ ระดับจังหวัด เพื่อไปคัดเลือกในระดับประเทศในการเป็นสมาชิกวุฒิสภานั้นก็ตาม แต่ไม่อาจมั่นใจได้ว่า สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการคัดเลือกจะเป็นไปตามกลุ่มอาชีพที่หลากหลาย อาจไม่ได้มาจากเขตพื้นที่ที่หลากหลาย เนื่องจากการเลือกตั้งกันเองในแบบไขว้กัน ผู้ได้รับคัดเลือกจากระดับอำเภอหรือจากจังหวัดนั้น อาจจะไม่ได้รับคัดเลือกในระดับประเทศก็ได้

ผู้ศึกษาเห็นว่า ประเทศไทยเคยใช้วุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง วุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง วุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งผสมกับสรรหามาหมดแล้ว ต่างก็ประสบกับปัญหาทั้งสิ้น สมาชิกวุฒิสภา

ที่มาจาก การแต่งตั้งก็ดี สรรหาก็คดีจะมีปัญหาในเรื่องความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยของวุฒิสภา ส่วนวุฒิสภาที่มาจาก การเลือกตั้งนั้นแม้จะมีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตย แต่ก็มีฐานเสียงหรือ หัวคะแนนเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้วุฒิสภาไม่ได้เป็นองค์กรที่เข้ามาช่วยถ่วงดุลและ คานอำนาจกับสภาผู้แทนราษฎรเพราะมาจากฐานเสียงเดียวกันในทางการเมือง วิธีการเลือกตั้งจึงไม่ อาจสะท้อนบทบาทหน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาในแง่ของการเป็นองค์กรถ่วงดุลได้ ดังนั้นเพื่อให้ สมาชิกวุฒิสภาเป็นตัวแทนของประชาชนในแต่ละท้องที่ในการปฏิบัติหน้าที่นิติบัญญัติได้โดยตรง สามารถมองเห็นถึงปัญหา ความต้องการ และความจำเป็นต่าง ๆ ของประชาชนในเขตท้องที่ของตน เป็นอย่างดี และเพื่อให้วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาเป็นไปตามหลักประชาธิปไตย วิธีการได้มาซึ่ง สมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทยส่วนหนึ่งจึงควรมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม โดยแต่ละจังหวัดจะจัดให้ ผู้นำท้องถิ่นในทุกท้องที่ทั่วจังหวัด มาเลือกตั้งตัวแทนผู้นำท้องถิ่นจังหวัดละ 1 คน โดยเลือกจาก ตัวแทนผู้นำท้องถิ่นในจังหวัดนั้น ๆ ส่วนสมาชิกวุฒิสภาอีกส่วนหนึ่ง ให้มาจากการเลือกกันเองของ กลุ่มบุคคล เพื่อให้มองเห็นมุมมองของภาคส่วนอื่นที่หลากหลายของสังคมจากกลุ่มสาขาอาชีพต่าง ๆ ผ่านทางตัวแทนของกลุ่มบุคคลนั้น อันจะช่วยให้สามารถมองเห็นถึงปัญหา ความต้องการ และความ จำเป็นต่าง ๆ ของประชาชนในกลุ่มอาชีพของตนเป็นอย่างดี ซึ่งจากวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาทั้ง สองแบบ จะทำให้ประชาชนสามารถเข้าไปทำหน้าที่นิติบัญญัติได้โดยตรง ช่วยให้พิจารณา ร่าง กฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนให้รอบคอบรอบด้านมากยิ่งขึ้น

จากกรณีปัญหาเรื่องวุฒิสภาไม่มีความเป็นอิสระจากพรรคการเมือง ผู้ศึกษาเห็นควรว่า จึง ต้องมีการกำหนดเรื่องคุณสมบัติของผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครคัดเลือก เป็นสมาชิกวุฒิสภาไว้เช่นเดียวกัน แต่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ได้เพิ่ม คุณสมบัติโดยให้บุคคลผู้สมัครมีสัญชาติไทยโดยการเกิด ต้องเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ และ ประสบการณ์หรือทำงานในด้านที่สมัครไม่น้อยกว่า 10 ปี โดยในส่วนลักษณะต้องห้ามนั้น ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้ผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภา ไม่เป็นสมาชิกหรือ ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทน หรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทน และ พ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนแล้วยังไม่เกิน 1 ปี นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง ไม่เป็นหรือเคยเป็น สมาชิกวุฒิสภาในอายุคราวก่อนการสมัครรับเลือกตั้ง และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้กำหนดส่วนลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครไว้ว่า ต้องไม่เป็นบุพการี คู่สมรสหรือบุตรของ ผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ไม่เป็นรัฐมนตรีหรือผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองอื่น ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือเคยเป็นแต่พ้นจาก ตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วยังไม่เกินห้าปี โดยจากการศึกษาพบว่า การที่กำหนดไม่ให้สมาชิกวุฒิสภาต้อง

ไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภามาก่อนนั้น เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้ผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาก่อนมีฐานเสียอยู่ในเขตจังหวัดที่ตนได้รับเลือก และจากการกำหนดว่าต้องไม่เป็นบุพการี คู่สมรสหรือบุตรของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เนื่องจากจะทำให้สมาชิกวุฒิสภามีความใกล้ชิดกับกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองทั้งจากฝ่ายรัฐบาล และฝ่ายค้าน กลายเป็นสภาผิวเมีย สภาเครือญาติ เป็นการเปิดช่องให้พรรคการเมืองเข้ามาแทรกแซงในสภาสูงได้ โดยการส่งคนของพรรคการเมืองนั้นหรือผู้ที่ไว้วางใจลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ทำให้การทำหน้าที่วุฒิสภาขาดความอิสระและเป็นกลาง

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ตามมาตรา 108 ได้กำหนดส่วนลักษณะต้องห้ามของผู้ลงสมัครไว้เพิ่มเติม โดยต้องไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เว้นแต่ได้พ้นจากการเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือก ไม่เป็นข้าราชการ ไม่เป็นบุพการี คู่สมรส หรือบุตรของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทน สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาในคราวเดียวกัน หรือผู้ดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญหรือในองค์กรอิสระ และต้องไม่ฝักใฝ่หรือยอมตนอยู่ใต้อาณัติของพรรคการเมืองใด ๆ โดยสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ในช่วงแรก คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภาในการคัดเลือกสมาชิกวุฒิสภาโดยคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ให้คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา คัดเลือกบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถที่เหมาะสมในอันจะเป็นประโยชน์แก่การปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาและการปฏิรูปประเทศมีจำนวนไม่เกิน 400 คน โดยมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 108 แต่มีให้นำความในมาตรา 108 ข. ลักษณะต้องห้าม (6) ในส่วนที่เกี่ยวกับการเป็นหรือเคยเป็นรัฐมนตรีมาใช้บังคับ และคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาโดยตำแหน่งผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาโดยตำแหน่ง คือ ผู้ดำรงตำแหน่ง 6 ตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 108 แต่มีให้นำความในมาตรา 108 ข. ลักษณะต้องห้าม (2) มาใช้บังคับ คือ การเป็นข้าราชการมาใช้บังคับแก่ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาโดยตำแหน่ง และมีให้นำความในมาตรา 184 (1) และมีให้นำความในมาตรา 185 มาใช้บังคับแก่ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาโดยตำแหน่ง

จากการศึกษาเรื่องคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภาสหรัฐอเมริกา สมาชิกวุฒิสภาฝรั่งเศส และสมาชิกวุฒิสภาญี่ปุ่น ไม่ได้มีข้อกำหนดในการห้ามไม่ให้ผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาสังกัดพรรคการเมือง และห้ามไม่ให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นบุพการี คู่สมรส หรือบุตรของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทน สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาในคราวเดียวกัน หรือผู้ดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญหรือใน

องค์กรอิสระ เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาของทั้งสามประเทศมีความตรงและมีคามรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของตนในการเป็นสมาชิกวุฒิสภา แต่สำหรับประเทศไทย เนื่องจากประเทศไทยมีระบบอุปถัมภ์ อีกทั้งสมาชิกวุฒิสภาไม่ได้มีความเป็นอิสระขาดจากพรรคการเมือง ทั้งยังเป็นระบบผิวเผินระบบเครือญาติ และเป็นผู้มีความใกล้ชิดกับนักการเมืองและพรรคการเมือง ดังนั้นผู้ศึกษาเห็นว่าสำหรับประเทศไทยจึงควรมีข้อกำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาในส่วนที่มาจาก การเลือกกันเองของกลุ่มบุคคล โดยห้ามไม่ให้ผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาสังกัดพรรคการเมือง และต้องไม่เป็นบุพการี คู่สมรส หรือบุตรของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทน สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาในคราวเดียวกัน หรือผู้ดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญหรือในองค์กรอิสระ เพื่อให้วุฒิสภาเกิดความไม่เป็นอิสระและมีความเป็นกลาง

5.3 หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภา

5.3.1 หน้าที่และอำนาจในการกลั่นกรองกฎหมาย

ในประเทศที่ใช้ระบบสองสภานั้น กระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภาย่อมต้องผ่านการพิจารณาและให้ความเห็นชอบของทั้งสองสภาเสียก่อนแล้วจึงประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ และวุฒิสภาในฐานะสภาที่สองย่อมมีอำนาจในการพิจารณากลั่นกรอง แก้ไขเพิ่มเติม หรือยับยั้งร่างกฎหมายได้

5.3.1.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนได้ แต่มีได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ให้เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้เฉพาะแต่สมาชิกสภาผู้แทนเท่านั้น เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ให้สมาชิกสภาผู้แทน หรือสมาชิกสภาผู้แทน และสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ สมาชิกวุฒิสภาต้องร่วมพิจารณาร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทน มีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งรัฐสภา ซึ่งในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แบ่งออกได้เป็น 3 วาระ ในวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการ ให้ถือเอาเสียงข้างมาก ในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา และใน

วาระที่สาม การออกเสียงลงคะแนน ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของรัฐสภา โดยพิจารณาร่างดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในเวลา 180 วัน ถ้าที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบตามร่างที่เสนอ เมื่อรัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ให้รัฐสภาส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไปยังศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กฤษฎีกาที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ความเห็นต่อไป เช่นเดียวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 วุฒิสภามีอำนาจในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนมาแล้ว แต่แตกต่างกันตรงที่วุฒิสภามีอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และวุฒิสภามีอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีอำนาจแต่สภาเดียวในการลงมติเพื่อออกเสียงลงคะแนนให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น โดยต้องมีคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

หากพิจารณาแล้ว จะเห็นได้ว่า วุฒิสภามีหน้าที่และอำนาจเป็นไปในทางการทักท้วงและกลั่นกรองให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีความรอบคอบมากยิ่งขึ้นเท่านั้น วุฒิสภาเป็นแต่เพียงสภาที่สองที่มีอำนาจในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเท่านั้น ไม่ได้มีอำนาจในการริเริ่มในการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

5.3.1.2 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีอำนาจในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนได้ส่งร่างพระราชบัญญัติมาสู่การพิจารณาของวุฒิสภาเท่านั้น

เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว ถ้าเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ถ้าไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทน ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อนและส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทน ถ้าแก้ไขเพิ่มเติม ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติตามที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทน ถ้าสภาผู้แทนเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ถ้าเป็นกรณีอื่นให้แต่ละสภาตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนกำหนดประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้คณะกรรมการร่วมกันรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบ

ด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ให้ดำเนินการต่อไป ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ไม่ว่าจะอีกสภาหนึ่งจะได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้วหรือไม่ ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน

สมาชิกวุฒิสภาจึงมีบทบาทในการกลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติโดยการพิจารณาภายหลังจากที่สภาผู้แทนได้ส่งร่างพระราชบัญญัติมาสู่การพิจารณาของวุฒิสภาเท่านั้น โดยมีได้มีบทบาทในการเสนอร่างพระราชบัญญัติแต่ประการใด ทั้งนี้ สภาผู้แทนยังคงเป็นสภาที่มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบและยืนยันร่างพระราชบัญญัติเหนือกว่าวุฒิสภาด้วยเหตุที่กรณีร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ สภาผู้แทนมีอำนาจยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้และถ้าสภาผู้แทนลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนแล้วให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา จึงเห็นได้ว่าวุฒิสภาเป็นแต่เพียงสภาที่สองที่มีอำนาจในทางนิติบัญญัติที่เป็นไปในทางการทักท้วงหน่วงเหนี่ยวให้กระบวนการนิติบัญญัติมีความรอบคอบมากยิ่งขึ้นเท่านั้น

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้กำหนดเรื่องการปฏิรูปประเทศเพิ่มเติมขึ้นมา โดยมีเป้าหมายในการให้ประเทศชาติมีความสงบเรียบร้อย มีความสามัคคีปรองดอง มีการพัฒนาอย่างยั่งยืนตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และมีความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านวัตถุกับการพัฒนาด้านจิตใจ ให้สังคมมีความสุข เป็นธรรม และมีโอกาสอันทัดเทียมกันเพื่อจัดความเหลื่อมล้ำ ให้ประชาชนมีความสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดีและมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ ซึ่งต่อมาเมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2560 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2560 โดยให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปประเทศ เพื่อให้คณะกรรมการปฏิรูปเป็นผู้จัดทำแผนการปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ ให้สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกับยุทธศาสตร์ชาติ โดยเมื่อคณะกรรมการปฏิรูปจัดทำร่างแผนการปฏิรูปประเทศแล้วเสร็จ ให้เสนอที่ประชุมร่วมพิจารณา และเมื่อที่ประชุมร่วมพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างแผนการปฏิรูปประเทศแล้วให้เสนอต่อคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติเพื่อพิจารณาความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์และแผนแม่บท และเมื่อคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติพิจารณาแล้วให้เสนอร่างแผนการปฏิรูปประเทศที่ผ่านการพิจารณาแล้วต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้พิจารณาต่อ และเมื่อแผนการปฏิรูปประเทศดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อทราบแล้วให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและใช้บังคับต่อไป จะเห็นได้ว่ารัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นฝ่ายที่มีอำนาจและหน้าที่ในการตรากฎหมาย การยกเลิกกฎหมาย และการแก้ไข

เพิ่มเติมกฎหมาย แต่กลับไม่มีอำนาจใด ๆ เกี่ยวกับการทำแผนการปฏิรูปประเทศ ทั้งในการจัดทำแผน และในการกลั่นกรองแผนการปฏิรูปประเทศดังกล่าวเลย

จากการศึกษาเรื่องหน้าที่และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาในการกลั่นกรองกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น เห็นได้ว่า สมาชิกวุฒิสภาสหรัฐอเมริกามีอำนาจในการกำหนดและเก็บภาษีอากร ภาษีศุลกากรและอากรสรรพสามิต วางระเบียบควบคุมการพาณิชย์กับต่างประเทศและระหว่างรัฐทั้งหลาย ออกกฎหมายทุกชนิดที่จำเป็นและเหมาะสมในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่และอำนาจที่รัฐธรรมนูญกำหนด เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาสหรัฐอเมริกามีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในแต่ละมลรัฐ จึงถือได้ว่าสมาชิกวุฒิสภาเป็นตัวแทนของประชาชนจากมลรัฐต่าง ๆ ซึ่งมีฐานที่มาเช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร จึงทำให้วุฒิสภาสหรัฐอเมริกามีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายได้ สำหรับสมาชิกวุฒิสภาฝรั่งเศสมีอำนาจในการริเริ่มเสนอร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณ และร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนกิจการสังคม ทั้งยังมีอำนาจในการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติที่รัฐบาลหรือสมาชิกรัฐสภาเสนอด้วย เนื่องจากวุฒิสภาฝรั่งเศสมีรูปแบบเป็นตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้จะมีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยอ้อม แต่สมาชิกวุฒิสภาฝรั่งเศสถือได้ว่าเป็นตัวแทนของประชาชนจากท้องถิ่นต่าง ๆ ในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ ทั้งยังรู้ถึงความต้องการ และความจำเป็นต่าง ๆ เกี่ยวกับท้องถิ่นของตนเอง จึงทำให้วุฒิสภาฝรั่งเศสจึงมีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวได้ และสำหรับสมาชิกวุฒิสภาญี่ปุ่นมีอำนาจในการออกกฎหมายซึ่งมีอำนาจเท่าเทียมกับสมาชิกสภาผู้แทน และยังมีอำนาจในการพิจารณาร่างกฎหมายและให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายที่สภาผู้แทนเป็นผู้ร่างขึ้น จากกรณีศึกษาหน้าที่และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาของทั้งสามประเทศ ซึ่งเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม ถือได้ว่าสมาชิกวุฒิสภาเป็นตัวแทนของประชาชน มีหน้าที่และอำนาจในการริเริ่มการร่างกฎหมาย และยังมีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณากลับกรองร่างกฎหมายต่อจากการพิจารณาของสภาผู้แทนด้วย อันต่างกับหน้าที่และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาไทยที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีเพียงอำนาจในการพิจารณากลับกรองร่างกฎหมายต่อจากสภาผู้แทนเท่านั้น

ผู้ศึกษาเห็นว่า หากสมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งหรือการสรรหา วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวจึงไม่มีความเชื่อมโยงต่อประชาชนโดยตรง จึงไม่เห็นควรให้วุฒิสภามีอำนาจในการริเริ่มเสนอกฎหมายได้ แต่หากสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเช่นเดียวกับสภาผู้แทน หรือมาจากการเลือกตั้งกันเองของกลุ่มบุคคล สมาชิกวุฒิสภาต่างไม่ได้สังกัดพรรคการเมือง จึงไม่ต้องตกอยู่ภายใต้ข้อมติของพรรคการเมืองใด ๆ อีกทั้งวุฒิสภามีหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติ และมี

หน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ สมาชิกวุฒิสภาจึงควรมีอำนาจในการริเริ่มเสนอกฎหมายได้ และควรให้วุฒิสภามีอำนาจในการพิจารณากลับกรองแผนการปฏิรูปประเทศด้วย

5.3.2 หน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบ

หน้าที่และอำนาจในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารดังที่ทราบกันดีว่าในการปกครองระบบรัฐสภานั้น องค์กรฝ่ายบริหารจะต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ตามหลักที่ว่า คณะรัฐมนตรีผู้ดำรงตำแหน่งได้โดยความไว้วางใจของฝ่ายนิติบัญญัติ อย่างไรก็ตามเจตนารมณ์สำคัญของการมีวุฒิสภาเป็นสภาที่สองในระบบรัฐสภานั้นเป็นแต่เพียงองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติที่มีหน้าที่และอำนาจในการ “หักท้วงหน่วงเหนี่ยว” ฝ่ายบริหารมิให้ปฏิบัติงานโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือผิดพลาดคลาดเคลื่อนเท่านั้น

5.3.2.1 การตั้งกระทู้ถาม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดมาตรการในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินให้สมาชิกสภาผู้แทนหรือสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี โดยกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหารได้ โดยสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ โดยจะถามเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาก็ได้ ตามข้อบังคับการประชุมแห่งสภานั้น ๆ ซึ่งอย่างน้อยต้องกำหนดให้มีการตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาโดยไม่ต้องแจ้งล่วงหน้าไว้ด้วย โดยมีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดมาตรการในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินให้สมาชิกสภาผู้แทนหรือสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี เป็นการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีหน้าที่และอำนาจมีสิทธิตั้งกระทู้ถามได้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่ต่างกับหน้าที่และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ไม่ได้ให้อำนาจสมาชิกวุฒิสภาในการตั้งกระทู้ถามสดได้ คงให้สิทธิแต่เฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนเพียงเท่านั้น

จากการศึกษาเรื่องหน้าที่และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาในการตั้งกระทู้ถามของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น เห็นได้ว่า ประเทศฝรั่งเศสได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการตั้งกระทู้ถามคณะรัฐมนตรีได้ ประเทศญี่ปุ่น สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีได้ โดยต้องเสนอกระทู้เป็นลายลักษณ์อักษรต่อประธานรัฐสภา ซึ่งประธานรัฐสภาส่งกระทู้ที่เห็นชอบไปยังคณะรัฐมนตรี และในกรณีกระทู้ถามนั้นเป็นกระทู้เร่งด่วนนั้น สมาชิกวุฒิสภาอาจใช้วิธีการถามปากเปล่าในที่ประชุมรัฐสภา ได้โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากสภา แต่สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งอยู่ภายใต้ระบบประธานาธิบดีนั้น ฝ่ายบริหารไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ

แต่ฝ่ายนิติบัญญัติก็สามารถควบคุมฝ่ายบริหารได้โดยใช้อำนาจถอดถอนออกจากตำแหน่งที่เรียกว่า “Impeachment” ได้

ผู้ศึกษาเห็นว่า เมื่อวุฒิสภาเป็นสภาที่มีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบหรือถ่วงดุลฝ่ายบริหาร จึงเห็นควรให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจในการตั้งกระทู้ถามต่อฝ่ายบริหารได้ เพื่อเป็นการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารเช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น และประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถควบคุมฝ่ายบริหารได้เช่นกัน

5.3.2.2 การแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทน ในการตราข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภา รองประธานสภา เรื่องหรือกิจการอันเป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสามัญแต่ละชุด และเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ หรือคณะกรรมการร่วมกัน เพื่อกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงหรือศึกษาเรื่องใด ๆ และรายงานให้สภาทราบ ทั้งยังมีอำนาจแต่งตั้งกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ประธานสภาผู้แทนวินิจฉัยว่ามีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือคนพิการหรือทุพพลภาพ ซึ่งเป็นการให้หน้าที่และอำนาจเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้เพิ่มอำนาจของคณะกรรมการให้มีอำนาจในการออกคำสั่งเรียกเอกสาร หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้

ผู้ศึกษาเห็นว่าสมาชิกวุฒิสภาควรมีหน้าที่และอำนาจในการตั้งคณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญ จากการศึกษา แม้ว่าประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ได้กำหนดให้วุฒิสภามีหน้าที่และอำนาจในการตั้งคณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญ ส่วนประเทศฝรั่งเศสและประเทศญี่ปุ่นได้ให้อำนาจแก่สมาชิกวุฒิสภาในการตั้งคณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญไว้เช่นเดียวกับประเทศไทย โดยประเทศฝรั่งเศสสมาชิกวุฒิสภามีอำนาจร่วมกันกับสมาชิกสภาผู้แทนในการแต่งตั้งคณะกรรมการ เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาร่างกฎหมาย และมีหน้าที่และอำนาจในการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐบาลภายในขอบอำนาจ ส่วนสมาชิกวุฒิสภาญี่ปุ่นมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ และคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาหรือสอบสวนเรื่องใด ๆ ซึ่งอยู่ภายในอำนาจของวุฒิสภาได้ เช่นเดียวกับหน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาประเทศไทย เพื่อเป็นการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล และถ่วงดุลอำนาจกับรัฐบาลด้วย ดังนั้นสมาชิกวุฒิสภาควรมีหน้าที่และอำนาจในการตั้งคณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญ

5.3.2.3 การขอเปิดอภิปรายโดยไม่มีการลงมติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติได้ เป็นการกำหนดไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยมีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดมาตรการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินสามารถทำได้ง่ายขึ้น โดยได้มีการแก้ไขจำนวนสมาชิกวุฒิสภาจากจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา ซึ่งจากการศึกษาเรื่องหน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาสหรัฐอเมริกา วุฒิสภาฝรั่งเศส และวุฒิสภาญี่ปุ่น พบว่าไม่ได้มีการกำหนดให้วุฒิสภามีหน้าที่และอำนาจในการขอเปิดอภิปรายโดยไม่มีการลงมติ แต่อย่างใดก็ตามสำหรับประเทศไทย เพื่อให้การควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น จึงเห็นควรให้สมาชิกวุฒิสภามีหน้าที่และอำนาจในการขอเปิดอภิปรายโดยไม่มีการลงมตินั้น

5.3.2.4 การพิจารณาให้บุคคลดำรงตำแหน่ง

เรื่องหน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาในการพิจารณาให้บุคคลดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้นั้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่ได้กำหนดให้วุฒิสภามีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาให้บุคคลดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ซึ่งต่างกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งได้กำหนดถึงหน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาในการพิจารณาให้บุคคลดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญไว้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้วุฒิสภามีหน้าที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีส่วนช่วยในการบริหารงานของรัฐสภาให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ทำให้วุฒิสภามีหน้าที่และอำนาจในการเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลต้องดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบหรือองค์กรอิสระต่าง ๆ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครองสูงสุด คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 2 คนในคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 2 คนในคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง ทั้งยังมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ ตามที่กฎหมายอื่นกำหนด เช่น ตำแหน่งประธานศาลปกครองสูงสุด

เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ผู้ทรงคุณวุฒิ 9 คนและปราบปราม ในคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เป็นต้น

ตามเจตนารมณ์ของการมีวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้น ต้องการให้วุฒิสภามีความเป็นกลาง ไม่สังกัดต่อพรรคการเมือง สามารถปฏิบัติหน้าที่เป็นสภาพตรวจสอบ สามารถถ่วงถ่วงกรงกฎหมายจากสภาผู้แทน และทำหน้าที่ในการเสนอชื่อเลือก ให้คำแนะนำหรือให้ความเห็นชอบกับชื่อผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต่าง ๆ รวมถึงการถอดถอนบุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่งได้อย่างเป็นธรรมและเป็นกลาง

แต่ในทางปฏิบัตินั้นจะเห็นได้ว่า แม้จะมีข้อห้ามไม่ให้วุฒิสภาสังกัดพรรคการเมือง แต่วุฒิสภามีความเชื่อมโยงกับพรรคการเมือง ไม่ว่าจะเป็นเครือญาติกัน หรือเนื่องด้วยความสัมพันธ์ทางธุรกิจต่อกัน ทำให้พรรครัฐบาลจะต้องพยายามครอบงำวุฒิสภาเพื่อเสถียรภาพของรัฐบาลเอง โดยพรรครัฐบาลย่อมต้องการวุฒิสมาชิกมาเป็นฐานของพรรคตน และสมาชิกวุฒิสภาย่อมต้องการผลประโยชน์ทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองจากพรรครัฐบาลด้วย จึงทำให้วุฒิสภาขาดความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ตามเจตนารมณ์ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ลดบทบาทอำนาจวุฒิสภาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในการสรรหาบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระมาเป็นเพียงแค่การ “ให้ความเห็นชอบ” ตามบัญชีรายชื่อจากการสรรหาของ “คณะกรรมการสรรหา” เท่านั้น โดยกำหนดให้วุฒิสภาสามารถตั้งคณะกรรมการขึ้นขึ้น มีเจตนารมณ์เพื่อจัดให้มีกลไกที่มีประสิทธิภาพในการตรวจสอบคุณสมบัติและความประพฤติของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้ เพราะมีข้อพิจารณาถึงหน้าที่และอำนาจในการสรรหาองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ในเรื่องของการถูกฝ่ายการเมืองเข้าแทรกแซงในการทำงานของวุฒิสภา ดังนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้ปรับปรุงบทบาทและหน้าที่และอำนาจของวุฒิสภา โดยกำหนดให้มีหน้าที่และอำนาจในการให้ความเห็นชอบองค์กรอิสระเท่านั้น โดยได้มีการเปลี่ยนหน้าที่และอำนาจในการสรรหาองค์กรอิสระมาเป็นของ “คณะกรรมการสรรหา” ซึ่งคณะกรรมการสรรหาที่มีที่มาจากประธานศาลทั้งหลาย ประธานสภาผู้แทน ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนเป็นหลัก แต่ไม่มีตัวแทนจากพรรคการเมืองและตัวแทนจากสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเข้ามาเป็นกรรมการสรรหาด้วย ซึ่งแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ให้ความสำคัญกับตัวแทนของประชาชน ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ให้ความสำคัญกับฝ่ายตุลาการโดยเพิ่มตัวแทนจากศาลฎีกาและศาลปกครองเข้าไปเป็นกรรมการสรรหา

หาในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญบางองค์กรด้วย ทำให้ความเชื่อมโยงกับประชาชนมีน้อยกว่า แม้จะมีประธานสภาผู้แทน ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนร่วมเป็นกรรมการสรรหาด้วยก็ตาม ซึ่งจากการสรรหาและการเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น อาจพิจารณาได้ว่า บทบาทอำนาจแท้จริงของการสรรหาและการเลือกมิได้อยู่ที่วุฒิสภาที่มีสมาชิกวุฒิสภาเป็นจำนวนมาก หากแต่อยู่ที่คณะกรรมการสรรหาซึ่งมีจำนวน 5 คนโดยแท้ วุฒิสภามีอำนาจเพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบทั้งหมดหรือบางส่วนเท่านั้น การที่วุฒิสภาซึ่งประกอบด้วยสมาชิกเป็นจำนวนมากได้พิจารณาและไม่เห็นชอบบุคคลผู้ได้รับการคัดเลือกไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนย่อมแสดงให้เห็นถึงข้อมูลเชิงลึกในความเหมาะสมรายบุคคล และมีน้ำหนักในความน่าเชื่อถือมากกว่าผลการพิจารณาของคณะกรรมการสรรหาเพียง 5 คน แม้ว่าจะได้มีการนำรายชื่อกลับไปพิจารณาทบทวนและมีมติเป็นเอกฉันท์ยืนยันมติเดิมก็ตาม ทำให้การคัดเลือกและการสรรหาดังกล่าว แม้วุฒิสภาจะได้ให้ความเห็นชอบ แต่การคัดเลือกและการสรรหาดังกล่าวก็ไม่ได้มีจุดยึดโยงกับประชาชน และไม่ทำให้การควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และไม่ทำให้เกิดการถ่วงดุลกับฝ่ายบริหารได้

จากการศึกษาเรื่องหน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาสหรัฐอเมริกา วุฒิสภาฝรั่งเศส และวุฒิสภาญี่ปุ่น พบว่า ประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดให้วุฒิสภามีหน้าที่และอำนาจในการให้ความเห็นชอบให้บุคคลที่ประธานาธิบดีเสนอรายชื่อให้ดำรงตำแหน่งระดับสูงเข้าสู่ตำแหน่ง วุฒิสภาสหรัฐอเมริกาย่อมสามารถใช้อำนาจในการแต่งตั้งบุคคลตามที่ประธานาธิบดีเสนอต่อวุฒิสภาเป็นข้อต่อรองในการยับยั้งหรือทักท้วงการดำเนินงานของประธานาธิบดีได้ วุฒิสภาฝรั่งเศสมีอำนาจแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งในศาลอาญาชั้นสูง และในกรณีที่ประธานาธิบดีถูกกล่าวหาว่าการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่เป็นการทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง และมีอำนาจแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งในศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ กรณีสมาชิกในคณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบอาญาสำหรับการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ และความผิดนั้นเป็นความผิดที่ได้กำหนดให้เป็นความผิดอุกฤษฏ์โทษหรือฆณีโทษ และวุฒิสภาญี่ปุ่นมีอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาให้ดำรงตำแหน่งในศาลถอดถอนร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนที่ได้รับคัดเลือก เพื่อให้ทำหน้าที่ในการพิจารณาเกี่ยวกับการกระทำผิดกฎหมายต่าง ๆ ศาลถอดถอนมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำฟ้องหรือข้อกล่าวหาที่ส่งมาจากคณะกรรมการกล่าวโทษและฟ้องร้อง จะเห็นได้ว่าจากทั้งสามประเทศซึ่งมีที่มาของวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชนนั้น ต่างก็มีหน้าที่และอำนาจในการแต่งตั้งบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งระดับสูงตามรายชื่อที่ได้รับการเสนอโดยประธานาธิบดี หรือเป็นศาลสูงของประเทศ แต่มิได้มีการกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการแต่งตั้งบุคคลเพื่อดำเนินงานในองค์กรอิสระที่มีบทบาทสำคัญต่อ

ประเทศอย่างประเทศไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ถึงแม้ว่าสมาชิกวุฒิสภา จะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีจุดยึดโยงกับประชาชนโดยตรงก็ตาม แต่ก็ถูก วิพากษ์วิจารณ์ เรื่องการแทรกแซงการทำงานของวุฒิสภา ทำให้วุฒิสภาขาดความเป็นกลางในการ แต่งตั้งบุคคลเพื่อให้ดำเนินงานในองค์กรอิสระ จึงได้มีการแก้ไขหน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาโดยมี หน้าที่และอำนาจเพียงให้ความเห็นชอบบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและศาล โดยได้เปลี่ยน หน้าที่และอำนาจในการสรรหาบุคคลดังกล่าวให้เป็นของคณะกรรมการสรรหา ตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 แต่การสรรหาดังกล่าวทำให้ขาดความเชื่อมโยงกับประชาชน ทั้งผู้ที่ ได้รับคัดเลือกก็จะเป็นกลุ่มบุคคลอันประกอบด้วยฝ่ายตุลาการมากกว่าฝ่ายอื่น ๆ ทำให้ขาดความ เชี่ยวชาญในด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรอิสระนั้นด้วย ดังนั้นจึงควรให้วุฒิสภามีหน้าที่และอำนาจ เฉพาะในการให้ความเห็นชอบในการให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

5.3.2.5 การถอดถอนบุคคล

เรื่องหน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่ได้กำหนดให้วุฒิสภามีหน้าที่และอำนาจใน การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ซึ่งต่างกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งได้กำหนดถึงหน้าที่และอำนาจของ วุฒิสภาในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งไว้

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 วุฒิสภามีหน้าที่พิจารณา และมีมติให้ถอดถอนบุคคลที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทน สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด กรรมการการ เลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงออกจากตำแหน่ง ถ้ามีพฤติการณ์ ร่ำรวยผิดปกตีส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อหน้าที่ตำแหน่งราชการ ส่อว่ากระทำผิด ต่อหน้าที่ในการยุติธรรมหรือส่อว่าจงใจใช้หน้าที่และอำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือ กฎหมาย เพื่อเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงให้มี ลักษณะของการตรวจสอบโดยองค์กรที่มีกลไกที่น่าเชื่อถือ ไม่หวั่นเกรงต่ออิทธิพลหรืออำนาจของผู้ที่ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง เพื่อความชอบธรรมในการทำหน้าที่ผู้แทนปวงชนชาวไทย แต่ในทาง ปฏิบัติไม่มีการตรวจสอบและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้เลย เนื่องจากวุฒิสภาไม่ได้เป็น อิสระต่อพรรคการเมือง สมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่ต่างมีความสัมพันธ์กับพรรคการเมือง จึงทำให้อำนาจ การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขาดความเป็นกลาง

ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้วุฒิสภามีบทบาทในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงที่มาของสมาชิกวุฒิสภาโดยใช้ระบบผสม กล่าวคือ มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนส่วนหนึ่งและมาจากการสรรหาอีกส่วนหนึ่งก็ตาม แต่สมาชิกวุฒิสภา ที่มาจากการเลือกตั้งก็ยังคงอิงกับระบบการเมือง ส่วนสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาที่ขาดความยึดโยงกับประชาชน ดังนั้น จึงไม่อาจแก้ไขความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาได้ ส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภายังขาดความเป็นกลางและขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยสอดคล้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

เรื่องหน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาสหรัฐอเมริกา วุฒิสภาฝรั่งเศส และวุฒิสภาญี่ปุ่น ซึ่งมีที่มามีจากการเลือกตั้งของประชาชนนั้น วุฒิสภาสหรัฐอเมริกามีหน้าที่และอำนาจในการตัดสินลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงของสหรัฐซึ่งกระทำผิดหรือประพฤติตนไม่เหมาะสม ด้วยการถอดถอนให้พ้นจากตำแหน่ง เมื่อสภาผู้แทนฟ้องร้องต่อวุฒิสภา สำหรับสมาชิกวุฒิสภาฝรั่งเศสนั้น สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับคัดเลือกเป็นศาลอาญาชั้นสูงมีอำนาจตัดสินคดีร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนที่ได้รับเลือกมาเป็นศาลอาญาชั้นสูง ในคดีประธานาธิบดีถูกกล่าวหาว่าการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่เป็นการทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง และสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกเป็นศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐมีอำนาจตัดสินคดีร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนที่ได้รับเลือกมาเป็นศาลศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐและผู้พิพากษาในศาลฎีกา ในกรณีสมาชิกในคณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบทางอาญาสำหรับการกระทำ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ และความผิดนั้นเป็นความผิดที่ได้กำหนดให้เป็นความผิดอาญาโทษหรือ มัชฌิมโทษ และสำหรับวุฒิสภาญี่ปุ่น รัฐธรรมนูญเมจิให้อำนาจรัฐสภาในการพิจารณาถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง โดยกำหนดให้สภาผู้แทนและวุฒิสภาคัดเลือกของแต่ละสภาในจำนวนเท่า ๆ กัน แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในศาลถอดถอน เพื่อให้ทำหน้าที่ในการพิจารณาเกี่ยวกับการกระทำผิดกฎหมายต่าง ๆ จากการศึกษาทำให้เห็นได้ว่า วุฒิสภาของทั้งสามประเทศ มีหน้าที่และอำนาจในการถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งในระดับสูง ซึ่งได้กระทำผิดกฎหมายหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสม อันเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ อำนาจของฝ่ายบริหาร และเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงให้มีการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายโดยองค์การที่เป็นตัวแทนของประชาชน

ผู้ศึกษาเห็นว่า แม้ว่าสมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 เพื่อให้ทำหน้าที่เป็นผู้แทนของประชาชน แต่สมาชิกวุฒิสภาก็ขาดความเป็นกลาง ไม่ได้เป็นอิสระต่อพรรคการเมือง การใช้อำนาจในการถอดถอนบุคคล

ออกจากตำแหน่ง จึงขาดความเป็นกลางด้วยเช่นกัน ส่วนสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 สมาชิกวุฒิสภาบางส่วนไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง และไม่ว่าหากสมาชิกวุฒิสภาจะมาจากการสรรหา หรือมาโดยตำแหน่ง ทำให้ขาดความเชื่อมโยงกับประชาชน ทำให้เกิดปัญหาเรื่องความชอบธรรมในการใช้อำนาจในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง จึงเห็นควรว่าวุฒิสภาไม่ควรมีหน้าที่และอำนาจในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

5.3.3 หน้าที่และอำนาจในฐานะรัฐสภา

นอกจากหน้าที่และอำนาจในทางนิติบัญญัติและควบคุมฝ่ายบริหารแล้ว วุฒิสภายังมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบร่วมกับสภาผู้แทนอีกบางเรื่องอันแสดงถึงการเป็นผู้แทนของปวงชน เช่น การประชุมร่วมกันกับสภาผู้แทนเพื่อพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและการมีมติเห็นชอบในการประกาศสงคราม เป็นต้น

5.3.3.1 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีบทบาทและหน้าที่และอำนาจในฐานะรัฐสภาเช่นเดียวกับวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยที่สมาชิกวุฒิสภามีฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนเช่นเดียวกันกับสมาชิกสภาผู้แทน มีอำนาจในการเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทน ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา ว่าร่างพระราชบัญญัติมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดว่าเมื่อสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทน ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา ซึ่งถือว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นเป็นไปได้ง่ายกว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งกำหนดให้ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญผ่านการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมโดยร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนให้มีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

ในเรื่องอำนาจของวุฒิสภาของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น ทั้งสามประเทศได้กำหนดให้อำนาจแก่วุฒิสภาในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้เช่นเดียวกับของประเทศไทย จึงเห็นควรว่าสมาชิกวุฒิสภาในฐานะเป็นรัฐสภาจึงควรมีหน้าที่และอำนาจร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้

5.3.3.2 การให้ความเห็นชอบในเรื่องต่าง ๆ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการประชุมร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทน ในการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ การปฏิญาณตนของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภา การรับทราบการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียบบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 การรับทราบหรือให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ การให้ความเห็นชอบในการปิดสมัยประชุม การเปิดประชุมรัฐสภา การพิจารณาให้ความเห็นชอบ การเปิดอภิปรายทั่วไป การตราข้อบังคับการประชุมรัฐสภา การแถลงนโยบาย การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม การรับฟังคำชี้แจงและการให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญา การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือกรณีอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ อันเป็นหน้าที่ที่วุฒิสภาต้องทำในฐานะเป็นสมาชิกรัฐสภา เช่นเดียวกับกับวุฒิสภาอเมริกาและวุฒิสภาฝรั่งเศส ที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภานั้นยังคงมีหน้าที่ในการเป็นรัฐสภา อันนอกเหนือจากหน้าที่และอำนาจในทางนิติบัญญัติและควบคุมฝ่ายบริหารด้วย โดยเป็นการกำหนดหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบเรื่องต่าง ๆ ในฐานะรัฐสภาไว้เช่นเดียวกับที่มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับ

5.3.3.3 การให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 272 กำหนดให้วุฒิสภาชุดแรกมีอำนาจในการประชุมร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนในการให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี จากการศึกษาในเรื่องการให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น ในการให้ความเห็นชอบในเรื่องดังกล่าว ทั้งสามประเทศไม่ได้กำหนดให้อำนาจแก่วุฒิสภาการให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีไว้เช่นเดียวกับของประเทศไทย ที่กำหนดให้ในระหว่าง 5 ปีแรก รัฐสภาจะมีสมาชิกสภาผู้แทน 500 คน และสมาชิกวุฒิสภา ในวาระเริ่มแรก ให้มีจำนวน 250 คน รวมทั้งหมดเป็น 750 คน ทั้งสองสภาเป็นผู้เลือกนายกรัฐมนตรีที่จะต้องได้เสียงเกินกึ่งหนึ่ง คือ 376 เสียงขึ้นไป ซึ่งการให้หน้าที่และอำนาจแก่สมาชิกวุฒิสภา ในเรื่องการให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี อาจทำให้เกิดปัญหา ดังต่อไปนี้

- 1) การให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ส่วนใหญ่จะเป็นหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนซึ่งถือเป็นตัวแทนของประชาชนโดยตรงเป็นผู้ลงมติเลือกนายกรัฐมนตรี แต่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นี้ ได้กำหนดให้หน้าที่และอำนาจดังกล่าวแก่สมาชิกวุฒิสภาชุดแรกด้วย ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาชุดแรกจำนวน 250 คน เป็นวุฒิสภาที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จึงทำให้ขาดจุดเชื่อมโยงกับประชาชน

อันเป็นการขัดต่อหลักประชาธิปไตย โดยสมาชิกวุฒิสภาอาจเป็นตัวแปรสำคัญในการเลือกนายกรัฐมนตรี โดยสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนเสียง 250 เสียง หากสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดให้ความเห็นชอบให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นนายกรัฐมนตรี และสมาชิกสภาผู้แทนให้ความเห็นชอบเช่นเดียวกับสมาชิกวุฒิสภาอีกจำนวน 126 เสียง จำนวนเสียงจะรวมเป็น 376 เสียง ซึ่งเป็นจำนวนเสียงที่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกวุฒิสภา ทำให้บุคคลผู้ได้รับความเห็นชอบดังกล่าวได้รับเลือกเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งกรณีที่ให้หน้าที่และอำนาจในการให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีแก่สมาชิกวุฒิสภานั้น อาจทำให้เกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์ว่านายกรัฐมนตรีผู้นั้น มาจากการให้ความเห็นชอบของประชาชนหรือไม่

2) กรณีที่ให้หน้าที่และอำนาจในการให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีแก่สมาชิกวุฒิสภา เป็นเพียงกรณีการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีเท่านั้น แต่สมาชิกวุฒิสภาไม่มีหน้าที่และอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน ฉะนั้น หากนายกรัฐมนตรีมาจากการลงมติให้ความเห็นชอบจากสมาชิกวุฒิสภาเป็นส่วนใหญ่ นายกรัฐมนตรีคนดังกล่าวต้องบริหารราชการแผ่นดินร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทน โดยต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนอย่างน้อยกึ่งหนึ่งของสภา เห็นด้วยกับการบริหารราชการแผ่นดินของนายกรัฐมนตรี หากนายกรัฐมนตรีมีเสียงสนับสนุนในสภาผู้แทนเพียง 126 เสียง หรือไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทน ก็จะทำให้เกิดปัญหาในการบริหารราชการแผ่นดิน อาจส่งผลกระทบต่อการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะได้ อีกทั้งอาจจะทำให้มีนโยบายต่าง ๆ ในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเอื้อประโยชน์ต่อพรรคการเมืองต่าง ๆ เพื่อให้พรรคการเมืองที่ได้รับประโยชน์นั้นมาเป็นฐานเสียงให้แก่นายกรัฐมนตรี ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินไม่ได้กระทำเพื่อประโยชน์ต่อประชาชนส่วนใหญ่ แต่กระทำเพื่อพวกพ้องของตนเท่านั้น

ดังนั้นผู้ศึกษาจึงเห็นว่า ไม่ควรให้หน้าที่และอำนาจในการให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีแก่สมาชิกวุฒิสภา

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิเคราะห์ถึงทฤษฎี ที่มา หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาของต่างประเทศและของประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน รวมถึงการวิเคราะห์ถึงปัญหาที่เกิดจากที่มาของวุฒิสภาไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ผู้ศึกษาจึงได้มีบทสรุปและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับที่มา หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาไทย ดังนี้

6.1 บทสรุป

ในประเทศที่มีรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยใช้ระบบรัฐสภา จะมีรัฐสภาเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ อันเป็นหนึ่งในสามอำนาจอิตปไตยอันเป็นของประชาชน รัฐสภาจะเป็นสภาเดียวหรือสองสภาก็แล้วแต่รูปแบบการปกครองของแต่ละประเทศ โดยในประเทศที่ใช้รูปแบบรัฐสภาแบบสองสภานั้น หากพิจารณาในส่วนของมูลเหตุหรือเจตนารมณ์ของการมีสภาที่สองหรือวุฒิสภาแล้ว จะพบว่าวุฒิสภานั้นมีประวัติความเป็นมาอันยาวนาน และแต่ละประเทศต่างก็อาศัยมูลเหตุหรือเจตนารมณ์ของการกำหนดให้มีวุฒิสภาที่แตกต่างกันออกไป เริ่มตั้งแต่การกำหนดให้มีสภาขุนนางของประเทศอังกฤษเนื่องมาจากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ในการประชุมกันของกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองในอดีต สำหรับเจตนารมณ์ของการมีวุฒิสภาของประเทศสหรัฐอเมริกาเนื่องมาจากโครงสร้างการปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกาประกอบด้วยรัฐบาลถึง 2 ระดับ คือ ในระดับสหพันธรัฐและในระดับมลรัฐ การมีวุฒิสภาทำให้มีสภาสำหรับผู้แทนของประชาชนจากมลรัฐต่าง ๆ เช่นเดียวกับเจตนารมณ์ของการมีวุฒิสภาของประเทศฝรั่งเศสได้กำหนดให้มีวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภาเป็นผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สภาเทศบาล สภาจังหวัด) เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกนั้นเป็นตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการกลั่นกรองและตรวจสอบฝ่ายบริหารและสำหรับเจตนารมณ์ของการมีวุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่นกำหนดให้มีวุฒิสภาในฐานะสภาที่สองที่มีบทบาทหน้าที่และอำนาจคล้ายคลึงกับวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกา โดยกำหนดให้มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนและมีหน้าที่และอำนาจใกล้เคียงกับสภาผู้แทนค่อนข้างสูง มีบทบาทในการ

ทุกหน่วยงานเนี่ยวฝ่ายบริหารและสภาผู้แทน พิจารณากลับกรองกฎหมาย และตรวจสอบถ่วงดุล ฝ่ายบริหารให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับประเทศไทยนั้น มีรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่เดิมประเทศไทยใช้ระบบสภาเดียว และได้เปลี่ยนมาใช้ระบบสองสภาเป็นครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 โดยให้เหตุผลว่าเนื่องจากต้องการให้มีสภาที่สอง เพื่อให้สภาที่สองทำหน้าที่เป็นที่เสียงให้กับสภาผู้แทนที่อาจยังไม่มีประสบการณ์เพียงพอในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเหตุผลดังกล่าวได้ถูกใช้มาโดยตลอดจนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม นอกจากเหตุผลในทางกฎหมายดังกล่าวแล้ว ในทางข้อเท็จจริงจะเห็นได้ว่า การมีสภาที่สองหรือวุฒิสภาของไทย โดยเฉพาะวุฒิสภาส่วนใหญ่ในอดีตที่อาศัยวิธีการได้มาโดยการแต่งตั้งนั้น ส่วนหนึ่งเนื่องมาจากความต้องการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเข้ามา เพื่อเป็นฐานอำนาจให้แก่ผู้ก่อการรัฐประหารหรือรัฐบาลนั่นเอง อย่างไรก็ตาม จากความต้องการให้วุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่ในระบบรัฐสภา การกลั่นกรองร่างกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปราศจากข้อครหาว่าเป็น “สภาตรายาง” ให้แก่ฝ่ายบริหาร ประกอบกับความต้องการพัฒนารูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้เปลี่ยนแปลงวิธีการได้มาและหน้าที่และอำนาจของวุฒิสภา โดยให้วุฒิสภาอาศัยวิธีการได้มาโดยการเลือกตั้ง โดยตรงจากประชาชน และเพิ่มหน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาให้มีอำนาจในการแต่งตั้ง ให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและศาลและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการชั้นสูง ซึ่งถือเป็นครั้งแรกของประเทศไทยที่กำหนดให้วุฒิสภาได้มาโดยการเลือกตั้ง โดยประชาชน และมีหน้าที่ในการตรวจสอบถอดถอนด้วย ซึ่งการจะใช้อำนาจในการแต่งตั้ง และถอดถอนได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่สมาชิกวุฒิสภาต้องมีความเป็นกลางและปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง อย่างไรก็ตาม จากผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาทั้งสองครั้งภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เห็นได้ว่าสมาชิกวุฒิสภาบางส่วนที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับนักการเมืองที่สังกัดพรรคต่าง ๆ ไม่ว่าจะความสัมพันธ์ทางเพื่อนพ้อง หรือความสัมพันธ์ในฐานะญาติของสมาชิกสภาผู้แทน ซึ่งส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการใช้อำนาจในการแต่งตั้งบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและศาล ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อระบบตรวจสอบถ่วงดุลทางการเมือง ต่อมาเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ผู้ร่างจึงได้พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการเปลี่ยนแปลงวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาให้เป็นรูปแบบผสมระหว่างการเลือกตั้งและสรรหาโดยองค์กรสรรหา จึงมีการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาอาศัยวิธีการได้มารูปแบบผสมระหว่างการเลือกตั้ง จังหวัดละหนึ่งคนกับการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา โดยในส่วนของหน้าที่และอำนาจของวุฒิสภานั้น ยังคงอำนาจในการ

เป็นสภาถ่วงดุลและสภาตรวจสอบ เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่เนื่องจากการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการสรรหา แม้ว่าอาจสามารถลดปัญหาการที่วุฒิสภาถูกครอบงำโดยพรรคการเมืองได้ แต่ย่อมขัดต่อหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทำให้ขาดจุดยึดโยงกับประชาชน ทั้งยังเกิดการแบ่งสมาชิกวุฒิสภาออกเป็น 2 กลุ่ม คือ สมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก การเลือกตั้งกลุ่มหนึ่ง และสมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก การสรรหาอีกกลุ่มหนึ่ง โดยสมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก การเลือกตั้งจะคล้อยตามการตัดสินใจและการใช้ดุลยพินิจทางการเมืองของพรรคการเมือง และสภาผู้แทน ส่วนกลุ่มสมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก การสรรหา ก็มักจะมีแนวโน้มที่เป็นฝ่ายตรงกันข้ามกับรัฐบาล ก็ทำให้เกิดความแตกแยกในองค์กร และทำให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยต่อสังคม ว่าวุฒิสภามีหน้าที่ดูแลรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติ หรือแท้จริงแล้วเป็นแค่ผลประโยชน์ทางการเมือง ดังนั้นจากปัญหาดังกล่าว เมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ผู้ร่างจึงได้พยายามแก้ไขปัญหาโดยการกำหนดเจตนารมณ์ของการมีวุฒิสภาของประเทศไทยกำหนดให้วุฒิสภาเป็นสภาเติมเต็ม หรือสภาพลเมือง หรือสภาที่ประชาชนสามารถเข้าไปทำหน้าที่นิติบัญญัติได้โดยตรง อันจะช่วยให้เกิดการพิจารณา ร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนให้รอบคอบรอบด้านมากยิ่งขึ้นตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรากฎหมาย และได้เปลี่ยนแปลงถึงที่มาของสมาชิกวุฒิสภา โดยให้เป็น การเลือกกันเองของกลุ่มบุคคล

จากการศึกษาวิเคราะห์ถึงรูปแบบ ที่มา หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาไทยและวุฒิสภาของต่างประเทศแล้ว พบว่า แม้แต่ละประเทศจะมีรูปแบบ ที่มา หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาแตกต่างกันออกไป แต่แต่ละประเทศก็ยังคงคำนึงถึงหลักประชาธิปไตย โดยต้องการให้วุฒิสภามีความยึดโยงกับประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย โดยวุฒิสภาของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ส่วนวุฒิสภาของประเทศฝรั่งเศสมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม แต่สำหรับประเทศไทยที่แม้จะเคยกำหนดให้ใช้รูปแบบวิธีการได้มาโดยการเลือกตั้งมาแล้ว แต่กลับมีการเปลี่ยนแปลงให้กลับมาใช้รูปแบบผสมระหว่าง การเลือกตั้ง และการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา จนกลายเป็นปัญหาความชอบธรรมตามระบอบประชาธิปไตยที่ถูกละเลยอย่างกว้างขวาง ทำให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้เปลี่ยนวิธีการได้มาซึ่งวุฒิสภามาเป็นการเลือกตั้งกันเองของกลุ่มบุคคล ซึ่งถือได้ว่ามีความสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 นั้น ได้บทบาทของวุฒิสภาเป็นผู้แทนของกลุ่มผลประโยชน์หรือทางอาชีพ ทำให้เกิดความหลากหลายในวุฒิสภา ซึ่งจะช่วยให้การพิจารณา ร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความรอบคอบและรอบด้านมากยิ่งขึ้น แต่วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าว แม้จะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ แต่การจะ

ได้เป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือไม่ ขึ้นอยู่กับว่าบุคคลผู้สมัครจะได้รับความนิยมในกลุ่มอาชีพนั้น ๆ มากน้อยเพียงใด และแม้การเลือกกันเองของกลุ่มบุคคลดังกล่าว แม้จะไม่ได้ใช้ระบบการเลือกตั้ง แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า จะลดปัญหาการซื้อเสียง ทั้งอาจเป็นการเพิ่มโอกาสในการซื้อเสียงได้ง่ายขึ้น เพราะจำนวนคนที่ผู้สมัครที่ต้องการจะซื้อเสียงมีขนาดเล็กลง อีกทั้งแม้จะมีการเปิดโอกาสให้ผู้สมัครได้ลงสมัครตั้งแต่ในระดับอำเภอ และต้องมีการคัดเลือกต่อไปเพื่อเป็นตัวแทนระดับอำเภอ ระดับจังหวัด เพื่อไปคัดเลือกในระดับประเทศในการเป็นสมาชิกวุฒิสภานั้นก็ตาม แต่ไม่อาจมั่นใจได้ว่า สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการคัดเลือกจะเป็นไปตามกลุ่มอาชีพที่หลากหลาย อาจไม่ได้มาจากเขตพื้นที่ที่หลากหลาย อันส่งผลให้ไม่บรรลุตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้วุฒิสภาเป็นสภาที่สองที่มีความหลากหลายและเป็นอิสระจากการเมือง หากการไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ดังกล่าวนี้ ย่อมส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการทำงานของวุฒิสภา ระบบตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ และเสถียรภาพทางการเมืองได้สูญเสียไป ฝ่ายการเมืองจะสามารถควบคุมอำนาจเหนือรัฐสภาได้ ดังนั้น วุฒิสภาควรจะมีที่มา หน้าที่และอำนาจเป็นอย่างไร เพื่อให้สอดคล้องต่อระบอบประชาธิปไตย และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการมีสภาที่สองตามรัฐธรรมนูญ

6.2 ข้อเสนอแนะ

วุฒิสภาเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ อันเป็นหนึ่งในสามอำนาจอริปไตยอันเป็นของประชาชนวุฒิสภาจึงต้องมีความยึดโยงกับประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอริปไตย เพื่อให้สอดคล้องต่อหลักประชาธิปไตย โดยเจตนารมณ์ของการมีวุฒิสภาเพื่อเป็นสภาที่สองนั้น เพื่อให้วุฒิสภาเป็นสภาเติมเต็ม หรือสภาพลเมือง ทั้งยังเป็นสภาตรวจสอบและสภาถ่วงดุลอำนาจ ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับรูปแบบ หน้าที่และอำนาจ และที่มาของวุฒิสภา เพื่อให้สอดคล้องต่อหลักประชาธิปไตย ดังนี้

6.2.1 บทบาทของวุฒิสภา

วุฒิสภาเป็นองค์กรที่สามารถทำให้การปฏิรูปการเมืองบรรลุเป้าหมายได้ ระบบรัฐสภาไทยจึงยังคงควรเป็น ระบบสภาคู่ อันประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เพราะระบบสภาคู่ทำให้เกิดการตรวจสอบและสร้างดุลยภาพระหว่างสองสภา ส่วนวุฒิสภาควรมีรูปแบบในฐานะเป็นผู้แทนของกลุ่มผลประโยชน์หรือทางอาชีพ วุฒิสภาควรจะมาจกตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ที่หลากหลาย กลุ่มผลประโยชน์ยังช่วยส่งเสริมประชาธิปไตยโดยประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของกลุ่ม กลุ่มผลประโยชน์ก็ทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์และเป็นปากเป็นเสียงแทนประชาชนพลเมืองของ

กลุ่มด้วย ป้องกันการผูกขาดอำนาจทางการเมืองและไม่เป็นการสะท้อนภาพเดียวกันกับสภาผู้แทนราษฎร แต่จะต้องเป็นองค์กรที่ถ่วงดุลและคานอำนาจกับสภาผู้แทนราษฎรตั้งนั้น วุฒิสภาก็ย่อมมีที่มาจากแหล่งใดก็ได้แล้วแต่ความเหมาะสม และผู้ศึกษาเห็นว่า เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นตัวแทนของประชาชนในแต่ละพื้นที่ในการปฏิบัติหน้าที่นิติบัญญัติได้โดยตรง สามารถมองเห็นถึงปัญหา ความต้องการ และความจำเป็นต่าง ๆ ของประชาชนในเขตพื้นที่ของตนเป็นอย่างดี วุฒิสภาควรจะมี ความเชื่อมโยงกับท้องถิ่นด้วย เช่นเดียวกับวุฒิสภาฝรั่งเศส โดยรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ได้กำหนดบทบาทของวุฒิสภาฝรั่งเศส ให้เป็นผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม อันเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการมีสภาที่สองหรือวุฒิสภาของประเทศฝรั่งเศส เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกนั้นเป็นตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อการถ่วงดุล และตรวจสอบฝ่ายบริหาร ซึ่งการที่วุฒิสภาไทยมีรูปแบบในการเป็นผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกับวุฒิสภาฝรั่งเศสอีกประเภทหนึ่งด้วยนั้น จะทำให้วุฒิสภาไทยมีความหลากหลาย จากทางกลุ่มสาขาอาชีพ ทั้งยังมีตัวแทนจากท้องถิ่นต่าง ๆ มาช่วยในการถ่วงดุลกฎหมายให้มีประสิทธิภาพ เป็นไปตามสถานการณ์ของสังคมในปัจจุบัน ทำให้สามารถมองภาพรวม ความจำเป็น และความต้องการต่าง ๆ ของประชาชนได้กว้างขึ้น อันจะทำให้การเมืองไทยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

6.2.2 ที่มาของวุฒิสภา

ประเทศไทยควรมีรูปแบบของรัฐสภาเป็นแบบระบบสองสภา เพื่อให้การพิจารณากฎหมายเป็นไปอย่างรอบคอบและมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหารให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยในการพิจารณากฎหมาย การตรวจสอบและการถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหาร ควรต้องให้ตัวแทนของประชาชนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวด้วย หากต้องการให้สมาชิกวุฒิสภาถือเป็นตัวแทนของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น เช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฝรั่งเศส ก็อาจกำหนดจำนวนสมาชิกจากการเป็นตัวแทนของแต่ละท้องถิ่น อันอาจแบ่งตามจังหวัด เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นตัวแทนของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นในการปฏิบัติหน้าที่ โดยสมาชิกวุฒิสภาจะเป็นตัวแทนของประชาชนในแต่ละพื้นที่ในการปฏิบัติหน้าที่นิติบัญญัติได้โดยตรง สามารถมองเห็นถึงปัญหา ความต้องการ และความจำเป็นต่าง ๆ ของประชาชนในเขตพื้นที่ของตนเป็นอย่างดี และเพื่อให้วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาเป็นไปตามหลักประชาธิปไตย วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทยส่วนหนึ่งจึงควรมาจากการเลือกตั้งอ้อม โดยผู้นำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกท้องถิ่นในแต่ละจังหวัด ต้องทำการเลือกตั้งตัวแทนสมาชิกวุฒิสภาจากผู้นำขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นในจังหวัดเดียวกันนั้น จังหวัดละ 1 คน โดยไม่คำนึงถึงสัดส่วนของประชากรในแต่ละจังหวัด ส่วนสมาชิกวุฒิสภาอีกส่วนหนึ่ง ให้มาจากการเลือกกันเองของกลุ่มบุคคล เพื่อให้มองเห็นมุมมองของภาคส่วนอื่นที่หลากหลายของสังคมจากกลุ่มสาขาอาชีพต่าง ๆ ผ่านทางตัวแทนของกลุ่มบุคคลนั้น อันจะช่วยให้สามารถมองเห็นถึงปัญหา ความต้องการ และความจำเป็นต่าง ๆ ของประชาชนในกลุ่มอาชีพของตนเป็นอย่างดี ซึ่งจากวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาทั้งสองแบบ จะทำให้ประชาชนสามารถเข้าไปทำหน้าที่นิติบัญญัติได้โดยตรง ช่วยให้พิจารณาร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนให้รอบคอบรอบด้านมากยิ่งขึ้น และเนื่องจากประเทศไทยมีระบบอุปถัมภ์ อีกทั้งสมาชิกวุฒิสภาไม่ได้มีความเป็นอิสระขาดจากพรรคการเมือง ทั้งยังเป็นระบบผิวเผิน ระบบเครือญาติ และเป็นผู้มีความใกล้ชิดกับนักการเมืองและพรรคการเมือง ดังนั้นผู้ศึกษาเห็นว่า สำหรับประเทศไทย จึงควรกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาในส่วนที่มาจาก การเลือกตั้งกันเองของกลุ่มบุคคล ในการห้ามมิให้ผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาสังกัดพรรคการเมือง และต้องไม่เป็นบุพการี คู่สมรส หรือบุตรของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทน สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาในคราวเดียวกัน หรือผู้ดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญ หรือในองค์กรอิสระ เพื่อให้วุฒิสภาเกิดความเป็นอิสระและมีความเป็นกลาง

6.2.3 หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภา

6.2.3.1 หน้าที่และอำนาจในการกลั่นกรอง

เมื่อสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเช่นเดียวกับสภาผู้แทน หรือมาจากการเลือกตั้งกันเองของกลุ่มบุคคล สมาชิกวุฒิสภาต่างไม่ได้สังกัดพรรคการเมือง จึงไม่ต้องตกอยู่ภายใต้ข้อมติของพรรคการเมืองใด ๆ อีกทั้งวุฒิสภามีหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติ และมีหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ สมาชิกวุฒิสภาจึงควรมีอำนาจในการริเริ่มเสนอกฎหมายได้ แต่หากสมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งหรือการสรรหา วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวจึงไม่มีความเชื่อมโยงต่อประชาชนโดยตรง จึงไม่เห็นควรให้วุฒิสภามีอำนาจในการริเริ่มเสนอกฎหมายได้

6.2.3.2 หน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบ

เมื่อวุฒิสภาเป็นสภาที่มีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบหรือถ่วงดุลฝ่ายบริหาร จึงเห็นควรให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจในการตั้งกระทู้ถามต่อฝ่ายบริหาร มีหน้าที่และอำนาจในการตั้งคณะกรรมการการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญ มีหน้าที่และอำนาจในการขอเปิดอภิปรายโดยไม่มีการลงมติได้ เพื่อเป็นการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร แต่ควรให้วุฒิสภามีหน้าที่และอำนาจเฉพาะในการให้ความเห็นชอบในการให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ไม่ควรให้

มีหน้าที่และอำนาจในการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่ง และไม่ควรวุฒิสภามีหน้าที่และอำนาจในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ไม่ว่าจะสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มาจากการเลือกกันเองของกลุ่มบุคคล มาจากการสรรหา หรือมาโดยตำแหน่ง เพื่อเป็นการตัดปัญหาเรื่องความชอบธรรมในการใช้อำนาจในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง จึงเห็นควรวุฒิสภามีอำนาจและหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

6.2.3.3 หน้าที่และอำนาจในฐานะรัฐสภา

หากสมาชิกวุฒิสภาไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จึงทำให้ขาดจุดเชื่อมโยงกับประชาชน อันเป็นการขัดต่อหลักประชาธิปไตย โดยสมาชิกวุฒิสภาซึ่งอาจเป็นตัวแปรสำคัญในการเลือกนายกรัฐมนตรี อาจทำให้เกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์ว่านายกรัฐมนตรีผู้นั้น มาจากการให้ความเห็นชอบของประชาชนหรือไม่ และในการบริหารราชการแผ่นดิน นายกรัฐมนตรีต้องได้เสียงสนับสนุนในสภาผู้แทนเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทน อาจจะทำให้มีนโยบายต่าง ๆ ในการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นการเอื้อประโยชน์ต่อพรรคการเมืองต่าง ๆ เพื่อให้พรรคการเมืองที่ได้รับประโยชน์นั้นมาเป็นฐานเสียงให้แก่นายกรัฐมนตรี ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินไม่ได้กระทำเพื่อประโยชน์ต่อประชาชนส่วนใหญ่ แต่กระทำเพื่อพวกพ้องของตนเท่านั้น อีกทั้งหากนายกรัฐมนตรีได้รับเสียงสนับสนุนในสภาผู้แทนไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทน อาจส่งผลกระทบต่อการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะได้ ดังนั้นผู้ศึกษาจึงเห็นว่า ไม่ควรมีหน้าที่และอำนาจในการให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีแก่สมาชิกวุฒิสภา

บรรณานุกรม

- กรมพล ท่องธรรมชาติ และเขาวนระ ไตรมาศ. **วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์กรุงธนพัฒนา, 2545.
- กองบรรณาธิการ. **บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ เรื่อง ทิศทางรัฐสภาไทย: ศักยภาพใหม่ในการปฏิรูปประเทศ**. วารสารจุลนิติ. 13, 1 (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2559): 1-24.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. **ระบบการเมืองการปกครองฝรั่งเศส**. นนทบุรี: สยามศิลป์การพิมพ์, 2543.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. **เอกสารคำสอน วิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.
- เกียรติภูมิ นิลสุข. **ปัญหาของสถาบันการเมือง: ศึกษากรณีวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของไทย**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.
- จารุวรรณ สุขุมลพพงษ์. **วิเคราะห์วิธีการได้มาของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550**. กรุงเทพมหานคร: กลุ่มงานกฎหมาย 2 สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทน, ม.ป.ป.
- ชริมส์, เอส. บี. **อังกฤษ ประวัติศาสตร์การปกครอง**. แปลโดย นันทา โชติกะพุกกะณะ. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2522.
- ซีโรเตอร์, ริชาร์ด ซี. **การปกครองของสหรัฐอเมริกา**. กรุงเทพมหานคร: สำนักข่าวสารอเมริกัน, 2533.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. **กฎหมายรัฐธรรมนูญแนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ**. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2552.
- ณรงค์ พ่วงพิศ และสุรวุฒิ ปัดไธสง. **อำนาจหน้าที่ และบทบาทของสมาชิกสภาไทยที่มาจากการแต่งตั้ง**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2542.
- ธาริณี องค์กรสิทธิสวัสดิ์. **ปัญหาการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ โดยประกาศห้ามทำและเผยแพร่โพลเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

- นภา สีนอนันต์วณิช. ปัญหาที่เกิดจากการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภามาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553.
- นเรศ อยู่สนิท. มาตรการทางกฎหมายในการให้สิทธิประชาชนเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 287. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543.
- นิรมล ขวัญสกุล. ปัญหาการได้มาซึ่งสมาชิกภาพของวุฒิสมาชิก ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. สารนิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2550.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. ปฏิรูปการเมืองครั้งที่สอง ตามแนวความคิดของศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2547.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2558.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. บทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภามาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. พิมพ์ครั้งที่ 2. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2543.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และชมพูนุท ตั้งถาวร. สภาร่างรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ: ประสบการณ์ต่างประเทศและประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2555.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. กฎหมายมหาชนเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. ความหมายและองค์ประกอบของหลักนิติรัฐตามรัฐธรรมนูญไทย. ใน นิติรัฐ นิติธรรม. เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, บรรณาธิการ. กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553 อ้างถึงใน ศักดา ศรีทิพย์. บทบาท อำนาจหน้าที่ และที่มาของวุฒิสภาที่เหมาะสมกับประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2559.
- ปณิธีร์ ปทุมวัฒน์. ประสิทธิภาพของวุฒิสภามาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.

ประเภทของรัฐสภา. ค้นวันที่ 3 มีนาคม 2562 จาก https://www.baanjomjut.com/library_4/politics/07_2.html

ประเสริฐ จิตติวัฒนพงศ์. **ญี่ปุ่นปฏิรูปการเมือง.** กรุงเทพมหานคร: ดอกหญ้า, 2538.

ป่วย อึ้งภากรณ์. **ประชาธิปไตยของไทย.** ใน **สังคมศาสตร์ปริทัศน์ ฉบับครบรอบ 30 ปี.**

กรุงเทพมหานคร: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2529.

ปัทมา สุภำปึง. **บทบาทของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540.**

วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.

ปัทมา สุภำปึง. **วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.** นนทบุรี:

สถาบันพระปกเกล้า, ม.ป.ป.

พงษ์ศานต์ พันธุลาภ. **การเมืองสหรัฐอเมริกา.** กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง,

2521.

พจนาลัย ไชยรังสี และสุรพล ราชภัณฑารักษ์. **การเมืองในสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศส.**

กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541.

พรชัย เลื่อนฉวี. **กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง.** พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร:

สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2550.

พระอริการพีรัชเดช มหามนตรี. **หลักธรรมะในพระไตรปิฎกกับหลักการและรูปแบบการปกครอง**

ระบอบประชาธิปไตย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย

สุโขทัยธรรมาธิราช, 2552.

ไพโรจน์ ชัยนาม. **นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจำเป็นต้องมาจากรัฐสภาเพียงไร.** ใน **หนังสือวิชาการทาง**

กฎหมายในโอกาสครบรอบ 50 ปี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพมหานคร:

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529.

ไพโรจน์ โพธิ์ไสย. **บทบาทหน้าที่และอำนาจของวุฒิสภา: อดีต.** กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน

เลขาธิการวุฒิสภา, 2549.

ภูมิ มูลศิลป์ และชมพูนุท ตั้งถาวร. **รูปแบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทย.**

กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2558.

มติชน. เลือกลง ส.ว. สะท้อนภาพรัฐบาลตามเจตนารมณ์ประชาชน (6 มีนาคม 2543) อ้างถึงใน

เกียรติภูมิ นิลสุข. **ปัญหาของสถาบันการเมือง: ศึกษากรณีวุฒิสภาที่มาจากการ**

เลือกตั้งโดยตรงของไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

- มานิตย์ จุมปา. **หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2556.
- มานิตย์ จุมปา และคณะ. **โครงการศึกษาวิเคราะห์ เรื่องที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาที่เหมาะสมกับประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการวิสามัญวิชาการ ตรวจสอบร่างรัฐธรรมนูญและร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, ม.ป.ป.
- มานิตย์ จุมปา และพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. **รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา คำอธิบายเรียงมาตราพร้อมคำพิพากษาศาลฎีกา**. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2552.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. **คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.
- วิชณุ เครืองาม. **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณาการ, 2530.
- วิชณุ เครืองาม. **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณาการ, 2530.
- วิสุทธิชัย จิตพิมลมาศ. **ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้าง อำนาจ หน้าที่ของวุฒิสภาไทย**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2550.
- วุฒินันท์ พงศ์อารยะ. **รัฐสภาของประเทศไทย**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2489.
- วุฒิสภาไทย**. ค้นวันที่ 3 มิถุนายน 2560 จาก <https://th.wikipedia.org/wiki/วุฒิสภาไทย>
- ศักดิ์ดา ศรีทิพย์. **บทบาท อำนาจหน้าที่ และที่มาของวุฒิสภาที่เหมาะสมกับประเทศไทย**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2559.
- ศาสตราจารย์ ทักษิณ. **บทบาทสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2551.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. **กฎหมายรัฐธรรมนูญ หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.
- สมชาย ภคภาศน์วิวัฒน์ และรุ่งพงษ์ ชัยนา. **การเมืองการปกครองฝรั่งเศส**. กรุงเทพมหานคร: ม.ป.พ., ม.ป.ป.
- สมยศ เชื้อไทย. **คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547.

สมยศ เชื้อไทย และวรวจน์ วิศรุตพิชญ์. แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย.

ใน เอกสารสรุปผลการสัมมนาทางวิชาการเรื่องปัญหารัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมืองในสภาวะการณ์ปัจจุบัน. 2527.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทน, สำนักภาษาต่างประเทศ. **สภาไดเอทแห่งชาติญี่ปุ่น (The National Diet of Japan)**. กรุงเทพมหานคร: สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทน, 2556. ค้นวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2561 จาก http://www.Parliament.go.th/ewtadmin/ewt/admin_souvaneer/download/article/article_0130716143605.pdf

สุรินทร์ สุทธิธรรมดำรง. **วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535.

หยุด แสงอุทัย. **คำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญ**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515.

หยุด แสงอุทัย. **คำบรรยายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป คำอธิบายโดยสังเขปของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป**. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2509.

อมรรัตน์ กุลสุจริต. **ประมุขของรัฐในระบบรัฐสภา: ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์กฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบกรณีของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น และไทย**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541.

อัญชลี พูลเต็ม. **หลักประชาธิปไตยตัวแทนกับทางปฏิบัติในกรณีประเทศไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีของรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.

อำนาจ พรหมอนันต์. **ระบบสองสภาในประเทศไทย**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534.

Menelly, Theodor. **Politic and Government in Japan**. Boston: Hongton Miffin Company, 1972.

Pynn, Ronald E. **American Politics Changing Expectations**. Newyork: D. Van Nostrand Company, 1981 อ้างถึงใน สุรินทร์ สุทธิธรรมดำรง. **วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535.

Russell, Meg. **The Contemporary House of Lords: Westminster Bicameralism**

Revived. Oxford: Oxford University Press, 2013 อ้างถึงใน ปณิธีศรี ปทุมวัฒน์.

ประสิทธิภาพของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.

วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.

Senate, French. **Election Senateurs.** Retrieved January 5, 2019 from http://www.senat.fr/lng/en/election_senateurs.html

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ ชื่อสกุล

นางสาวรัชฎาภรณ์ สุภาพ

ประวัติการศึกษา

นิติศาสตรบัณฑิต
มหาวิทยาลัยนเรศวร
ปีสำเร็จการศึกษา พ.ศ.2555

วิทยาศาสตรบัณฑิต
สาขาวิชาเทคโนโลยีสารสนเทศ
มหาวิทยาลัยนเรศวร
ปีสำเร็จการศึกษา พ.ศ.2555

ประกาศนียบัตรวิชาว่าความ
สภานายความ รุ่นที่ 40
ปีสำเร็จการศึกษา พ.ศ.2557

เนติบัณฑิตไทย สมัย 71
สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
ปีสำเร็จการศึกษา พ.ศ.2561