

**การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา:
ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทย กัมพูชา และฟิลิปปินส์
ACQUISITION OF SENATORS: THE COMPARATIVE STUDY
OF THAILAND CAMBODIA AND PHILIPPINES**

ประยูร สิทธิประการ¹

Prayoon Sittiprakarn

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเปรียบเทียบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาไทย กัมพูชา และฟิลิปปินส์ เพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไขการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของไทย ผลจากการวิจัยปรากฏว่าสมาชิกวุฒิสภาของไทยมาจากสองทาง ได้แก่ มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนส่วนหนึ่ง และมาจากการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาอีกส่วนหนึ่ง ส่วนสมาชิกวุฒิสภาของกัมพูชามาจากสองทางเช่นเดียวกัน กล่าวคือ มาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์กับสมาชิกสภาแห่งชาติส่วนหนึ่ง และมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมของคณะกรรมการชุมชนและแขวงอีกส่วนหนึ่ง สำหรับสมาชิกวุฒิสภาฟิลิปปินส์นั้นมาจากการเลือกตั้งทั่วไปของประชาชนทั้งประเทศ สมาชิกวุฒิสภาของไทยในอดีตมาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ โดยทรงแต่งตั้งจากผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ตั้ง ส่วนสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งของไทยที่ผ่านมา ถูกวิจารณ์จากสังคมว่าได้มาโดยไม่บริสุทธิ์ยุติธรรมเพราะการซื้อสิทธิ์ขายเสียง ผู้วิจัยจึงเห็นว่าประเทศไทยสมควรใช้ระบบการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา จากบุคคลที่มีความซื่อสัตย์สุจริตและเชี่ยวชาญจากทุกสาขาอาชีพ

คำสำคัญ: ไทย กัมพูชา และฟิลิปปินส์, การเปรียบเทียบ, การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

¹ นิติศาสตรบัณฑิต, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, นักศึกษานิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายมหาชน), มหาวิทยาลัยบูรพา, พันโท, ปัจจุบันข้าราชการบำนาญ มณฑลทหารบกที่ 14 ค่ายนวมินทร์ราชินี.

Abstract

This article is aimed at studying the acquisition of senators in Thailand by comparing with the one in Cambodia and the Philippines in order to improve the system in Thailand. The result from this study is that the acquisition of senators in Thailand comes from two ways. One is from the general election and the other from the recruitment of the board of senators' recruitment. In Cambodia, the acquisition of senators also comes from two ways. One is from the appointment of the King and the other from the indirect election of the community and district board. In the Philippines, senators are acquired from the general election of the whole country. In the past, Thai senators were appointed by the King. The latter considered the people who would become senators from their knowledge, competency and honesty. But for the senators who came from the general election, they have been criticized for their buying votes from the people and unfair competition. The researcher hence concludes the Kingdom of Thailand should only apply the system of senators recruitment for the acquisition of senators by choosing the people who are honest, virtuous and have experiences from various occupation.

Keywords: Thailand Cambodia Philippines, Comparison, Acquisition of Senators

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ทฤษฎีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา มิได้เกิดจากแนวความคิดของนักปราชญ์สมัยโบราณแต่อย่างใด แต่เป็นการเกิดขึ้นจากประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของประเทศอังกฤษอันยาวนาน แล้วค่อยๆ พัฒนาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ใช้ระบบรัฐสภา อันประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรในที่สุดสืบต่อมาจนปัจจุบัน โดยเริ่มแรกประเทศอังกฤษเรียกวุฒิสภาว่า “สภาขุนนาง” (House of Lords) และเรียก สภาผู้แทนราษฎร ว่า “สภาสามัญ” (House of Commons) ซึ่งเป็นแบบอย่างของประเทศต่างๆ ทั่วโลกที่ใช้ระบบสภาคู่รวมทั้งประเทศไทยด้วย

ประเทศอังกฤษในระยะเริ่มต้นใช้ระบบรัฐสภาที่มีสภาเดียว พบครั้งแรกในสมัยแองโกลแซกซอนในรูปสภา Witan หรือเรียกชื่อเต็มว่า Witangemot ทำหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษาของกษัตริย์ ตามประวัติไม่ปรากฏว่าองค์การนี้ตั้งขึ้นโดยวิธีใดแน่นอนและมีอำนาจอะไรบ้าง แต่เท่าที่ปรากฏมีเพียงว่าสิทธิที่จะขอให้กษัตริย์ปรึกษาหารือในราชการแผ่นดินที่สำคัญๆ นั้นคือความเห็นชอบในการใช้กฎหมาย การทำสนธิสัญญาพันธะไมตรี การเก็บภาษีอากรและระเบียบการปกครองทางศาสนา นอกจากนั้นยังทำหน้าที่เป็นศาลสูงสุดในคดีสำคัญๆ อีกด้วย สมาชิกประกอบด้วยพระบรมวงศานุวงศ์ (Aethelings) ขุนนางชั้นสูง (Nobility) พระราชาคณะ (Bishops) ผู้นำท้องถิ่น (Ealdoraan) และพวกข้าราชการ (Thanes, ministi regis) ในสมัยการยึดครองพวกนอร์มัน (Norman) สภา Witan ได้แปรรูปมาเป็นมหาสภา (Great Council) หรือ (Magnum Concilium)² โดยการริเริ่มก่อตั้งของพระเจ้าวิลเลียมที่ 1 สมัยพระเจ้าจอห์น (ค.ศ. 1199-1216) พระเจ้าจอห์นเป็นกษัตริย์ที่หลงอำนาจ และใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ส่วนพระองค์จนก่อความเดือดร้อนแก่ขุนนางมหาสภาและฝ่ายสงฆ์ ข้าราชการ ประชาชน กษัตริย์องค์นี้มิได้ให้ความสำคัญแก่มหาสภา ความขัดแย้งระหว่างกษัตริย์และขุนนางนำไปสู่ข้อตกลงที่เรียกว่า มหาบัตร (Magna Carta) ในปี ค.ศ. 1215³ ที่ถือว่าเป็นรากเหง้าของรัฐธรรมนูญ รัฐสภา และการปกครองแบบประชาธิปไตยของอังกฤษ

ในปี ค.ศ. 1295 พระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 1 (Edward 1) ต้องการนำเงินไปใช้ทำสงครามจำนวนมาก จึงกำหนดให้ตัวแทนเมืองมาร่วมประชุมมหาสภาอีก ในการประชุมครั้งนี้ ปรากฏว่า มีผู้เข้าร่วมประชุมจำนวนมากเป็นประวัติการณ์ กล่าวคือ มีพวกพระระดับมหาสังฆราช สังฆราช เจ้าอาวาส

² ดิเรก ชัยนาม, (2493), *กฎหมายรัฐธรรมนูญและเลือกตั้งพิสดาร* 2491-2492, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง) ,18.

³ สมบูรณ์ สุขสำราญ, (2527), *การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร*, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชย์), 2.

และหัวหน้านิกายต่างๆ 89 องค์ พวกขุนนางชั้นบารอน (Baron) และชั้นเอิร์ล (Earl) 50 คน พวกอัศวิน (Knight) จากจังหวัดต่างๆ 61 คน และผู้แทนต่างๆ อีก 172 คน รวมขุนนางในราชสำนักและขุนนางอื่นๆ รวมทั้งหมด 400 คน เศษ นับเป็นมหาสภาที่ใหญ่ที่สุดในประวัติศาสตร์ การปกครองอังกฤษ ได้รับการขนานนามว่า “รัฐสภา” พระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 1 (The Model Parliament of Edward 1) จัดรูปแบบการประชุมที่ถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของรัฐสภาอังกฤษ จากนั้นต่อมา มหาสภาก็ได้พัฒนากลายเป็นรัฐสภาของประเทศอังกฤษอย่างช้าๆ การประชุมของรัฐสภาในปี ค.ศ. 1295 นั้นเป็นการประชุมแบบสภาเดียว แต่แยกกันลงมติโดยแบ่งออกเป็น 3 พวก พวกแรก ได้แก่ พวกพระ พวกที่ 2 ได้แก่ พวกขุนนางและอัศวิน และพวกที่ 3 คือ ตัวแทนของเมืองต่างๆ ซึ่งเป็นราษฎรสามัญ ต่อมาพวกพระและพวกขุนนางเห็นว่าตนมีประโยชน์ได้เสียร่วมกัน เพราะเป็นเจ้าของที่ดินรายใหญ่เหมือนกัน จึงร่วมปรึกษาหารือกันเสมอ ส่วนอัศวินและพวกผู้แทนเมืองต่างๆ ถือว่าตนเป็นผู้แทนราษฎรจริงๆ จึงปรึกษาหารือร่วมกัน ทำให้เกิดลักษณะ 2 สภาขึ้นโดยเฉพาะในสมัยเอ็ดเวิร์ดที่ 3 (Edward 111) การมี 2 สภา ได้กลายเป็นการปฏิบัติสืบทอดกันมา กล่าวคือ ที่ประชุมของพวกพระและขุนนางกลายมาเป็น “สภาขุนนาง” (House of Lords) ส่วนที่ประชุมของพวกอัศวินและพวกผู้แทนเมืองกลายมาเป็น “สภาสามัญ” (House of Commons)⁴

ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขซึ่งใช้ระบบรัฐสภา ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ผ่านมามีบัญญัติให้ใช้ระบบสภาเดียว (Unicameral) บ้าง และระบบสภาคู่ (Bicameral) บ้าง ระบบสภาคู่อันประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาเกิดขึ้นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2489 เรียกว่า “พฤษสภา” ซึ่งได้มาโดยการเลือกตั้งทางอ้อม⁵ การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของไทยในอดีตคำนึงถึงคุณสมบัติของบุคคลเป็นสำคัญ เช่น เป็นผู้ที่มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ตั้ง ต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ความชำนาญ ในวิชาการหรือกิจการต่างๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน⁶ หรือมีวิทยฐานะไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี หรือเคยดำรงตำแหน่งทางราชการไม่ต่ำกว่าระดับหัวหน้ากองหรือเทียบเท่า เป็นต้น นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2492 และ 2517 ยังได้บัญญัติให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาอีกด้วย⁷

⁴ สมยศ เชื้อไทย, (2535), **คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญ**, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์), 20-23.

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2489 มาตรา 24

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2489 มาตรา 24

⁷ บัทยา สุภักดิ์, (2543), “พัฒนาการของสถาบันวุฒิสภา,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), 9-15.



รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนจำนวน 200 คน ปรากฏว่าได้ถูกวิจารณ์ว่าการเลือกตั้งไม่บริสุทธิ์ ยุติธรรมและตลอด ระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาชุดนี้ ไม่ทำหน้าที่ในการถ่วงดุล (Check and Balance) อำนาจระหว่างสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภา และไม่ทำหน้าที่ตรวจสอบ การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มีพฤติกรรมเอนเอียงไปทาง ฝ่ายรัฐบาลทำให้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารตกอยู่ภายใต้อำนาจของบุคคลเพียงคนเดียว คือนายกรัฐมนตรีในสมัยนั้น และจากสาเหตุดังกล่าวในเวลาต่อมาจึงทำให้ต้องบัญญัติให้มีสมาชิก วุฒิสภาที่มาจากสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาอีกส่วนหนึ่ง ในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ฉบับปัจจุบัน เพราะสาเหตุที่สมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญ ฉบับดังกล่าวและประชาชนไม่มีความไว้วางใจสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากเลือกตั้งนั่นเอง

การขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเด็นที่มาของสมาชิกวุฒิสภา โดยสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรพรรคเพื่อไทยซึ่งเป็นพรรครัฐบาล เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองอย่างสูงในสังคมไทย ทำให้เกิดการชุมนุมของประชาชนจำนวนมากในปัจจุบัน อันเป็นที่มา ของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไทย เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2556 สาระสำคัญที่น่าสนใจ ตอนหนึ่ง ดังนี้

สำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามคำร้องนี้ เป็นการแก้กลับไปสู่ความบกพร่องที่เคยเกิดขึ้นแล้วในอดีต เป็นจุดบกพร่องที่ล่อแหลมเสี่ยงต่อการสูญเสียสันติภาพและสามัคคีธรรมของมวลหมู่มหาชนชาวไทย เป็นความพยายามนำประเทศชาติให้ถอยหลังเข้าคลอง ทำให้อำนาจ กลับไปเป็นสภาพาติที่หนึ่งเป็นสภาของครอบครัวและสภาเผ่าเผ่า สุนัขเสียสถานะและศักยภาพ แห่งการเป็นสติปัญญาให้แก่สภาผู้แทนราษฎร กลายเป็นเพียงเสียงสะท้อนของมวลชนกลุ่ม เดียวกัน ทำลายสาระสำคัญของการมีสองสภานำไปสู่การผูกขาดอำนาจรัฐต่อการมีส่วนร่วม ของปวงประชาลากสาขาลาหลายอาชีพ เป็นการกระทบต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และเปิดช่องให้ผู้ร่วมกระทำการครั้งนี้กลับมีโอกาสได้มาซึ่ง อำนาจในการปกครองด้วยวิธีการที่ไม่ได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากการออกเสียง แสดงประชามติของมหาชนชาวไทย นอกจากนี้ การแก้ไขที่มาของสมาชิกวุฒิสภาให้ได้มาจากการเลือกตั้งเพียงอย่างเดียว อันมีที่มาเหมือนกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงย่อมเป็นเสมือน สภาเดียวกัน ไม่เกิดเป็นความแตกต่างและเป็นอิสระซึ่งกันและกันของทั้งสองสภา เป็นการ ทำลายลักษณะและสาระสำคัญของระบบสองสภาให้สูญสิ้นไป หากการแก้ไขที่มาและคุณสมบัติ ของสมาชิกวุฒิสภามีความเกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมืองหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ ย่อมทำให้ หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันของระบบสองสภาต้องสูญเสียไปอย่างมี นัยสำคัญ ทำให้ฝ่ายการเมืองสามารถควบคุมอำนาจเหนือรัฐสภาได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด

ปราศจากการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน⁸

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาทฤษฎี แนวคิด และสาระสำคัญของการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา
- 2) เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาไทย กัมพูชา และฟิลิปปินส์
- 3) เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบความเป็นมา คุณสมบัติ กระบวนการได้มา และอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาไทย กัมพูชา และฟิลิปปินส์
- 4) เพื่อศึกษาแนวทางในการบัญญัติกฎหมายการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา เพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอนาคต

1.3 สมมติฐานของการวิจัย

การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาของไทยที่ผ่านมาไม่บริสุทธิ์ยุติธรรมเนื่องจากการซื้อสิทธิ์ขายเสียง และสมาชิกวุฒิสภาโดยการเลือกตั้งส่วนใหญ่ถูกรวบงำจากพรรคการเมืองที่จัดตั้งรัฐบาล จึงมิได้ทำหน้าที่ในการถ่วงดุล ตรวจสอบ และถ่วงดุล (Check and Balance) ซึ่งแตกต่างจากสมาชิกวุฒิสภาโดยการสรรหาส่วนใหญ่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพสมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

1.4 ขอบเขตการวิจัย

ผู้วิจัยมุ่งศึกษาค้นคว้าเพื่อเปรียบเทียบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของไทย กัมพูชา และฟิลิปปินส์ ประเทศในภาคพื้นเอเชียที่มีความสัมพันธ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมซึ่งกันและกัน อีกทั้งประเทศทั้งสามปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยที่ใช้ระบบรัฐสภา อันประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเช่นเดียวกัน

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยนี้ใช้วิธีการศึกษาแบบวิจัยทางด้านเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา และรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ เป็นหลัก

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ทำให้ทราบถึงทฤษฎี แนวคิด และสาระสำคัญ ของการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา
- 2) ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของไทย กัมพูชา และฟิลิปปินส์

⁸ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ กรณีคำร้องเรื่องร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่.....) พุทธศักราช.....เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2556

3) ทำให้ทราบถึงการเปรียบเทียบ ความเป็นมา คุณสมบัติ กระบวนการได้มา และอำนาจหน้าที่ ของสมาชิกวุฒิสภาของไทย กับพหุชา และฟิลิปปินส์ พร้อมทั้งการวิเคราะห์เพื่อนำมาใช้ให้เหมาะสมกับสังคมไทย

4) ทำให้ทราบข้อสรุป ข้อเสนอแนะ เพื่อปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป

2. ผลการวิเคราะห์

การมีวุฒิสภาในทางประวัติศาสตร์ของประเทศอังกฤษ ทำให้ประเทศต่างๆ ได้เห็นถึงข้อขัดข้องการมีสองสภาและนำระบบสองสภาของอังกฤษมาใช้ และปรับปรุงเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพของประเทศนั้นๆ จนการปกครองในระบบสองสภา ได้แพร่หลายไปทั่วโลกในปัจจุบัน การมีวุฒิสภาหรือสภาที่สองเพื่อป้องกันความเป็นเผด็จการโดยสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาที่หนึ่ง เกิดจากความไม่ไว้วางใจในการใช้อำนาจนิติบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรอาจใช้อำนาจโดยมิชอบได้ ที่เป็นเช่นนี้ เพราะหากพิจารณาในแง่ความจริงแล้ว สภานิติบัญญัติย่อมไม่ใช่อะไรอื่นนอกจากพรรคการเมืองพรรคเดียวหรือหลายพรรคที่ประกอบกันเป็นเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร⁹ ถ้ามีสภาผู้แทนราษฎรแต่เพียงสภาเดียว และสมาชิกส่วนมากเป็นฝ่ายรัฐบาลแล้ว รัฐบาลจะครอบงำรัฐสภาได้หมดและอาจเกิดการใช้อำนาจเด็ดขาดในรัฐสภาได้ง่าย ดังที่มีผู้เรียกว่า “เผด็จการทางรัฐสภา” (Parliamentary Dictatorship)¹⁰ ดังนั้น การมีวุฒิสภาหรือสภาที่สองอีกสภาหนึ่ง เป็นการคานอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรและเป็นเครื่องประกันเสรีภาพ และคุ้มครองการใช้อำนาจโดยมิชอบดังกล่าวแล้วได้ สภาทั้งสองจึงเป็นเครื่องดุล (Balance) ของการใช้อำนาจนิติบัญญัติ และสำหรับราษฎรแล้วกฎหมายที่ออกมาโดยผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติสองสภา ย่อมเป็นหลักประกันแก่ราษฎรมากกว่ากฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติสภาเดียว เพราะกฎหมายนี้ได้รับการพิจารณาโดยคำนึงถึงประโยชน์ได้เสียอันขัดแย้งกันของราษฎรมากกว่า¹¹

ประเทศไทย ประเทศกัมพูชา และประเทศฟิลิปปินส์ ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย โดยใช้ระบบรัฐสภาซึ่งเป็นระบบสภาคู่ (Bicameral) อันประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศทั้งสามมีความแตกต่างกัน ตามบทบัญญัติของ

⁹ หยุต แสงอุทัย, (2531), **หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป** คำบรรยายชั้นปริญญาโท มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), 108.

¹⁰ วิษณุ เครืองาม, (2531), **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**, (กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ), 391.

¹¹ หยุต แสงอุทัย, (2511), **หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป**, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์), 102.

รัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ ได้แก่ ประเทศไทย สมาชิกวุฒิสภาทั้งสิ้น จำนวน 150 คน มาจาก 2 ทาง ได้แก่ มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนส่วนหนึ่ง และมาจากการสรรหาของ คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาอีกส่วนหนึ่ง กล่าวคือ สมาชิกวุฒิสภาของไทยจำนวน 77 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนจังหวัดละ 1 คน และเป็นการลงคะแนนโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งหนึ่งคนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งได้หนึ่งเสียงหรือ One man one vote และมาจากการ สรรหาของคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนเท่ากับจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด หักออกจากจำนวนที่มาจากการเลือกตั้ง¹² ได้แก่ จำนวน 73 คน ประเทศกัมพูชา สมาชิกวุฒิสภา มาจาก 2 ทางเช่นเดียวกัน ได้แก่ มาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์กับสภาแห่งชาติ (สภา ผู้แทนราษฎร) ส่วนหนึ่ง และมาจากการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกส่วนหนึ่ง กล่าวคือ สมาชิกวุฒิสภาของกัมพูชาทั้งหมด จำนวน 61 คน มาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ จำนวน 2 คน กับมาจากการแต่งตั้งโดยเสียงข้างมากของสมาชิกสภาแห่งชาติจำนวน 2 คน นอกจากนั้นมาจากการเลือกตั้งของคณะกรรมการชุมชนและแขวงทั่วประเทศจำนวน 57 คน¹³

ประเทศฟิลิปปินส์ สมาชิกวุฒิสภามีจำนวน 24 คน มาจากการเลือกตั้งทั่วไปของประชาชน ทั่วประเทศโดยใช้ประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง และให้อยู่ในวาระ 6 ปี ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับการเลือกตั้งอันดับที่ 1 - 12 จะได้ดำรงตำแหน่งจนครบวาระ 6 ปี ส่วนผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งอันดับ ที่ 13 - 24 จะอยู่ในตำแหน่งเพียง 3 ปี และต้องลงสมัครรับเลือกตั้งใหม่หลังจากครบ 3 ปีแล้ว และหากได้รับการเลือกตั้งจึงกลับมาดำรงตำแหน่งอีก 3 ปีที่เหลือ ดังนั้นประเทศฟิลิปปินส์จะ จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาทุกๆ 3 ปี¹⁴

สมาชิกวุฒิสภาของไทย สมาชิกวุฒิสภาของกัมพูชา และสมาชิกวุฒิสภาของฟิลิปปินส์ มีความเป็นมาจากประวัติศาสตร์ของระบอบการปกครองในแต่ละประเทศ ประกอบกับ การเปลี่ยนแปลงภายในประเทศที่เกิดจากปัจจัยภายนอกของกัมพูชาและฟิลิปปินส์ ทำให้ ประเทศไทย กัมพูชา และฟิลิปปินส์ มีที่มาของระบบรัฐสภาและระบบวุฒิสภาที่แตกต่างกัน กล่าวคือ สมาชิกวุฒิสภาของไทยเกิดจากพื้นฐานของพัฒนาการทางการเมืองการปกครอง ของชนในชาติ ตั้งแต่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่ใช้ระบบรัฐสภาเมื่อปี พ.ศ. 2475 โดยสมาชิกวุฒิสภาของไทยเกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 เป็นครั้งแรก ซึ่งบัญญัติให้มีวุฒิสภาเรียกว่า “วุฒิสภา” โดยให้มาจากการเลือกตั้ง ทางอ้อม แล้วจึงพัฒนาการตลอดมาเป็นเวลา 80 ปี จนถึงปัจจุบัน

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 111

¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา คริสต์ศักราช 1993 มาตรา 99 และมาตรา 100

¹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ คริสต์ศักราช 1987 มาตรา 2



ประเทศกัมพูชาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1947 ถึงปี ค.ศ. 1970 ได้รับเอาระบบการปกครองแบบสองสภาภายใต้การปกครองของพระมหากษัตริย์มาใช้ ต่อมาในปี ค.ศ. 1970 ถึงปี ค.ศ. 1975 ได้เปลี่ยนมาเป็นระบอบการปกครองแบบสาธารณรัฐแบบสภาคู่ และต่อมาในปี ค.ศ. 1975 ถึงปี ค.ศ. 1979 ถูกผูกขาดอำนาจการปกครองโดยลัทธิฆ่าล้างเผ่าพันธุ์เขมรแดงแบบระบบสภาเดียว ต่อมาในปี ค.ศ. 1979 ถึงปี ค.ศ. 1993 เป็นการปกครองตามระบอบสาธารณรัฐประชาชนและรัฐกัมพูชาแบบสภาเดียว และหลังจากปี ค.ศ. 1993 เป็นต้นมากัมพูชาได้เปลี่ยนแปลงการปกครองมาใช้รัฐธรรมนูญโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ซึ่งเมื่อมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1993 ในปี ค.ศ. 1999 แล้ว ทำให้กัมพูชาปกครองในระบบสองสภา อันประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาแห่งชาติ(สภาผู้แทนราษฎร)มาจนปัจจุบัน

สำหรับประเทศฟิลิปปินส์ได้รับอิทธิพลจากประเทศสหรัฐอเมริกาเจ้าของอาณานิคม เป็นผู้วางรากฐานระบอบสาธารณรัฐและระบบรัฐสภาไว้ กล่าวคือ ฟิลิปปินส์ถูกครอบครองโดยลัทธิจักรวรรดินิยม พลเมืองฟิลิปปินส์ได้ต่อสู้ดิ้นรนเพื่อให้หลุดพ้นจากการตกเป็นอาณานิคมของบรรดารัฐชาติยุโรป หลังจากได้ชัยชนะจากสเปนฟิลิปปินส์ได้ตั้ง รัฐสภามาโลลอส (Malolos Congress) ภายใต้รัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติการปกครองตนเองแห่งฟิลิปปินส์ หรือเป็นที่รู้จักกันทั่วไปในนามของ “กฎหมายโจนส์” ซึ่งได้ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาสหรัฐอเมริกา หลังจากได้รับอิสรภาพจากสหรัฐอเมริกาแล้ว ในปี ค.ศ. 1972 ประธานาธิบดีได้ประกาศกฎอัยการศึกโดยยกเลิกระบบรัฐสภา และในที่สุดเกิดรัฐประหารที่ปราศจากการนองเลือด ในช่วงวันที่ 22-25 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1986 โดยได้นำระบบสภาคู่มาใช้จวบจนปัจจุบัน¹⁵

คุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาไทย ต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิดและมีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ในวันสมัครรับเลือกตั้งหรือวันที่เสนอชื่อเข้ารับการสรรหา อีกทั้งการศึกษาต้องสำเร็จปริญญาตรีหรือเทียบเท่า ส่วนสมาชิกวุฒิสภากัมพูชาต้องมีสัญชาติกัมพูชาโดยการเกิดและมีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ โดยมีได้กำหนดคุณสมบัติด้านการศึกษาไว้ ในขณะที่คุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาฟิลิปปินส์ต้องเป็นบุคคลสัญชาติฟิลิปปินส์โดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง และสามารถอ่านออกเขียนได้

แนวความคิดในการกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาของทั้งสามประเทศคล้ายคลึงกัน โดยให้ความสำคัญกับการมีสัญชาติของประเทศของตนจึงจะมีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งได้ และมีความแตกต่างกันในเรื่องระดับการศึกษา ซึ่งประเทศไทยกำหนดระดับการศึกษาของสมาชิกวุฒิสภาไว้สูงกว่าสมาชิกวุฒิสภากัมพูชาและสมาชิกวุฒิสภาฟิลิปปินส์ คือ ต้องสำเร็จปริญญาตรี

¹⁵ เรวดี วรรณนุรักษ์, (ม.ป.ป.), วุฒิสภาแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์, (กรุงเทพฯ: สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา) .

หรือเทียบเท่า อย่างไรก็ตามคุณสมบัติด้านการศึกษาของสมาชิกวุฒิสภาเป็นเครื่องชี้วัดระดับการศึกษาโดยเฉลี่ยของประชาชนของประเทศว่า การศึกษาระดับใดสมควรใช้เป็นมาตรฐานในการกำหนดเป็นคุณสมบัติของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาได้เท่านั้น แต่ไม่ได้หมายความว่าการศึกษาเป็นตัวชี้วัดผลการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาแต่อย่างใด

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญของไทยยังได้กำหนดข้อห้ามทางด้านการเมืองและในด้านส่วนตัวไว้หลายประการ เช่น สมาชิกวุฒิสภาของไทยต้องไม่เป็นบุพการี คู่สมรส หรือบุตรของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือไม่เป็นบุคคลล้มละลายหรือไม่เคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต เป็นต้น สำหรับสมาชิกวุฒิสภากัมพูชาและสมาชิกวุฒิสภาฟิลิปปินส์รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดลักษณะต้องห้ามไว้ ซึ่งมีความแตกต่างจากสมาชิกวุฒิสภาของไทยที่มีข้อจำกัดทางด้านการเมืองหลายด้าน ทั้งนี้เพราะว่าประเทศไทยมีบทเรียนมาจากพฤติกรรมของสมาชิกวุฒิสภา ที่มาจากการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2540 ซึ่งปรากฏว่าเป็นคนใกล้ชิดหรือเครือญาติกับนักการเมืองฝ่ายรัฐบาล จึงไม่ทำหน้าที่ถ่วงดุลอำนาจกับฝ่ายบริหาร จนเกิดปรากฏการณ์ที่เรียกว่า “เผด็จการทางรัฐสภา” มาแล้ว

กระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของไทย ได้มาแบบผสมสองทางคือได้มาโดยการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนกับวิธีการสรรหา ประเทศกัมพูชาได้มาจากการแต่งตั้งเพียงส่วนน้อย ส่วนใหญ่มาจากการเลือกตั้งแต่เป็นการเลือกตั้งทางอ้อม ในขณะที่ประเทศฟิลิปปินส์กระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาแตกต่างจากประเทศไทยและประเทศกัมพูชา เนื่องจากฟิลิปปินส์ได้มาโดยการเลือกตั้งทั่วไปของประชาชนทั่วประเทศ และใช้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้งเพียงเขตเดียว ซึ่งจะทำให้การเลือกตั้งมีการแข่งขันสูงและการรณรงค์หาเสียงกระทำได้อย่างลำบาก เป็นจุดเด่นของสมาชิกวุฒิสภาฟิลิปปินส์ว่าต้องเป็นผู้มีชื่อเสียงและมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ระดับชาติจึงจะได้รับเลือกตั้ง มิใช่เป็นผู้มีชื่อเสียงระดับท้องถิ่นภายในจังหวัดที่ตนมีภูมิลำเนาอยู่เท่านั้น ดังนั้น การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในประเทศฟิลิปปินส์จึงมีความสำคัญไม่แตกต่างจากการเลือกตั้งประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดี ประเทศฟิลิปปินส์จึงจัดการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ประธานาธิบดี และรองประธานาธิบดี ซึ่งเป็นการเลือกตั้งทั่วไปทั้งประเทศในคราวเดียวกัน จุดเด่นอีกประการหนึ่งของสมาชิกวุฒิสภาฟิลิปปินส์ ได้แก่ ความต่อเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่ เพราะสมาชิกวุฒิสภาหมดวาระในการดำรงตำแหน่งไม่พร้อมกัน อย่างไรก็ตามการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาของฟิลิปปินส์ทุกๆ 3 ปี ก็ทำให้ประเทศสูญเสียงบประมาณมหาศาลไปกับการจัดการเลือกตั้งโดยเฉพาะเป็นการเลือกตั้งทั่วประเทศ

สมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทยมีอำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติเพื่อยกเลิกหรือรื้อกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาทบทวนและยืนยันความถูกต้องอีกครั้งหนึ่ง ก่อนที่จะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป หน้าที่ตรวจสอบฝ่ายบริหารในการตั้งกระทู้ถามคณะรัฐมนตรี การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ

นอกจากนี้สมาชิกวุฒิสภาของไทยยังมีหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งเมื่อกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ และหน้าที่คัดสรรบุคคลเข้ารับตำแหน่งที่สำคัญต่างๆ อีกด้วย

สมาชิกวุฒิสภากัมพูชามีหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติเป็นสำคัญ โดยทำหน้าที่ควบคู่ไปกับสมาชิกสภาแห่งชาติ (สภาผู้แทนราษฎร) ของกัมพูชา ในการดำเนินการออกกฎหมายมาบังคับใช้ ส่วนหน้าที่ในด้านตรวจสอบติดตามการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร และหน้าที่ในด้านเป็นผู้แทนของประชาชนนั้นใช้อำนาจโดยผ่านทางคณะกรรมการการวุฒิสภา ซึ่งยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

สำหรับสมาชิกวุฒิสภาของฟิลิปปินส์นั้นก็มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญสองประการ คือ อำนาจหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติและอำนาจหน้าที่ที่ไม่เกี่ยวกับด้านนิติบัญญัติ ซึ่งอำนาจที่ไม่เกี่ยวกับฝ่ายนิติบัญญัติของสมาชิกวุฒิสภาฟิลิปปินส์ประกอบด้วย อำนาจในการตรวจสอบฝ่ายบริหารและอำนาจในการแต่งตั้งบุคคลเข้ารับตำแหน่งและถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง คล้ายกับอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาไทย จุดเด่นของสมาชิกวุฒิสภาฟิลิปปินส์ประการหนึ่งที่สมาชิกวุฒิสภาของไทยไม่มี ได้แก่ อำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติที่สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจในการออกกฎหมายควบคู่ไปกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยจะมีการอภิปรายกันว่าจะเอาร่างกฎหมายฉบับของใคร หรือจะเอามารวมกัน โดยมีคณะกรรมการร่วมสองสภา (Bicameral Conference Committee) ทำหน้าที่ประสานและประนีประนอมความแตกต่างที่เกิดขึ้น¹⁶

3. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

3.1 สรุป

การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาไทย กัมพูชา และฟิลิปปินส์ มีลักษณะเป็นไปตามระบอบการเมืองการปกครอง ตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณีและบริบทของสังคมในแต่ละประเทศที่แตกต่างกัน เป็นผลให้รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศเป็นตัวกำหนดการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา รวมทั้งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่กำหนดรายละเอียดในการปฏิบัติเพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา เช่น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของไทย และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภากัมพูชา เป็นต้น เมื่อพิจารณาถึงรูปแบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของไทย กัมพูชา และฟิลิปปินส์ พอสรุปได้เป็น 4 รูปแบบ ดังต่อไปนี้

- 1) ได้มาโดยการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทั่วประเทศ

¹⁶ เชียน นรินทร์นุต, ภัคพงศ์ พหลโยธิน และวัชรวิธ ธิติชนนท์, (2549), การศึกษาเปรียบเทียบรัฐสภาของประเทศในภูมิภาคเอเชีย: กรณีศึกษาสาธารณรัฐฟิลิปปินส์, (กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า), 28.

1.1) การเลือกตั้งทั่วไปของประชาชนทั่วประเทศ ได้แก่ การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศฟิลิปปินส์โดยใช้ประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง เช่นเดียวกับการเลือกตั้งประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีซึ่งจัดให้มีการเลือกตั้งพร้อมกัน สมาชิกวุฒิสภาจำนวน 24 คน สามารถสังกัดพรรคการเมืองและดำเนินการรณรงค์หาเสียงได้ โดยจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

ประเทศฟิลิปปินส์ได้รับการปลูกฝังระบอบการปกครองและระบบรัฐสภาจากประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งได้ชื่อว่าประสบความสำเร็จในการปกครองระบอบสาธารณรัฐโดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุขและหัวหน้ารัฐบาล และสมาชิกวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกาได้มาโดยการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนจากมลรัฐต่างๆ ทั่วประเทศในจำนวนเท่าๆ กัน เพื่อเป็นตัวแทนของประชาชนในมลรัฐของตน

1.2) การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ได้แก่ การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทยโดยใช้จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งเพื่อเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาได้จังหวัดละ 1 คน ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่ละคน ลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้หนึ่งเสียงหรือระบบ One man one vote สมาชิกวุฒิสภาไม่สามารถสังกัดพรรคการเมืองและหาเสียงได้เฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้น โดยให้อยู่ในตำแหน่งได้ 6 ปี และสมาชิกวุฒิสภาไทยจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินหนึ่งวาระมิได้

ผลการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งส่วนใหญ่ของไทยปัจจุบันถูกวิจารณ์ว่าได้ทำหน้าที่ถ่วงดุลอำนาจระหว่างสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภา และระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แต่มีพฤติกรรมเอนเอียงไปทางฝ่ายบริหาร เนื่องจากการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยการเลือกตั้งของไทยไม่บริสุทธิ์ยุติธรรม มีสาเหตุมาจากการซื้อสิทธิ์ขายเสียง โดยการสนับสนุนของนายทุนที่เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองใหญ่ที่จัดตั้งรัฐบาล ทำให้สมาชิกวุฒิสภาถูกครอบงำโดยพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล และทำให้เกิดปัญหาวิกฤตศรัทธาของประชาชนต่อวุฒิสภาไทยอยู่ในปัจจุบัน

2) ได้มาโดยการเลือกตั้งทางอ้อม ได้แก่ การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศกัมพูชา สมาชิกวุฒิสภาจำนวน 57 คนจากจำนวนทั้งหมด 61 คน มาจากการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือคณะกรรมการชุมชนและแขวงทั่วประเทศ ผู้สมัครรับเลือกตั้งสามารถสังกัดพรรคการเมืองหรือเป็นผู้สมัครอิสระก็ได้ วาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี

3) ได้มาโดยการแต่งตั้ง ได้แก่ สมาชิกวุฒิสภาของประเทศกัมพูชาจำนวน 2 คน มาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ และอีกจำนวน 2 คน มาจากการแต่งตั้งโดยเสียงข้างมากของสมาชิกสภาแห่งชาติ (สภาผู้แทนราษฎร) รวมทั้งสิ้น จำนวน 4 คน

สมาชิกวุฒิสภากัมพูชาจำนวน 61 คน ได้มาโดยการแต่งตั้งเพียง 4 คน นอกจากนั้นจำนวน 57 คน มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือคณะกรรมการชุมชนและแขวงทั่วประเทศ ทำให้เสียงส่วนใหญ่เป็นของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง และเนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาสามารถสังกัดพรรคการเมืองได้ พรรคการเมืองใหญ่ที่จัดตั้งรัฐบาลจึง



เป็นพรรคที่ส่งสมาชิกพรรคลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาและมักจะได้รับการเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก ทำให้พรรครัฐบาลควบคุมเสียงข้างมากในรัฐสภาได้เป็นอย่างดี การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่เป็นไปตามนโยบายพรรคการเมืองที่ตนสังกัด

4) ได้มาโดยการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ได้แก่ สมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทย กล่าวคือ สมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด 150 คน มาจากการสรรหาจำนวนเท่ากับจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดหักออกจากจำนวนที่มาจากการเลือกตั้ง ปัจจุบันประเทศไทยมี 77 จังหวัด จำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาจึงมีจำนวนเท่ากับ $150 - 77 = 73$ คน โดยให้มีคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 7 คน ประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามอบหมายจำนวนหนึ่งคน และตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมอบหมายจำนวนหนึ่งคน

สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาของไทยส่วนใหญ่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตโดยมิได้ตกอยู่ภายใต้การฉ้อโกงของฝ่ายบริหาร ทำหน้าที่เป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญได้อย่างสมบูรณ์ เนื่องจากการได้รับการสรรหาจากบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ และมาจากหลากหลายอาชีพที่มีประวัติเป็นที่ยอมรับของสังคมเพื่อให้มาทำหน้าที่อันทรงเกียรตินี้

3.2 ข้อเสนอแนะ

การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่ใช้ระบบรัฐสภาของไทยยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากประเทศไทยลอกเลียนแบบระบบรัฐสภาจากประเทศอังกฤษที่ได้ชื่อว่าเป็นแม่แบบของระบบรัฐสภา แต่บริบทและองค์ประกอบต่างๆ ในสังคมไทยยังไม่เอื้อให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างเช่นสังคมของประเทศอังกฤษ เพราะว่าถึงแม้รัฐสภาของประเทศอังกฤษจะมีอำนาจสูงสุด แต่เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาเองต่างก็มีที่มาจากสังคมอังกฤษที่มีจิตสำนึกทางการเมืองสูง และมีวิถียุทธศาสตร์ของสุภาพชนในระบอบประชาธิปไตยอย่างครบถ้วน จึงไม่ใช้อำนาจของตนคุกคามประชาชน จึงมีผู้กล่าวว่า หากมีการนำหลักการดังกล่าวไปใช้ในประเทศอื่นก็เป็นที่พยากรณ์ได้ว่า ในที่สุดรัฐสภาจะเป็นเผด็จการใช้อำนาจกดขี่ข่มเหงประชาชนอย่างผิดทำนองคลองธรรม

จากการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของไทย กับพหุชา และฟิลิปปินส์ เมื่อนำมาเปรียบเทียบในบริบทของสังคมไทยต่อการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา เพื่อให้สอดคล้องกับระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่ใช้ระบบรัฐสภาของไทย ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในหมวดที่ 6 ส่วนที่ 3 ว่าด้วยวุฒิสภา พร้อมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พุทธศักราช 2550 ในหมวดที่ 2 ว่าด้วยการเลือกตั้งและการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ดังต่อไปนี้

1) ให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด และยกเลิกการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ด้วยเหตุผลดังนี้

1.1) ระบบรัฐสภาของไทยลอกเลียนแบบมาจากระบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษ ซึ่งถือเป็นแม่แบบของประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยที่ใช้ระบบรัฐสภาทั่วโลก และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทยก็ยังคงมาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ ไม่เปลี่ยนแปลงตราบถึงปัจจุบัน และตามเจตนารมณ์ของคณะราษฎรผู้กระทำการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองของไทยจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เมื่อพุทธศักราช 2475 ก็เพื่อให้ประเทศไทยเจริญรอยตามนานาอารยประเทศที่จะให้อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน โดยประชาชนเพื่อประชาชนโดยมีวัตถุประสงค์ให้ประเทศไทยปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ที่ใช้ระบบรัฐสภาเช่นเดียวกับประเทศอังกฤษนั่นเอง

1.2 ระบบการเลือกตั้งในประเทศไทยทุกระดับยังไม่บริสุทธิ์ยุติธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศไทยยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาการซื้อสิทธิ์ขายเสียงในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาได้ถึงแม้จะจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ เรียกว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้ง” มาทำหน้าที่ กึ่งตุลาการคอยตรวจสอบติดตามและดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดกฎหมายเลือกตั้งก็ตาม แต่ตรงกันข้าม การซื้อสิทธิ์ขายเสียงกลับมีมากขึ้นและทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นกว่าเดิม จนประชาชนส่วนหนึ่ง รู้สึกว่าเป็นเรื่องปกติธรรมดา จึงมีความจำเป็นเร่งด่วนที่องค์กรต่างๆ ทุกภาคส่วนโดยเฉพาะ องค์กรภาครัฐ ต้องปลุกจิตสำนึกและอุดมการณ์ทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย เพื่อให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งและผู้ใช้สิทธิ์เลือกตั้งตระหนักถึงพิษภัยของการซื้อสิทธิ์ขายเสียง เพราะลำพังเพียงแต่คณะกรรมการการเลือกตั้งองค์กรเดียวไม่อาจแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้

1.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญ ฉบับประชาชน กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จำนวน 200 คน เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภายึดโยงกับประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย ปรากฏว่า สมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่ไม่ทำหน้าที่ถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร การตรวจสอบ การทำหน้าที่ฝ่ายบริหารของวุฒิสภาล้มเหลว ถึงแม้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จะไม่อนุญาตให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาสังกัดพรรคการเมืองได้ก็ตาม แต่ในความเป็นจริงผู้ที่ได้รับเลือกตั้งส่วนใหญ่ได้รับการสนับสนุนจากนายทุนเจ้าของพรรคการเมืองใหญ่ที่จัดตั้งรัฐบาล เพราะพฤติกรรมปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าว เมื่อมีการลงมติในรัฐสภาก็จะออกเสียงลงคะแนนให้แก่ฝ่ายรัฐบาลทุกครั้งเสมือนว่ามีใบสั่งมา และเมื่อเกิดการชุมนุมประท้วงเพื่อขับไล่รัฐบาลครั้งแล้วครั้งเล่า จนในที่สุดจึงเกิดรัฐประหารยึดอำนาจโดยทหารของชาติเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งสาเหตุประการหนึ่งก็คือการทำหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาในยุคนั้น ไม่ได้ยึดถือผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นที่ตั้งนั่นเอง

1.4 ระบบการเลือกตั้งของประเทศไทยไม่สามารถคัดเลือกบุคคลที่ดีเข้าสู่สภาได้ซึ่งมิใช่เกิดจากระบบ แต่เกิดจากบุคคลที่อยู่ในระบบการเลือกตั้ง เช่น ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา

คณะกรรมการการเลือกตั้ง และที่มีความสำคัญที่สุด ได้แก่ ประชาชนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งตกอยู่ภายใต้ อิทธิพลของนายทุนซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองใหญ่ใช้เงินซื้อเสียง จึงเป็นเหตุผลหนึ่งของการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยการสรรหาอีกส่วนหนึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในปัจจุบัน

2) แก้ไขระบบการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาเสียใหม่

2.1) เพื่อให้ได้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถและซื่อสัตย์สุจริตจากแขนงสาขาอาชีพทุกภาคส่วน ที่มีชื่อเสียงเป็นที่ประจักษ์และได้รับการยอมรับจากสังคม ได้รับการเสนอชื่อเข้ารับการสรรหา อย่างแท้จริง โดยลดปัญหาอันเกิดจากผู้ที่ได้รับการสรรหาที่มาจากระบบอุปถัมภ์ให้น้อยลง และวางมาตรการให้ กระทรวง ทบวง กรม สมาคม มูลนิธิ และองค์กรต่างๆ ที่มีสิทธิเสนอรายชื่อผู้ได้รับการสรรหาทำการคัดสรรด้วยความเที่ยงธรรม

2.2) คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาต้องมีใช้บุคคลที่สมาชิกวุฒิสภาสามารถใช้ อำนาจถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ เพื่อป้องกันการเกิดผลประโยชน์ต่างตอบแทนในกรณี ที่คณะกรรมการสรรหาบุคคลหนึ่งบุคคลใดกระทำความผิดหรือทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ อันเป็น เหตุให้ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญโดยมติของที่ประชุมสมาชิกวุฒิสภาขึ้น ก็อาจทำให้มีความเอนเอียงในการปฏิบัติหน้าที่จนเกิดผลเสียหายต่อชาติบ้านเมืองในที่สุด

บรรณานุกรม

- คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ กรณีคำร้องเรื่องร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่.....) พุทธศักราช.....เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2556 ดิเรก ชัยนาม. (2493). **กฎหมายรัฐธรรมนูญและเลือกตั้งพิสดาร 2491-2492**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง.
- นิรันดร์นุต, ภัคพงศ์ พหลโยธิน และวัชรรา ธิตินันท์. (2549). **การศึกษาเปรียบเทียบรัฐสภาของประเทศในภูมิภาคเอเชีย: กรณีศึกษาสาธารณรัฐฟิลิปปินส์**. กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและพัฒนาสถาบันพระปกเกล้า.
- ปัทมา สุปกำบัง. (2543). “พัฒนาการของสถาบันวุฒิสภา.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา คริสต์ศักราช 1993
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
- รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ คริสต์ศักราช 1987
- เรวัต วรรณนุรักษ์. วุฒิสภาแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์. กรุงเทพฯ: สำนักภาษาต่างประเทศ. สำนักงานเลขาธิการ วุฒิสภา.
- วิชณุ เครืองาม. (2530). **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ.
- สมบุญ สุธาส์ราญ. (2527). **การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชย์.
- สมยศ เชื้อไทย. (2535). **คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์
- หยุด แสงอุทัย. (2531). **หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป. คำบรรยายชั้นปริญญาโท มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์**. พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- _____. (2511). **หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.