

ประสิทธิภาพของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550



บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)  
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)  
are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชานิติศาสตร์  
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
ปีการศึกษา 2559  
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Efficiency of the Senate under the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550

Mr. Panitat Padumavadhana



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Laws Program in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2016

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

ประสิทธิภาพของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

โดย

นายปณิธีร์ ปทุมวัฒน์

สาขาวิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

รองศาสตราจารย์ มานิตย์ จุ่มปา

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง  
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

.....คนบดีคณะนิติศาสตร์

(ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรรณานันท์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์พิเศษ ประสพสุข บุญเดช)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

(รองศาสตราจารย์ มานิตย์ จุ่มปา)

.....กรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์)

ปณิธีร์ ปทุมวัฒน์ : ประสิทธิภาพของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (Efficiency of the Senate under the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: รศ. มานิตย์ จุมปา, 423 หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาวิเคราะห์ถึงบทบาทของวุฒิสภาในห้วงระยะเวลาการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ว่าได้มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของวุฒิสภาในประการต่าง ๆ หรือไม่ ได้แก่ บทบาทและอำนาจหน้าที่ในฐานะเป็นทั้ง “สภาถ่วงดุล” และ “สภาตรวจสอบ” ตลอดจนปฏิบัติหน้าที่ในฐานะ “รัฐสภา” ตลอดจนเสนอแนะว่าบทบาทของวุฒิสภาที่เหมาะสมกับประเทศไทยนั้นควรมีลักษณะและรายละเอียดประการใด

ผลการศึกษาพบว่า วุฒิสภาในประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ญี่ปุ่น และฟิลิปปินส์ มีบทบาทด้านการถ่วงดุลให้สภาผู้แทนราษฎรหรือฝ่ายบริหารมีความรอบคอบมากยิ่งขึ้นโดยบทบาทด้านตรวจสอบมีกลไกการติดตามและสภาพบังคับที่ค่อนข้างสูง สำหรับวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น พบว่า บทบาทในฐานะสภาถ่วงดุลค่อนข้างเป็นไปได้ไปอย่างมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในฐานะสภาถ่วงดุลที่มีบทบาทในการพิจารณาให้การพิจารณาร่างกฎหมายมีความรอบคอบ ถูกต้อง และมีประสิทธิภาพ จากที่พบว่า วุฒิสภามีบทบาทในการไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติและไม่อนุมัติพระราชกำหนดบางฉบับ ตลอดจนการเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหลายฉบับ เช่นเดียวกับบทบาทในฐานะรัฐสภาที่เป็นไปอย่างค่อนข้างมีประสิทธิภาพเช่นกัน อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสภาตรวจสอบนั้น พบว่าวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพค่อนข้างน้อย เนื่องจากสภาพปัญหาการขาดกลไกเกี่ยวกับสภาพบังคับและการติดตามการดำเนินงานขององค์กรหรือบุคคลอื่นที่ต้องนำข้อเท็จจริงของวุฒิสภาไปปฏิบัติ

สาขาวิชา นิติศาสตร์

ปีการศึกษา 2559

ลายมือชื่อนิสิต .....

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก .....

# # 5685992534 : MAJOR LAWS

KEYWORDS: SENATE / EFFICIENCY / LEGISLATURE / THE SECOND CHAMBER / SENATOR

PANITAT PADUMAVADHANA: Efficiency of the Senate under the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550. ADVISOR: ASSOC. PROF. MANIT JUMPA, 423 pp.

This thesis has the purpose to analyze the role of the Senate under the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550, whether effective in accordance with the spirit of that constitution which designed the powers and duties of the Senate as "Scrutiny council" and "Audit council" as well as performing duties as "Parliament".

The research indicated that The Senate; or the second chambers, was first established in England and became a model for many countries of having the second chambers. For Senate studies in the United States, England, Japan, and the Philippines, the Senate of these countries has performed a role in appealing or restraining the conduct of the House of Representatives or the Administration Branch. Whilst its role in the audit, there is a relatively high tracking and enforcement mechanism. However, in Thailand, Under the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550, the Senate performed the role and authority as the "scrutiny council" and the function as the "parliament" quite effective as designed by the constitution. Nevertheless, the performance of duties as the audit council has been relatively ineffective. Because of the lack of adequate regulatory mechanisms and the monitoring of the operations of the organization or any other person who must bring the Senate's objections to practice.

Field of Study: Laws

Academic Year: 2016

Student's Signature .....

Advisor's Signature .....

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลงได้ด้วยความกรุณาจาก รองศาสตราจารย์มานิตย์ จุ่มปา ในฐานะอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ที่ได้ทุ่มเทสละเวลาอันมีค่าในการให้คำแนะนำและตรวจพิจารณาร่างวิทยานิพนธ์มาโดยตลอดระยะเวลาการศึกษา

ทั้งนี้ ด้วยความรู้สึกรักใคร่ในพระคุณยิ่ง ข้าพเจ้าขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์พิเศษประสพสุข บุญเดช อดีตประธานวุฒิสภา ที่ได้กรุณาได้รับเป็น ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และศาสตราจารย์ ดร. เกียรติโกกร เจริญธนาวัฒน์ ที่ได้กรุณาได้รับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ทั้งสองท่านได้กรุณาให้คำแนะนำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ตลอดระยะเวลาการศึกษา ข้าพเจ้าได้รับกำลังใจอย่างสูงจาก นาวาอากาศเอกจะเด็ด และนางพุดชาด ปทุมวัฒน์ บิดาและมารดา ผู้ซึ่งเป็นกำลังใจฝ่าฟันอุปสรรคนานาประการได้จนสำเร็จการศึกษา นอกจากนี้ ข้าพเจ้ายังได้รับความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ ด้วยไมตรีจิตอย่างจริงใจจากบุคคลทั้งหลาย ได้แก่ นายอิทธิพล โพธิ์อยู่ นายภาณุพงศ์ สมศักดิ์จิรกิจ และนางสาวกุลวดี สมพีรวงศ์ ที่ทำให้งานของผู้จัดทำวิทยานิพนธ์สำเร็จลงได้โดยเร็ว ขอขอบคุณสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา หน่วยงานต้นสังกัดที่ได้สนับสนุนทุนการศึกษาระดับชั้นปริญญาโทในครั้งนี้ และขอขอบคุณความมุ่งมั่นและการกระทำของตนเองที่เป็นที่พึงของตนได้ในกิจการงานทั้งปวง

ในประการท้ายสุด หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้ก่อประโยชน์ทางวิชาการด้านกฎหมายมหาชน กฎหมายรัฐสภา และต่อวงงานนิติบัญญัติเมื่อใด ข้าพเจ้าขออธิษฐานยกกุศลแห่งธรรมทานทั้งปวงนั้น เป็นเครื่องแทนคุณบิดามารดาและเป็นอาจารย์บูชาก่อนคณาจารย์ผู้ประสพวิชาด้านกฎหมาย และผู้สนับสนุนการทำวิทยานิพนธ์นี้ทุกท่าน หากความไม่สมบูรณ์จะมีขึ้นในประการใดแล้ว ข้าพเจ้าขอน้อมรับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียว

## สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ณ
สารบัญรูปภาพ.....	ด
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย .....	12
1.3 ขอบเขตและวิธีการวิจัย.....	12
1.4 สมมติฐานของการวิจัย.....	13
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	13
บทที่ 2 แนวความคิดทฤษฎีพื้นฐานทั่วไปเกี่ยวกับบุคลิกภาพ.....	15
2.1 หลักการว่าด้วยการแบ่งแยกอำนาจ .....	15
2.2 รูปแบบการปกครองตามแนวความคิดการปกครองในระบอบประชาธิปไตย.....	16
2.2.1 รูปแบบการปกครองแบบรัฐสภา.....	16
2.2.2 รูปแบบการปกครองแบบประธานาธิบดี.....	17
2.2.3 รูปแบบการปกครองแบบกึ่งประธานาธิบดี .....	18
2.3 ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์และแนวความคิดเกี่ยวกับบุคลิกภาพ .....	18
2.3.1 ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของการกำเนิดบุคลิกภาพในประเทศอังกฤษ.....	18
2.3.1.1 การถือกำเนิดของมหาสภาโดยมีผู้แทนจากชนชั้นสูง.....	18
2.3.1.2 การเรียกประชุมมหาสภาโดยมีผู้แทนหลายภาค .....	19

2.3.1.3 การแยกการประชุมของกลุ่มผู้แทนในมหาสภา.....	23
2.3.1.4 การกำเนิดสภาขุนนางซึ่งแยกออกจากการประชุมสภาสามัญอย่างเป็นทางการ.....	23
2.3.1.5 อิทธิพลของสภาขุนนางอังกฤษในฐานะต้นแบบของ .....	24
2.3.2 แนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับวุฒิสภา.....	28
2.3.2.1 แนวความคิดว่าด้วยวัตถุประสงค์ของการมีวุฒิสภา .....	29
2.3.2.1.1 มีสภาที่สองเพื่อถ่วงอำนาจระหว่างสภานิติบัญญัติกับรัฐบาล .	29
2.3.2.1.2 มีสภาที่สองเพื่อเหนี่ยวรั้งหรือคานอำนาจกับสภาผู้แทนราษฎร.....	29
2.3.2.1.3 มีสภาที่สองเพื่อตรวจสอบหรือหักท้วงเพื่อให้การออกกฎหมายรอบคอบและถูกต้องยิ่งขึ้น.....	30
2.3.2.1.4 มีสภาที่สองเพื่อเป็นเวทีหรือเปิดโอกาสให้บุคคล บางประเภทมีโอกาสทางการเมืองได้ .....	30
2.3.2.1.5 มีสภาที่สองเพื่อเป็นฐานอำนาจหรือฝ่ายรัฐบาล .....	31
2.3.2.2 แนวความคิดว่าด้วยที่มาและองค์ประกอบของวุฒิสภา.....	32
2.3.2.3 แนวความคิดว่าด้วยบทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา .....	35
2.3.2.3.1 อำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย.....	35
2.3.2.3.2 อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร .	35
2.3.2.3.3 อำนาจหน้าที่ในการเป็นผู้แทนประชาชน .....	36
2.4 แนวคิดเกี่ยวกับเจตนารมณ์ในรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับวุฒิสภา.....	37
2.4.1 ความหมายและการตีความเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ .....	37
2.4.1.1 ความหมายของรัฐธรรมนูญ.....	37
2.4.1.1.1 รัฐธรรมนูญในความหมายอย่างกว้าง .....	37
2.4.1.1.1 รัฐธรรมนูญในความหมายอย่างแคบ .....	38

2.4.1.2 การตีความเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ.....	39
2.4.2 การตีความเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับวุฒิสภา .....	48
2.4.2.1 รัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร .....	48
2.4.2.2 รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร .....	51
2.5 แนวความคิดเกี่ยวกับการประเมินประสิทธิภาพของวุฒิสภา.....	55
2.5.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรนิติบัญญัติ .....	57
2.5.1.1 ความหมายของประสิทธิภาพขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ .....	57
2.5.1.2 แนวทางการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ .....	58
2.5.2 แนวทางการประเมินประสิทธิภาพของรัฐสภา .....	66
2.5.3 แนวทางการประเมินประสิทธิภาพของวุฒิสภา .....	83
บทที่ 3 วุฒิสภาของประเทศไทย.....	87
3.1 วุฒิสภาก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	90
3.1.1 พุฒิสภามาตรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 .....	91
3.1.1.1 ความเป็นมาและเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ .....	91
3.1.1.2 ที่มาและองค์ประกอบ .....	94
3.1.1.3 บทบาทอำนาจหน้าที่.....	95
3.1.1.3.1 บทบาทอำนาจหน้าที่ในการกลั่นกรอง .....	95
3.1.1.3.2 บทบาทอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ .....	97
3.1.1.3.3 บทบาทอำนาจหน้าที่ในฐานะรัฐสภา .....	97
3.1.2 วุฒิสภามาตรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490.....	99
3.1.2.1 ความเป็นมาและเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ .....	99
3.1.2.2 ที่มาและองค์ประกอบ .....	100

3.1.2.3 บทบาทอำนาจหน้าที่.....	100
3.1.2.3.1 บทบาทอำนาจหน้าที่ในการกลั่นกรอง .....	101
3.1.2.3.2 บทบาทอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ .....	101
3.1.2.3.3 บทบาทอำนาจหน้าที่ในฐานะรัฐสภา .....	102
3.1.3 วุฒิสภาดำรงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492.....	103
3.1.3.1 ความเป็นมาและเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ .....	103
3.1.3.2 ที่มาและองค์ประกอบ .....	104
3.1.3.3 บทบาทอำนาจหน้าที่.....	105
3.1.3.3.1 บทบาทอำนาจหน้าที่ในการกลั่นกรอง .....	105
3.1.3.3.2 บทบาทอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ .....	107
3.1.3.3.3 บทบาทอำนาจหน้าที่ในฐานะรัฐสภา .....	109
3.1.4 วุฒิสภาดำรงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511.....	113
3.1.4.1 ความเป็นมาและเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ .....	113
3.1.4.2 ที่มาและองค์ประกอบ .....	116
3.1.4.3 บทบาทอำนาจหน้าที่.....	116
3.1.4.3.1 บทบาทอำนาจหน้าที่ในการกลั่นกรอง .....	116
3.1.4.3.2 บทบาทอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ .....	118
3.1.4.3.3 บทบาทอำนาจหน้าที่ในฐานะรัฐสภา .....	120
3.1.5 วุฒิสภาดำรงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 .....	121
3.1.5.1 ความเป็นมาและเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ .....	121
3.1.5.2 ที่มาและองค์ประกอบ .....	122
3.1.5.3 บทบาทอำนาจหน้าที่.....	125
3.1.5.3.1 บทบาทอำนาจหน้าที่ในการกลั่นกรอง .....	125

3.1.5.3.2	บทบาทอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ .....	126
3.1.5.3.3	บทบาทอำนาจหน้าที่ในฐานะรัฐสภา .....	127
3.1.6	วุฒิสภาทามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 .....	130
3.1.6.1	ความเป็นมาและเจตนารมณต์ตามรัฐธรรมนูญ .....	130
3.1.6.2	ที่มาและองค์ประกอบ .....	130
3.1.6.3	บทบาทอำนาจหน้าที่.....	131
3.1.6.3.1	บทบาทอำนาจหน้าที่ในการกลั่นกรอง .....	131
3.1.6.3.2	บทบาทอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ .....	132
3.1.6.3.3	บทบาทอำนาจหน้าที่ในฐานะรัฐสภา .....	133
3.1.7	วุฒิสภาทามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 .....	137
3.1.7.1	ความเป็นมาและเจตนารมณต์ตามรัฐธรรมนูญ .....	137
3.1.7.2	ที่มาและองค์ประกอบ .....	140
3.1.7.3	บทบาทอำนาจหน้าที่.....	141
3.1.7.3.1	บทบาทอำนาจหน้าที่ในการกลั่นกรอง .....	141
3.1.7.3.2	บทบาทอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ .....	142
3.1.7.3.3	บทบาทอำนาจหน้าที่ในฐานะรัฐสภา .....	144
3.1.8	วุฒิสภาทามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 .....	147
3.1.8.1	ความเป็นมาและเจตนารมณต์ตามรัฐธรรมนูญ .....	148
3.1.8.2	ที่มาและองค์ประกอบ .....	159
3.1.8.3	บทบาทอำนาจหน้าที่.....	160
3.1.8.3.1	บทบาทอำนาจหน้าที่ในการกลั่นกรอง .....	160
3.1.8.3.2	บทบาทอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ .....	162
3.1.8.3.3	บทบาทอำนาจหน้าที่ในฐานะรัฐสภา .....	175

3.2 วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	180
3.2.1 เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เกี่ยวกับ วุฒิสภา .....	182
3.2.2 ที่มาและองค์ประกอบของวุฒิสภา .....	184
3.2.3 บทบาทและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา.....	188
3.2.3.1 บทบาทและอำนาจหน้าที่ในฐานะสภาถ้อยแถลง.....	189
3.2.3.1.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ.....	189
3.2.3.1.2 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ.....	191
3.2.3.1.3 การพิจารณาอนุมัติพระราชกำหนด .....	194
3.2.3.1.4 กรณีศึกษาเกี่ยวกับปัญหาด้านประสิทธิภาพของบทบาทและ อำนาจหน้าที่ในฐานะสภาถ้อยแถลง.....	196
3.2.3.2 บทบาทและอำนาจหน้าที่ในฐานะสภาตรวจสอบ .....	197
3.2.3.2.1 การตั้งกระทู้ถาม.....	198
3.2.3.2.2 การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ.....	199
3.2.3.2.3 การตั้งกรรมาธิการสามัญและกรรมาธิการวิสามัญ.....	200
3.2.3.2.4 การเสนอญัตติให้วุฒิสภามีมติให้รัฐมนตรีเข้าร่วมประชุมและ แถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น.....	204
3.2.3.2.5 การพิจารณาให้บุคคลดำรงตำแหน่ง .....	204
3.2.3.2.7 กรณีศึกษาเกี่ยวกับปัญหาด้านประสิทธิภาพของบทบาทและ อำนาจหน้าที่ในฐานะสภาตรวจสอบ.....	209
3.2.3.3 บทบาทและอำนาจหน้าที่ในฐานะรัฐสภา .....	210
3.2.3.3.1 ด้านการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ.....	211
3.2.3.3.2 ด้านการให้ความเห็นชอบในเรื่องต่าง ๆ ในฐานะรัฐสภา.....	218

3.2.3.3.3 การประชุมเพื่อทำหน้าที่รัฐสภาในระหว่างอายุสภา ผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง หรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ .....	219
บทที่ 4 วุฒิสภาในต่างประเทศ .....	227
4.1 สภาขุนนาง (House of Lords) ของประเทศอังกฤษ .....	227
4.1.1 ความเป็นมาและเจตนารมณ์ในการมีสภาขุนนาง .....	227
4.1.2 ที่มาและองค์ประกอบ.....	231
4.1.3 อำนาจและหน้าที่ .....	232
4.1.3.1 บทบาทอำนาจหน้าที่ในการกลั่นกรอง.....	233
4.1.3.2 บทบาทอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ .....	241
4.1.3.3 บทบาทอำนาจหน้าที่ในฐานะรัฐสภา.....	248
4.1.4 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการดำเนินงาน .....	248
4.2 วุฒิสภา (House of Senate) ของประเทศสหรัฐอเมริกา .....	251
4.2.1 ความเป็นมาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับวุฒิสภา .....	251
4.2.2 ที่มาและองค์ประกอบ.....	260
4.2.3 อำนาจและหน้าที่ .....	263
4.2.3.1 บทบาทอำนาจหน้าที่ในการกลั่นกรอง.....	268
4.2.3.2 บทบาทอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ .....	282
4.2.3.3 บทบาทอำนาจหน้าที่ในฐานะรัฐสภา.....	295
4.2.4 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการดำเนินงาน .....	295
4.3 วุฒิสภา (House of Councilors) ของประเทศญี่ปุ่น.....	312
4.3.1 ความเป็นมาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับวุฒิสภา .....	312
4.3.2 ที่มาและองค์ประกอบ.....	315
4.3.3 บทบาทอำนาจหน้าที่.....	316

4.3.3.1 บทบาทอำนาจหน้าที่ในการกลั่นกรอง.....	316
4.3.3.2 บทบาทอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ .....	324
4.3.3.3 บทบาทอำนาจหน้าที่ในฐานะรัฐสภา .....	331
4.3.4 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการดำเนินงาน .....	332
4.4 วุฒิสภา (House of Senate) ของประเทศฟิลิปปินส์.....	334
4.4.1 ความเป็นมาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับวุฒิสภา .....	334
4.4.2 ที่มาและองค์ประกอบ.....	336
4.4.3 บทบาทอำนาจหน้าที่.....	338
4.4.3.1 บทบาทอำนาจหน้าที่ในการกลั่นกรอง.....	338
4.4.3.2 บทบาทอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ .....	343
4.4.3.3 บทบาทอำนาจหน้าที่ในฐานะรัฐสภา .....	348
4.4.4 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการดำเนินงาน .....	352
บทที่ 5 บทวิเคราะห์ประสิทธิภาพของวุฒิสภาไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 .....	355
5.1 ประสิทธิภาพของวุฒิสภาในฐานะสภาถ่วงดุล.....	358
5.1.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ.....	359
5.1.2 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ.....	361
5.1.3 การพิจารณาอนุมัติพระราชกำหนด .....	369
5.2 ประสิทธิภาพของวุฒิสภาในฐานะสภาตรวจสอบ.....	373
5.2.1 การตั้งกระทู้ถาม.....	375
5.2.2 การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ.....	380
5.2.3 การตั้งกรรมาธิการสามัญและกรรมาธิการวิสามัญ .....	382
5.2.4 การเสนอญัตติให้วุฒิสภามีมติให้รัฐมนตรีเข้าร่วมประชุมและแถลงข้อเท็จจริงหรือ แสดงความคิดเห็น.....	385

5.2.5 การพิจารณาให้บุคคลดำรงตำแหน่ง .....	386
5.2.6 ด้านการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง .....	389
5.3 ประสิทธิภาพของวุฒิสภาในฐานะรัฐสภา .....	393
5.3.1 ด้านการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ .....	393
5.3.2 ด้านการให้ความเห็นชอบในเรื่องต่าง ๆ ในฐานะรัฐสภา .....	396
5.3.3 การประชุมเพื่อทำหน้าที่รัฐสภาในระหว่างอายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง หรือสภา ผู้แทนราษฎรถูกยุบ .....	397
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ .....	399
6.1 บทสรุปประสิทธิภาพของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 .....	401
6.1.1 ประสิทธิภาพของวุฒิสภาในฐานะสภาถ่วงดุล .....	401
6.1.2 ประสิทธิภาพของวุฒิสภาในฐานะสภาตรวจสอบ .....	403
6.1.3 ประสิทธิภาพของวุฒิสภาในฐานะรัฐสภา .....	406
6.2 ข้อเสนอแนะ .....	407
รายการอ้างอิง .....	410
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์ .....	423

## สารบัญตาราง

ตารางที่ 3.1 แสดงข้อมูลสรุปภาพรวมที่มา และบทบาทอำนาจหน้าที่..... 220



## สารบัญรูปภาพ

รูปภาพที่ 5.1 ข้อมูลร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่วุฒิสภาพิจารณา .....	360
รูปภาพที่ 5.2 ข้อมูลร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาได้พิจารณา .....	364
รูปภาพที่ 5.3 ข้อมูลร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติม ของวุฒิสภาและได้รับการประกาศใช้เป็นกฎหมาย .....	365
รูปภาพที่ 5.4 ข้อมูลพระราชกำหนดที่วุฒิสภาพิจารณา .....	371
รูปภาพที่ 5.5 ข้อมูลการตั้งกระทู้ถามต่อฝ่ายบริหารของวุฒิสภา.....	377



## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติที่ทำหน้าที่ “สภาที่สอง” เพื่อประกอบเป็นรัฐสภา ร่วมกับ สภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทยนั้น ได้มีการจัดให้มีขึ้นเป็นครั้งแรก เรียกว่า “พฤษสภา” ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 17 ซึ่งได้บัญญัติให้ “รัฐสภาประกอบด้วยพฤษสภาและสภาผู้แทนราษฎร ไม่ว่าจะประชุมแยกกันหรือร่วมกัน” ต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ได้กำหนดให้รัฐสภาของ ประเทศไทยเป็นระบบสองสภาสืบต่อมา โดยกำหนดให้ “รัฐสภาประกอบด้วย วุฒิสภา และสภาผู้แทน ไม่ว่าจะประชุมแยกกันหรือร่วมกัน”

อย่างไรก็ตาม ระบบรัฐสภาของประเทศไทยจากนั้น ได้ใช้ระบบรัฐสภาทั้งแบบสภาเดี่ยวและ สภาคู่ โดยขึ้นอยู่กับบริบททางการเมืองการปกครองของประเทศในแต่ละยุคสมัย ทั้งนี้ เมื่อใดที่ ประเทศไทยใช้ระบบรัฐสภาแบบสภาคู่ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญย่อมบัญญัติให้รัฐสภาประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาเสมอ และ “วุฒิสภา” ตามรัฐธรรมนูญทุกฉบับ ของประเทศไทยก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้นมีที่ มาจากการ “แต่งตั้ง” ทั้งหมด โดยประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง จากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดินในระบอบประชาธิปไตย อันมีเจตนารมณ์ประการสำคัญ ให้วุฒิสภามีบทบาทในฐานะ “สภาที่เลี้ยง” ของสภาผู้แทนราษฎรได้อย่างมีประสิทธิภาพ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทย ที่ได้กำหนดให้ “วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งจำนวนสองร้อยคน” เพื่อให้มีความเชื่อมโยงกับประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ยังเป็นครั้งแรกที่วุฒิสภามี อำนาจในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งอีกด้วย

ในเวลาต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับ ที่ 18 ของประเทศไทย มีสาระสำคัญปรากฏในคำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพื่อให้บรรลุนิติบุคคลครบ 6 ประการ คือ

ประการแรก ได้แก่ การธำรงรักษาไว้ซึ่งเอกราชและความมั่นคงของชาติ  
 ประการที่สอง ได้แก่ การทำนุบำรุงรักษาศาสนาทุกศาสนาให้สถิตสถาพร  
 ประการที่สาม ได้แก่ การเทิดทูนพระมหากษัตริย์เป็นประมุขและเป็นมิ่งขวัญของชาติ  
 ประการที่สี่ ได้แก่ การยึดถือระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเป็น  
 วิถีทางในการปกครองประเทศ

ประการที่ห้า ได้แก่ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ประชาชนมีบทบาทและมีส่วนร่วม  
 ร่วมในการปกครองและตรวจสอบการอำนาจรัฐอย่างเป็นรูปธรรม และ

ประการที่หก ได้แก่ การกำหนดกลไกสถาบันทางการเมืองทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร  
 ให้มีดุลยภาพและประสิทธิภาพตามวิธีการปกครองแบบรัฐสภา รวมทั้งให้สถาบันศาล  
 และองค์กรอิสระอื่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยสุจริต เทียบธรรม

สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประการ  
 ที่หกข้างต้นที่ปรากฏในคำปรารภซึ่งได้กล่าวถึง “ประสิทธิภาพตามวิธีการปกครองแบบรัฐสภา”  
 นั้น อาจพิจารณาได้ว่าเป็นเจตนารมณ์ประการสำคัญที่ “วุฒิสภา” ในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ  
 องค์กรหนึ่งในระบบรัฐสภาของประเทศไทยจำเป็นต้องมีการดำเนินงานและปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้บรรลุ  
 จุดมุ่งหมายดังกล่าว ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดบทบาท  
 และอำนาจหน้าที่ให้วุฒิสภามีบทบาทในฐานะเป็น “สภาถ่วงดุล” และ “สภาตรวจสอบ” และ  
 การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะรัฐสภา ตามกระบวนการและขั้นตอนที่ได้มีการกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุม

ทั้งนี้ ตลอดการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น  
 วุฒิสภาได้มีบทบาทการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ ทั้งบทบาทและอำนาจหน้าที่ในฐานะสภา  
 ถ่วงดุล บทบาทและอำนาจหน้าที่ในฐานะสภาตรวจสอบ ตลอดจนบทบาทและอำนาจหน้าที่ใน  
 ในฐานะรัฐสภา สรุปได้ดังนี้

**บทบาทและอำนาจหน้าที่ในฐานะสภาถ่วงดุล**

วุฒิสภาได้ปฏิบัติหน้าที่ด้านการพิจารณากลับกรองกฎหมาย โดยวุฒิสภา  
 ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ รวมจำนวน 8 ฉบับ โดยมีกรณีที่วุฒิสภา  
 เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 3 ฉบับ มีกรณีวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมและต่อมาได้รับ  
 ความเห็นชอบจากรัฐสภา จำนวน 3 ฉบับ ตกไปจำนวน 1 ฉบับ ค้างการพิจารณา  
 1 ฉบับ<sup>1</sup>

<sup>1</sup> สำนักงานการประชุม สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ผลงานของวุฒิสภาในช่วงการใช้อำนาจรัฐธรรมนูญแห่ง  
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (กรุงเทพฯ: สำนักงานพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2557) หน้า 1-39.

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น วุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ จำนวน 133 ฉบับ วุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบมีจำนวนถึง 65 ฉบับ ในขณะที่วุฒิสภาขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอ จำนวน 59 ฉบับ ไม่เห็นชอบกับร่างที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอ จำนวน 2 ฉบับ<sup>2</sup>

การพิจารณาอนุมัติพระราชกำหนด วุฒิสภาพิจารณาพระราชกำหนด จำนวน 10 ฉบับ โดยวุฒิสภามีมติอนุมัติพระราชกำหนด จำนวนถึง 9 ฉบับ<sup>3</sup>

อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่า วุฒิสภาได้เคยมีการลงมติในวาระที่ 1 ไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรต่อร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. ....<sup>4</sup> อันถือได้ว่า นับเป็นการใช้อำนาจของวุฒิสภาในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรโดยการไม่รับไว้พิจารณาจำนวนฉบับเดียวเท่านั้น

#### บทบาทและอำนาจหน้าที่ในฐานะสภาตรวจสอบ

ในการดำเนินบทบาทในฐานะสภาตรวจสอบนั้น วุฒิสภาได้ดำเนินงานตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการตั้งกระทู้ถาม การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ การตั้งกรรมาธิการสามัญและกรรมาธิการวิสามัญ การเสนอญัตติให้วุฒิสภามีมติให้รัฐมนตรีเข้าร่วมประชุมและแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น ตลอดจนการพิจารณาให้บุคคลดำรงตำแหน่งและด้านการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ดังนี้

##### 1) การตั้งกระทู้ถาม

ตลอดการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น วุฒิสภาได้มีการตั้งกระทู้ถามต่อฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 156<sup>5</sup> โดยมีข้อมูลทางสถิติ ดังนี้

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 32-35.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 36-38.

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 35.

<sup>5</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 156 บัญญัติว่า

“สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน”

ในสมัยรัฐบาลชุดที่มีนายสมัคร สุนทรเวช เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการรับมาดำเนินการทั้งสิ้น 45 กระทั่ง เป็นกระทู้ถามที่ขอให้ตอบในที่ประชุมวุฒิสภา จำนวน 45 กระทั่ง ตอบแล้ว 16 กระทั่ง และตกไปถึง 29 กระทั่ง คิดเป็นกระทู้ที่ตกไปร้อยละ 64<sup>6</sup>

ในสมัยรัฐบาลชุดที่มีนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการรับมาดำเนินการทั้งสิ้น 45 กระทั่ง เป็นกระทู้ถามที่ขอให้ตอบในที่ประชุมวุฒิสภา จำนวน 44 กระทั่ง ตอบแล้ว 14 กระทั่ง และตกไปถึง 30 กระทั่ง คิดเป็นกระทู้ที่ตกไปร้อยละ 68 นอกจากนี้เป็นกระทู้ที่ขอให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา จำนวน 1 กระทั่ง และได้ตกไปในเวลาต่อมา<sup>7</sup>

ในสมัยรัฐบาลชุดที่มีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการรับมาดำเนินการทั้งสิ้น 299 กระทั่ง เป็นกระทู้ถามที่ขอให้ตอบในที่ประชุมวุฒิสภา จำนวน 248 กระทั่ง ตอบแล้ว 155 กระทั่ง และตกไปถึง 93 กระทั่ง คิดเป็นกระทู้ที่ตกไปร้อยละ 37 นอกจากนี้เป็นกระทู้ที่ขอให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา จำนวน 51 กระทั่ง ตอบแล้ว 24 กระทั่ง ตกไปถึง 27 กระทั่ง คิดเป็นกระทู้ที่ตกไป ร้อยละ 53<sup>8</sup>

ในสมัยรัฐบาลชุดที่มีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการรับมาดำเนินการทั้งสิ้น 292 กระทั่ง เป็นกระทู้ถามที่ขอให้ตอบในที่ประชุมวุฒิสภา จำนวน 268 กระทั่ง ตอบแล้ว 148 กระทั่ง ไม่ตอบ 1 กระทั่ง และตกไปถึง 119 กระทั่ง คิดเป็นกระทู้ที่ตกไป ร้อยละ 44.4 นอกจากนี้ เป็นกระทู้ที่ขอให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา จำนวน 24 กระทั่ง ตอบแล้ว 16 กระทั่ง ตกไป 8 กระทั่ง คิดเป็นกระทู้ที่ตกไป ร้อยละ 33<sup>9</sup>

ทั้งนี้ สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาจะให้ความสนใจในการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีเป็นส่วนใหญ่ และมีหัวข้อเรื่องในการตั้งกระทู้ถามที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของประชาชนในระดับประเทศในภาพรวม อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่ามีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งจากจังหวัดต่าง ๆ ได้มีบทบาทในการตั้งกระทู้ถามต่อรัฐมนตรีเช่นกันแต่ยังมีสัดส่วนน้อยมากเมื่อเทียบกับสมาชิกที่มาจากการสรรหา และการตั้งกระทู้ถามจะเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่เขตเลือกตั้งของสมาชิกวุฒิสภาบุคคลนั้นและผลประโยชน์ของประชาชนทั้งประเทศในภาพรวมด้วยเช่นกัน<sup>10</sup>

<sup>6</sup> สำนักงานการประชุม สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ผลงานของวุฒิสภาในช่วงการใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. หน้า 75-80.

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 81-86.

<sup>8</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 87-120.

<sup>9</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 121-154.

<sup>10</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 75-154.

## 2) การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 161 ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติได้ครั้งเดียวในสมัยประชุมหนึ่ง<sup>11</sup>

ตลอดการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น วุฒิสภาได้เห็นชอบให้มีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติ จำนวน 7 เรื่อง<sup>12</sup>

## 3) การตั้งกรรมการสามัญและกรรมการวิสามัญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 วรรคหนึ่งกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา<sup>13</sup>

โดยข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 77 ได้กำหนดให้วุฒิสภาตั้ง “คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา” ขึ้น เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือร่างพระราชบัญญัติ กระทำการกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาหรือตามที่วุฒิสภามอบหมายได้จำนวนถึง 22 คณะ ด้วยกัน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>11</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 161 บัญญัติว่า

“สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติ

การขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรานี้ จะกระทำได้ครั้งเดียวในสมัยประชุมหนึ่ง”

<sup>12</sup> สำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ผลงานของวุฒิสภาในช่วงการใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. หน้า 58-59.

<sup>13</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

“สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา มติตั้งคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวต้องระบุกิจการหรือเรื่องให้ชัดเจนและไม่ซ้ำหรือซ้อนกัน”

นอกจากนี้ ในห้วงระยะเวลาการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น วุฒิสภาได้มีมติเห็นชอบญัตติขอให้วุฒิสภาตั้ง “คณะกรรมการการวิสามัญ” เพื่อกระทำการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาอีก จำนวนถึง 34 คณะ เพิ่มเติมจากคณะกรรมการการวิสามัญ ที่มีอยู่ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ทั้งนี้ คณะกรรมการการวิสามัญบางคณะมีอำนาจหน้าที่ที่ค่อนข้างทับซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการวิสามัญ ตามที่กำหนดให้ตั้งขึ้นตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา<sup>14</sup>

ในทางปฏิบัติของวงงานนิติบัญญัติของวุฒิสภายังปรากฏว่า วุฒิสภามักจะตั้งคณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือร่างพระราชบัญญัติฉบับต่างๆ ขึ้นด้วย แม้ว่าจะอยู่ในอำนาจของวุฒิสภาที่จะมอบหมายให้คณะกรรมการการวิสามัญประจำวุฒิสภาที่มีอยู่แล้วได้ นอกจากนี้ ภายหลังจากที่คณะกรรมการได้มีมติในเรื่องใดแล้วก็ไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดให้มีสภาพบังคับแต่ประการใด

#### 4) การเสนอญัตติให้รัฐมนตรีเข้าร่วมประชุมและแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 177 กำหนดให้ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภามีมติให้เข้าประชุมในเรื่องใด รัฐมนตรีต้องเข้าร่วมประชุมเพื่อแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภา<sup>15</sup>

การปฏิบัติหน้าที่ในการเสนอญัตติให้วุฒิสภามีมติให้รัฐมนตรีเข้าร่วมประชุมและแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นตลอดการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

<sup>14</sup> สำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ผลงานของวุฒิสภาในช่วงการใช้อำนาจรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, หน้า 53-58.

<sup>15</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 177 บัญญัติว่า

“รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิเข้าประชุมและแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภา และในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภามีมติให้เข้าประชุมในเรื่องใด รัฐมนตรีต้องเข้าร่วมประชุม และให้นำเอาสิทธิที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๐ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ถ้ารัฐมนตรีผู้ใดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะเดียวกันด้วย ห้ามมิให้รัฐมนตรีผู้นั้นออกเสียงลงคะแนนในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำรงตำแหน่ง การปฏิบัติหน้าที่หรือการมีส่วนได้เสียในเรื่องนั้น”

พุทธศักราช 2550 นั้น วุฒิสภาได้เห็นชอบให้มีการเสนอญัตติขอให้รัฐมนตรีเข้าร่วมประชุม และแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมวุฒิสภา จำนวน เพียง 1 เรื่อง เท่านั้น<sup>16</sup>

#### 5) การปฏิบัติหน้าที่ในด้านการพิจารณาให้บุคคลดำรงตำแหน่ง

วุฒิสภามีบทบาทอำนาจหน้าที่ในด้านการเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและศาล ได้แก่ กรรมการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิ<sup>17</sup> กรรมการตุลาการศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิ<sup>18</sup> กรรมการการเลือกตั้ง<sup>19</sup> ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิ<sup>20</sup> ผู้ตรวจการแผ่นดิน<sup>21</sup> กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ<sup>22</sup> กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน<sup>23</sup> และ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ<sup>24</sup>

ในห้วงระยะเวลาในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น วุฒิสภาได้เลือกและให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่ง จำนวน 25 ตำแหน่ง<sup>25</sup> ด้วยกัน

#### 6) การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

พบว่า นับแต่การบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการเสนอคำร้องให้วุฒิสภาดำเนินการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง จำนวน 5 คน ได้แก่<sup>26</sup> นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ อดีตนายกรัฐมนตรี นายนพดล ปัทมะ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ นายสุเทพ เทือกสุบรรณ อดีตรองนายกรัฐมนตรี นายสุรพงษ์ สืบวงศ์ลี อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และนายไกรสร พรสุธี ปลัดกระทรวงเทคโนโลยีและการสื่อสาร

<sup>16</sup> สำนักงานการประชุม สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ผลงานของวุฒิสภาในช่วงการใช้อำนาจบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, หน้า 53.

<sup>17</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 221

<sup>18</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 226

<sup>19</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 231

<sup>20</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 206 ประกอบมาตรา 205

<sup>21</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 243

<sup>22</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 246

<sup>23</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 252

<sup>24</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 256

<sup>25</sup> สำนักงานการประชุม สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ผลงานของวุฒิสภาในช่วงการใช้อำนาจบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, หน้า 155-158.

<sup>26</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 178-182.

อย่างไรก็ตาม ไม่ปรากฏว่าวุฒิสภาเคยมีมติถอดถอนบุคคลใดออกจากตำแหน่ง<sup>27</sup> จึงอาจมีข้อพิจารณาได้ว่า วุฒิสภายังมีข้อจำกัดในการเป็น “สภาตรวจสอบ” ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่สมควรศึกษาต่อไป

#### บทบาทและอำนาจหน้าที่ในฐานะรัฐสภา

วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่และบทบาทร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในด้านการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การให้ความเห็นชอบในเรื่องต่าง ๆ ในฐานะรัฐสภา<sup>28</sup> การประชุมเพื่อทำหน้าที่รัฐสภาในระหว่างอายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือถูกยุบ<sup>29</sup> อันเป็นอำนาจหน้าที่ในฐานะรัฐสภา

ในห้วงระยะเวลาในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น วุฒิสภาได้มีบทบาทในการปฏิบัติหน้าที่รัฐสภาในการประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในหลายวาระ โดยส่วนใหญ่เป็นการพิจารณาและให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาและกรอบการเจรจาในการทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 190 และการพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งมีร่างรัฐธรรมนูญบางฉบับได้เข้าสู่กระบวนการของศาลรัฐธรรมนูญเป็นผลให้ร่างรัฐธรรมนูญให้อาจประกาศใช้บังคับได้ในเวลาต่อมา

ทั้งนี้ หากพิจารณาวุฒิสภาของต่างประเทศซึ่งได้มีการจัดตั้งขึ้นเป็นสภาที่สองในรูปแบบรัฐสภาแบบสภาคู่ มีการดำเนินงานภายใต้รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว อาจพิจารณาได้ว่ามีประสิทธิภาพสมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ดังตัวอย่างเช่น ที่ปรากฏในการดำเนินงานในสภาขุนนาง (House of Lords) ของประเทศอังกฤษ และวุฒิสภา (Senate) ของสหรัฐอเมริกา ตัวอย่างดังนี้

**สภาขุนนางของประเทศอังกฤษ มีคณะกรรมการแบ่งออกเป็น 5 ประเภทคือ**

- 1) คณะกรรมการถาวร (Permanent Committees) ทำหน้าที่พิจารณา ร่างพระราชบัญญัติตามที่ประธานสภาจัดสรรให้ มีจำนวนทั้งสิ้น 14 คณะ<sup>30</sup>

<sup>27</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 155-185.

<sup>28</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 136

<sup>29</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 132 (1)

<sup>30</sup> The international centre for parliamentary, Parliament of the World, 2. (England: Gowerpublishing, 1986). p.627.

- 2) คณะกรรมาธิการวิสามัญ (Ad Hoc Committees) แต่งตั้งขึ้นเพื่อภารกิจเฉพาะด้านและรายงานต่อสภาขุนนาง โดยจะได้รับหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติน้อยมาก<sup>31</sup> ในช่วงปี ค.ศ. 2013-2014 มีจำนวนเพียง 5 คณะเท่านั้น<sup>32</sup>
- 3) คณะกรรมาธิการร่วม (Joint Committees) เป็นคณะกรรมาธิการที่มีสมาชิกทั้งจากสภาสามัญและสภาขุนนางมีภารกิจในด้านการตรวจสอบเป็นการเฉพาะกรณี<sup>33</sup>
- 4) คณะกรรมาธิการการศาสนา (Ecclesiastical Committees) โดยสภาขุนนางจะแต่งตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับศาสนา<sup>34</sup>
- 5) คณะกรรมาธิการเต็มสภา (Committees of the Whole House) โดยทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีความสำคัญ เช่น ร่างพระราชบัญญัติการเงินฉบับสำคัญ ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ และพิจารณารายจ่ายและภาษีอากรอีกด้วย<sup>35</sup>

ดังที่กล่าวมาข้างต้น อาจพิจารณาได้ว่าสภาขุนนางของประเทศอังกฤษได้มีการตั้งคณะกรรมาธิการเพียงจำนวนไม่มากนักอันจะก่อภารกิจที่ไม่ซ้ำหรือซ้อนกัน และทำให้การดำเนินงานของสภาขุนนางของอังกฤษอาจพิจารณาได้ว่าเป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

วุฒิสภา (Senate) ของสหรัฐอเมริกา มีอำนาจพิจารณาข้อกล่าวหาให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ตามที่สภาผู้แทนราษฎรได้กล่าวหาฟ้องร้องแต่เพียงองค์กรเดียว ซึ่งการตัดสินใจถอดถอนนี้ กระทำโดยสมาชิกวุฒิสภาลงคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกวุฒิสภาที่มาประชุม<sup>36</sup>

<sup>31</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>32</sup> House of Lords, "Annual Report 2013/2014 of the Administration,"(2014). pp.11-12.

<sup>33</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2554). หน้า 324.

<sup>34</sup> The international centre for parliamentary, Parliament of the World.p.648.

<sup>35</sup> เรื่องเดียวกัน. p.627.

<sup>36</sup> **United State constitution: Article I, Section 3, clause 6 and 7 ;**

“ The Senate shall have the sole Power to try all Impeachments. When sitting for that Purpose, they shall be on Oath or Affirmation. When the President of the United States is tried, the Chief Justice shall preside: And no Person shall be convicted without the Concurrence of two thirds of the Members present.”

โดยวุฒิสภาจะต้องพิจารณาลงมติในข้อกล่าวหาเป็นรายข้อ หากข้อกล่าวหาใด “แม้เพียงข้อเดียว” ได้รับการลงมติ (be convicted on one or more of the articles against him or her) ว่าเป็นความจริง ผู้ถูกกล่าวหาจะต้องถูกถอดถอนโดยผลของกฎหมายทันทีโดยไม่ต้องมีการลงมติออกเสียงอย่างเป็นทางการว่าให้ถอดถอนบุคคลผู้ถูกกล่าวหาออกจากตำแหน่งอีก อย่างไรก็ตาม การตัดสินใจเพิ่มเติมให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากคุณสมบัติที่จะดำรงตำแหน่งในหน่วยงานใด ๆ ของรัฐ วุฒิสภาจะต้องมีมติโดยเสียงข้างมาก<sup>37</sup>

รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกากำหนดให้ผลของคำวินิจฉัยในคดีถอดถอนต้องมีขอบเขตไม่เกินไปกว่าการถอดถอนออกจากตำแหน่ง และขาดจากคุณสมบัติที่จะดำรงตำแหน่งหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ โดยผู้ถูกตัดสินว่ากระทำผิดนั้นยังอาจถูกฟ้องร้อง และเข้าสู่กระบวนการพิจารณาพิพากษาและลงโทษตามกฎหมายอื่นได้<sup>38</sup> อนึ่ง ผลของคำตัดสินตามกระบวนการถอดถอนของวุฒิสภานั้น ประธานาธิบดี ไม่สามารถใช้อำนาจในฐานะประธานาธิบดีในการลดหย่อนหรืออภัยโทษ (power to grant Reprieves and Pardons for Offenses against the United States) ได้<sup>39</sup> อันแสดงถึงการมอบอำนาจอย่างเด็ดขาดในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของวุฒิสภานั้นเอง

จึงอาจถือได้ว่ากระบวนการถอดถอนของสหรัฐอเมริกานั้นสิ้นสุดลงและถือเป็นอันยุติในขั้นตอนการพิจารณาตัดสินของวุฒิสภาเท่านั้นและได้รับการยอมรับในนานาประเทศว่ามีกระบวนการและระเบียบวิธีพิจารณาที่ดีและมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา ที่มีได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนกระบวนการถอดถอนของวุฒิสภาเลย นับแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญในปี ค.ศ.1787 โดยการดำเนินงานของวุฒิสภาสหรัฐอเมริกาในกระบวนการถอดถอนนั้น มีบุคคลในตำแหน่งต่าง ๆ เข้าสู่กระบวนการรวม

---

“Judgment in Cases of Impeachment shall not extend further than to removal from Office, and disqualification to hold and enjoy any Office of honor, Trust or Profit under the United States: but the Party convicted shall nevertheless be liable and subject to Indictment, Trial, Judgment and Punishment, according to Law.”.

<sup>37</sup>T. J. Halstead, An Overview of the Impeachment Process (D.C.: The Library of Congress, 2005)., pp. 5-6.

<sup>38</sup> United State constitution: Article I, Section 3, clause 7.

<sup>39</sup> United State constitution: Article II, Section 2, clause 1.

จำนวนทั้งสิ้น 17 กรณี เป็นผลให้มีบุคคลถูกถอดถอนจากตำแหน่งจำนวนทั้งสิ้น 8 คน และลาออกจากตำแหน่งก่อนกระบวนกรถอดถอนจะสิ้นสุดลง จำนวน 2 คน<sup>40</sup>

จึงอาจกล่าวได้ว่า บทบาทของวุฒิสภาไทยในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้นั้น อาจมีข้อพิจารณาว่าจะจะเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ เพราะสภาพปัญหาและอุปสรรคบางประการ อาทิ การที่สมาชิกวุฒิสภามีที่มา 2 ประเภท ได้แก่ ที่มาจากการเลือกตั้งจังหวัดละ 1 คน และที่มาจากกรสรรหาอีกให้มีจำนวนสมาชิกวุฒิสภาพร้อมกับสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งให้ครบจำนวน 150 คน อันอาจส่งผลกระทบต่อเอกภาพของวุฒิสภาในการดำเนินงานและปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ หรือการปฏิบัติหน้าที่ในการเป็นกลไกการถ่วงดุลอำนาจและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารโดยกลไกของคณะกรรมการ การตั้งกระทู้ถาม การขอเปิดอภิปรายทั่วไป โดยไม่มีการลงมติและการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

นอกจากนี้ ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาภายใต้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการเป็นสภาพตรวจสอบทั้งหมดยังไม่ปรากฏสภาพบังคับที่แท้จริง ตลอดจนไม่มีกลไกในการตรวจสอบและติดตามการดำเนินงานของฝ่ายบริหารหลังจากที่วุฒิสภาได้ดำเนินการต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินแล้วแต่ประการใด แสดงให้เห็นว่า วุฒิสภาย่อมไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพตามวิธีการปกครองแบบมีรัฐสภาตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ดังนั้น จึงสมควรศึกษาและวิเคราะห์สภาพปัญหาอันเกิดจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและสภาพปัญหาในทางปฏิบัติ เพื่อให้วุฒิสภาเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติที่สอดคล้องกับหลักการและแนวคิดของระบบรัฐสภาในการปกครองระบอบประชาธิปไตยและมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของการมีวุฒิสภาเป็นสภาที่สองในระบบสภาคู่ต่อไป

---

<sup>40</sup> มานิตย์ จุมปา and พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา คำอธิบายเรียงมาตราพร้อมคำพิพากษาศาลฎีกา (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552). หน้า 54-56. และ U.S. Senate, "Impeachment," [Online] Accessed: Jan, 17. Available from: [http://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Senate\\_Impeachment\\_Role.htm](http://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Senate_Impeachment_Role.htm)

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวความคิดพื้นฐานทั่วไปเกี่ยวกับวุฒิสภา เกี่ยวกับรูปแบบการปกครองตามแนวคิดการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของการกำเนิดวุฒิสภาในประเทศไทย อังกฤษอันมีอิทธิพลต่อแนวคิดในการจัดให้มีวุฒิสภาในประเทศต่าง ๆ
2. เพื่อศึกษาถึงแนวความคิดในการประเมินประสิทธิภาพของวุฒิสภาในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดไว้
3. เพื่อศึกษาถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับวุฒิสภา ที่มา องค์ประกอบบทบาทและอำนาจหน้าที่ ตลอดจนประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติที่ปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาของประเทศไทยนับแต่เวลาก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
4. เพื่อศึกษาถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เกี่ยวกับวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่มาและ องค์ประกอบบทบาทและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ทั้งในฐานะสภาถ่วงดุล ในฐานะสภาตรวจสอบ และในฐานะรัฐสภา ตลอดจนประสิทธิภาพในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว
5. เพื่อศึกษาถึงความเป็นมาและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการจัดให้มีวุฒิสภา ในต่างประเทศ ที่มาและองค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ทั้งบทบาทหน้าที่ในการถ่วงดุลในการตรวจสอบ และบทบาทในฐานะรัฐสภา ตลอดจนข้อพิจารณาเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวของวุฒิสภาในต่างประเทศ อันได้แก่ สภาขุนนางของประเทศอังกฤษ วุฒิสภาของประเทศสหรัฐอเมริกา วุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่น และวุฒิสภาของประเทศฟิลิปปินส์
6. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ประสิทธิภาพของวุฒิสภาไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
7. เพื่อมีข้อเสนอแนะในการจัดให้มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สมดังเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีรัฐสภา

## 1.3 ขอบเขตและวิธีการวิจัย

### ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาและวิเคราะห์ถึงบทบาทของวุฒิสภายุติการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และสภาพปัญหาของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2550 ตลอดจนสภาพปัญหาในประการอื่นที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพของวุฒิสภาในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่

### วิธีการวิจัย

เป็นการวิจัยเอกสาร (documentary research) โดยการค้นคว้าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 กฎหมาย กฎหมายลำดับรอง ตำรา บทความทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย รายงานการประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญ เอกสารในวงงานรัฐสภาและวุฒิสภา ตลอดจนสิ่งตีพิมพ์ต่าง ๆ ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ

### 1.4 สมมติฐานของการวิจัย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้วุฒิสภามีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในฐานะเป็นทั้ง “สภาถ่วงดุล” และ “สภาตรวจสอบ” ตลอดจนปฏิบัติหน้าที่ในฐานะ “รัฐสภา” โดยมีเจตนารมณ์ให้วุฒิสภาเป็นองค์กรนิติบัญญัติที่มีประสิทธิภาพตามวิธีการปกครองแบบรัฐสภา อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา อาจพิจารณาได้ว่าในการปฏิบัติหน้าที่บางประการนั้น วุฒิสภามีอาจปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เนื่องจากสภาพปัญหาบางประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การขาดกลไกเกี่ยวกับสภาพบังคับและการติดตามการดำเนินงานขององค์กรหรือบุคคลอื่นที่ต้องนำข้อเท็จจริงของวุฒิสภาไปปฏิบัติ

### 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบถึงแนวความคิดพื้นฐานทั่วไปเกี่ยวกับวุฒิสภา เกี่ยวกับรูปแบบการปกครองตามแนวคิดการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของการกำเนิดวุฒิสภาในประเทศไทยอังกฤษอันมีอิทธิพลต่อแนวคิดในการจัดให้มีวุฒิสภาในประเทศต่าง ๆ
2. ได้ทราบถึงแนวความคิดในการประเมินประสิทธิภาพของวุฒิสภาในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดไว้
3. ได้ทราบถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับวุฒิสภา ที่มา องค์ประกอบ บทบาทและอำนาจหน้าที่ ตลอดจนประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติที่ปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาของประเทศไทยนับแต่เวลาก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

4. ได้ทราบถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เกี่ยวกับ วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่มาและ องค์ประกอบ บทบาท และอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ทั้งในฐานะสภาถ่วงดุล ในฐานะสภาตรวจสอบ และในฐานะรัฐสภา ตลอดจนประสิทธิภาพในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว

5. ได้ทราบถึงความเป็นมาและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการจัดให้มีวุฒิสภา ในต่างประเทศ ที่มาและองค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ทั้งบทบาทหน้าที่ในการถ่วงดุล ในการตรวจสอบ และบทบาทในฐานะรัฐสภา ตลอดจนข้อพิจารณาเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวของวุฒิสภาในต่างประเทศ อันได้แก่ สภาขุนนางของประเทศ อังกฤษ วุฒิสภาของประเทศสหรัฐอเมริกา วุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่น และวุฒิสภาของประเทศฟิลิปปินส์

6. ได้ทราบถึงผลการศึกษาและวิเคราะห์ประสิทธิภาพของวุฒิสภาไทยตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

7. ได้ทราบถึงข้อเสนอแนะในการจัดให้มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการ ปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพสมดังเจตนารมณ์ ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีรัฐสภา

## บทที่ 2

### แนวความคิดทฤษฎีพื้นฐานทั่วไปเกี่ยวกับวุฒิสภา

แนวความคิดทฤษฎีพื้นฐานทั่วไปเกี่ยวกับวุฒิสภาในบทที่ 2 นี้ จะกล่าวถึง แนวความคิดพื้นฐานทั่วไปเกี่ยวกับวุฒิสภา โดยจะอธิบายถึงหลักการว่าด้วยการแบ่งแยกอำนาจ รูปแบบการปกครองตามแนวคิดการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ และแนวความคิดของการกำเนิดวุฒิสภาในประเทศอังกฤษอันมีอิทธิพลต่อแนวคิดในการจัดให้มีวุฒิสภาในประเทศต่าง ๆ แนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับวุฒิสภา การทราบถึงเจตนารมณ์ในรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับวุฒิสภาตลอดจนแนวความคิดในการประเมินประสิทธิภาพของวุฒิสภา ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

#### 2.1 หลักการว่าด้วยการแบ่งแยกอำนาจ

ในการจะอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภาในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติกับการมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลนั้น ย่อมพิจารณาได้จากแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับการแบ่งแยกอำนาจขององค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย เพื่อตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกันระหว่างองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ

ทั้งนี้ หลักการว่าด้วยการแบ่งแยกอำนาจมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้ง 3 ประการ ออกจากกันและกำหนดความสัมพันธ์ในเชิงการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน อันมีจุดมุ่งหมายมิให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งของรัฐมีอำนาจมากจนเป็นการผูกขาด ทั้งนี้ได้แบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจออกเป็น 3 องค์กรได้แก่ องค์กรนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย องค์กรบริหาร มีหน้าที่ในการใช้อำนาจรัฐปกครองประเทศ และองค์กรฝ่ายตุลาการ เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในการอำนวยความยุติธรรมเมื่อมีข้อพิพาทใดขึ้น และต้องมีการกำหนดกลไก **การคานและดุลอำนาจ (Check and Balance) ระหว่างกัน**<sup>41</sup>

สำหรับในประการที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์เชิงอำนาจของวุฒิสภากับฝ่ายบริหารนั้น เมื่อพิจารณาจากสาระสำคัญของหลักการแบ่งแยกอำนาจข้างต้นแล้วจะเห็นได้ว่า ในรัฐสภาของนานาประเทศมักจะกำหนดให้วุฒิสภาในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในลักษณะของการเป็น **“สภาตรวจสอบ”** เพื่อตรวจสอบฝ่ายบริหารได้ในหลายประการด้วยกัน เช่น การตั้งกระทู้ถาม การอภิปราย

<sup>41</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, 2. (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2556). หน้า 98.

การทำงานของรัฐบาล การตั้งคณะกรรมการขึ้นในวุฒิสภาเพื่อพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาการทำงาน  
การทำงานของรัฐบาล การมีบทบาทในการแต่งตั้งและถอดถอนเจ้าหน้าที่ระดับสูงของฝ่ายบริหาร เป็นต้น  
ทั้งยังรวมถึงการที่วุฒิสภาในฐานะสภาที่สองในบางประเทศที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการเป็น “สภา  
กลั่นกรอง” การดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎรที่มักจะมีฐานที่มาแห่งอำนาจในลักษณะเดียวกันกับ  
รัฐบาลอีกด้วย

## 2.2 รูปแบบการปกครองตามแนวความคิดการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

รูปแบบการปกครอง (Forms of Government) คือ การกำหนดโครงสร้าง รูปแบบ  
และอำนาจหน้าที่ขององค์กรทางการเมือง อันรวมถึงการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทาง  
การเมืองต่าง ๆ ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับประมุขแห่งรัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างประมุขแห่ง  
รัฐของรัฐกับรัฐสภา ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับคณะรัฐมนตรี เป็นต้น

รูปแบบการปกครองตามแนวความคิดการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีจำนวน  
ทั้งสิ้น 3 รูปแบบ<sup>42</sup> ได้แก่ รูปแบบการปกครองแบบรัฐสภา รูปแบบการปกครองแบบประธานาธิบดี  
และรูปแบบการปกครองแบบกึ่งประธานาธิบดี มีสาระสำคัญดังนี้

### 2.2.1 รูปแบบการปกครองแบบรัฐสภา

รูปแบบการปกครองแบบรัฐสภา (Parliamentary System) หรือที่เรียกว่า “The  
Westminster Model” มีสาระสำคัญ คือ รัฐสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจอธิปไตยตามแนวความคิด  
เรื่องอำนาจสูงสุดเป็นของรัฐสภาอันมีที่มาจากระบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษ ดังนั้น รูปแบบการ  
ปกครองแบบรัฐสภาจึงไม่มีการแบ่งแยกอำนาจองค์กรผู้ใช้อำนาจอย่างเคร่งครัดระหว่างรัฐสภาซึ่งเป็น  
องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติกับคณะรัฐมนตรีอันเป็นองค์กรฝ่ายบริหาร อีกนัยหนึ่งนั้น คณะรัฐมนตรีก็เป็น  
องค์กรที่ได้รับการแบ่งอำนาจมาจากรัฐสภา และได้รับการแต่งตั้ง สนับสนุน และให้พ้นจากการดำรง  
ตำแหน่งโดยการลงมติของรัฐสภาอีกด้วย<sup>43</sup> ดังนั้นระบบรัฐสภาย่อมเป็นระบบความสัมพันธ์ด้านความ  
รับผิดชอบที่ฝ่ายบริหารต้องมีต่อรัฐสภา

ระบบรัฐสภา (Le regime parlementaire) มีวิวัฒนาการมาจากประวัติศาสตร์การ  
ปกครองของประเทศอังกฤษอันตั้งอยู่บนฐานความเกี่ยวเนื่องของอำนาจ 3 ฝ่าย ได้แก่

<sup>42</sup> มานิตย์ จุมปา, หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2556). หน้า 34-45.

<sup>43</sup> Michel Rosenfeld and András Sajó, The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law (Oxford: Oxford University Press, 2012). pp. 553-556.

พระมหากษัตริย์ ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร ระบบรัฐสภาในสมัยแรกอยู่ภายใต้อำนาจทางการเมือง 2 ขั้ว คือ พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ และอำนาจของรัฐสภาอำนาจทั้ง 2 ฝ่ายต่างต้องช่วยกันควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารด้วย ดังนั้น ฝ่ายบริหารจึงต้อง “รับผิดชอบ” ในการบริหารประเทศต่อทั้งพระมหากษัตริย์ในฐานะ “ประมุขของรัฐ” ที่แต่งตั้งฝ่ายบริหารเข้าสู่ตำแหน่ง และต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติด้วย ซึ่งในทางวิชาการเรียกระบบความรับผิดชอบต่อทั้งพระมหากษัตริย์และรัฐสภาในขณะเดียวกันว่า “ระบบรัฐสภาแบบอำนาจคู่” ต่อมา ภายหลังจากที่พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ได้ถูกจำกัดลง ระบบรัฐสภาจึงได้มีวิวัฒนาการสู่ลักษณะที่เรียกว่า “ระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดี่ยว” ซึ่งฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลตามรูปแบบอำนาจเดี่ยวนี้ที่มาจากพรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากในรัฐสภา จึงมีความรับผิดชอบต่อเฉพาะรัฐสภาเท่านั้น<sup>44</sup>

ทั้งนี้ สำหรับระบบรัฐสภาที่ปรากฏในประเทศไทยนั้น หากพิจารณาในรูปแบบโครงสร้างภาพรวมแล้วจะเห็นได้ว่า นอกจากรัฐบาลจะต้องมีความรับผิดชอบต่อรัฐสภาแล้ว ยังต้องรับผิดชอบต่อพระมหากษัตริย์ด้วยเนื่องจากทรงเป็นประมุขของประเทศซึ่งทรงมีพระราชอำนาจในทางรัฐธรรมนูญและประเพณีการปกครองที่รัฐบาลจำต้องรับผิดชอบต่อทั้งพระมหากษัตริย์และรัฐสภาในขณะเดียวกัน อันเป็นลักษณะของระบบรัฐสภาแบบอำนาจคู่ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลที่มีต่อรัฐสภาแล้วจะมีลักษณะเป็นระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดี่ยว<sup>45</sup>

### 2.2.2 รูปแบบการปกครองแบบประธานาธิบดี

**รูปแบบการปกครองแบบประธานาธิบดี (Presidential System)** เป็นรูปแบบการปกครองที่ให้ความสำคัญกับการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยอย่างเคร่งครัด กล่าวคือ ระหว่างองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติกับองค์กรฝ่ายบริหารนั้น สมาชิกรัฐสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชนและประธานาธิบดีเป็นประมุขขององค์กรฝ่ายบริหารซึ่งมีที่มาจากเลือกตั้งของประชาชนเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ ประธานาธิบดีจะเป็นผู้แต่งตั้งรัฐมนตรีให้เข้าร่วมเป็นรัฐบาล รัฐสภาจะไม่มีอำนาจในการลงมติไม่ไว้วางใจประธานาธิบดี และประธานาธิบดีก็ไม่มีอำนาจในการยุบสภา ดังนั้น ในรูปแบบการปกครองรูปแบบนี้ ประธานาธิบดีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารไม่ได้

<sup>44</sup> กองบรรณาธิการ, “บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ เรื่อง ทิศทางรัฐสภาไทย : ศักยภาพใหม่ในการปฏิรูปประเทศ,” วารสารจลนิตี ปีที่ 13 ฉบับที่ 1 (เดือนมกราคม – กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2559): 19-20.

<sup>45</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 21-22.

รับการแต่งตั้งโดยฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีอำนาจในการมีมติให้ฝ่ายบริหารพ้นจากตำแหน่ง<sup>46</sup>

### 2.2.3 รูปแบบการปกครองแบบกึ่งประธานาธิบดี

รูปแบบการปกครองแบบกึ่งประธานาธิบดี (Semi-Presidential System) หรือรูปแบบการปกครองกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี (Semi-Parliamentary and Semi-Presidential System) เป็นรูปแบบการปกครองที่ผสมผสานระหว่างรูปแบบการปกครองแบบรัฐสภาและรูปแบบการปกครองแบบประธานาธิบดีเข้าด้วยกัน โดยการปกครองแบบกึ่งประธานาธิบดีนี้ ประธานาธิบดีได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชน เช่นเดียวกับสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีให้ทำหน้าที่เป็นหัวหน้ารัฐบาล รัฐสภา มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายบริหารผ่านการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ ในขณะที่ประธานาธิบดีมีอำนาจในการยุบสภา โดยประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรีจะมีอำนาจในการบริหารงานของประเทศร่วมกัน<sup>47</sup>

## 2.3 ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์และแนวความคิดเกี่ยวกับวุฒิสภา

### 2.3.1 ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของการกำเนิดวุฒิสภาในประเทศไทย

ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของการมีวุฒิสภาในฐานะสภาที่สองนั้น เริ่มถือกำเนิดขึ้นเป็นครั้งแรกของโลกที่ประเทศอังกฤษอันเป็นราชอาณาจักรที่มีความเป็นมาทางประวัติศาสตร์มาอย่างยาวนาน การเมืองการปกครองของประเทศอังกฤษในระยะเวลากว่า 8 ศตวรรษนั้น ได้มีวิวัฒนาการเกี่ยวกับการจัดองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐเรื่อยมาโดยลำดับ จนกระทั่งเป็นประเทศแรกในยุคกลางที่มีเวทีการถกอภิปรายในรูปแบบของรัฐสภาที่ทราบกันดีในปัจจุบัน และการมีสองสภาในประเทศไทยได้กลายเป็นต้นแบบของรัฐสภาในนานาประเทศ ดังที่มีคำกล่าวที่ว่า “รัฐสภาอังกฤษเป็นมารดาของรัฐสภาทั้งหลาย ไม่ว่าประเทศนั้นๆ จะเรียกชื่อรัฐสภาของตนชื่อใด”<sup>48</sup>

#### 2.3.1.1 การถือกำเนิดของมหาสภาโดยมีผู้แทนจากชนชั้นสูง

ในระยะเริ่มต้นนั้น รัฐสภาของอังกฤษมีลักษณะเป็นสภาเดี่ยวประกอบด้วยชนชั้นสูงตำแหน่งต่าง ๆ ทั้งจากฝ่ายศาสนจักรและฝ่ายอาณาจักร สมัยต่อมา รัฐสภาอังกฤษได้มี

<sup>46</sup> Michel Rosenfeld and András Sajó, *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, pp. 553-554.

<sup>47</sup> Ibid., pp. 557-558.

<sup>48</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, *การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา*, หน้า 48- 49.

ตัวแทนจากชนชั้นอื่นในสังคมเข้าร่วมดำเนินงานในที่ประชุมดังกล่าว จากนั้นไม่นาน ปัจจัยและเหตุผลในทางประวัติศาสตร์หลายประการก็ได้ทำให้รัฐสภาของอังกฤษแบ่งออกเป็นสองสภาอย่างถาวร กล่าวคือ กลุ่มหนึ่งเป็น “สภาสามัญ” ที่ประกอบด้วยผู้แทนราษฎรจากเมืองต่าง ๆ และ “สภาขุนนาง” ที่เป็นการรวมกลุ่มของกลุ่มบุคคลที่สืบทอดอัตลักษณ์มาจากสภาที่ประกอบด้วยชนชั้นสูงในยุคเริ่มต้น

รูปแบบของรัฐสภาในประเทศอังกฤษที่ปรากฏในสมัยแรกๆ นั้นมีรูปแบบสภาเดียวในสมัยแองโกลแซกซอน มีชื่อเรียกขานว่า “Witanagemot” มีสมาชิกประกอบด้วยพระบรมวงศานุวงศ์ (athelings) ขุนนางชั้นสูง (nobility) พระราชาคณะ (bishops) ผู้นำท้องถิ่น (ealdorman) และข้าราชการ (thanes, ministregis) ที่พระมหากษัตริย์ทรงให้มีหมายเรียกเป็นการเฉพาะบุคคล<sup>49</sup> สภาแห่งนี้ดำเนินงานในฐานะเป็นสภาที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ในราชการแผ่นดินที่สำคัญ หรือในบางกรณียังมีอำนาจในการเลือกและแต่งตั้งพระมหากษัตริย์อีกด้วย<sup>50</sup> ทั้งนี้มีความเห็นทางวิชาการว่าสภา Witanagemot นี้เองที่ได้คลี่คลายสู่การเป็นที่มาของสภาขุนนางอังกฤษในปัจจุบัน<sup>51</sup>

### 2.3.1.2 การเรียกประชุมมหาสภาโดยมีผู้แทนหลายภาคส่วน

ต่อมา ใน สมัย การเข้ายึดครองของชนกลุ่มนอร์มัน (Norman) พระเจ้าวิลเลียมที่ 1 ได้ทรงมีพระราชดำริให้มีการปรับรูปแบบของสภา “Witangemot” มาเป็นมหาสภา (Great Council) หรือ “Magnum concilium”<sup>52</sup> โดยปรับใช้ธรรมเนียมประเพณีการปกครองจากสมัยแองโกลแซกซอนให้สอดคล้องกับแนวคิดของระบอบศักดินาสวามิภักดิ์ (Feudalism) โดยกำหนดให้สภารูปแบบใหม่นี้ ประกอบด้วย ขุนนางที่ถือที่ดิน (Lords of Manner or Barons) และพระชั้นสูง (Archbishop, Bishop and Abbot) ในช่วงต้นแห่งรัชสมัยพระเจ้าวิลเลียมที่ 1 จะมีการประชุมกันปีละ 3 ครั้งในเทศกาลสำคัญ<sup>53</sup> เพื่อแสดงให้เห็นว่าในกิจการสำคัญของประเทศนั้น พระมหากษัตริย์มิได้ทรงมีพระราชวินิจฉัยโดยลำพังพระองค์ หากแต่ได้ทรงปรึกษากับ

<sup>49</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 49 .

<sup>50</sup> Anthony Arlidge and Igor Judge, *Magna Carta Uncovered* (Oxford Hart Publishing 2014). p.74.

<sup>51</sup> Michael Bentley, *Modernizing England's Past: English Historiography in the Age of Modernism, 1870-1970* (Cambridge: Cambridge University Press 2005).p.28.

<sup>52</sup> Francis Bacon, *The Works of Francis Bacon*, ed. James Spedding (Cambridge: Cambridge University Press, 2011).p. 247-250.

<sup>53</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, *การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา*, หน้า 49-50 .

คณะที่ปรึกษาหรือมหาสภาซึ่งประกอบด้วยบรรดาขุนนางผู้ถือครองที่ดินและพระชั้นสูงมาเป็นแล้ว  
อย่างดี<sup>54</sup>

มหาสภานี้ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ในเรื่องการใช้  
กฎหมายและการเก็บภาษีอากร ตลอดจนทำหน้าที่เป็นศาลยุติธรรมด้วย<sup>55</sup> ทั้งนี้ พระมหากษัตริย์อาจ  
มีพระราชวินิจฉัยแตกต่างไปจากที่มหาสภาได้ถวายเป็นความเห็นก็ได้ในเวลานั้น พระราชอำนาจของ  
พระมหากษัตริย์และอำนาจของมหาสภาคำเนินควบคู่กันไปในระบบการเมืองของอังกฤษ **จนกระทั่ง  
ถึงรัชสมัยของพระเจ้าจอห์น** ประเทศอังกฤษอยู่ท่ามกลางวิกฤตการณ์ทางการเมืองทั้งภายในและ  
ภายนอกประเทศ และสภาพปัญหาความขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์และขุนนางชั้นบารอนอัน  
นำไปสู่การจัดทำเอกสารความตกลงขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1215 อันเป็นที่รู้จักกันในนาม **“มหาบัตร”  
(Magna Carta)**<sup>56</sup> ซึ่งได้รับการยอมรับว่าเป็นรากฐานของระบบรัฐธรรมนูญ รัฐสภา และการ  
ปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศอังกฤษและรวมมีอิทธิพลทางความคิดต่อการยกร่าง  
รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาในเวลาต่อมาด้วย <sup>57</sup>

**มหาบัตร (Magna Carta) ได้เรียกร้องให้พระมหากษัตริย์ทรงยอมรับ  
หลักการและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของพลเมืองอังกฤษในสาระสำคัญ 3 ประการ คือ**<sup>58</sup>

**ประการแรก** ปฎิรูปมหาสภาให้มีโครงสร้างประกอบด้วยขุนนางผู้ครอง  
เมืองหรือเจ้าของที่ดินซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงมีหมายเรียกเป็นการเฉพาะบุคคล นอกจากนี้  
ให้เชิญขุนนางตำแหน่งอัศวินจากแต่ละเมืองเข้าร่วมประชุมมหาสภาด้วย นับเป็นครั้งแรกที่  
ให้สิทธิแก่ขุนนางระดับล่างให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ

<sup>54</sup> เกียรติภูมิ นิลสุข, "ปัญหาของสถาบันการเมือง: ศึกษากรณีวุฒิสภาที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของ  
ไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550). หน้า 14.

<sup>55</sup> William Stubbs, The Constitutional History of England. In Its Origin and Development  
(Cambridge: Cambridge University Press, 2011).+\* , p.260.

<sup>56</sup> Martin Loughlin, Foundations of Public Law (New York: Oxford University Press,  
2010).p.39.

<sup>57</sup> Allan Beever, Forgotten Justice: Forms of Justice in the History of Legal and Political  
Theory (Oxford: Oxford University Press, 2013 ).p. 281.

<sup>58</sup> Karl Loewenstien, British Cabinet Government (London: Oxford University press, 1967).p.  
18-20. And Dinah Shelton, The Oxford Handbook of International Human Rights Law (United  
Kingdom: Oxford University Press, 2013)., p. 177. And Michael Tugendhat, Liberty Intact: Human  
Rights in English Law (Oxford: Oxford University Press, 2017).pp. 18-22.

**ประการที่สอง** คຸ່มครองสิทธิเสรีภาพของเสรีชนในอันที่จะไม่ถูกจับกุมคุมขังหรือปฏิบัติโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

**ประการที่สาม** ให้สิทธิแก่ขุนนางในการเลือกตัวแทนมาทำหน้าที่กำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามข้อกำหนดในมหาบัตร Magna Carta และให้สิทธิแก่ขุนนางในอันที่จะทัดทานการกระทำที่ไม่ชอบธรรม และหากปรากฏว่ามีการใช้อำนาจปกครองด้วยความไม่ชอบธรรมหรือละเมิดต่อกฎหมายหรือข้อตกลงที่ได้กำหนดไว้แล้ว ขุนนางมีสิทธิในการจัดตั้งสภาเพื่อพิจารณาการกระทำของผู้ใช้อำนาจปกครองได้

กล่าวได้ว่า มหาบัตร Magna Carta มิได้ให้สิทธิแก่ประชาชนทั่วไป แต่เป็นการประกันสิทธิของชนชั้นขุนนางตามที่เคยปรากฏเรื่อยมาในระบอบศักดินาสวามิภักดิ์ของอังกฤษ ทั้งยังมุ่งจำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในหลายประการ เช่น การเก็บภาษีจะต้องได้รับความยินยอมจากมหาสภาเสียก่อน<sup>59</sup> และมีการกำหนดว่าภาษีประเภทใดบ้างที่พระมหากษัตริย์จะทรงประกาศให้จัดเก็บได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากมหาสภา ทำให้เกิดหลักการที่สำคัญคือ **“ไม่มีภาษีโดยไม่มีผู้แทน” (no taxation without representation)** ที่ได้กลายเป็นหลักการพื้นฐานของอำนาจรัฐสภาในเวลาต่อมา<sup>60</sup> อีกนัยหนึ่ง มหาบัตร Magna Carta เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มอำนาจให้มหาสภา Magnum Concillium ในด้านการภาษีอากร การประกันอิสรภาพ และเสรีภาพของพลเมืองชาวอังกฤษอีกด้วย<sup>61</sup>

**ในรัชสมัยพระเจ้าเฮนรีที่ 3 (Henry III, ค.ศ. 1216-1265)** พระองค์ทรงมีความจำเป็นในการพระราชสงครามจึงทรงเรียกประชุมบรรดาผู้แทนมหาสภาเพื่อขอให้อนุมัติงบประมาณเพื่อการดังกล่าว แต่ที่ประชุมไม่อนุมัติจึงเกิดการสู้รบกันขึ้นในระยะเวลาระหว่างปี ค.ศ. 1258-1265 ระหว่างพระเจ้าเฮนรีที่ 3 กับขุนนางและผู้นำของเมืองต่าง ๆ ภายใต้การนำของ **ซิมอน เดอ มงฟอร์ต (Simon de Montfort)** ซึ่งมีเชื้อสายฝรั่งเศสและเป็นเชยของพระเจ้าเฮนรีที่ 3 ในที่สุดมงฟอร์ตก็เป็นฝ่ายชนะดังนั้น ดังนั้น มงฟอร์ตจึงได้แต่งตั้งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และมีการเรียกประชุมโดยได้มีหมายเรียกไปถึงบุคคลต่าง ๆ ในปี ค.ศ. 1264 - ค.ศ. 1265 ซึ่งในหมายเรียกนั้นได้เน้นย้ำถึงวัตถุประสงค์ของการประชุมว่า จะจัดให้มีขึ้นเพื่อปรึกษาหารือและวินิจฉัย

<sup>59</sup> Martin Loughlin, The British Constitution: A Very Short Introduction (Oxford: Oxford University Press, 2013).p.45.

<sup>60</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา, หน้า 50.

<sup>61</sup> มนตรี รูปสุวรรณ, กฎหมายรัฐสภา, พิมพ์ครั้งที่ 4. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2535).หน้า 13.

เรื่องต่าง ๆ อันมีความสำคัญต่อบ้านเมือง<sup>62</sup> อย่างไรก็ตาม ที่ประชุมนี้ไม่เพียงแต่มีพวกพระและขุนนางเท่านั้นที่มีสิทธิเข้าร่วมประชุม หากแต่ยังได้เชิญอัศวินจากแต่ละ Shire (มลฑล) Shire ละ 2 คน และตัวแทนของสามัญชนจากแต่ละ Borough (จังหวัด) Borough ละ 2 คน มาประชุมพร้อมกันอีกด้วยซึ่งเป็นครั้งแรกที่ชาวเมืองมีสิทธิเข้าร่วมประชุมในรูปแบบดังกล่าวนี้<sup>63</sup>

เมื่อมองพอร์ดหมดอำนาจลง มหาสภานี้ได้กลับไปสู่รูปแบบเดิม คือ ไม่มีผู้แทนจากเมืองต่าง ๆ เข้าร่วมประชุม จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1295 พระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 1 (Edward I) ทรงต้องการงบประมาณสำหรับการพระราชกรณียกิจเป็นจำนวนมากจึงได้ทรงกำหนดให้ตัวแทนเมืองมาร่วมประชุมมหาสภาอีก ในการประชุมครั้งนี้ปรากฏว่ามีผู้เข้าร่วมประชุมมากเป็นประวัติการณ์ กล่าวคือ มีพระระดับมหาสังฆราช สังฆราช เจ้าอาวาส และหัวหน้าภิกษุต่าง ๆ จำนวน 89 องค์ ขุนนางชั้นบารอน (Baron) และชั้นเอิร์ล (Earl) จำนวน 50 คน อัศวิน (Knight) จากจังหวัดต่าง ๆ จำนวน 61 คน และผู้แทนจากเมืองต่างๆ อีกจำนวนถึง 172 คน ทั้งยังมีขุนนางในราชสำนักและขุนนางอื่นๆ รวมทั้งหมดทั้งสิ้นกว่า 400 คนเศษอันนับเป็นที่ประชุมมหาสภาที่ใหญ่ที่สุดในประวัติศาสตร์การปกครองของอังกฤษและได้รับการขนานนามว่า “รัฐสภา” (Parliament) เป็นครั้งแรก<sup>64</sup>

รูปแบบการประชุมมหาสภาในรัชสมัยของพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 1 นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของรัฐสภาอังกฤษ จากนั้น มหาสภาก็ได้มีพัฒนาการสู่การเป็นรัฐสภาของอังกฤษอย่างช้าๆ การประชุมของรัฐสภาในปี ค.ศ. 1295 นั้น เป็นการประชุมแบบสภาเดี่ยวแต่แยกกันลงมติโดยแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม กล่าวคือ กลุ่มที่ 1 ได้แก่ พระ กลุ่มที่ 2 ได้แก่ ขุนนางและอัศวิน และกลุ่มที่ 3 คือ ผู้แทนราษฎรจากเมืองต่างๆ และต่อมาพระและขุนนางมีความเห็นว่ากลุ่มของพวกตนมีผลประโยชน์และส่วนได้เสียร่วมกันเพราะเป็นเจ้าของที่ดินรายใหญ่เหมือนกันจึงร่วมกันปรึกษาหารือกันเสมอ ส่วนอัศวินและผู้แทนราษฎรจากเมืองต่าง ๆ ก็ถือว่าตนเป็นผู้แทนของราษฎรโดยแท้ จึงปรึกษาหารือร่วมกัน การแยกประชุมกันเป็น 2 กลุ่มนี้ จึงเป็นผลให้เกิดลักษณะของการประชุมสองสภาขึ้นในเวลาต่อมา<sup>65</sup> และเด่นชัดมากยิ่งขึ้น ในรัชสมัยของพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 3 (Edward III) ดังจะได้กล่าวต่อไป

<sup>62</sup>John Robert Maddicott, *The Origins of the English Parliament* (Oxford: Oxford University Press, 2010). pp. 234-235.

<sup>63</sup>Meg Russell, *The Contemporary House of Lords: Westminster Bicameralism Revived* (Oxford: Oxford University Press, 2013). p.15.

<sup>64</sup>นันทวัฒน์ บรมานันท์, *การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา*, หน้า 51.

<sup>65</sup> Meg Russell, *The Contemporary House of Lords: Westminster Bicameralism Revived*, p.15.

### 2.3.1.3 การแยกการประชุมของกลุ่มผู้แทนในมหาสภา

ในราวคริสต์ศตวรรษที่ 14 แม้ว่ารูปแบบของสภาจะเป็นแบบสภาเดียว แต่ได้มีการแบ่งแยกระหว่างกลุ่มขุนนาง (Lords) และกลุ่มสามัญชน (Commons) อย่างชัดเจน กล่าวคือ ในการประชุมที่ พระราชวังเวสต์มินสเตอร์ (Palace of Westminster) นั้น สมาชิกทั้งสองฝ่ายจะนั่งอยู่ฝั่งตรงข้ามกัน โดยฝ่ายขุนนางชั้นสูงและพระชั้นสูงจะนั่งอยู่ในด้านสภาที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ในฐานะของมหาสภา (Great Council) เสมือนหนึ่งว่าสืบทอดสภาที่ปรึกษาหรือมหาสภาในอดีต ส่วนฝ่ายขุนนางชั้นล่าง อัศวิน และผู้แทนราษฎรในแต่ละเมืองจะนั่งด้านตรงข้าม<sup>66</sup>

### 2.3.1.4 การกำเนิดสภาขุนนางซึ่งแยกออกจากการประชุมสภาสามัญอย่างเป็นทางการ

ในท้ายที่สุดเมื่อวันที่ 28 เมษายน ค.ศ. 1343 ปลายรัชสมัยของพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 3 (Edward III) ทั้งสองสภาได้จัดการประชุมแยกกันเป็นครั้งแรก<sup>67</sup> โดยสภาซึ่งประกอบไปด้วยบรรดาพระชั้นสูงและขุนนางชั้นสูงจัดประชุมกัน ณ White Chamber โดยยังคงใช้ชื่อเดิม “มหาสภา” จึงทำให้กลายเป็นสภาขุนนาง (House of Lords) ส่วนสภาซึ่งประกอบไปด้วยบรรดาขุนนางชั้นล่าง อัศวิน และผู้แทนราษฎรในแต่ละเมืองจะจัดประชุมร่วมกัน ณ Painted Chamber โดยที่ประชุมใช้ชื่อว่า สภาที่ปรึกษาของชุมชน (Domus Communis) และในเวลาต่อมาได้เปลี่ยนเป็น สภาสามัญชน (House of Commons)<sup>68</sup> ดังนั้น การมีสองสภาของอังกฤษจึงนับว่าเป็นผลมาจากวิวัฒนาการในทางประวัติศาสตร์มิใช่เพราะแนวความคิดหรือทฤษฎีแต่อย่างใด<sup>69</sup>

เมื่อเริ่มมีการแยกการประชุมสภาขุนนางออกมาต่างหากจากสภาสามัญนั้น สภาขุนนางมีอำนาจค่อนข้างมากและทำหน้าที่เช่นเดียวกับสภานิติบัญญัติในปัจจุบัน โดยที่สภาสามัญมีเพียงอำนาจในการให้ความเห็นชอบในการเรียกเก็บภาษีของพระมหากษัตริย์เท่านั้น อย่างไรก็ตาม เมื่อ

<sup>66</sup> Ibid., pp.15-16.

<sup>67</sup> Paul Carmichael and Brice Dickson, The House of Lords: Its Parliamentary and Judicial Roles (Oxford: Hart Pub 1999 ).p.30.

<sup>68</sup> Strathern Gordon, Our Parliament, 4. (London: Cassell, 1955). p.12.

<sup>69</sup> สมยศ เชื้อไทย, คำบรรยายทฤษฎีรัฐธรรมนูญทั่วไป (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535). หน้า 20-23.

ระยะเวลาผ่านไปสภาสามัญกลับมามีอำนาจเพิ่มขึ้น จนกระทั่งมีอำนาจในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติ เทียบเท่าสภาขุนนางในสมัยพระเจ้าเฮนรีที่ 6 (Henry VI) อันเนื่องมาจากปัจจัยทางเศรษฐกิจที่สามัญชน มีฐานะทางการเงินที่ดีขึ้น เนื่องจากธุรกิจการค้าที่เจริญเติบโตและขยายตัวมากขึ้นส่งผลให้การจัดเก็บภาษีต้องมุ่งมาที่สภาสามัญ<sup>70</sup> และในท้ายที่สุดก็มีข้อเสนอเรียกร้องให้มีการปฏิรูปสภาขุนนางอังกฤษในเวลาต่อมา<sup>71</sup>

ดังนั้น แม้รัฐสภาของอังกฤษจะมีอำนาจมากขึ้นโดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับการให้ความเห็นชอบในการเก็บภาษีอากรก็ตาม แต่อำนาจการปกครองส่วนใหญ่ยังขึ้นอยู่กับพระมหากษัตริย์ ดังนั้นถ้าพระมหากษัตริย์พระองค์ใดทรงเข้มแข็งและไม่มีพระราชประสงค์ในเรื่องการงบประมาณ ก็จะไม่ทรงเรียกประชุมรัฐสภา ซึ่งเหตุการณ์ในลักษณะเช่นว่านี้ได้เกิดขึ้นในรัชสมัยของราชวงศ์ทิวดอร์ (Tudor, ค.ศ. 1485-1603) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยพระเจ้าเฮนรีที่ 7 พระเจ้าเฮนรีที่ 8 และพระนางเจ้าอลิซาเบธที่ 1 อันนับเป็นช่วงเวลาที่พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจมากและราชวงศ์มีฐานะทางการเงินดีและใช้จ่ายอย่างประหยัดจึงไม่ได้เรียกประชุมรัฐสภาเลยจนมีผู้เรียกการปกครองในสมัยนี้ว่า “Tudor Absolutism”<sup>72</sup> กล่าวได้ว่า ความไม่พอใจของเหล่าบารอนที่ได้รับการจัดเก็บภาษีเพื่อใช้ทำสงครามของกษัตริย์อย่างไม่เป็นธรรมเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1215 อันนำไปสู่การจัดทำมหาบัตรแมกนาคาร์ตา ในสมัยต่อมา เมื่อสถาบันกษัตริย์มีความเข้มแข็งมากขึ้นในราชวงศ์ทิวดอร์ รัฐสภาจึงมีความสำคัญในฐานะองค์กรที่กษัตริย์ใช้เป็นองค์กรทางการเมืองสำหรับใช้อำนาจการปกครองสหราชอาณาจักร<sup>73</sup>

2.3.1.5 อิทธิพลของสภาขุนนางอังกฤษในฐานะต้นแบบของวุฒิสภาของประเทศต่าง ๆ

ระบบสองสภาตามแนวความคิดและทฤษฎีว่าด้วยรัฐสภาสมัยใหม่เกิดขึ้นในโลกอย่างเป็นรูปธรรมในประเทศอังกฤษเมื่อคริสต์ศตวรรษที่ 14<sup>74</sup> โดยเมื่อพิจารณาประวัติศาสตร์

<sup>70</sup>เกียรติภูมิ นิลสุข, “ปัญหาของสถาบันการเมือง: ศึกษากรณีวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของไทย,” หน้า 20.

<sup>71</sup> Robert Leach, Coxall W. N., and Robins L. J., *British Politics*, 2. (Hampshire: : Palgrave Macmillan, 2011). p. 245.

<sup>72</sup>D.L.Keir, *The Constitution History of Modern Britain 1458-1951*, 5. (London Adan and Charles Black, 1955). pp. 135-153.

<sup>73</sup> Peter Leyland, *The Constitution of the United Kingdom: A Contextual Analysis*, 2. (Oxford: Hart Publishing, 2012).pp. 15-16.

<sup>74</sup> George Tsebelis and Money Jeannette, *Bicameralism. Political Economy of Institutions and Decisions* (U.K.: Cambridge University Press, 1997).p.21.

ความเป็นมาของรัฐธรรมนูญอังกฤษแล้ว เป็นที่ยอมรับว่ารูปแบบสองสภาของอังกฤษนั้นได้เป็นที่มาและต้นแบบให้แก่ประเทศอื่น ๆ <sup>75</sup> ดังที่ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 18 เป็นต้นมา นักปรัชญาการเมืองของประเทศวันตักได้กล่าวถึงว่ารัฐธรรมนูญถือเป็นต้นแบบสถาบันทางการเมืองของโลก<sup>76</sup> ทั้งนี้ รัฐสภาอังกฤษได้เป็นวิธีการซึ่งปรัชญาเมธีแห่งศตวรรษที่ 18 เช่น “มงเตสกีเออ” ได้นำไปอธิบายไว้ในหนังสือ “เจตนารมณ์ของกฎหมาย” หรือ “Esprit des lois” นอกจากนี้ในนานาประเทศก็ได้ยอมรับรูปแบบสองสภาในการจัดให้กลุ่มบุคคลที่มีคุณลักษณะพิเศษแต่ละกลุ่ม ได้มีผู้แทนในองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศ<sup>77</sup>

จากมูลเหตุแห่งการมีวุฒิสภาในทางประวัติศาสตร์ของประเทศอังกฤษนี้เอง ทำให้ประเทศต่างๆ ได้เห็นถึงข้อดีของการมีสองสภาและนำระบบสองสภาของอังกฤษมาใช้และปรับปรุงเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของประเทศนั้น ๆ จนรูปแบบสองสภาได้แพร่หลายไปทั่วโลก ประเทศต่าง ๆ ย่อมมีเจตนารมณ์ในการจัดให้มี “สภาที่สอง” ที่แตกต่างกันออกไปตามบริบทประการต่าง ๆ เช่น<sup>78</sup>

ก. การมีสภาที่สองเพื่อป้องกันการใช้อำนาจเด็ดขาดโดยสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาแรก

มูลเหตุประการนี้เกิดจากการพิจารณาว่ากรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิกที่มาจากพรรคการเมืองที่ได้เสียงข้างมากเด็ดขาดที่จัดตั้งรัฐบาลแล้ว ย่อมปราศจากกลไกการถ่วงดุลภายในรัฐสภา ดังนั้น หากมีรูปแบบรัฐสภาแต่เพียงสภาเดียวแล้วฝ่ายบริหารย่อมสามารถครอบงำรัฐสภาได้ทั้งหมด และอาจเกิดสภาวะที่มีการใช้อำนาจเด็ดขาดได้โดยง่าย ดังที่มีผู้เรียกว่า “เผด็จการทางรัฐสภา” (Parliamentary Dictatorship) ดังนั้น การมีวุฒิสภาหรือสภาที่สองอีกสภาหนึ่งจึงเป็นการสร้างกลไกการคานอำนาจกับสภาผู้แทนราษฎรและป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจ<sup>79</sup>

<sup>75</sup> ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย. (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515). หน้า 283.

<sup>76</sup> George Tsebelis and Money Jeannette, Bicameralism. Political Economy of Institutions and Decisions. p.21.

<sup>77</sup> Meg Russell, The Contemporary House of Lords: Westminster Bicameralism Revived, pp.43-44.

<sup>78</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา, หน้า 52.

<sup>79</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

ข. การมีสภาที่สองเพื่อถ่วงดุลกระบวนการตรากฎหมายให้รอบคอบและถูกต้องยิ่งขึ้น

ตามมูลเหตุประการนี้สภาที่สองจะทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาและผู้ทักท้วงนั่นเอง กฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาจะเป็นกฎหมายที่ดีควรผ่านการพิจารณากลั่นกรอง การถกอภิปราย และลงมติด้วยการไตร่ตรองอย่างรอบคอบ เพราะการตรากฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติทั้งสองสภาย่อมเป็นหลักประกันแก่ประชาชนมากกว่ากฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติเพียงสภาเดียว ซึ่งอาจมีข้อจำกัดในหลายประการ เช่น อิทธิพลจากพรรคการเมือง ประชาชนในเขตเลือกตั้ง หรือเหตุผลทางการเมืองประการอื่น<sup>80</sup>

ค. การมีสภาที่สองเพื่อเป็นเวทีหรือเปิดโอกาสให้บุคคลบางประเภทมีโอกาสทางการเมืองได้

ตามมูลเหตุประการนี้ สภาที่สองจะเป็นเวทีของกลุ่มคนบางอาชีพหรือบางตำแหน่งที่มีอำนาจและอิทธิพลในทางการเมืองเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งในทางรัฐศาสตร์และสังคมวิทยาเรียกว่า “กลุ่มผลประโยชน์” (interest group) คนกลุ่มนี้ไม่มีโอกาสเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาได้ด้วยระบบการเลือกตั้งแบบที่ใช้กับสภาผู้แทนราษฎร การเปิดโอกาสให้คนกลุ่มนี้เข้ามามีบทบาทในรัฐสภาจึงเป็นการ “เปิดกว้าง” ทางประชาธิปไตยอย่างหนึ่ง<sup>81</sup> ซึ่งการมีสภานางของอังกฤษ นอกจากอาศัยเหตุผลทางประวัติศาสตร์แล้ว ยังอาศัยเหตุผลข้อนี้ประกอบด้วยเช่นกัน

ง. การที่ประเทศที่เป็นสหพันธรัฐนิยมใช้ระบบสองสภา

เนื่องจากโครงสร้างการปกครองของรัฐรวมหรือสหพันธรัฐประกอบด้วยรัฐบาลถึง 2 ระดับ คือ ในระดับสหพันธรัฐและในระดับมลรัฐ การมีสภาที่สองทำให้มีสภาสำหรับผู้แทนของประชาชนจากมลรัฐต่างๆ ซึ่งมีจำนวนประชากรที่ไม่เท่ากันหากมีสภาผู้แทนราษฎรเพียงสภาเดียวก็จะส่งผลให้มลรัฐที่มีขนาดใหญ่ซึ่งมีประชากรมากได้เปรียบมลรัฐเล็กซึ่งมีประชากรและสมาชิกสภาน้อยกว่า ในขณะที่สภาที่สองจะได้รับการกำหนดให้แต่ละมลรัฐสามารถมีสมาชิกสภาที่สองในจำนวนเท่ากันเสมอจึงเป็นการสร้างความเป็นธรรมในประเทศที่มีรูปของรัฐเป็นรัฐรวม<sup>82</sup> ดังเช่นในกรณีของสหรัฐอเมริกา

<sup>80</sup> Meg Russell, *The Contemporary House of Lords: Westminster Bicameralism Revived*, pp.44-45.

<sup>81</sup> Ibid., p.45.

<sup>82</sup> Ibid., p.47.

จ. การมีสภาที่สองย่อมเป็นเวทีสำหรับผู้แทนของประชาชนในระดับท้องถิ่นต่าง ๆ

ในบางประเทศ เช่น ในกรณีของประเทศฝรั่งเศสที่ได้มีการกำหนดให้มีวุฒิสภาเพื่อเป็นผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>83</sup> เป็นต้น

นอกจากนี้ รูปแบบการปกครองแบบรัฐสภาที่จะได้รับการสถาปนาขึ้นในแต่ละประเทศว่าจะมีรูปแบบของระบบรัฐสภาเป็นสภาเดียวหรือสองสภานั้น เป็นไปตาม **ปัจจัยในการกำหนดโครงสร้างของรัฐสภา**<sup>84</sup> ในด้านต่าง ๆที่จะมีผลในการกำหนดโครงสร้างของรัฐสภา ดังนี้

#### ก. ประวัติศาสตร์

ประวัติและวิวัฒนาการทางการเมืองของแต่ละประเทศ ย่อมเป็นเครื่องกำหนดว่าประเทศนั้นควรมีสภาเดียวหรือสองสภา ดังเช่นที่ ประเทศอังกฤษต้องมีสองสภาเพราะเป็นเรื่องราวประวัติศาสตร์อันมีวิวัฒนาการมาถึง 700 ปีเศษแล้ว<sup>85</sup> กล่าวคือ ในสมัยฟิวคัลเมื่อกษัตริย์เรียกประชุมพระ ขุนนาง นักรบ และผู้แทนสามัญชนเพื่อหยั่งเสียงว่าจะเรียกเก็บภาษีดีหรือไม่ การประชุมครั้งนั้นก่อให้เกิดความแตกแยกระหว่างผู้แทนทางศาสนาและขุนนางผู้ใหญ่ฝ่ายหนึ่งกับนักรบและผู้แทนสามัญชนอีกฝ่ายหนึ่ง ต่างฝ่ายต่างมีผลประโยชน์ขัดแย้งกัน ในที่สุดจึงนำไปสู่การแยกประชุมเกิดเป็น **“สภาขุนนาง”** ซึ่งประกอบด้วยพระและขุนนาง และ **“สภาสามัญ”** ซึ่งประกอบด้วยทหารและผู้แทนจากประชาชน

อย่างไรก็ตาม แม้สภาขุนนางของอังกฤษจะมีได้มีที่มาจาก การเลือกตั้ง แต่ก็มีอำนาจหน้าที่ในลักษณะเดียวกับสภาสามัญ ในการพิจารณากฎหมายและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร สภาขุนนางมีบทบาทเป็นสภาถ่วงดุลและตรวจสอบที่มีทรัพยากรทั้งด้านเวลาการดำเนินงานและบุคลากรผู้เชี่ยวชาญมากกว่าสภาสามัญ<sup>86</sup>

#### ข. รูปของรัฐ (Form of State)

รูปของรัฐก็เป็นเครื่องกำหนดว่ารัฐนั้นควรมีสภาเดียวหรือสองสภา ในกรณีที่ป็นรัฐรวมซึ่งประกอบด้วยมลรัฐน้อยใหญ่ทั้งหลายมารวมกัน ก็ควรจัดให้มีสองสภา สภาหนึ่งเป็นสภาของ

<sup>83</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา, หน้า 52.

<sup>84</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 34-38.

<sup>85</sup> Nicholas Baldwin and Donald Shell, Second Chambers (London: F. Cass, 2001).p.8.

<sup>86</sup> Peter Leyland, The Constitution of the United Kingdom: a Contextual Analysis, pp. 126-127.

ประชาชนโดยเลือกตั้งจากจำนวนประชากรในแต่ละมลรัฐ วิธีนี้ทำให้แต่ละมลรัฐได้จำนวนผู้แทนราษฎรต่างกันซึ่งไม่เป็นธรรม เพราะมลรัฐใหญ่ที่มีจำนวนประชากรมากก็ย่อมจะมีเสียงในสภามากกว่า จึงมีแนวความคิดให้มีสภาที่สองเป็นสภาของมลรัฐ โดยเลือกตั้งหรือแต่งตั้งจากแต่ละมลรัฐให้มีจำนวนเท่าๆ กันโดยไม่คำนึงถึงจำนวนประชากร ในสภาที่สองนี้จะไม่มิมลรัฐใดกุมเสียงข้างมากเว้นแต่จะไปรวมกับผู้แทนของมลรัฐอื่น

แนวความคิดเรื่องการมีสองสภาในรัฐรวมได้เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกจากการประนีประนอมในการประชุมยกร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ณ เมืองฟิลาเดลเฟีย ในปี ค.ศ. 1787 โดยครั้งแรกมีผู้เสนอให้มีเพียงสภาเดียวมาจากการเลือกตั้งของพลเมืองในแต่ละมลรัฐตามจำนวนประชากร แต่ข้อเสนอนี้ไม่เป็นที่ยอมรับเพราะมลรัฐใหญ่ซึ่งมีจำนวนประชากรมากจะได้เปรียบมลรัฐเล็กซึ่งมีจำนวนประชากรน้อย ในที่สุดจึงต้องประนีประนอมให้มีสองสภาโดยกำหนดให้มีที่มาที่แตกต่างกัน

ระบบและเหตุผลเช่นนี้เห็นได้ในประเทศอาร์เจนตินา ออสเตรเลีย บราซิล สวิตเซอร์แลนด์ซึ่งมีรูปของรัฐเป็นรัฐรวมเช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกา

สำหรับใน ออสเตรีย แคนาดา เยอรมนี อินเดีย มาเลเซีย ซึ่งเป็นรัฐรวมเช่นกัน ได้มีแนวความคิดในการยอมรับการมีสองสภาด้วยเหตุผล คือ **ต้องการให้มีสภาสำหรับเป็น “เวทีทางการเมือง” แก่ชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ** เพราะหากใช้ระบบสภาเดียวแล้ว บุคคลเหล่านั้นอาจไม่มีโอกาสได้รับเลือกเข้ามาเลย ในกรณีที่ป็นรัฐเดี่ยว รูปของรัฐไม่มีส่วนกำหนดรูปแบบและโครงสร้างของสภา

#### ค. สถานการณ์และสภาพเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง

สถานการณ์บ้านเมืองตลอดจนสภาพเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองก็เป็นปัจจัยในการกำหนดรูปแบบและโครงสร้างของรัฐสภา **ประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยวและมีขนาดเล็กมักจะมีสภาเดียว** และหากประเทศใดมีสภาพทางเศรษฐกิจไม่สู้ดีนักก็มักจะมีสภาเดียวด้วย ประเทศสังคมนิยมที่เป็นรัฐเดี่ยวก็มักจะมีสภาเดียวโดยถือว่าระบบสองสภาเป็นความสิ้นเปลืองและนำมาสู่ข้อขัดแย้งทางความคิด รวมทั้งประเทศที่เพิ่งได้รับเอกราชหรือเพิ่งผ่านพ้นภาวะสงครามหรือเพิ่งฟื้นฟูเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเมืองก็มักมีสภาเดียวเช่นกัน ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่าประเทศทั้งหลายในกลุ่มสแกนดิเนเวีย คือ เดนมาร์ก สวีเดน และฟินแลนด์ เคยมีระบบสองสภามาเป็นระยะเวลาช้านาน แต่ในปัจจุบันได้เปลี่ยนมาใช้ระบบสภาเดียวด้วยเหตุผลว่าเพื่อความสะดวกและรวดเร็วในการออกกฎหมาย

### 2.3.2 แนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับวุฒิสภา

ในทางวิชาการยอมรับว่าระบบสองสภา (Bicameralism) เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในอังกฤษในคริสต์ศตวรรษที่ 14 โดยที่ประชุมสภาในขณะนั้นเป็นการประชุมแยกกันระหว่างผู้แทนของสามัญชนที่เป็นตัวแทนของพลเมืองจากเมืองและจังหวัดกับผู้แทนจากเหล่าชนชั้นสูงในระบบศักดินา ระบบสอง

สภาที่มีต้นกำเนิดในอังกฤษครั้งนั้นจึงมีที่มาจากเหตุผลทางประวัติศาสตร์<sup>87</sup> วุฒิสภาในฐานะสภาที่สองจึงถือกำเนิดขึ้นมานับแต่นั้น ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว

### 2.3.2.1 แนวความคิดว่าด้วยวัตถุประสงค์ของการมีวุฒิสภา

การมีสภาที่สองเพิ่มขึ้นอาจมีวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง และการมีวัตถุประสงค์ข้อนี้ก็จะเป็นตัวกำหนดการจัดรูปแบบและโครงสร้างของสภาที่สองด้วย กล่าวคือ

#### 2.3.2.1.1 มีสภาที่สองเพื่อถ่วงอำนาจระหว่างสภานิติ

บัญญัติกับรัฐบาล

การมีสภาที่สองด้วยวัตถุประสงค์ข้อนี้ก็เพราะเกรงว่าถ้ามีสภาเดียวและสมาชิกส่วนมากเป็นฝ่ายรัฐบาลแล้ว รัฐบาลจะสามารถครอบงำรัฐสภาได้ทั้งหมดและอาจเกิดการใช้อำนาจเด็ดขาดในรัฐสภาได้โดยง่าย ดังที่มีผู้เรียกว่า “**เผด็จการทางรัฐสภา**” (Parliamentary Dictatorship)<sup>88</sup>

อย่างไรก็ตาม ในวัตถุประสงค์ประการนี้ ถ้าประชาชนมีความนิยมพรรคการเมืองนั้นมากจนเป็นฝ่ายเสียงข้างมากในรัฐสภาและจัดตั้งรัฐบาลได้นั้น ย่อมถือว่าเป็นเรื่องที่ยอมรับกันได้ในระบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา นอกจากนั้น การมีสองสภาก็ไม่อาจแก้ไขปัญหาในข้อนี้ได้ เพราะแม้จะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาที่สองก็อาจเป็นไปได้ที่จะได้สมาชิกฝ่ายข้างมากที่มีความสัมพันธ์กับพรรคร่วมรัฐบาลเช่นเดียวกับในสภาผู้แทนราษฎร เว้นแต่จะกำหนดที่มาของสมาชิกสภาที่สองให้ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาโดยอัตโนมัติจึงอาจจะคานอำนาจกับรัฐบาลได้

#### 2.3.2.1.2 มีสภาที่สองเพื่อเหนี่ยวรั้งหรือคานอำนาจกับสภา

ผู้แทนราษฎร

ตามวัตถุประสงค์ข้อนี้ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญยังไม่วางใจว่าสภาผู้แทนราษฎรจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น หวั่นเกรงความแตกแยกในสภาผู้แทนราษฎร ความอ่อนประสพการณ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือการเห็น

<sup>87</sup> A W. Heringa and Philipp Kiiver, Constitutions Compared: An Introduction to Comparative Constitutional Law, 3. (Cambridge: Intersentia, 2012). pp. 78-79.

<sup>88</sup> Meg Russell, The Contemporary House of Lords: Westminster Bicameralism Revived., p.46.

แก่ประโยชน์ในเขตเลือกตั้งของตนมากเกินไป จึงจำเป็นต้องมีสภาที่สองเป็นประหนึ่ง “สภาพีเลียง” คอยเหนี่ยวรั้งหรือถ่วงอำนาจด้วยการพิจารณาข้อยกเว้นร่างกฎหมายได้ หรือดำริเสนอร่างกฎหมายได้เอง ถ้าจะสนองวัตถุประสงค์ข้อนี้ควรจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาที่สอง โดยกำหนดคุณสมบัติด้านอายุ ประสบการณ์ และอื่นๆ ให้เหนือกว่าคุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ทำหน้าที่ “พีเลียง” ได้อย่างเต็มภาคภูมิและสอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย<sup>89</sup>

2.3.2.1.3 มีสภาที่สองเพื่อตรวจสอบหรือทักท้วงเพื่อให้การออกกฎหมายรอบคอบและถูกต้องยิ่งขึ้น

ตามวัตถุประสงค์ข้อนี้สภาที่สองยังคงเป็นประหนึ่ง “พีเลียง” อยู่นั่นเอง แต่เป็น “พีเลียง” ประเภทที่ปรึกษาในฐานะผู้ทักท้วงเท่านั้น เพื่อให้ไม่มีการออกกฎหมายโดยไม่รอบคอบหรือคล้อยตามข้อเรียกร้องของประชาชนบางกลุ่มในเขตเลือกตั้งของตนมาก หรือโดยอาศัยเหตุผลทางการเมืองมากเกินไป ตามนัยนี้สภาที่สองจะเป็นผู้ยิ่งใจคิดทบทวนอีกครั้งหนึ่ง แต่เมื่อคิดทบทวนแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะเห็นอย่างไรก็ให้เป็นอำนาจของสภานั้น สภาที่สองไม่สามารถเหนี่ยวรั้งหรือหยุดยั้งได้<sup>90</sup>

ดังนั้น ตามวัตถุประสงค์นี้ สมาชิกสภาที่สองควรจะมาจากการแต่งตั้งเพื่อให้ได้บุคคลผู้มีคุณสมบัติและอยู่ในตำแหน่งบางตำแหน่งที่สามารถทำหน้าที่ดังกล่าวได้ เช่น ผู้แทนกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) กลุ่มอาชีพและผู้แทนจากองค์กรต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม การใช้ระบบแต่งตั้งย่อมทำให้สมาชิกเหล่านี้มีบทบาทและอำนาจน้อย เช่นเดียวกับที่ปรากฏในสภาขุนนางในฐานะสภาที่สองของอังกฤษภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาขุนนาง ค.ศ. 1911 ที่ทำให้บทบาทของสภาขุนนางมีลักษณะเป็นสภาที่มีเพียงบทบาทในการหน่วงเหนี่ยวสภาสามัญและรัฐบาลเท่านั้น เช่น การขยับยั้งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณได้เพียง 1 เดือน แต่มีอำนาจขยับยั้งร่างพระราชบัญญัติประเภทอื่นได้ถึง 2 ปี แต่ในท้ายที่สุดแล้ว ร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ถือว่าผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาได้แม้จะไม่ได้รับความเห็นชอบของสภาขุนนางก็ตาม<sup>91</sup>

2.3.2.1.4 มีสภาที่สองเพื่อเป็นเวทีหรือเปิดโอกาสให้บุคคลบางประเภทมีโอกาสทางการเมืองได้

ตามวัตถุประสงค์ข้อนี้ สภาที่สองจะเป็นเวทีของกลุ่มคนบางอาชีพหรือบางตำแหน่งที่มีอำนาจและอิทธิพลในทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ในทางรัฐศาสตร์

<sup>89</sup> Ibid. p.45-46.

<sup>90</sup> Ibid.,p.46.

<sup>91</sup> Peter Dorey and Alexandra Kelso, House of Lords Reform since 1911: Must the Lords Go? (UK: Palgrave Macmillan, 2011),p 9.

และสังคมวิทยาเรียกว่า “กลุ่มผลประโยชน์” (interest group) ซึ่งอาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองหรืออาจขัดขวางการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ การมีกลุ่มเหล่านี้เป็นปรากฏการณ์ธรรมดาที่มีมาแต่อดีต ในสมัยโบราณก็คือกลุ่มเจ้านาย ขุนนาง ทหาร พ่อค้าวานิช แม้ในสังคมประชาธิปไตยปัจจุบันกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้ก็ยังมีบทบาทอยู่และเป็นสิ่งจำเป็นในระบอบการปกครองแบบนี้ ดังที่มีผู้กล่าวว่า ยังมีกลุ่มผลประโยชน์มากยิ่งเป็นการกระจายอำนาจหรือคานอำนาจกันเองในสังคม แทนที่จะรวมศูนย์อยู่ที่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นธรรมดาอยู่เองที่กลุ่มคนดังกล่าวย่อมหวังปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่ม ซึ่งก็อาจจะมีได้เป็นอันตรายต่อประโยชน์สาธารณะเสมอไป ในการปกป้องผลประโยชน์อาจแสดงออกโดยวิธีทางหรือเวทีต่างๆ เช่น ทางสื่อมวลชน ทางสาธารณชน แต่ในที่สุดการใช้รัฐสภาเป็นเวทีหนึ่งด้วยก็เป็นสิ่งที่จำเป็นและนิยมใช้ในนานาประเทศ บ่อยครั้งที่รัฐเป็นฝ่ายเปิดเวทีหรือเปิดโอกาสเชิญผู้แทนหรือผู้นำกลุ่มเหล่านั้นเข้ามาร่วมกิจกรรมทางการเมืองโดยเปิดเผยเสียเอง 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 ทนายความ วิศวกร กลุ่มสื่อมวลชน กลุ่มเยาวชน เป็นต้น ทั้งนี้ การมีสภาขุนนาง (House of Lords) ในอังกฤษ นอกจากจะอาศัยเหตุผลทางประวัติศาสตร์แล้วก็อาศัยเหตุผลข้อนี้ประกอบด้วยเช่นกัน<sup>92</sup>

#### 2.3.2.1.5 มีสภาที่สองเพื่อเป็นฐานอำนาจหรือฝ่ายรัฐบาล

ตามวัตถุประสงค์ข้อนี้ สภาที่สองจะเป็น “พีเลียง” ของรัฐบาลมากกว่าสภาผู้แทนราษฎรเพราะสมาชิกสภานี้จะมาจากการแต่งตั้งเพื่อเป็นฐานอำนาจของฝ่ายรัฐบาล ในรัฐสภา สมาชิกสภานี้มักพัฒนามาจากคณะบุคคลที่ก่อการปฏิวัติรัฐประหารหรือร่วมสถาปนากองการปกครองใหม่และมีส่วนในการร่างรัฐธรรมนูญ บุคคลเหล่านี้ไม่ได้ลงสมัครรับเลือกตั้งและต้องประทับประคองรัฐบาล ซึ่งมักมาจากการแต่งตั้งหรือสถาปนาขึ้นเช่นเดียวกัน

<sup>92</sup> Meg Russell, Meg Russell, *The Contemporary House of Lords: Westminster Bicameralism Revived*.pp.44-45.

ให้บริหารงานตามนโยบายที่บุคคลเหล่านี้มีส่วนรู้เห็นอยู่ด้วยต่อไป มิให้ระบอบการปกครองหรือรูปแบบรัฐบาลที่ตนมีส่วนสร้างมาเป็นอันไม่สำเร็จลงเสียตั้งแต่แรก สภาที่สองตามนัยนี้จึงมีอำนาจมากเท่ากับหรืออาจมากกว่าสภาผู้แทนราษฎร

สำหรับในประเทศที่กำหนดให้รัฐสภามีโครงสร้างแบบ 2 สภา ที่เรียกว่า “สภาคู่” หรือแบบ “สองสภา” นั้น ย่อมมีการกำหนดให้มี “สภาที่สอง” เป็นองค์ประกอบของรัฐสภา ร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร โดยเจตนารมณ์ที่มีการกำหนดให้มีสภาที่สองขึ้นนั้นก็ย่อมจะสังเกตได้จากปัจจัยในด้านวัตถุประสงค์ของการมีสภาที่สอง กล่าวคือ มีสภาที่สองเพื่อวัตถุประสงค์ในการถ่วงอำนาจระหว่างสภานิติบัญญัติกับรัฐบาล เพื่อเหนี่ยวรั้งหรือคานอำนาจกับสภาผู้แทนราษฎร เพื่อตรวจสอบหรือทักท้วงเพื่อให้การออกกฎหมายรอบคอบและถูกต้องยิ่งขึ้น ตลอดจนมีสภาที่สองเพื่อเป็นเวทีหรือเปิดโอกาสให้บุคคลบางประเภทมีโอกาสทางการเมืองได้ ทั้งนี้ ในโครงสร้างของรัฐสภาแบบสภาคู่ (Bicameral system) อาจมีชื่อเรียกขาน ที่มาของสมาชิก อำนาจหน้าที่ และวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งแตกต่างกันไปตามที่จะกำหนดในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ โดยอิทธิพลจากปัจจัยต่าง ๆ ที่ล้วนแต่อยู่เบื้องหลังเจตนารมณ์ในการกำหนดให้มีสภาที่สองในโครงสร้างของรัฐสภา เช่น **วัตถุประสงค์ในการสร้างดุลยภาพแห่งอำนาจระหว่างสภานิติบัญญัติกับรัฐบาล เพื่อเหนี่ยวรั้งหรือคานอำนาจกับสภาผู้แทนราษฎร เพื่อตรวจสอบหรือทักท้วงเพื่อให้การออกกฎหมายรอบคอบและถูกต้องยิ่งขึ้น ตลอดจนมีสภาที่สองเพื่อเป็นเวทีหรือเปิดโอกาสให้บุคคลบางประเภทมีโอกาสทางการเมืองได้** วัตถุประสงค์ในการกำหนดให้มีสภาที่สองดังกล่าวข้างต้นนำไปสู่การกำหนดการได้มาและอำนาจหน้าที่ของสภาที่สองที่แตกต่างกันไปในรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภาแบบสภาคู่

### 2.3.2.2 แนวความคิดว่าด้วยที่มาและองค์ประกอบของวุฒิสภา

ในประเทศที่มีระบบรัฐสภาแบบสองสภานั้น สภาที่หนึ่งหรือสภากลางจะเป็นสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเลือกตั้งโดยตรงจากเขตเลือกตั้งต่างๆ เป็นหลัก ส่วนสภาที่สองนั้นมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันออกไป เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาเรียกสภาที่สองว่า วุฒิสภา (Senate) ในประเทศอังกฤษ เรียกว่า สภาขุนนาง (House of Lords) ในประเทศเยอรมนีเรียกว่า สภามลรัฐ (Bundesrat) เป็นต้น<sup>93</sup>

วุฒิสภาในประเทศต่าง ๆ ย่อมประกอบด้วยสมาชิกที่มี “วิธีการได้มา” ซึ่งแตกต่างกันออกไป ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งประเทศนั้น ๆ อาจจำแนกได้เป็น 5 ประการด้วยกัน ได้แก่

<sup>93</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา, หน้า 53-54.

### ประการที่ 1 การได้มาโดยการสืบตระกูล

ดังที่ปรากฏในประเทศอังกฤษซึ่งได้กำหนดให้สมาชิกสภาขุนนางจำนวนหนึ่งสืบตระกูลดำรงต่อไปเป็นทอด ๆ ได้จากบิดาลงไปถึงบุตรชายคนโต<sup>94</sup> เพราะเหตุผลทางประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของอังกฤษ อย่างไรก็ตาม ในปี ค.ศ. 1999 ได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาขุนนาง ค.ศ. 1999 (House of Lords Act 1999) ขึ้นเป็นผลให้มีการลดจำนวนขุนนางสืบตระกูลลงเป็นจำนวนมาก<sup>95</sup>

### ประการที่ 2 การได้มาโดยตำแหน่ง

อันเป็นการแต่งตั้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งบางตำแหน่งเป็นสมาชิกวุฒิสภาโดยอัตโนมัติ เช่นในประเทศอังกฤษได้มีการกำหนดให้สังฆราชแห่งแคนเตอร์เบอรีเป็นสมาชิกสภาขุนนางโดยตำแหน่ง<sup>96</sup>

ประการที่ 3 การได้มาโดยการแต่งตั้ง รัฐธรรมนูญบางประเทศมอบอำนาจให้แก่ประมุขของประเทศเป็นผู้แต่งตั้งบุคคลที่เหมาะสม โดยมีคุณสมบัติที่เหมาะสม สมาชิกวุฒิสภาดังตัวอย่างที่ปรากฏในประเทศไทยเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ได้บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี<sup>97</sup>

ประการที่ 4 การได้มาโดยการเลือกตั้ง วิธีการเลือกตั้งนี้แบ่งออกเป็นการเลือกตั้งโดยตรงและการเลือกตั้งโดยอ้อม กล่าวคือ การเลือกตั้งโดยตรง เป็นการให้ประชาชนใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งบุคคลผู้ให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาโดยตรง<sup>98</sup> เช่น ดังที่รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในแต่ละมลรัฐมลรัฐละ 2 คน<sup>99</sup> ไม่ว่าจะจะมีจำนวนประชากรในมลรัฐเท่าใด และสมาชิกวุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่นก็มี

<sup>94</sup> Meg Russell, "A Stronger Second Chamber? Assessing the Impact of House of Lords Reform in 1999 and the Lessons for Bicameralism,"(2010).p.50.

<sup>95</sup> F N. Forman, Constitutional Change in the United Kingdom (London: Routledge, 2002).p. 211 และ พฤทธิสาดม ชุมพล, ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ (กรุงเทพฯ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544). หน้า 98.

<sup>96</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา, หน้า 54.

<sup>97</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 54-55.

<sup>98</sup> Meg Russell and Jeffrey Johns, "Bicameral Parliamentary Scrutiny of Government Bills: A Case Study of the Identity Cards Bill. ,(2007).p.48.

<sup>99</sup> **United State constitution: Article I, Section 3;**

“ The Senate of the United States shall be composed of two Senators from each state, chosen by the legislature thereof, for six years; and each Senator shall have one vote.”

ที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเช่นเดียวกัน<sup>100</sup> เพื่อให้มีที่มาที่ยึดโยงกับประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย

การเลือกตั้งทางอ้อม วิธีการนี้จะมีคณะบุคคลคณะหนึ่งที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกวุฒิสภา เรียกว่า **คณะผู้เลือกตั้ง (Electoral College)**<sup>101</sup> เช่นที่มีการใช้กันใน **ประเทศฝรั่งเศสและเบลเยียม**<sup>102</sup>

ประการที่ 5 การได้มาโดยการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งจากผู้แทนกลุ่มชน

ในบางประเทศได้มีเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในอันที่จะให้สมาชิกวุฒิสภามีฐานะเป็นผู้แทนกลุ่มชนต่าง ๆ โดยการกำหนดจำนวนและประเภทของกลุ่มบุคคลไว้ในรัฐธรรมนูญ มิใช่การได้มาโดยอาศัยดุลพินิจในการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งเป็นคราวไป<sup>103</sup> กรณีเช่น สมเด็จพระราชาธิบดีแห่งประเทศมาเลเซียทรงมีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 32 คน โดยพิจารณาจากผู้มีชื่อเสียงทางบริการชุมชนหรือกลุ่มอาชีพและผู้แทนของชนกลุ่มน้อย<sup>104</sup>

อย่างไรก็ตาม ในบางประเทศก็กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากหลายประเภทผสมผสานกัน เช่น สมาชิกสภาขุนนางของประเทศอังกฤษนั้น นอกจากจะมีวิธีการได้มาจากการสืบตระกูลแล้วยังมีวิธีการได้มาโดยการแต่งตั้งอีกประการหนึ่งด้วย<sup>105</sup> นอกจากนี้ ในอังกฤษยังได้มีความพยายามจะให้มีการกำหนดให้สภาขุนนางในฐานะสภาที่สองมีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทั้งหมดเพื่อให้มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้นและสามารถใช้อำนาจในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติที่มีอำนาจเท่าเทียมกับสภาสามัญให้มากยิ่งขึ้นด้วย<sup>106</sup>

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

---

โปรดดู มานิตย์ จุมปา และพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา คำอธิบายเรียงมาตราพร้อมคำพิพากษาศาลฎีกา, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552, หน้า 54-56.

<sup>100</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา, หน้า 55.

<sup>101</sup> Meg Russell and Jeffrey Johns, "Bicameral Parliamentary Scrutiny of Government Bills: A Case Study of the Identity Cards Bill. ."p.49.

<sup>102</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา, หน้า 55.

<sup>103</sup> Meg Russell and Sciarra. Maria, "And Legitimacy and Bicameral Strength: A Case Study of the House of Lords,"(2015).pp.49-50

<sup>104</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา, หน้า 55-56.

<sup>105</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 56.

<sup>106</sup> Vernon Bogdanor, The Coalition and the Constitution (Oxford Hart Publishing, 2011).pp. 132-34.

### 2.3.2.3 แนวความคิดว่าด้วยบทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา

วุฒิสภาในแต่ละประเทศย่อมมีบทบาทในฐานะสภาที่สองตามอำนาจหน้าที่ซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ โดยมีทั้งอำนาจหน้าที่ซึ่งเป็นของวุฒิสภาโดยแท้และที่เป็นอำนาจหน้าที่ในฐานะที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา (National Assembly) ที่ต้องกระทำร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร ทั้งในด้านการพิจารณากลับกรองกฎหมาย การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้ วุฒิสภาของบางประเทศอาจมีอำนาจรวมไปถึงการให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาหรือความตกลงกับนานาประเทศการแต่งตั้ง หรือการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งด้วย<sup>107</sup> **โดยหากจะพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาของนานาประเทศโดยทั่วไปแล้ว อาจจำแนกได้ ดังนี้**

#### 2.3.2.3.1 อำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย

ในประเทศที่ใช้ระบบสองสภานั้น กระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภาย่อมต้องผ่านการพิจารณาและให้ความเห็นชอบของทั้งสองสภาเสียก่อนแล้วจึงประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ และวุฒิสภาในฐานะสภาที่สองย่อมมีอำนาจในการพิจารณากลับกรอง แก้ไขเพิ่มเติม หรือยับยั้งร่างกฎหมายได้ แต่อาจมีอำนาจที่แตกต่างไปจากสภาที่หนึ่งหรือสภาผู้แทนราษฎรบางประการ เช่น ในประการที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณหรือที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายงบประมาณ<sup>108</sup> อำนาจในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายนั้นรัฐธรรมนูญของประเทศส่วนมากยอมให้อำนาจในการเสนอร่างกฎหมายเป็นของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา แต่สำหรับร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงินแล้วจะต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน เช่น รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 โดยทั่วไปแล้ว แม้ในหลายประเทศจะได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติเช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม **แต่อำนาจพิจารณาเห็นชอบในขั้นสุดท้ายมักจะให้แก่สภาผู้แทนราษฎรแม้วุฒิสภาจะไม่เห็นชอบด้วยกับกฎหมายฉบับนั้นก็ตาม**<sup>109</sup>

#### 2.3.2.3.2 อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร

ดังที่ทราบกันดีว่าในการปกครองระบบรัฐสภานั้น องค์กรฝ่ายบริหารจำต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ตามหลักที่ว่าคณะรัฐมนตรีสู่ตำแหน่งได้โดยความไว้วางใจของฝ่ายนิติบัญญัติ **อย่างไรก็ตาม เจตนารมณ์สำคัญของการมีวุฒิสภาเป็นสภาที่สองในระบบรัฐสภานั้นเป็นแต่เพียงองค์กรฝ่ายนิติ**

<sup>107</sup> Meg Russell, The Contemporary House of Lords: Westminster Bicameralism Revived, p.52.

<sup>108</sup> Ibid., p.52.

<sup>109</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา, หน้า 57.

บัญญัติที่มีอำนาจหน้าที่ในการ “หักท้วงท้วงเหนี่ยว” ฝ่ายบริหารมิให้ปฏิบัติงานโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือผิดพลาดคลาดเคลื่อนเท่านั้น<sup>110</sup>

แม้บางประเทศจะมีวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎรอันมีจุดเชื่อมโยงกับสาระสำคัญของหลักประชาธิปไตยเป็นอย่างสูงก็ตาม ก็มักไม่มีอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารมากจนเป็นผลให้พ้นจากตำแหน่งดังเช่นการอภิปรายไม่ไว้วางใจและลงมติให้บุคคลในคณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง จะมีก็แต่เพียงอำนาจในการตั้งกระทู้ถามเท่านั้น ดังเช่นในประเทศฝรั่งเศสได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการตั้งกระทู้ถามคณะรัฐมนตรีได้และอำนาจในการลงมติให้ความไว้วางใจหรือไม่เช่นนั้นได้มีการกำหนดให้เป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร<sup>111</sup>

ดังทราบกันดีว่า ฝ่ายบริหารของประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งอยู่ภายใต้ระบบประธานาธิบดี (Presidential System) นั้นไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ฝ่ายนิติบัญญัติก็สามารถควบคุมฝ่ายบริหารได้โดยใช้อำนาจถอดถอนออกจากตำแหน่งที่เรียกว่า “Impeachment”<sup>112</sup> ตลอดจนมีอำนาจในการควบคุมการใช้จ่ายเงินของสหพันธรัฐ ทั้งวุฒิสภายังมีอำนาจพิเศษเหนือกว่าสภาผู้แทนราษฎรในการให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาที่ฝ่ายบริหารได้ดำเนินการจัดทำไปแล้ว ตลอดจนการให้ความยินยอมให้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงอีกด้วย<sup>113</sup>

#### 2.3.2.3.3 อำนาจหน้าที่ในการเป็นผู้แทนประชาชน

นอกจากอำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติและควบคุมฝ่ายบริหารแล้ว วุฒิสภายังมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรอีกบางเรื่องอันแสดงถึงการเป็นผู้แทนของปวงชน เช่น การประชุมร่วมกันกับสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและการมีมติเห็นชอบในการประกาศสงคราม เป็นต้น<sup>114</sup>

<sup>110</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>111</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>112</sup> United State constitution: Article I, Section 3, clause 6 ;

“ The Senate shall have the sole Power to try all Impeachments. When sitting for that Purpose, they shall be on Oath or Affirmation. When the President of the United States is tried, the Chief Justice shall preside: And no Person shall be convicted without the Concurrence of two thirds of the Members present.” และมานิตย์ จุมปา, รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา คำอธิบายเรียงมาตราพร้อมคำพิพากษาศาลฎีกา, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552, หน้า 54-56. และ U.S. Senate, Impeachment [online] (n.d.), available from: [http://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Senate\\_Impeachment\\_Role.htm](http://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Senate_Impeachment_Role.htm) [2015, January 15 ].

<sup>113</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา, หน้า 58.

<sup>114</sup> เรื่องเดียวกัน.

วัตถุประสงค์ในการกำหนดให้มีสภาที่สองประการต่าง ๆ นำไปสู่การกำหนดการได้มา และอำนาจหน้าที่ของสภาที่สองที่แตกต่างกันไปในรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ กล่าวคือ วุฒิสภา อาจได้มาโดยการสืบตระกูล โดยตำแหน่ง โดยการแต่งตั้ง โดยการเลือกตั้งของประชาชน และการ ได้มาโดยการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งจากผู้แทนกลุ่มชน โดยมีทั้งอำนาจหน้าที่ซึ่งเป็นของวุฒิสภาโดยแท้ และที่เป็นอำนาจหน้าที่ในฐานะที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ได้แก่ อำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร และอำนาจหน้าที่ในการเป็นผู้แทน ประชาชน

## 2.4 แนวคิดเกี่ยวกับเจตนารมณ์ในรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับวุฒิสภา

### 2.4.1 ความหมายและการตีความเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

#### 2.4.1.1 ความหมายของรัฐธรรมนูญ

ก่อนที่จะตีความรัฐธรรมนูญต้องทำความเข้าใจถึงความหมายของ รัฐธรรมนูญก่อนในเบื้องต้น อาจจำแนกได้เป็นสองความหมาย ได้แก่ รัฐธรรมนูญในความหมายอย่าง กว้าง และรัฐธรรมนูญในความหมายอย่างแคบ อันจำแนกตามรูปแบบของการจัดทำรัฐธรรมนูญว่าได้ มีการจัดทำและยกย่องขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ ดังนี้

##### 2.4.1.1.1 รัฐธรรมนูญในความหมายอย่างกว้าง

หากพิจารณาที่เนื้อหาสาระของกฎหมายรัฐธรรมนูญแล้ว เมื่อ พบว่ามีลักษณะเป็น **“กฎเกณฑ์ที่กำหนดสถานะและความสัมพันธ์ขององค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดใน รัฐต่อกันหรือต่อประชาชน ซึ่งจะมีเนื้อหาครอบคลุมทั้งรูปของรัฐ ประมุขของรัฐ องค์กรที่ใช้ อำนาจสูงสุด ตลอดจนถึงสิทธิเสรีภาพ”** ไม่ว่าจะเป็น รูปของรัฐจะเป็นราชอาณาจักรหรือจะเป็นสหรัฐ จะ เป็นรัฐเดี่ยวหรือรัฐรวม ประมุขของรัฐจะเป็นพระมหากษัตริย์หรือประธานาธิบดี องค์กรที่ใช้ อำนาจสูงสุดในรัฐจะมีองค์กรเดียวคือพระมหากษัตริย์ทรงรวมอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ หรือจะเป็นระบบแยกองค์กรที่มีรัฐสภา ฝ่ายบริหารและศาล อะไรก็ตามที่ว่าด้วย สถานะและ ความสัมพันธ์ขององค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดในรัฐ รวมถึงความสัมพันธ์ขององค์กรเหล่านี้ต่อประชาชน ไม่ว่าจะอยู่ในรูปรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร พระราชบัญญัติ กฎกระทรวง จารัตประเพณี หรือคำ พิพากษาของศาลก็ถือเป็น **“รัฐธรรมนูญในความหมายอย่างกว้าง”**<sup>115</sup>

<sup>115</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ and นันทชัย เพียรสนอง, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ : : Pholsiam Printing and Publishing, 2540). หน้า 7.

จะเห็นได้ว่าถ้ามองตามเนื้อหาเช่นนี้ รัฐธรรมนูญในความหมายอย่างกว้างจะไม่ให้ความสำคัญกับประเภทของกฎเกณฑ์ ไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรหรือไม่เป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร จะเป็นจารีตประเพณี เป็นคำพิพากษาก็ล้วนเป็นรัฐธรรมนูญ สิ่งเหล่านั้นจะมีความเป็นกฎหมายสูงสุดหรือไม่ก็ไม่สำคัญ จะมีก็ฉบับที่ไม่สำคัญเพราะฉะนั้นในความหมายอย่างกว้างนี้ สังคมใดที่มีการปกครองก็ถือว่ามีรัฐธรรมนูญทั้งสิ้นในกรณีของประเทศอังกฤษซึ่งไม่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรก็มีรัฐธรรมนูญในความหมายนี้<sup>116</sup>

#### 2.4.1.1.1 รัฐธรรมนูญในความหมายอย่างแคบ

สำหรับอีกความหมายหนึ่ง ได้แก่ รัฐธรรมนูญในความหมายอย่างแคบ อันหมายถึง กฎเกณฑ์ที่กำหนดสถานะและความสัมพันธ์ขององค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดในรัฐต่อกันหรือต่อประชาชนและกฎเกณฑ์อื่น ซึ่งบรรจุอยู่ในรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่มีการจัดทำและแก้ไขเพิ่มเติมแตกต่างจากกฎหมายธรรมดา ที่ว่าแตกต่างจากกฎหมายธรรมดานั้นมีความแตกต่างอย่างไรและเพราะเหตุใด ก็ต้องพิจารณาต่อไปว่า อำนาจในการสถาปนารัฐธรรมนูญซึ่งในทางวิชาการเรียกว่า “อำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมือง” นั้น ในบางครั้งมีอยู่ก่อนรัฐและก่อนองค์กรนิติบัญญัติ เป็นที่มาและอยู่เหนืออำนาจนิติบัญญัติองค์กรนิติบัญญัติอย่างมากที่สุดก็มีอำนาจในการออกกฎหมายธรรมดาเท่านั้น<sup>117</sup>

รัฐธรรมนูญในความหมายอย่างแคบให้ความสำคัญกับแนวความคิดที่ว่า กฎเกณฑ์ที่กำหนดสถานะและความสัมพันธ์ขององค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดต่อกันหรือต่อประชาชนและกฎเกณฑ์อื่นนั้นต้องบรรจุอยู่ในรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร ถ้าไปปรากฏอยู่ในจารีตประเพณี ไปปรากฏอยู่ในกฎหมายธรรมดาก็ไม่ถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญในความหมายอย่างแคบนี้<sup>118</sup>

ทั้งนี้ นักรัฐศาสตร์ชาวฝรั่งเศสคนหนึ่ง คือ De Toqueville กล่าวว่า อังกฤษไม่มีรัฐธรรมนูญ คำกล่าวเช่นนั้นหมายถึงรัฐธรรมนูญในความหมายอย่างแคบ เนื่องจากอังกฤษไม่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นกฎหมายสูงสุดนั่นเอง แต่ถ้ามองว่าอังกฤษมีกฎเกณฑ์ที่กำหนดสถานะและความสัมพันธ์ขององค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดต่อกันหรือต่อประชาชนหรือไม่ คำตอบคือมี แต่มีปรากฏในกฎหมายธรรมดา มีปรากฏในคำพิพากษาหรือปรากฏเป็นธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ แต่ทั้งหมดนี้ไม่ได้รวมกันเป็นกฎหมาย

<sup>116</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

<sup>117</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>118</sup> เรื่องเดียวกัน.

ลายลักษณ์อักษรที่มีลักษณะเป็นกฎหมายสูงสุด จึงถือว่าอังกฤษไม่มีรัฐธรรมนูญ ในความหมายอย่างแคบ แต่มีรัฐธรรมนูญในความหมายอย่างกว้าง โดยความหมายนี้ เวลานี้ ประเทศที่เป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติทั่วโลกที่เป็นรัฐในความหมายนี้ มีเพียงอังกฤษประเทศเดียวที่ไม่ได้มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร เนื่องจากอังกฤษใช้กฎหมายที่ใช้กฤษฎีกาในการปกครองประเทศแบบโบราณนานมาแล้วคือใช้ระบบกฎหมายธรรมดา ใช้คำพิพากษา ใช้จารีตประเพณีปกครองกันมาโดยไม่ยอมทำรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร<sup>119</sup>

#### 2.4.1.2 การตีความเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ดังที่ได้อธิบายความหมายของรัฐธรรมนูญในส่วนข้างต้นแล้ว พบว่า ในฐานะที่รัฐธรรมนูญอันเป็นวัตถุประสงค์ในการตีความเพื่อหยั่งทราบเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั้นมี 2 รูปแบบ อันได้แก่ รัฐธรรมนูญในความหมายอย่างกว้างซึ่งมิได้มีการบัญญัติรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรูปของรัฐ รูปแบบการปกครอง อำนาจในการปกครอง ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรผู้ใช้อำนาจในการปกครองประเทศ ตลอดจนการประกันสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลไว้ในลักษณะเป็นลายลักษณ์อักษร ดังเช่นที่ปรากฏในกรณีของประเทศอังกฤษ กับรัฐธรรมนูญในความหมายอย่างแคบ อันมีลักษณะการจัดทำร่างขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรในฐานะกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ตามแนวคิดที่ว่าด้วยความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงต้องศึกษาการตีความเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ความหมาย จากการศึกษาพบว่าควรศึกษาหลักการตีความกฎหมายมหาชนและหลักการตีความรัฐธรรมนูญอันมีหลักเฉพาะบางประการที่แตกต่างจากการตีความกฎหมายมหาชนทั่วไป ดังจะได้อธิบายผลการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ดังนี้

จากการศึกษาพบว่า หลักการตีความกฎหมายมหาชนโดยทั่วไป ใช้หลักการตีความเช่นเดียวกันกับการตีความกฎหมายเอกชน คือ การตีความตามตัวอักษร การตีความตามเจตนารมณ์ และการตีความโดยมุ่งต่อผลให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และความเป็นธรรม เพียงแต่การตีความกฎหมายเอกชนนั้น มีผลกระทบน้อยกว่า เพราะว่ากฎหมายเอกชน (Private Law) มีลักษณะเป็นกฎหมายที่มีบัญญัติเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชน หรือเอกชนกับนิติบุคคล สำหรับกฎหมายมหาชน (Public Law) เป็นกฎหมายซึ่งกำหนดสถานะและนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐหรือหน่วยงานของรัฐกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง ในสถานะที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐมีอำนาจเหนือกว่าเอกชน โดยมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครอง “ประโยชน์สาธารณะ” เป็นหลัก เพราะฉะนั้นการตีความจึงต้องให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ที่จะ

<sup>119</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 8-9.

เกิดขึ้นกับส่วนรวม โดยต้องพิจารณาทั้งตัวอักษร เจตนารมณ์ และความมุ่งหมายที่จะให้กฎหมายนั้น เกิดความเป็นธรรม สอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจ และสังคมในขณะนั้น<sup>120</sup>

ทั้งนี้ การตีความกฎหมายมหาชนที่เป็นลายลักษณ์อักษร ผู้ตีความจะต้อง คำนึงถึงถ้อยคำที่เป็นวัตถุประสงค์แห่งการตีความ พิจารณาระบบกฎหมายทั้งระบบ ตรวจสอบประวัติความเป็นมาของบทกฎหมาย และเข้าใจวัตถุประสงค์ของบทกฎหมายที่เป็นวัตถุประสงค์แห่งการตีความนั้น ในกรณีที่ตีความบทกฎหมายนั้นจนสุดขอบความของถ้อยคำแล้ว บทกฎหมายบทนั้น ยังไม่ครอบคลุมถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น หรือตีความบทกฎหมายบทนั้นแล้ว ปรากฏว่าถ้อยคำที่ใช้ในกฎหมายกว้างเกินไปจนครอบคลุมข้อเท็จจริงที่เห็นได้ชัดว่าต้องไม่ครอบคลุมถึงกรณีย่อมถือว่าเกิด ช่องว่างแห่งกฎหมายขึ้นแล้ว ผู้ใช้กฎหมายจะต้องใช้เครื่องมือต่าง ๆ ตามหลักเกณฑ์ในทางนิติวิธีอุด ช่องว่างของกฎหมายลายลักษณ์อักษรนั้น<sup>121</sup>

ทั้งนี้ โดยมีข้อพิจารณาว่าในทางกฎหมายมหาชน หากเกิดช่องว่างทางกฎหมายแบบเปิดขึ้น กล่าวคือ บทกฎหมายบทนั้นไม่ครอบคลุมข้อเท็จจริงที่สมควรจะต้องครอบคลุม ถึง การใช้กฎหมายโดยเทียบเคียงกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งเพื่ออุดช่องว่างดังกล่าวจะกระทำ ได้หรือไม่ย่อมจะต้องพิจารณาเป็นการใช้อำนาจมหาชนก้าวล่วงสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลหรือไม่ หากเป็นเช่นนั้น การอุดช่องว่างโดยการเทียบเคียงบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งย่อมไม่อาจกระทำ ได้ เพราะเป็นการใช้กฎหมายเทียบเคียงเป็นผลร้ายต่อบุคคล ส่วนการอุดช่องว่างด้วยเครื่องมืออื่น เช่น การให้เหตุผลแบบอิงต้องเป็นเช่นนั้น การใช้กฎหมายประเพณี หรือ การใช้หลักทั่วไป โดยปกติแล้วก็ มีแนวความคิดที่ไม่แตกต่างจากกฎหมายเอกชน เพียงแต่ในทางกฎหมายมหาชนจะต้องคำนึงถึง ประโยชน์สาธารณะประกอบกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลเสมอ<sup>122</sup>

สำหรับหลักการตีความกฎหมายในระบบ Civil Law นั้น การตีความของ ศาลเป็นการตีความตามตัวบทกฎหมาย ทฤษฎีกฎหมาย และเจตนารมณ์ของกฎหมายเป็นหลัก แต่ในความเป็นจริงแล้วก็มีอีกหลายทฤษฎี ถ้าศึกษาใน ระบบ Civil Law เมื่อตอนมีประมวล กฎหมายแพ่งของประเทศฝรั่งเศสใหม่ ๆ นั้น ได้เกิดกระบวนการตีความ เรียกว่า กระบวนการตีความ

<sup>120</sup> กองบรรณาธิการ, “บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณ โณ เรื่อง หลักการตีความกฎหมายตามครรลองของหลักนิติรัฐและนิติธรรม,” วารสารจลนิติ ปีที่ 7 ฉบับที่ 4 (เดือน กรกฎาคม – สิงหาคม พ.ศ. 2553): 29.

<sup>121</sup> วรเจตน์ ภาศิริตัน, “การใช้และการตีความกฎหมายมหาชน,” วารสารจลนิติ ปีที่ 7 ฉบับที่ 4 (เดือน กรกฎาคม – สิงหาคม พ.ศ. 2553): 84.

<sup>122</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 84.

**แบบลายลักษณ์อักษร** โดยการให้ความสำคัญแก่ถ้อยคำไปสู่การตีความแบบอาศัยตรรกศาสตร์มากยิ่งขึ้น ตามหลักการตีความกฎหมาย 4 ประการ<sup>123</sup> ดังนี้

**ประการแรก** คือ การตีความแบบ *l'exégèse* หรือการตีความตามตัวอักษร มีลักษณะ คือ เนื้อหาในบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสอยู่ทางด้านซ้าย ส่วนความหมายที่ผ่านการตีความในแต่ละบทบัญญัติว่ามีความหมายอย่างไรจะอยู่ทางด้านขวา

**ประการที่สอง** คือ การตีความตามหลัก Grammatical Interpretation หรือหลักไวยากรณ์ ซึ่งเป็นการตีความตามตัวอักษรนั่นเอง

**ประการที่สาม** คือ การตีความแบบ Logical Interpretation หรือการตีความแบบตรรกะ เช่น ป้ายประกาศว่า “ห้ามเดินลัดสนาม” แล้วถามว่าวิ่งได้หรือไม่ ถ้าตีความตามตัวอักษรก็ตอบว่า วิ่งได้ เพราะว่าห้ามเดิน ไม่ได้ห้ามวิ่ง แต่ถ้าตีความตามตรรกะแม้การเดินยังห้ามการวิ่งยิ่งไม่ได้ หรือกรณีป้ายประกาศว่า “ห้ามเด็ดดอกไม้” ถ้าตีความตามตัวอักษรก็ตอบว่า เขาห้ามเด็ดดอกไม้ แต่ไม่ได้ห้ามตัดต้นไม้ ก็ตัดได้เลย แต่ถ้าตีความตามตรรกะ ทำไม่ได้ เพราะขนาดดอกไม้ยังห้ามเด็ดเลย ตัดต้นไม้ยิ่งต้องห้ามไปอีก

**ประการที่สี่** คือ การตีความแบบ Reasoning by analogy หรือการตีความโดยอาศัยการเทียบเคียงบทบัญญัติของกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง เพื่ออุดช่องว่างของกฎหมายในกรณีที่ไม่มีกฎหมายเขียนไว้โดยตรง เช่น กฎหมายฉบับหนึ่งออกมาเพื่อบังคับใช้กับสัตว์ 4 เท้า แต่บังเอิญเกิดมีปัญหาเรื่องสัตว์ที่มีเท้ามากกว่า 4 เท้า ขึ้นมา และกฎหมายได้บัญญัติห้ามมิให้ศาลปฏิเสธว่าไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ ศาลก็ต้องตัดสินคดีโดยอาศัยการเทียบเคียงบทบัญญัติของกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง

ต่อมาภายหลังได้กล่าวกันว่า การตีความตามตัวอักษรอย่างเดียวยังไม่เพียงพอแต่ต้องตีความโดยพิจารณา “เจตนารมณ์ของกฎหมาย” ด้วย ถามว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายคืออะไร ในภาคพื้นยุโรปการจะดูเจตนารมณ์ของกฎหมายต้องดูเจตนารมณ์ของผู้บัญญัติกฎหมาย ดังนั้น จึงต้องไปสืบค้นถึงที่มาที่ไปซึ่งก็คือ การถกเถียงกันในชั้นของการร่างกฎหมาย ชั้นการพิจารณาร่างกฎหมาย ต้องไปสืบค้นสิ่งที่เรียกเป็นภาษาฝรั่งเศสว่า Travaux préparatoires หรือเอกสารประกอบการพิจารณากฎหมาย ทั้งที่เป็นเอกสารที่มาจากในฝ่ายบริหารและในรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเอกสารประกอบการพิจารณาของรัฐสภาเพื่อพิจารณาประกอบกันว่าบทบัญญัติในมาตรานั้น ๆ มีวัตถุประสงค์อย่างไรซึ่งหลักนี้ใช้กันมากในยุโรป<sup>124</sup>

<sup>123</sup> กองบรรณาธิการ, “บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เรื่อง หลักการตีความกฎหมายตามครรลองของหลักนิติรัฐและนิติธรรม, หน้า 31-32.

<sup>124</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 32.

ดังเช่นที่ปรากฏในประเทศไทยนั้น เมื่อพิจารณาในข้อบังคับการประชุม สภามักจะได้มีการกำหนดว่า ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อสภา นอกจากจะต้องมีหลักการ และเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติแล้ว ยังต้องมีบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินั้นประกอบเพื่อให้ค้นคว้าเจตนารมณ์ได้ เพื่อให้ทราบเจตนาของผู้บัญญัติกฎหมาย ซึ่งถือว่าเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมาย

นอกจากนี้ หลักการตีความของภาคพื้นยุโรป ได้มีการขยายจากหลักที่เรียกว่า The literal rule หรือการตีความตามตัวอักษร ไปสู่การตีความตามเจตนารมณ์ หากเป็นกรณี ที่กฎหมายใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้วนั้น ได้มีการพัฒนาหลักการตีความกฎหมายโดย นักปรัชญากฎหมายชาวฝรั่งเศส คือ François Génét ซึ่งได้เสนอกระบวนการตีความกฎหมายว่า จะต้องใช้หลักการที่เรียกว่า **Scientific Interpretation หรือกระบวนการตีความแบบบูรณาการ** โดยไม่พิจารณาแต่เพียงตัวบทกฎหมาย หรือแต่เพียงเจตนารมณ์ของกฎหมายเท่านั้นแต่ต้องพิจารณา ด้วยว่าเมื่อกฎหมายนั้นออกมาใช้เป็นเวลานานแล้ว บริบททางเศรษฐกิจ สังคม มีการเปลี่ยนแปลงไป ก็ต้องตีความกฎหมายนั้นให้ Adaptability สามารถยืดหยุ่นเข้ากับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นใหม่ ๆ ได้ ด้วย<sup>125</sup>

**ในประเทศอังกฤษนั้น** มีหลักการตีความที่คล้าย ๆ กับประเทศฝรั่งเศส แต่ว่าศาลอังกฤษนั้น ใช้ระบบ Common Law หรือกฎหมายคอมมอนลอว์เป็นหลัก กล่าวคือเป็นกฎหมายที่มาจากบรรทัดฐานของคำพิพากษาของศาล ซึ่งตัดสินไว้เมื่อ 800 ปีที่แล้ว 500 ปีที่แล้ว หรือ 100 ปีที่แล้ว เมื่อโลกเปลี่ยนแปลงไป การจะทำให้กฎหมายใหม่ขึ้นมาได้นั้นถือกันว่าไม่ใช่หน้าที่ของศาล แต่เป็นหน้าที่ของ รัฐสภาที่จะต้องออกกฎหมายลายลักษณ์อักษรมาทำให้กฎหมายที่เกิดจากคำพิพากษานั้นทันสมัยขึ้น เพราะฉะนั้น การตีความกฎหมายของประเทศอังกฤษ นอกจากจะใช้การตีความตามตัวอักษร และการตีความตามเจตนารมณ์แล้ว จึงต้องถือหลักอยู่ประการหนึ่งว่า **การตีความ Statute หรือพระราชบัญญัติ ต้องตีความในลักษณะที่ไม่กว้าง และต้องตีความโดยเทียบเคียงกับหลัก Common Law อยู่เสมอ**<sup>126</sup>

สำหรับการหยั่งทราบถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูณั้น มีแนวทางการทำความเข้าใจ โดยคำนึงว่ารัฐธรรมนูณเกิดจากการก่อตั้งระบอบการเมืองซึ่งผู้ร่างรัฐธรรมนูณเป็นผู้เขียน บทบัญญัติทั้งหลายขึ้น ดังนั้น การทำความเข้าใจกับอำนาจก่อตั้งระบอบการเมืองอันแสดงออกโดยการให้รัฐธรรมนูณจึงมีความสำคัญยิ่ง เพราะเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูณเกิดจากเจตนารมณ์ของผู้จัด

<sup>125</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 32-33.

<sup>126</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 33.

ให้มีรัฐธรรมนูญนั่นเอง<sup>127</sup> ทั้งนี้ กฎหมายลายลักษณ์อักษรทุกชนิดรวมทั้งรัฐธรรมนูญ เกิดจากการเขียนบทบัญญัติต่าง ๆ ของมนุษย์ผู้ร่าง ในการเขียนบทบัญญัติต่าง ๆ นั้นผู้ร่างย่อมรู้สำนึกและมีเจตนาที่ประสงค์จะให้เกิดองค์การและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อปฏิรูปการเมืองให้ดีขึ้น **ตัวบทบัญญัติลายลักษณ์อักษรจึงเป็นเพียงสะพานเชื่อมเจตนาหรือเจตจำนงของผู้ร่างกับผลที่ต้องการให้เกิดขึ้น** ดังนั้น การใช้และการตีความรัฐธรรมนูญจึงต้องพิจารณาหลักการทั่วไปของการใช้และตีความกฎหมายลายลักษณ์อักษร ดังที่ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย เรียกว่า “**ทฤษฎีอำเภोजิต**” อันหมายความว่ารวมถึงต้องพิจารณาจิตเจตนาของผู้ร่างนั่นเอง ดังนั้น การค้นหาเจตนารมณ์จึงต้องดูเจตนาของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญหรือคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญซึ่งแสดงออกในขั้นตอนต่าง ๆ ระหว่างการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ๆ<sup>128</sup>

ตามหลักการตีความกฎหมายโดยค้นหาเจตนารมณ์ของผู้ร่างทั้งในต่างประเทศและในประเทศนั้น เอกสารที่จะสะท้อนเจตนารมณ์มักจะได้แก่เอกสารทั้งหลายทั้งปวงที่เกี่ยวกับการจัดทำร่างกฎหมายนั้น เช่น บันทึกสรุปหลักการเหตุผล บันทึกอธิบายประกอบร่างกฎหมาย บันทึกคำอธิบายในชั้นกรรมาธิการ และในการพิจารณาร่างกฎหมาย ทั้งหมดนี้เรียกรวม ๆ กันว่า “**เอกสารเตรียมการร่างกฎหมาย**” (ภาษาฝรั่งเศสเรียกว่า travaux préparatoires)<sup>129</sup> กล่าวได้ว่า การตีความกฎหมายจึงยึดแต่ถ้อยคำหรือลายลักษณ์อักษรแต่เพียงอย่างเดียวไม่ได้ เราต้องพิจารณาเจตนารมณ์ของผู้ร่างประกอบด้วยเพราะถ้อยคำและตัวหนังสือเป็น “**สื่อกลาง**” ที่เชื่อม “**เจตนา**” ของผู้ร่างกฎหมายเข้ากับ “**สิ่งที่ต้องการให้ยึดถือเป็นกฎหมายในสังคม**”<sup>130</sup> สำหรับการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนั้น ต้องพิจารณาว่า “**เจตนารมณ์**” ของผู้ร่างกับ “**ผล**” หรือสิ่งที่ต้องการให้เกิดขึ้น “**คืออะไร**” แต่การตีความโดยยึดเจตนารมณ์ก็ต้องยึดต่อไปด้วยว่า เจตนารมณ์สาขาย่อมอยู่ภายในเจตนารมณ์หลัก ดังนั้น หากเกิดความสงสัยตีความได้หลายนัยก็ต้องกลับไปดูเจตนารมณ์หลักแล้วตีความให้บทบัญญัติอันสะท้อนเจตนารมณ์สาขานั้นสอดคล้องกับเจตนารมณ์หลัก”<sup>131</sup>

ทั้งนี้ การค้นหาเจตนารมณ์สาขานี้ทำได้ด้วยวิธีการต่าง ๆ โดย การ ค้นหาเจตนารมณ์จาก “**คำปรารภ**” หรือ “**หมายเหตุท้ายรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม**” “**เอกสารเตรียมการร่างรัฐธรรมนูญ**” (travaux préparatoires) การพิเคราะห์เทียบเคียงบทมาตราต่าง ๆ จากรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ตลอดจนนำหลักการตีความกฎหมายทั่วไปมาใช้ในการตีความ

<sup>127</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ สถาบันพระปกเกล้า, 2544) หน้า 4.

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

<sup>129</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 30.

<sup>130</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 61-62.

<sup>131</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 62.

รัฐธรรมนูญ<sup>132</sup>อันอาจนำมาใช้ในการตีความรัฐธรรมนูญได้นั้นมีหลายประการด้วยกัน เช่นการตีความโดยอาศัยหลักตรรกศาสตร์<sup>133</sup> ดังต่อไปนี้

(1) การตีความขยายโดยใช้การเทียบเคียงสิ่งที่เหมือนกัน (reasoning by analogy) ซึ่งมีหลักการ “ความเหมือนกัน” โดยถือว่าข้อเท็จจริงอย่างเดียวกันหรือเหมือนกันควรได้รับการปรับใช้หลักเกณฑ์ และนำไปสู่ผลลัพธ์เดียวกัน ซึ่งอริสโตเติลกล่าวว่า “...เป็นการให้เหตุผลจากบางส่วนไปหาบางส่วน หากปรากฏว่าส่วนทั้งสองอยู่ใต้เงื่อนไขหลักเกณฑ์เดียวกัน และประจักษ์ชัดในส่วนใดแม้เพียงส่วนเดียว

(2) การตีความโดยใช้หลัก “ยิ่งต้องเป็นไปเช่นนั้น” (reasoning a fortiori)

(3) การตีความโดยใช้หลักตีความกลับกัน (reasoning a contrario) ซึ่งมีหลักว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญกำหนดกฎเกณฑ์บางอย่างขึ้น โดยมีเงื่อนไขเฉพาะ ดังนั้น เมื่อเป็นกรณีที่ไม่มีบัญญัติไว้โดยตรง แต่เป็นกรณีกลับกัน ก็ต้องใช้หลักกลับกัน ตัวอย่างเช่น สิทธิเสรีภาพที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอันบัญญัติว่าเป็นของ “ชนชาวไทย” ซึ่งหมายถึงคนสัญชาติไทย ดังนั้น หากกรณีกลับกันคือเป็นคนสัญชาติอื่น ก็ต้องตีความกลับกันว่า สิทธิเสรีภาพในหมวดนี้ไม่ได้มีบัญญัติไว้สำหรับคนสัญชาติอื่น

(4) การตีความโดยใช้หลัก “อุปนัย” (induction) ซึ่งมีหลักการว่า แทนที่จะเริ่มจากหลักการทั่วไปแล้วนำไปใช้กับกรณีเฉพาะ ก็พิจารณากรณีเฉพาะแต่ละเรื่องเพื่อหาหลักการทั่วไป ดังปรากฏในตัวอย่างการให้เหตุผลของ นายเชาวน์ สายเชื้อ ในคำวินิจฉัยที่ 36/2542 โดยค้นหาเทียบเทียบขนาดตราต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญหลาย ๆ มาตรา แล้วดึงหลักออกมาว่า “เมื่อรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติของถ้อยคำเกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแตกต่างกันย่อมหมายความว่า รัฐธรรมนูญมีความมุ่งหมายให้ความหมายของถ้อยคำเกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งของบุคคลเหล่านั้นมีความหมายไม่เหมือนกัน...”

(5) การตีความโดยใช้หลัก “นิรนัย” (deduction) ซึ่งมีหลักการว่า ถ้าวางรัฐธรรมนูญหลักการทั่วไปไว้ก็ต้องนำหลักการนั้นไปใช้กับกรณีเฉพาะแต่ละกรณี

(6) การตีความโดยอาศัยหลักสุภาษิตกฎหมาย เช่น

ก. หากกฎหมายบทใดมีข้อความที่เป็นที่สงสัย หรือเคลือบคลุม พึงตีความไปในทางที่ทำให้กฎหมายนั้นเป็นธรรมหรือเป็นผลใช้บังคับได้ ไม่พึงตีความให้กฎหมายไร้ผล หรือเกิดผลประหลาด

<sup>132</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 62-64.

<sup>133</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 64-67.

ข. ข้อยกเว้นและบทจำกัดสิทธิเสรีภาพต้องตีความโดยเคร่งครัด เพราะมีหลักอยู่ว่าผู้ร่างต้องการให้ใช้หลักทั่วไปประการหนึ่ง และเสรีภาพเป็นหลัก (มาตรา 29) การจำกัดเสรีภาพเป็นข้อยกเว้นจึงต้องตีความโดยเคร่งครัด

ค. หลักที่ว่า “บทบัญญัติทั่วไปไม่ใช้บังคับในกรณีที่มีบทบัญญัติเฉพาะอยู่แล้ว” ซึ่งไม่ขัดกับหลักนิรณัย เพราะนิรณัยจะใช้ต่อเมื่อไม่มีบทบัญญัติเฉพาะ แต่กรณีนี้มีทั้งบทบัญญัติทั่วไปและบทบัญญัติเฉพาะต้องใช้บทบัญญัติเฉพาะที่รัฐธรรมนูญวางไว้ เช่น รัฐธรรมนูญวางหลักความเสมอภาคไว้และห้ามเลือกปฏิบัติ แต่กำหนดให้มีศาลฎีกาแผนกคดีอาญาสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองเพียงศาลเดียวและเป็นศาลสุดท้าย ต้องถือว่า หลักที่ว่าบุคคลทั่วไปมีสิทธิขึ้นศาลยุติธรรมได้ 3 ชั้น คือ (คือศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ ศาลฎีกา) ไม่นำมาใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพราะจะอ้างความเสมอภาคที่เป็นหลักทั่วไปและใช้กับคนทั่วไปมาใช้กับบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะโดยชัดแจ้งแล้วไม่ได้

ง. หลักที่ว่า “ความจำเป็นย่อมอยู่เหนือกฎหมาย” ซึ่งใช้ในสถานการณ์คับขันเช่นภาวะสงคราม หรือภาวะคุกคามต่อรัฐ ต่อรัฐธรรมนูญเอง อันอาจทำให้สูญเสียเอกราช หรือเลิกล้มรัฐธรรมนูญก็ต้องดำเนินการที่จำเป็นเพื่อรักษาชีวิต และรัฐธรรมนูญไว้ได้ ถึงแม้ว่าการนั้นจะขัดกับรัฐธรรมนูญหากอยู่ในภาวะปกติ

จ. ความจริงยังมีหลักการตีความกฎหมายทำนองนี้อีกมาก เช่น “กฎหมายที่มีฐานะเท่ากัน กฎหมายที่ออกทีหลังย่อมยกเว้น หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่ออกก่อน” หรือ “กฎหมายที่ฐานะสูงกว่า ย่อมใช้บังคับได้ หากขัดกับกฎหมายที่มีฐานะต่ำกว่า” ฯลฯ

อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐธรรมนูญได้ประกาศใช้ไปเป็นระยะเวลาอันยาวนาน สถานการณ์ต่าง ๆ ย่อมเปลี่ยนไปมาก เช่น รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาได้บังคับใช้มาตั้งแต่ ค.ศ. 1787 หรือ พ.ศ. 2330 กว่า 200 ปีแล้ว สถานการณ์เปลี่ยนไปมากจนไม่น่าเชื่อว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญจะเล็งเห็นสถานการณ์ใหม่ ๆ นั้นได้ชัดเจนล่วงหน้านานถึง 200 ปี ดังนั้น การใช้รัฐธรรมนูญโดยคำนึงถึงแต่เจตนารมณ์ของผู้ร่างเมื่อ 200 ปีก่อน จะทำให้รัฐธรรมนูญผูกพันอยู่กับอดีตแต่อย่างเดียวและล้าสมัย ด้วยเหตุนี้จึงต้องใช้วิธีตีความปรับความหมายของบทบัญญัติเก่าให้สอดคล้องกับสถานการณ์ใหม่ ศาลและองค์กรผู้มีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญจึงต้องตีความบทบัญญัติเก่าให้สอดคล้องกับสถานการณ์ใหม่ด้วย <sup>134</sup>

แนวความคิดข้างต้นเรียกว่า “ทฤษฎีอำเภอการณ” อันมีสาระสำคัญว่า จำต้องค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นเอง โดยค้นคว้าว่าบทกฎหมายนั้นมีความมุ่งหมายอย่างไร เป็นการตีความหมายโดยคำนึงถึงคุณค่าแห่งคำพิพากษา โดยบทกฎหมายยังมีถ้อยคำอยู่ตามเดิม แต่อาจนำบทกฎหมายนั้นมาใช้ให้เหมาะสมกับความก้าวหน้าในการพาณิชย์และในทางวิชาการ โดยคำนึงถึง

<sup>134</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 30.

เจตนารมณ์ของกฎหมาย ทั้งนี้เท่าที่ถ้อยคำของกฎหมายจะเปิดช่องให้ทำเช่นนั้นได้ การตีความตาม ทฤษฎีอำเภอกาณณ์จึงทำให้กฎหมายไม่ยุ่งกับที่แต่ก้าวหน้าต่อ ๆ ไป และทำให้กฎหมายทันสมัยอยู่ เสมอ ข้อดีของทฤษฎีอำเภอกาณณ์นั้นคือสามารถทำให้กฎหมายเหมาะสมกับการปฏิรูปหรือการปฏิวัติ เหตุการณ์ในทางสังคมต่อมาได้ เพราะเจตจำนงของกฎหมายก็เหมือนกับเรื่องอื่น ๆ ของสังคมคือ เปลี่ยนแปลงได้และผู้บัญญัติกฎหมายนั้น แม้จะไม่ได้แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายโดยชัดเจน ก็อาจมี เจตจำนงให้ความหมายของกฎหมายเปลี่ยนแปลงไปได้โดยปริยาย<sup>135</sup>

อย่างไรก็ตาม การตีความแบบปรับรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับสถานการณ์เช่นนี้มี ข้อจำกัดคือระยะเวลาที่ใช้รัฐธรรมนูญต้องยาวนานพอควรจนเป็นที่แน่ใจได้ว่าผู้ร่าง ไม่อาจคาดหมายสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปได้ เพราะหากใช้วิธีการนี้เร็วเกินไป ก็เท่ากับผู้ตีความ ไม่สนใจเจตนารมณ์ของผู้มีอำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมือง และสถาปนาตัวเองเป็นผู้มีอำนาจนั้นเสียเอง นอกจากนี้ การตีความแบบนี้จะขัดโดยตรงต่อบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมิได้มีเช่นนั้น การ ตีความก็จะกลายเป็นการใช้อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

นอกจากการตีความรัฐธรรมนูญ ผู้ตีความจะต้องพิเคราะห์ถ้อยคำ ความเป็นมา โครงสร้างและระบบของบทบัญญัติที่เป็นวัตถุประสงค์แห่งการตีความแล้ว สิ่งที่ไม่อาจขาดเสียได้ คือ การ ตีความโดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติ นั่นคือ การตีความโดยพิเคราะห์ถึงเหตุผลของ บทบัญญัติดังกล่าว (ratio legis) ตลอดจนเป้าหมายของบทบัญญัตินั้น (telos) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญย่อมมีขึ้นเพื่อรับใช้หลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ เช่น หลักนิติรัฐ และ มีขึ้นเพื่อขจัดปัญหาการขัดแย้งกันของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ การตีความบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญจึง ต้องตีความไปให้สอดคล้องกับเป้าหมายเช่นว่านี้

นอกจากหลักทั่วไปในการตีความรัฐธรรมนูญซึ่งไม่แตกต่างไปจากการตีความ กฎหมายลายลักษณ์อักษรอื่นแล้ว ในทางตำราได้มีการพัฒนาหลักการเฉพาะบางประการที่จะต้อง นำมาพิจารณาประกอบกับหลักทั่วไปในการตีความรัฐธรรมนูญ<sup>136</sup> ซึ่งได้แก่

1) **หลักความเป็นเอกภาพของรัฐธรรมนูญ** หลักการนี้เรียกร้องให้ผู้ตีความ รัฐธรรมนูญต้องพิเคราะห์รัฐธรรมนูญทั้งฉบับอย่างเป็นเอกภาพ กล่าวคือ จะต้องตีความบทบัญญัติ ต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกัน ไม่ตีความให้บทบัญญัติต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญขัดแย้งกันเอง

2) **หลักการมีผลบังคับในทางปฏิบัติของบทบัญญัติทุกบทบัญญัติ** ในกรณีที่ เกิดการขัดแย้งกันระหว่างบทบัญญัติต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญ ผู้ตีความรัฐธรรมนูญจะต้องไม่ตีความให้

<sup>135</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 75.

<sup>136</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “การใช้และการตีความกฎหมายมหาชน,” วารสารจลนิต ปีที่ 7 ฉบับที่ 4 (เดือน กรกฎาคม - สิงหาคม พ.ศ. 2553): 83-84.

บทบัญญัติใดบทบัญญัติหนึ่งหนึ่งมีผลใช้บังคับเต็มที่ และการที่บทบัญญัตินั้นมีผลใช้บังคับเต็มที่ ส่งผลให้บทบัญญัติอีกบทบัญญัติหนึ่งไม่สามารถใช้บังคับได้ การตีความรัฐธรรมนูญที่ถูกต้องในกรณีที่บทบัญญัติสองบทบัญญัติขัดแย้งกันเมื่อเกิดข้อเท็จจริงที่เป็นรูปธรรมขึ้น คือ การตีความให้บทบัญญัติทั้งสองนั้นใช้บังคับได้ทั้งคู่ โดยอาจจะลดขอบเขตการบังคับใช้ของบทบัญญัติทั้งสองลงไม่ให้เกิดการขัดแย้งกัน เช่น การขัดแย้งกันระหว่างเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นกับสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เป็นต้น

**3) หลักการเคารพภารกิจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ** ในการตีความรัฐธรรมนูญ องค์กรตามรัฐธรรมนูญจะต้องตระหนักถึงภารกิจที่รัฐธรรมนูญมอบหมายให้แก่ตน และจะต้องเคารพอำนาจและภารกิจทางรัฐธรรมนูญขององค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ องค์กรตามรัฐธรรมนูญจะต้องไม่ตีความอำนาจหน้าที่ของตนให้ขัดกับหลักการแบ่งแยกภารกิจตามรัฐธรรมนูญหรือหลักการแบ่งแยกอำนาจ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องระมัดระวังว่าแม้ตนมีอำนาจควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัติ ตนก็ไม่มีอำนาจในอันที่จะปฏิบัติภารกิจในการตรากฎหมายแทนองค์กรนิติบัญญัติได้ ซึ่งหมายความว่าศาลรัฐธรรมนูญจะต้องตรวจสอบว่ากฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญอย่างไร แต่จะตีความอำนาจของตนไปจนถึงขั้นวินิจฉัยว่ากฎหมายที่สภาตราขึ้นขัดต่อรัฐธรรมนูญเพียงเพราะเห็นว่ากฎหมายฉบับนั้นไม่เหมาะสมในทางนิตินโยบายไม่ได้ เพราะเท่ากับศาลรัฐธรรมนูญก้าวล่วงเข้าไปแสดงเจตจำนงในการบัญญัติกฎหมายแทนองค์กรนิติบัญญัติ

**4) หลักบูรณภาพแห่งรัฐธรรมนูญ** หลักการดังกล่าวนี้เป็นหลักการตีความรัฐธรรมนูญที่สืบเนื่องมาจากหลักความเป็นเอกภาพของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ในการตีความเพื่อแก้ปัญหาทางรัฐธรรมนูญนั้น ผู้ตีความจะต้องตีความรัฐธรรมนูญไปในทางที่ส่งเสริมให้รัฐธรรมนูญมีความมั่นคง

**5) หลักความมีผลบังคับเป็นกฎหมายโดยตรงของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ** หลักการข้อนี้กำหนดว่าในการตีความรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องตีความให้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมีกำลังบังคับทางกฎหมายให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ผู้ตีความรัฐธรรมนูญพึงเลี่ยงการตีความที่ส่งผลให้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็นเพียงนโยบายเท่านั้น เว้นแต่บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญจะแสดงให้เห็นในตัวเองว่ามุ่งหมายให้มีลักษณะเป็นนโยบาย ไม่ใช่มุ่งก่อตั้งสิทธิเรียกร้องในทางมหาชนให้แก่ราษฎร

## 2.4.2 การตีความเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับวุฒิสภา

จากการศึกษาพบว่า กฎเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญที่กล่าวถึงวุฒิสภาหรือสภาที่สองที่มีชื่อในการเรียกขานเป็นประการอื่นนั้น ย่อมบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจในฝ่ายนิติบัญญัติของรัฐสภาในระบบสองสภา อย่างไรก็ตาม แนวความคิดที่กล่าวมานั้นย่อมเป็นไปในกรณีของประเทศที่มีรัฐธรรมนูญในความหมายอย่างแคบ หรือ “รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร” หรือ “Written constitution” ดังเช่นในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาไทย ญี่ปุ่น หรือฟิลิปปินส์ เท่านั้น โดยการหยั่งทราบถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับวุฒิสภาในรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรย่อมสามารถใช้วิธีการค้นหาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญโดยวิธีการต่างๆ ดังที่ได้อธิบายผลการศึกษาข้างต้นได้โดยอาศัยการค้นหาเจตนารมณ์ที่อยู่เบื้องหลังบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับวุฒิสภา อย่างไรก็ตาม สำหรับในกรณีของประเทศที่ใช้รัฐธรรมนูญในความหมายอย่างกว้างหรือ “รัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร” หรือ “Unwritten constitution” ดังเช่นในกรณีของประเทศอังกฤษ ดังจะได้อธิบายผลการศึกษาเกี่ยวกับการตีความเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับวุฒิสภา โดยจำแนกตามประเภทของรัฐธรรมนูญ ทั้งกรณีที่เป็นรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร และกรณีที่เป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร ดังต่อไปนี้

### 2.4.2.1 รัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร

รัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร (Unwritten constitution) หรือ **รัฐธรรมนูญจารีตประเพณี** มีใช้ในประเทศอังกฤษ ประกอบด้วยหลักเกณฑ์หลายชนิด ทั้งที่เป็นกฎหมายธรรมดาเป็นจารีตประเพณี และเป็นคำพิพากษากระจัดกระจายอยู่ตามทีต่าง ๆ รัฐธรรมนูญของอังกฤษจึงประกอบด้วยกฎหมาย (Acts) เป็นจำนวนกว่าร้อยฉบับ เช่น ในบทบัญญัติว่าด้วยพระมหากษัตริย์ต้องพิจารณาจาก Act of Settlement และกฎหมายเกี่ยวกับทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ หากเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับรัฐสภาต้องพิจารณาจาก Parliament Act และกฎหมายเลือกตั้ง เป็นต้น<sup>137</sup>

คำพิพากษาของศาลอังกฤษก็มีความสำคัญ เช่น คำพิพากษาของศาลอังกฤษที่วินิจฉัยว่า พระมหากษัตริย์ไม่มีพระราชอำนาจในการออกกฎหมายที่เรียกว่า คดีว่าด้วยประกาศพระบรมราชโองการ หรือ Case Of Proclamation (ค.ศ. 1611) คดีนี้เกิดขึ้นในศตวรรษที่ 17 พระเจ้าแผ่นดินอังกฤษขณะนั้นคือพระเจ้าเจมส์ทรงมีประกาศพระบรมราชโองการห้ามการกระทำบางอย่าง และกำหนดว่าบุคคลใดฝ่าฝืนย่อมมีความผิดทางอาญา ปรากฏว่า มีผู้ถูกจับกุม บุคคลดังกล่าวจึงได้ยื่นคำร้องขอให้ปล่อยตัวที่เรียกว่า Habeas Corpus เมื่อคดีขึ้นสู่ศาลสูงสุดคือศาลสภาขุนนาง ศาลก็ต้องพิจารณาว่าการจับถูกกฎหมายหรือไม่ซึ่งก็ต้องดูว่ากฎหมายที่กำหนดความผิดนั้นเป็นกฎหมายหรือไม่

<sup>137</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ, หน้า 75.

ในท้ายที่สุดศาลสภาขุนนางอังกฤษชี้ว่าประกาศพระบรมราชโองการที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจของตนเอง โดยไม่มีกฎหมายของรัฐสภาให้อำนาจไว้นั้นออกไม่ได้ ดังนั้นจึงต้องออกหมายปล่อย คำวินิจฉัยเช่นว่านี้ได้รับการพิจารณาว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญอังกฤษด้วยเช่นกัน<sup>138</sup>

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญอังกฤษยังรวมถึงจารีตประเพณีหรือธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ (Convention of the constitution) ด้วย เช่น หลักที่ว่านายกรัฐมนตรีเป็นผู้ถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์หรือพระราชินีทรงยุบสภา ไม่ใช่คณะรัฐมนตรีอีกต่อไป เป็นจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญที่ปฏิบัติกันมาอย่างน้อยที่สุดเกือบร้อยปี ตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 20 จนถึงปัจจุบันก่อนหน้าศตวรรษที่ 20 หากจะยุบสภาคณะรัฐมนตรีต้องประชุมกันแล้วถวายคำแนะนำ แต่ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 นายกรัฐมนตรีแต่เพียงผู้เดียว เป็นผู้ถวายคำแนะนำเกี่ยวกับการยุบสภาได้เลย หรือจารีตประเพณีที่ว่า เมื่อรัฐสภาอังกฤษ คือ สภาสามัญและสภาขุนนางได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้วนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อให้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์จะทรงลงพระปรมาภิไธยโดยตลอด จะไม่ทรงใช้พระราชอำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้น ทั้งที่ทรงมีพระราชอำนาจที่จะทรงยับยั้งได้ตามกฎหมายแต่พระมหากษัตริย์อังกฤษไม่เคยทรงใช้พระราชอำนาจยับยั้งกฎหมายมาตั้งแต่ภายหลังสมัยสมเด็จพระบรมราชินีนาถแอนด์ ในปี ค.ศ. 1808 แล้ว<sup>139</sup>

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญจารีตประเพณีไม่มีทางเป็นกฎหมายสูงสุดได้ เพราะไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร จึงไม่มีกฎหมายใดอยู่เหนือพระมหากษัตริย์และรัฐสภาอังกฤษ และเมื่อไม่มีกฎหมายใดอยู่เหนือพระมหากษัตริย์และรัฐสภา จึงเกิดทฤษฎีที่ว่าพระมหากษัตริย์และรัฐสภาซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจออกกฎหมายเป็นองค์อธิปัตย์ (Sovereignty of Queen in Parliament) รัฐสภาจะออกกฎหมายอย่างไรก็ได้ เพราะกฎหมายที่ออกมานั้น ไม่มีทางที่จะขัดรัฐธรรมนูญเพราะไม่มีรัฐธรรมนูญให้ขัด ซึ่งทฤษฎีนี้ใช้ไม่ได้กับประเทศที่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร เพราะเหนือรัฐสภายังมีรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด รัฐสภาจึงต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ<sup>140</sup>

ดังเป็นที่ทราบดีว่าประเทศอังกฤษไม่มีรัฐธรรมนูญที่จัดทำเป็นลายลักษณ์อักษร ดังนั้นกฎเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญของอังกฤษจึงมีที่มาจากบ่อเกิดหลายประการด้วยกันที่ต้องนำมาใช้ในการตีความรัฐธรรมนูญ อาทิ อำนาจของสภาขุนนางในประการเกี่ยวกับการอนุมัติงบประมาณนั้นตามธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ (Constitutional convention) ของอังกฤษแล้ว ถือว่าเป็นรองจากอำนาจของสภาสามัญ ดังนั้น เมื่อสภาขุนนางมีการเพิกเฉยต่อการตีความตามเจตนารมณ์ดังกล่าว โดย

<sup>138</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>139</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>140</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 11-12.

การไม่อนุมัติร่างกฎหมายงบประมาณที่สภาสามัญเห็นชอบแล้วภายในระยะเวลาสมควร จึงได้มีการนำธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญดังกล่าวมาบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร ได้แก่ พระราชบัญญัติรัฐสภา ค.ศ. 1911 ที่มีสาระสำคัญส่วนหนึ่งให้สภาขุนนางไม่สามารถถ่วงเวลาการอนุมัติงบประมาณได้อีกต่อไปในเวลาต่อมา<sup>141</sup>

ที่มาของกฎเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญ (Sources of the Constitution) ของประเทศอังกฤษจึงมีที่มาหลากหลาย อาทิ มีที่มาจากกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ (Parliament acts)<sup>142</sup> หลักกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law)<sup>143</sup> กฎหมายของสหภาพยุโรป (European Union Law)<sup>144</sup> ความตกลงด้านสิทธิมนุษยชนของสหภาพยุโรป (European Convention on Human Rights)<sup>145</sup> ข้อบังคับและแนวทางปฏิบัติของรัฐสภา (Law and Customs of Parliament)<sup>146</sup> ประเพณีการปกครองด้านพระราชอำนาจของกษัตริย์ (The Royal Prerogative)<sup>147</sup> เป็นต้น

ดังนั้น การตีความเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีหรือรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเกี่ยวกับวุฒิสภา อาทิ สภาขุนนางของประเทศอังกฤษ พึงต้องพิจารณาถึงเจตนารมณ์เบื้องต้นของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย คำพิพากษาของศาลที่เกี่ยวข้องกับวุฒิสภา ตลอดจนจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญประกอบกับความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของการกำเนิดของระบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษ (Westminster system) ถึงวัตถุประสงค์ทางประวัติศาสตร์ในการกำหนดองค์ประกอบ ที่มา และอำนาจหน้าที่ ตลอดจนความสัมพันธ์กับองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยอื่นว่ามีความเป็นมาและเจตนารมณ์เป็นประการใด ภายใต้หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญของอังกฤษ เช่น หลักนิติธรรม (The Rule of Law) เป็นต้น

<sup>141</sup> Peter Leyland, *The Constitution of the United Kingdom: a Contextual Analysis*, pp. 41-42.

<sup>142</sup> Ibid., pp. 26-27.

<sup>143</sup> Ibid., pp. 27-28.

<sup>144</sup> Ibid., p.28-29.

<sup>145</sup> Ibid.,pp.29-30.

<sup>146</sup> Ibid., 31.

<sup>147</sup> Ibid., pp. 31-32.

### 2.4.2.2 รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร

รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร มักจะมีความเป็นกฎหมายสูงสุดคู่กันไป เป็นรัฐธรรมนูญซึ่งมีวิธีการจัดทำ มีวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมแตกต่างจากกฎหมายธรรมดา เหตุที่เป็นกฎหมายสูงสุดเพราะเป็นที่มาของอำนาจทั้งหลายในแผ่นดิน เมื่อเป็นกฎหมายสูงสุดก็ต้องมีระบบการควบคุมไม่ให้กฎหมายขัดรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นระบบที่แพร่หลายไปเรื่อย ๆ เวลานี้<sup>148</sup> การตีความเพื่อทราบถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร ก็สามารถทราบได้ตามหลักการตีความรัฐธรรมนูญดังที่ได้แสดงผลการศึกษาข้างต้น กล่าวคือ เมื่อต้องการทราบถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการมีวุฒิสภาหรือสภาที่สองที่เรียกชื่ออย่างอื่นในแต่ละประเทศ ก็พึงสืบค้นจากเอกสารเตรียมร่างรัฐธรรมนูญ เช่น รายงานหรือบันทึกการประชุมองค์การที่ยกร่างรัฐธรรมนูญ พิจารณาจากคำปรารภ หรืออารัมภบทอันแสดงถึงความเป็นมาของการยกร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบกับสภาพแวดล้อมหรือสถานการณ์ที่มีอยู่ในขณะที่มีการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ๆ

สำหรับในกรณีของรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา<sup>149</sup> ก็ได้รับการยอมรับว่าเป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่มีประสิทธิภาพฉบับหนึ่งที่ได้ยกร่างขึ้นเพื่อสนองตอบเจตจำนงของปวงชนจากอดีตมาจนปัจจุบัน และมีคำกล่าวที่ว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญประสบความสำเร็จอย่างสูงในการก่อตั้งอำนาจและองค์กรผู้ใช้อำนาจสูงสุดในการปกครองสหพันธรัฐ<sup>149</sup> ตลอดจนมีลักษณะของรัฐธรรมนูญที่พึงปรารถนา กล่าวคือ สามารถปรับเข้ากับสถานการณ์ได้เสมอ (Flexibility) มีความยืดหยุ่น (Elasticity) สามารถตีความเพื่อปรับใช้เข้ากับข้อเท็จจริงทางกฎหมายรัฐธรรมนูญสมัยต่อมาได้เสมอในหลายกรณี แม้ได้ประกาศใช้เป็นระยะเวลากว่า 200 ปี โดยมีบทบัญญัติที่สั้นกระชับ (Brevity) ซึ่งผู้ยกร่างรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ในการกำหนดหลักการแต่เพียงกว้าง ๆ ไม่กำหนดรายละเอียดปลีกย่อยมากนัก เพราะจะมีลักษณะที่ครอบคลุมข้อเท็จจริงมากมายที่อาจมีการเปลี่ยนแปลงได้เสมอ ตลอดจนมีการบังคับใช้ (Enforcement) ที่มีประสิทธิภาพเพราะมีการกำหนดองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐที่มีความเป็นอิสระต่อกันและต่างได้รับมอบอำนาจในการบังคับการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ<sup>150</sup>

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับองค์กรนิติบัญญัติหรือสภาองเกรสนี้เป็นหลักฐานในการแสดงว่า คณะผู้ยกร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาเห็นว่า สภาองเกรสมีบทบาทในการเป็น

<sup>148</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และนันทชัย เพียรสนอง, หน้า 11.

<sup>149</sup> Daniel Wit and P. Alan Dionisopoulos, Our American Government and Political System: Structure and Function (Illinois: Laidlaw Brothers, 1972).p.97.

<sup>150</sup> Ibid., pp.102-103.

“สถาปนิกของการกำหนดนโยบายแห่งสหพันธรัฐ”<sup>151</sup> ที่จะได้สร้างขึ้นใหม่ ในปี ค.ศ. 1787 โดยมีเจตนารมณ์ให้สภาองเกรสเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติที่มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น จากการที่ได้รับทราบบทเรียนของความไม่เป็นเอกภาพและความล้มเหลวของการจัดระบบอำนาจรัฐก่อนการมีรัฐธรรมนูญฉบับลายลักษณ์อักษรฉบับนี้ โดยกำหนดให้การกระทำทางนิติบัญญัติของสภาองเกรสต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบและถ่วงดุลของประธานาธิบดี และศาลสูงแห่งสหพันธรัฐ<sup>152</sup>

การหยั่งทราบถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาที่พึงสามารถสืบค้นได้จากเอกสารเตรียมร่างรัฐธรรมนูญ อาทิ เอกสาร “The Federalist” อันแสดงถึงความเป็นมาของการยกร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบกับสภาพแวดล้อมหรือสถานการณ์ที่มีอยู่ในขณะที่มีการยกร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ. 1787

ผู้ยกร่างรัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจไว้แก่สภาองเกรสอย่างกว้างขวาง กล่าวคือ ใน Article I, Section 8 ได้กำหนดให้สภาองเกรสมีอำนาจใช้ดุลยพินิจ (Discretion) ได้เองในการ “จัดให้มีการป้องกันประเทศและสวัสดิการของสหพันธรัฐ”<sup>153</sup> โดยกำหนดให้สภาองเกรสมีอำนาจโดยปริยาย (Implied powers) ในการจัดให้มีกฎหมายเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติการกิจข้างต้น<sup>154</sup> ตามที่เรียกกันว่าเป็นอำนาจที่จำเป็นและเหมาะสม (Necessary and Proper Clause) ที่เรียกได้ว่าคือ “อำนาจโดยปริยาย” (Implied powers) ของสภาองเกรสนั่นเอง<sup>155</sup>

ทั้งนี้ ในบทที่ว่าด้วย อำนาจที่จำเป็นและเหมาะสม (Necessary and Proper Clause) ที่บัญญัติให้อำนาจแก่สภาองเกรส “To make all laws which shall be necessary and

<sup>151</sup> Craig R. Ducat, Constitutional Interpretation Volume I: Powers of Government 10. (Ohio: Wadsworth Cengage Learning, 2013).p. 107.

<sup>152</sup> Steven S. Smith, Jason M. Roberts, and Ryan J. Vander Wielen, The American Congress, 5. (New York Cambridge University Press, 2007).p. 34.

<sup>153</sup> “... To make all laws which shall be necessary and proper for carrying into execution the foregoing powers, and all other powers vested by this Constitution in the government of the United States, or in any department or officer thereof. ...”

<sup>154</sup> Steven S. Smith, Jason M. Roberts and Ryan J. Vander, The American Congress, pp. 34-35.

<sup>155</sup> Craig R. Ducat, p.109. และ Daniel Wit and P. Alan Dionisopoulos, p.296. and Ralph A. Rossum and G. Alan Tarr, American Constitutional Law Volume I the Structure of Government, 6. (Ontario: Thomson Wadsworth, 2003).p. 124.

*proper for carrying into execution the foregoing powers, and all other powers vested by this Constitution in the government of the United States, or in any department or officer thereof.* จากนั้นจะเห็นว่า ในวรรคสุดท้ายของบทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้อำนาจสภาองเกรส ในการตรา**รัฐธรรมนูญที่จำเป็นและเหมาะสมเพื่อส่งเสริมให้ภารกิจทั้ง 17 ประการนั้นบรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เรียกว่าอำนาจที่จำเป็นและเหมาะสม “Elastic clause” หรือ “Necessary and proper clause” ที่เรียกได้ว่าเป็น “อำนาจโดยปริยาย” (Implied powers) ของสภาองเกรสนั่นเอง**<sup>156</sup>

บทบัญญัตินี้ได้ให้อำนาจสภาองเกรสในการ “ตรา**รัฐธรรมนูญซึ่งจำต้องมีความจำเป็นและเหมาะสมเพื่อบังคับการตามอำนาจต่าง ๆ ที่กล่าวมาในวรรคก่อน ๆ ตลอดจนอำนาจอื่นซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ให้เป็นอำนาจของรัฐบาลแห่งสหพันธรัฐหรือเป็นอำนาจของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล”** อันจำต้องตีความบทบัญญัติที่ถือเป็นอำนาจโดยปริยาย (Implied Powers)<sup>157</sup> ทำนองเดียวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 13 ถึงครั้งที่ 16 ในกำหนดให้สภาองเกรสมีอำนาจเพิ่มเติมในลักษณะเดียวกันนั้น

อำนาจในการตรากฎหมายของสภาองเกรสไม่ว่าในชั้นของสภาผู้แทนราษฎรหรือของวุฒิสภาสหรัฐอเมริกาได้รับการสถาปนาที่มาไว้ในรัฐธรรมนูญในฐานะอำนาจโดยปริยายที่มีขอบเขตอันต้องอาศัยการตีความตีความรัฐธรรมนูญ (Constitutional Interpretation) ต่อไป ทั้งนี้มีตัวอย่างในการตีความอำนาจโดยปริยายของสภาองเกรสในคดีประวัติศาสตร์ **McCulloch v. Maryland**<sup>158</sup> โดย Chief Justice Marshall ที่ได้แสดงบรรทัดฐานการตีความบทบัญญัติในเรื่องนี้จนถึงปัจจุบันว่า

**“ในขณะที่อำนาจเฉพาะเจาะจงของรัฐสภา (Enumerated power) นั้นได้กำหนดอำนาจหน้าที่หรือพันธกิจของรัฐบาลกลางซึ่งได้รับมอบอำนาจสำหรับดำเนินงานให้ลุล่วงแล้วนั้น “หลักเรื่องความจำเป็นและเหมาะสม” (Necessary and proper clause) ก็ได้มีขึ้นโดยมอบอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการเลือกตีความได้ สำหรับเพื่อประโยชน์ในการบรรลุวัตถุประสงค์เช่นว่านั้น”** <sup>159</sup>

ทั้งนี้ คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาได้มีเจตนารมณ์ในการก่อตั้งองค์กรนิติบัญญัติที่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะจัดระบบระเบียบของสหพันธรัฐที่กว้างใหญ่และหลากหลาย

<sup>156</sup> Craig R. Ducat. p.109. และ Daniel Wit and P. Alan Dionisopoulos, Our American Government and Political System: Structure and Function, p.296

<sup>157</sup> Ralph A. Rossum and Alan Tarr G, pp. 111-112.

<sup>158</sup> **McCulloch v. Maryland**, 17 U.S. 316, 4 Wheat. 316, 4 L. Ed. 579 (1819).

<sup>159</sup> Craig R. Ducat, p.109.

ดังนั้น จึงได้กำหนดให้สภาองเกรสมีสอำนาจที่กว้างขวางซึ่งผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้มุ่งหมายให้สภาองเกรสอันประกอบด้วยสภาทั้งสองซึ่งเป็นองค์กรใช้อำนาจนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ทรงอำนาจและประสิทธิภาพอย่างสูงสุดขององค์กรใช้อำนาจอธิปไตย<sup>160</sup>

รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาได้กำหนดหลักการของกระบวนการตรากฎหมายไว้แต่เพียงเบื้องต้นว่า ในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแก่สาธารณชนนั้น เกี่ยวข้องกับองค์กรสำคัญในระบบงานนิติบัญญัติ 3 ส่วนด้วยกัน ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร (The House of Representatives) วุฒิสภา (The Senate) และประธานาธิบดี (The President) ที่จำต้องได้รับการพิจารณาและให้ความเห็นชอบครบถ้วนทั้ง 3 องค์กร จึงจะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย กล่าวคือ ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาย่อมได้รับโอกาสในการชี้แจงแสดงความเห็นสำหรับการพิจารณากลับกรองร่างกฎหมายและมีมติเห็นชอบด้วยเสียงข้างมากปกติ (Simple majority vote) เพื่อเสนอร่างกฎหมายนั้นต่อประธานาธิบดีเพื่อลงนามให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป ทั้งนี้ ประธานาธิบดีมีอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายได้ (Veto) โดยฝ่ายนิติบัญญัติก็สามารถใช้อำนาจในการยืนยันร่างกฎหมายได้เช่นกัน ด้วยวิธีการมีมติยืนยันร่างกฎหมายด้วยจำนวนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา<sup>161</sup>

นอกจากที่กล่าวมานี้ สภาองเกรสยังได้มีอำนาจเกี่ยวกับการควบคุมและตรวจสอบงบประมาณของฝ่ายบริหารและด้านภาษีอากร ผ่านกลไกการพิจารณากลับกรองกฎหมายว่าด้วยงบประมาณประจำปีและภาษีอากร อำนาจในการควบคุมดูแลการจัดการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและประธานาธิบดี ทั้งนี้ ยังได้กำหนดกลไกเกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกสภาองเกรสไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย<sup>162</sup>

สำหรับอำนาจเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณของสภาองเกรสนั้นมีความสำคัญอย่างยิ่ง ดังที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้มีเจตนารมณ์ที่ปรากฏในเอกสาร “Federalist no.48” และใน “Federalist no. 58” ซึ่งเจมส์ เมดิสัน (James Madison) ได้กล่าวไว้โดยลำดับว่า “สภาองเกรสแต่โดยลำพัง สามารถเข้าถึงกระเป๋าเงินของปวงชน”<sup>163</sup> และ “อำนาจเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณของสภาองเกรสนี้ ก็เป็นประหนึ่งอาวุธที่ทรงพลังนุภาพ สำหรับการบรรลุปทับาทใน

<sup>160</sup> Ralph A. Rossum and G. Alan Tarr, p. 111.

<sup>161</sup> Steven S. Smith, Jason M. Roberts and Ryan J. Vander, p. 34. and Ralph A. Rossum and Alan Tarr G, p. 17.

<sup>162</sup> Steven S. Smith, Jason M. Roberts and Ryan J. Vander, pp. 34-35. and Robert J. Spitzer, p. 14. And Ralph A. Rossum and Alan Tarr G, pp. 112-113.

<sup>163</sup> William Mckay and Charles W. Johnson, p.227.

ฐานะสถาบันทางการเมืองที่เป็นผู้แทนของปวงชนในการแก้ไขสิ่งอันไม่พึงประสงค์ทั้งปวง กระทำตามเจตนารมณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์สาธารณะ”<sup>164</sup> โดยกำหนดไว้ใน Article I, Section 9 ของรัฐธรรมนูญ ตอนหนึ่งว่า

“ No money shall be drawn from the treasury, but in consequence of appropriations made by law; and a regular statement and account of receipts and expenditures of all public money shall be published from time to time.”

อำนาจหน้าที่ประการสำคัญที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับวุฒิสภา (The Senate) โดยตรงก็คือ การที่ผู้ยกร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาแต่เพียงสภาเดียวให้มีบทบาทในการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศและการให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งสำคัญทั้งในฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ อันถือได้ว่า วุฒิสภามีภารกิจในลักษณะที่เรียกว่า เป็น “อำนาจหน้าที่กึ่งบริหาร” (Quasi-Executive function) ในการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับฝ่ายบริหารสำหรับภารกิจดังกล่าว<sup>165</sup> นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment)<sup>166</sup> อันถือได้ว่า วุฒิสภามีภารกิจในลักษณะที่เรียกว่า เป็น “อำนาจหน้าที่กึ่งตุลาการ” (Quasi-judicial function) ในการปฏิบัติหน้าที่ทำนองเดียวกับศาลที่พิจารณาและวินิจฉัยว่าจะมีมติถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งหรือไม่อีกด้วย เมื่อเทียบกับระบบการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในประเทศอังกฤษแล้ว กลับพบว่าระบบอิมพีชเมนต์ของสหรัฐอเมริกามีประสิทธิภาพมากกว่าในอังกฤษซึ่งได้ลดความสำคัญลงไปมากในปัจจุบัน<sup>167</sup>

## 2.5 แนวความคิดเกี่ยวกับการประเมินประสิทธิภาพของวุฒิสภา

วุฒิสภา คือ องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislature) ที่มีอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นของรัฐตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือหลักเกณฑ์ที่มีค่าบังคับเทียบเท่ารัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ มีรูปแบบ โครงสร้าง ที่มา องค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันออกไปตามปัจจัยต่าง ๆ ตามครรลองของประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองบริบททางสังคมวิทยาการเมืองเจตนารมณ์ของผู้ยกร่างรัฐธรรมนูญ และระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

<sup>164</sup>Louis Fisher, Constitutional Conflicts between Congress and the President (New Jersey: Princeton University, 1985)., p. 221.

<sup>165</sup> William Mckay and Charles W. Johnson, p.5.

<sup>166</sup> Steven S. Smith, Jason M. Roberts and Vander, Ryan J., p.35.

<sup>167</sup> William Mckay and Charles W. Johnson, p.5.

การพิจารณาการดำเนินงานขององค์กรที่ทำหน้าที่วุฒิสภาเป็นแนวคิดที่ควรศึกษาค้นคว้า เพื่อให้ทราบถึงแนวทางที่เหมาะสมที่สุดในการประเมินประสิทธิภาพของวุฒิสภา ในมิติของประสิทธิภาพในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ด้านการพิจารณากลับรองกฎหมายและการตรวจสอบฝ่ายบริหารที่อาจมีได้มีเฉพาะแต่การพิจารณาผลลัพธ์เชิงปริมาณ หรือปัจจัยนำเข้า (Input) และ ปัจจัยนำออก (Output) เท่านั้น ทั้งนี้ ก็เพื่อนำไปสู่การพิจารณาข้อเสนอเพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพของวุฒิสภาได้อีกแนวทางหนึ่ง สำหรับการอธิบายถึงแนวทางในการประเมินประสิทธิภาพของวุฒิสภานั้น จากการศึกษาพบว่า ควรศึกษาและเทียบเคียงจากรวบรวมกรณีที่เกี่ยวข้องกับการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาแนวทางที่เหมาะสมในการประเมินประสิทธิภาพของวุฒิสภาในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาในระบบสองสภา ต่อไป

วรรณกรรมเกี่ยวกับเกณฑ์ที่ชัดเจนที่สามารถใช้สำหรับการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรนิติบัญญัติได้อย่างชัดเจนนั้นมีจำกัด<sup>168</sup> อย่างไรก็ตามเมื่อเวลาต่อมาเริ่มมีเอกสารวิชาการได้กล่าวถึงการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรนิติบัญญัติไว้มากขึ้นก็ตาม ทว่ามีการยอมรับว่าการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรนิติบัญญัตินั้นมีความยุ่งยากซับซ้อนเป็นอย่างยิ่ง<sup>169</sup> เนื่องจากทั้งรัฐสภาและวุฒิสภามีบทบาทและอำนาจหน้าที่หลากหลายและบางบทบาทมีลักษณะเป็นนามธรรมยากที่ประเมินได้

แนวทางหนึ่งที่สามารถวัดประสิทธิภาพของวุฒิสภาในฐานะองค์กรนิติบัญญัตินั้นก็คือ **การพิจารณาผลสำเร็จของภารกิจว่าเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติในการให้อำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย** ทั้งนี้ การศึกษาและแสดงความเห็นว่า การประเมินประสิทธิภาพของวุฒิสภาที่ต้องกระทำภายใต้บริบทของหลักวิชาการว่าด้วยกฎหมายรัฐสภา (Parliamentary Law) นั้น หากศึกษาผลการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาตามอำนาจหน้าที่ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ว่าได้เป็นไปโดยสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจมากน้อยเพียงใดย่อมเป็นแนวทางที่สามารถปรับใช้ในการพิจารณาประสิทธิภาพของวุฒิสภา โดยจะได้เริ่มต้นพิจารณารวบรวมกรณีที่เกี่ยวข้องกับการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรนิติบัญญัติอันนำไปแนวทางในการประเมินประสิทธิภาพของวุฒิสภาในฐานะที่เป็นสภาที่

<sup>168</sup> Thomas A. Flinn, *An Evaluation of Legislative Performance : The State Legislature in Ohio* (Kent: Kent State University Press, 1972).p.153.

<sup>169</sup> Zdenka Mansfeldova, "How to Assess the Performance of Legislature? The Czech Case," 20th IPSA World Congress RCLS RC08 panel on "Are legislatures working?, Fukuoka Japan 9-13 July 2006. p.1. and Stephen Levine., "Assessing Parliamentary Performance – Problems and Possibilities" in *The New Zealand Association for Comparative Law Yearbook* (2005).p. 52.

สองของรัฐสภา อันมีที่มา อำนาจหน้าที่ และบริบทประการอื่นที่แตกต่างไปจากรัฐสภาในฐานะองค์กร  
ผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติในภาพรวม

## 2.5.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรนิติบัญญัติ

### 2.5.1.1 ความหมายของประสิทธิภาพขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

ในทางวิชาการ Legislative Performance มีความหมาย 2 ความหมาย คือ **ความหมายประสิทธิภาพเชิงผลลัพธ์ (Result-Based Performance)** อันหมายถึง ความสามารถขององค์กรนิติบัญญัติในการจัดให้มีผลสำเร็จตามอำนาจหน้าที่อันสอดคล้องกับความต้องการของสาธารณชนและมาตรฐานต่าง ๆ ของการวัดผลประสิทธิภาพ โดยการพิจารณาจาก “คุณภาพของกฎหมายและการดำเนินงานอื่น ๆ” (The Quality of Laws and Policies) และ **ประสิทธิภาพเชิงพฤติกรรม (Actor-based Performance)** อันหมายถึง คุณภาพของสมาชิกรัฐสภาในการแสดงออกต่อสาธารณชน<sup>170</sup>

ทั้งนี้ มีความเห็นทางวิชาการว่า การวัดประสิทธิภาพขององค์กรนิติบัญญัติควรกระทำโดยอาศัยข้อพิจารณาทั้ง 2 ประการ ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดที่ว่าด้วยระบอบประชาธิปไตยที่เรียกว่า “Deliberative-Democracy”<sup>171</sup> ที่อธิบายว่า “ระบอบประชาธิปไตยที่ดีต้องมีการเสวนาหารือ” ระหว่างสถาบันทางการเมืองที่มีอำนาจตัดสินใจกับพลเมือง ดังนั้น ประสิทธิภาพของรัฐสภาซึ่งเป็นสถาบันการเมืองที่ใช้อำนาจทางนิติบัญญัติจึงสามารถพิจารณาได้จาก คุณภาพของกฎหมายที่สภาได้ตราขึ้นและการดำเนินงานอื่น ๆ ที่ต้องเป็นเหตุเป็นผลที่สอดคล้องกับเจตจำนงของพลเมืองผู้มีส่วนได้เสียและเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายควบคู่กันไป (Rational and Legitimate)<sup>172</sup>

อย่างไรก็ตาม การศึกษาและวิจัยเพื่อชี้วัดประสิทธิภาพขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติอันได้แก่วุฒิสภานั้น ควรศึกษาในความหมายของประสิทธิภาพขององค์กรนิติบัญญัติ ความหมาย **ประสิทธิภาพเชิงผลลัพธ์ (Result-Based Performance)** อันหมายถึง ความสามารถขององค์กรนิติบัญญัติในการจัดให้มีผลสำเร็จตามอำนาจหน้าที่อันสอดคล้องกับความต้องการของสาธารณชนและมาตรฐานต่าง ๆ ของการวัดผลประสิทธิภาพ โดยการพิจารณาจากคุณภาพของกฎหมายและ

<sup>170</sup> Jeffrey Edward Green, "Analysing Legislative Performance: A Plebian Perspective," *Democratization* 20, 3 (2013). pp. 417-418.

<sup>171</sup> Amy Gutmann and Dennis Thompson, *Why Deliberative Democracy?* (Princeton: Princeton University Press, 2004).p.3.

<sup>172</sup> Jeffrey Edward Green, p. 421.

คุณภาพหรือผลสำเร็จของการดำเนินงานอื่น ๆ ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงจะสอดคล้องกับการประเมินประสิทธิภาพของวุฒิสภาตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ดังจะได้อธิบายในส่วนต่อไปถึงแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับการประเมินประสิทธิภาพของวุฒิสภา

#### 2.5.1.2 แนวทางการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

ศาสตราจารย์ Alan Rosenthal ได้กล่าวถึงไว้ในหนังสือ “Legislative Performance in The States : Exploration of Committee Behavior” ซึ่งได้เริ่มต้นด้วยการทำความเข้าใจกรอบความคิด (Concept) ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่อย่างสัมฤทธิ์ผล หรือ “Performance” ในบริบทของการกล่าวถึงการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรนิติบัญญัติว่ามีหลายเกณฑ์ที่ควรนำมาพิจารณาการดำเนินงานขององค์กรนิติบัญญัติ ได้แก่ *เกณฑ์ด้านปัจจัยนำเข้า (Legislative Inputs)* *เกณฑ์ด้านปัจจัยนำออก (Legislative Outputs)* *เกณฑ์ด้านกระบวนการนิติบัญญัติ (Legislative Processes)* และ *เกณฑ์ด้านการดำเนินงานด้านนิติบัญญัติ (Legislative Functions)*<sup>173</sup>

##### 1) เกณฑ์ด้านปัจจัยนำเข้า (Legislative Inputs)

เกณฑ์ในข้อนี้ได้มีการพยายามนำมาใช้ในการวัดประสิทธิภาพขององค์กรนิติบัญญัติ อยู่บ่อยครั้งโดยการพิจารณาปริมาณการใช้ทรัพยากรสำหรับการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ เช่น การใช้จ่ายงบประมาณเพื่อจัดซื้อครุภัณฑ์ จัดจ้างบุคลากร อย่างไรก็ตาม การนำข้อมูลการใช้ทรัพยากรมาพิจารณาคคุณภาพหรือประสิทธิภาพขององค์กรนิติบัญญัติย่อมนำไปสู่ข้อโต้แย้งอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และนำไปสู่ข้อคำถามที่ว่า ประสิทธิภาพของรัฐสภากับเกณฑ์ด้านปัจจัยนำเข้ามีความสัมพันธ์กันอย่างไร<sup>174</sup>

##### 2) เกณฑ์ด้านปัจจัยนำออก (Legislative Outputs)

เกณฑ์ด้านปัจจัยนำออก (Legislative Outputs) เป็นเกณฑ์ที่อาจพิจารณาได้ว่าน่าพึงพอใจสำหรับการพิจารณาประสิทธิภาพขององค์กรนิติบัญญัติได้ในระดับหนึ่ง ทั้งนี้ โดยที่องค์กรนิติบัญญัติได้รับการคาดหวังให้มีบทบาทหนึ่งในการทำให้โครงการและนโยบายภาครัฐปรากฏผลเป็นรูปธรรมทั้งสามารถทราบได้ว่าผลลัพธ์ใดเป็นผลมาจากการกระทำขององค์กรนิติบัญญัติ หรืออีกนัยหนึ่ง คือจริงหรือไม่ที่ผลลัพธ์ทางนิติบัญญัติ (Legislative Outputs) มีมากเพียงใด ประสิทธิภาพของ

<sup>173</sup> Alan Rosenthal, Legislative Performance in the States : Exploration of Committee Behavior (New York: The Free Press, 1974), pp. 8-9.

<sup>174</sup> Ibid., p.9.

องค์กรนิติบัญญัติ (Legislative Performance) ย่อมมีมากเพียงนั้น<sup>175</sup>

อย่างไรก็ตาม การหาคำตอบข้างต้นทำให้พบข้อปัญหาว่า ปัจจัยนำออกที่เป็นเพียงผลลัพธ์เชิงปริมาณไม่สามารถประเมินประสิทธิภาพขององค์กรนิติบัญญัติได้อย่างเหมาะสม<sup>176</sup> กล่าวคือ ในแต่ละสมัยประชุม องค์กรนิติบัญญัติของบางประเทศอาจจะได้พิจารณากลับกรรณร่างกฎหมายและประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เป็นจำนวนกว่าร้อยหรือพันฉบับ ทว่าปริมาณของกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาและมีผลบังคับใช้เป็นเพียงผลลัพธ์ที่มีได้สะท้อนถึงประสิทธิภาพของรัฐสภาอย่างมีนัยสำคัญแต่ประการใด แต่สิ่งที่เป็ผลลัพธ์หรือปัจจัยนำออกในความหมายของเกณฑ์นี้อันสามารถนำไปพิจารณาประสิทธิภาพขององค์กรนิติบัญญัติได้ก็คือ “ผลกระทบต่อประชาชนอันเนื่องมาจากการบังคับใช้กฎหมาย” ซึ่งยากยิ่งที่จะสามารถประเมินได้ กระนั้นก็ดีแม้ว่าสามารถวัดผลเช่นนั้นได้ ก็ยังมีปัจจัยอีกมากมายที่ต้องนำมาพิจารณาประกอบกัน เกณฑ์ในข้อนี้แต่เพียงประการเดียว จึงไม่เหมาะที่จะนำมาใช้ประเมินประสิทธิภาพของรัฐสภามากนัก<sup>177</sup>

### 3) เกณฑ์ด้านกระบวนการนิติบัญญัติ (Legislative Processes)

ความสำคัญของกระบวนการนิติบัญญัติอาจใช้ในการประเมินประสิทธิภาพของรัฐสภาได้เช่นกัน โดยอาศัยการพิจารณาการมีอยู่ของลักษณะ 4 ประการในกระบวนการนิติบัญญัติเป็นตัวชี้วัด ได้แก่ ความสมบูรณ์รอบคอบ (Thoroughness) ความเป็นสถาบันตัวแทน (Representativeness) ความรับผิดชอบ (Responsibility) และความเป็นเหตุเป็นผล (Rationality) ทว่าโดยสรุปแล้ว ลักษณะทั้ง 4 ประการข้างต้นก็ไม่สามารถใช้ในการวิเคราะห์และประเมินประสิทธิภาพของรัฐสภาได้อย่างเป็นระบบ (Systematic analysis)<sup>178</sup>

### 4) เกณฑ์ด้านการดำเนินงานด้านนิติบัญญัติ (Legislative Functions)

เป็นที่ทราบกันดีว่า รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยฝ่ายนิติบัญญัติที่มีอย่างแตกต่างหลากหลายตามที่รัฐธรรมนูญหรือกฎเกณฑ์ที่มีค่าบังคับเทียบเท่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้<sup>179</sup> โดยการพิจารณาจากการดำเนินงานขององค์กรนิติบัญญัติที่มีความสำคัญ 3 ประการด้วยกัน ได้แก่ การเป็นตัวแทนของประชาชนในเขตเลือกตั้ง (Constituent service role)<sup>180</sup> การมี

<sup>175</sup> Ibid.

<sup>176</sup> Ibid.

<sup>177</sup> Ibid., p.10.

<sup>178</sup> Ibid.

<sup>179</sup> Ibid.

<sup>180</sup> Ibid., p. 11.

ส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะและโครงการภาครัฐ (Policy and program formulation)<sup>181</sup> และการควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร<sup>182</sup>

การประเมินประสิทธิภาพของรัฐสภาโดยอาศัยการพิจารณาการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่นี้ โดยใช้เกณฑ์ด้านการดำเนินงานด้านนิติบัญญัติ (Legislative Functions) ศาสตราจารย์ Alan Rosenthal แสดงความเห็นว่าเป็นวิถีทางที่เหมาะสมกว่าแนวทางโดยใช้เกณฑ์ 3 ประการข้างต้น<sup>183</sup> และได้นำไปใช้ในการออกแบบสำรวจความคิดเห็นสมาชิกรัฐสภาต่อไป ในปี ค.ศ. 1967-1971 <sup>184</sup>

ในปี ค.ศ. 2006 มีบทความวิชาการเรื่อง Introduction: Comparing the Legislative Performance of Legislature<sup>185</sup> ของ David Arter ที่กล่าวถึงไว้ตอนหนึ่งว่า ประสิทธิภาพของรัฐสภาสามารถชี้วัดได้จากอำนาจในการร่วมกำหนดนโยบายสาธารณะ (Policy - making power) ที่อ้างอิงแนวคิดที่ว่าด้วย “Mezey Question” ของ Michael Mezey ที่ได้มีการตั้งคำถามว่า “องค์กรนิติบัญญัติแต่ละองคกรมีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะเพียงใด” เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาองคกรนิติบัญญัติเชิงเปรียบเทียบ<sup>186</sup> ซึ่งสอดคล้องกับเกณฑ์ด้านการดำเนินงานด้านนิติบัญญัติ (Legislative Functions) ของ ศาสตราจารย์ Alan Rosenthal ในข้อ (2) ซึ่งพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะและโครงการภาครัฐ (Policy and program formulation) โดยได้กล่าวว่า นำไปสู่การออกแบบประเด็นที่ต้องตรวจสอบ (Check-List) เพื่อทราบถึงประสิทธิภาพของรัฐสภาตามข้อสรุปของงานดังกล่าว

David Arter กล่าวถึงการออกแบบเกณฑ์ชี้วัดประสิทธิภาพของรัฐสภาไว้ในบทความเรื่อง “Conclusion. Questioning the “Mezey question”: An Interrogatory Framework for the Comparative Study of Legislature” ว่าแนวทางที่เหมาะสมสำหรับการประเมินประสิทธิภาพขององคกรนิติบัญญัติหรือรัฐสภา มิควรกำหนดตัวชี้วัดโดยอาศัยการตั้งคำถามว่า “รัฐสภามีอำนาจในการกำหนดนโยบายของฝ่ายบริหารมากน้อยเพียงใด” ตามแนวคิดของ Mezey เท่านั้น ทว่าควรกำหนดตัวชี้วัดโดยให้ความสำคัญแก่ กระบวนการ (Process) และกลไกระบบงานนิติบัญญัติที่มีอิทธิพลต่อฝ่ายบริหาร (Legislative influence) ในการกำหนดนโยบายของ

<sup>181</sup> Ibid.

<sup>182</sup> Ibid., pp. 11-12.

<sup>183</sup> Ibid., p. 11.

<sup>184</sup> Ibid., p. 12.

<sup>185</sup> david Arter, "Introduction: Comparing the Legislative Performance of Legislature.," *The Journal of Legislative Studies* 12 3-4 (2006). :245-257.

<sup>186</sup> Ibid., p.247.

ภาครัฐ โดยอาศัยข้อคำถามที่ว่า “สมาชิกรัฐสภาได้ดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ทางนิติบัญญัติใน 3 ประการ กล่าวคือ การจัดทำแผนงานนโยบาย และกลั่นกรองการกำหนดนโยบายภาครัฐ ตลอดจนตรวจสอบการดำเนินนโยบายของฝ่ายบริหาร อย่างไร” โดยกำหนดเป็นข้อคำถาม จำนวน 15 ข้อ เพื่อพิจารณาถึงประสิทธิภาพของรัฐสภา ต่อไป รายละเอียดดังนี้<sup>187</sup>

#### 1) ด้านบทบาทของรัฐสภาในการมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนงานนโยบายภาครัฐ

บทบาทของรัฐสภาด้านนี้อยู่บนข้อสันนิษฐานที่ว่า ฝ่ายบริหารย่อมมีบทบาทในการจัดทำแผนงานโครงการนโยบายภาครัฐ เช่น ในรูปแบบของการเสนอร่างกฎหมาย ทว่าโดยมีรัฐสภาในฐานะองค์กรที่แทนผู้แทนของปวงชนมีส่วนร่วมด้วยในส่วนต่าง ๆ โดยอาศัยกลไกของรัฐสภา ภายใต้แนวคิดหลักร่วมกันว่า “How can legislators influence the formulation of legislation?”<sup>188</sup> มีจำนวน 6 คำถามด้วยกัน ดังนี้

ข้อ 1 สมาชิกรัฐสภามีอำนาจในการริเริ่มกระบวนการนิติบัญญัติโดยอิสระหรือไม่ (Do Members of the Legislature have the (Unrestricted) Right of Legislative Initiative?)<sup>189</sup>

ข้อ 2 คณะกรรมการของรัฐสภามีอำนาจในการริเริ่มกระบวนการนิติบัญญัติ หรือไม่ (Do Committees of the Legislature have the Right of Legislative Initiative?)<sup>190</sup>

ข้อ 3 ข้อบังคับการประชุมของสภา และ/หรือ โครงสร้างขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติได้มีการกำหนดให้ใช้เสียงข้างมากพิเศษสำหรับกิจกรรมทางนิติบัญญัติสำคัญใด ๆ หรือไม่ (Do the Procedural Ruled and/or Structure of the Legislature Require Supermajority- building for Major Pieces of Legislation?)<sup>191</sup>

ข้อ 4 รัฐสภาได้ดำเนินงานทางนิติบัญญัติบนพื้นฐานของการร่วมมือกันหาข้อสรุปพร้อมกันกับฝ่ายบริหารหรือไม่ (Do Legislature legislate on the Basis of Legislative – as opposed Executive- Coalitions?)<sup>192</sup>

<sup>187</sup> David Arter, " Conclusion. Questioning the “Mezey Question”: An Interrogatory Framework for the Comparative Study of Legislature. ,” *The Journal of Legislative Studies* 12, 3-4 (2006.).p.463.

<sup>188</sup> Ibid, p.464.

<sup>189</sup> Ibid., pp.464-466.

<sup>190</sup> Ibid., pp.466-467.

<sup>191</sup> Ibid.,pp.467-468.

<sup>192</sup> Ibid., pp.468-469.

ข้อ 5 สมาชิกรัฐสภาได้มีส่วนร่วมในการจัดทำข้อเสนอทางนิติบัญญัติใด ๆ ของฝ่ายบริหารก่อนเสนอต่อสภาหรือไม่ (Do Legislators Participate in the Preparation of Legislative Proposals initiated by the Executive?)<sup>193</sup>

ข้อ 6 ได้มีกรณีที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่สูงสุดของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารปรึกษากันในการกำหนดนโยบายทางยุทธศาสตร์สำคัญของประเทศ หรือไม่ (Do Legislative and Executive Leaders Consult on Strategic policy Matters?)<sup>194</sup>

## 2) ด้านกระบวนการของการพิจารณากลับกรองนโยบายภาครัฐของรัฐสภา

เป็นที่ทราบกันดีว่า รัฐสภามีบทบาทในการพิจารณากลับกรองร่างกฎหมายที่เสนอต่อสภาทั้งโดยสมาชิกสภานั้น ๆ เอง หรือจากฝ่ายบริหาร ในขั้นการพิจารณาและส่วนงานต่าง ๆ ที่หลากหลาย ทั้งในที่ประชุมสภา ที่ประชุมคณะกรรมการ ในที่ประชุมย่อยของพรรคการเมือง ตลอดจนในที่ประชุมของคณะอนุกรรมการหรือในที่ประชุมย่อยหลายคณะด้วยกัน<sup>195</sup> สำหรับในการพิจารณาประสิทธิภาพของรัฐสภาในด้านกระบวนการของการพิจารณากลับกรองนโยบายภาครัฐของรัฐสภาจะพิจารณามูลฐานของการตั้งข้อคำถามที่ว่า ภายใต้แนวคิดหลักร่วมกันว่า *“How does the legislators participate in the deliberation of proposed legislation?” “How is the legislature organized to consider legislative measures” และ “How do the various legislative actors interact in the policy deliberation process”*<sup>196</sup> มีจำนวน 6 คำถาม เช่นเดียวกับข้อแรก ดังนี้

ข้อ 1 รัฐสภาสามารถประชุมเป็นปกติอย่างต่อเนื่องในการพิจารณาร่างกฎหมายหรือไม่ (โดยมีกลไกป้องกันการยุบสภาหรือยุติการทำงานของสภาโดยฝ่ายบริหารไว้ในรัฐธรรมนูญ) (Does the Legislature Convene Regularly to Engage in the Deliberation of Legislation?)<sup>197</sup>

ข้อ 2 รัฐสภาใช้อำนาจโดยปราศจากอาณัติจากฝ่ายบริหารในการกำหนดและควบคุมวาระการประชุมของสภาหรือไม่ (Does the Legislature Control the Legislative Agenda?)<sup>198</sup>

<sup>193</sup> Ibid.,pp.469-470.

<sup>194</sup> Ibid.,p.470.

<sup>195</sup> Ibid.,p.471.

<sup>196</sup> Ibid.

<sup>197</sup> Ibid.,pp.471-472.

<sup>198</sup> Ibid., pp.472-473.

ข้อ 3 รัฐสภาสามารถรับทราบข้อมูลที่สำคัญสำหรับการดำเนินงานโดยไม่จำเป็นต้องอาศัยข้อมูลจากฝ่ายบริหารหรือไม่ (Does the Legislature Inform Itself?)<sup>199</sup>

ข้อ 4 รัฐสภาได้มอบหมายให้คณะกรรมการพิจารณาการศึกษาเรื่องที่เสนอต่อสภาในรายละเอียดหรือไม่ (Does the Legislature Devolve the Detailed Deliberation of Legislative Proposals to Committees of its membership?)<sup>200</sup>

ข้อ 5 คณะกรรมการของฝ่ายนิติบัญญัติได้ดำเนินงานด้านการพิจารณากลับกรองและจัดทำรายงานเสนอต่อสภา อย่างเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารหรือไม่ (Do the legislative Committees Scrutinise and Report on Legislation Independent of Executive Control?)<sup>201</sup>

ข้อ 6 รัฐสภาได้มีลักษณะที่ได้พิจารณาเรื่องที่จะเสนอต่อสภาไปพร้อมกับกลไกพิจารณาเรื่องเดียวกันของกลุ่มพรรคการเมือง หรือไม่ (Does the Legislature Deliberate along Party Lines?)<sup>202</sup>

### 3) กระบวนการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินนโยบายภาครัฐ

การควบคุมตรวจสอบโดยรัฐสภา (Parliamentary Oversight) เกี่ยวข้องกับการพิจารณาสอบสวนและตรวจสอบฝ่ายบริหาร อันมีการดำเนินงานทั้งในที่ประชุมของแต่ละสภาและในคณะกรรมการสามัญของสภา (Standing Committee) ทั้งนี้ การดำเนินงานควบคุมและตรวจสอบการดำเนินนโยบายของภาครัฐจะมีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีในการกำกับบังคับบัญชาหน่วยงาน โดยเป็นที่ทราบกันดีว่า การควบคุมตรวจสอบนโยบายของภาครัฐ (Policy Oversight) ต้องขยายขอบเขตและซับซ้อนมากยิ่งขึ้นควบคู่ไปกับการดำเนินงานของฝ่ายบริหารที่มีความซับซ้อนและขยายขอบเขตมากยิ่งขึ้น<sup>203</sup>

การควบคุมและตรวจสอบการดำเนินนโยบายภาครัฐของรัฐสภาจึงเกี่ยวข้องกับข้อคำถามที่ว่า นโยบายภาครัฐนั้นมีประสิทธิผลมากเพียงใด ได้รับการปฏิบัติตามนโยบายที่ให้ไว้มากน้อยเพียงใด และต้องปรับปรุงในเรื่องใดบ้างหรือไม่ นอกจากนี้ การดำเนินงานของรัฐสภาในการควบคุมและตรวจสอบนโยบายของฝ่ายบริหารที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพย่อมส่งผลโดยตรงต่อนโยบาย

<sup>199</sup> Ibid.,p. 473.

<sup>200</sup> Ibid.,473-474.

<sup>201</sup> Ibid.,pp. 474-475.

<sup>202</sup> Ibid.,pp. 475-476.

<sup>203</sup> Ibid.,p.476.

สาธารณะในโอกาสต่อ ๆ ไปในทางที่ดียิ่งขึ้น<sup>204</sup> โดยมีการตั้งถามเพื่อนำไปสู่การพิจารณาประสิทธิภาพของรัฐสภาด้านกระบวนการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินงานนโยบายภาครัฐ จำนวน 3 ข้อ ดังนี้

ข้อ 1 รัฐสภา มีการจัดองค์กรที่ส่งผลให้มีความสามารถในการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารได้หรือไม่ (Does the Legislature have the Institutional Capacity to Oversee the Work of the Executive?)<sup>205</sup>

ข้อ 2 สมาชิกรัฐสภา แสดงบทบาทที่ตระหนักถึงความสำคัญของการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารอย่างมากหรือไม่ (Do Legislators Attach Much Importance to Executive Oversight?)<sup>206</sup>

ข้อ 3 รัฐสภา ได้มีลักษณะที่ได้พิจารณาตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยไม่อิงผลประโยชน์พรรคการเมืองหรือไม่ (Does the Legislature Oversee the Executive along Party Lines?)<sup>207</sup>

นอกจากนี้ มีแนวความคิดสำหรับการพิจารณาผลการดำเนินงานของรัฐสภาที่นำความเชื่อมั่นและทัศนคติของประชาชนมาใช้ด้วย ดังที่ Zdenka Mansfeldova กล่าวไว้ในงานทางวิชาการเพื่อการประเมินประสิทธิภาพของรัฐสภาแห่งสาธารณรัฐเช็ก (Czech Republic) ว่า กระบวนการนิติบัญญัติเป็นจุดเชื่อมโยงอย่างแนบแน่นระหว่างอำนาจหน้าที่ประการสำคัญขององค์กรนิติบัญญัติคือ อำนาจหน้าที่ในการเป็นผู้แทนของปวงชน (Representative functions) และอำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ (Legislative functions)<sup>208</sup> ทั้งนี้ สามารถศึกษาการดำเนินงานของรัฐสภา ทั้งในด้านกระบวนการ (Legislative process) และ คุณภาพ (Legislative quality) ควบคู่ไปกับการนำ “ทัศนคติของพลเมือง” ที่เกี่ยวกับความเชื่อมั่นที่มีต่อรัฐสภาของประเทศมาประเมินด้วย เพื่อทราบว่าประชาชนคิดเห็นอย่างไรกับบทบาทของสมาชิกรัฐสภาที่ได้มอบหมายให้เข้าไปทำหน้าที่ทั้งในทางนิติบัญญัติและการควบคุมฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ ประสิทธิภาพของรัฐสภาและความเชื่อมั่นของปวงชนมีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันกับแนวคิดพื้นฐานว่าด้วยระบบการเมืองการปกครองที่ชอบธรรมอีกด้วย<sup>209</sup>

<sup>204</sup> Ibid.

<sup>205</sup> Ibid., pp.476-477.

<sup>206</sup> Ibid., p.477.

<sup>207</sup> Ibid., p.478.

<sup>208</sup> Ibid., p.7.

<sup>209</sup> Ibid., p.4.

แม้ว่า วรรณกรรมเกี่ยวกับเกณฑ์ที่ชัดเจนที่สามารถใช้สำหรับการประเมินประสิทธิภาพขององค์การนิติบัญญัติได้อย่างชัดเจนนั้นมีจำกัด<sup>210</sup> อย่างไรก็ตามแม้ในเวลาต่อมาเริ่มมีเอกสารวิชาการได้กล่าวถึงการประเมินประสิทธิภาพขององค์การนิติบัญญัติไว้มากขึ้นก็ตาม ทว่ามีการยอมรับว่าการประเมินประสิทธิภาพขององค์การนิติบัญญัตินั้นมีความยุ่งยากซับซ้อนเป็นอย่างยิ่ง<sup>211</sup> **เราสามารถพิจารณาผลสำเร็จของภารกิจของรัฐสภาว่าเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติในการให้อำนาจองค์การนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยหรือไม่** โดยการศึกษาผลการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาตามอำนาจหน้าที่ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ว่า ได้เป็นไปโดยสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจมากน้อยเพียงใดนั้น น่าจะเป็นแนวทางที่เหมาะสมในการพิจารณาประสิทธิภาพของรัฐสภา

ดังที่ ศาสตราจารย์ Alan Rosenthal ได้กล่าวถึงไว้ในหนังสือ “Legislative Performance in The States : Exploration of Committee Behavior” เกณฑ์ด้านปัจจัยนำออก (Legislative Outputs)<sup>212</sup> ที่ต้องนำผลลัพธ์หรือปัจจัยนำออก คือ “ผลกระทบต่อประชาชนอันเนื่องมาจากการบังคับใช้กฎหมาย” พิจารณาประกอบกันกับเกณฑ์ด้านการดำเนินงานด้านนิติบัญญัติ (Legislative Functions) **เพราะรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยฝ่ายนิติบัญญัติที่มีอย่างแตกต่างหลากหลายตามที่รัฐธรรมนูญหรือกฎเกณฑ์ที่มีค่าบังคับเทียบเท่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้**<sup>213</sup> โดยการพิจารณาจากการดำเนินงานขององค์การนิติบัญญัติที่มีความสำคัญ 3 ประการด้วยกัน ได้แก่ การเป็นตัวแทนของประชาชนในเขตเลือกตั้ง (Constituent service role)<sup>214</sup> การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะและโครงการภาครัฐ (Policy and program formulation)<sup>215</sup> การควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร<sup>216</sup> ประกอบกับเมื่อได้พิจารณาแนวทางของ David Arter ในบทความวิชาการเรื่อง **Introduction: Comparing the Legislative Performance of Legislature**<sup>217</sup> ที่กล่าวถึงไว้ตอนหนึ่งว่า ประสิทธิภาพของรัฐสภาสามารถชี้วัดได้จากอำนาจในการร่วมกำหนดนโยบายสาธารณะ (Policy -making power) ที่อ้างอิง

<sup>210</sup> Thomas A. Flinn, p.153.

<sup>211</sup> Zdenka Mansfeldova, p.153. and Stephen Levine, p. 52.

<sup>212</sup> Ibid., p. 10.

<sup>213</sup> Ibid.

<sup>214</sup> Ibid., p. 11.

<sup>215</sup> Ibid.

<sup>216</sup> Ibid., pp. 11-12.

<sup>217</sup> David Arter, “Introduction: Comparing the Legislative Performance of Legislature,” pp. 245-257.

แนวคิดที่ว่าด้วย “Mezey Question” ของ Michael Mezey ที่ได้มีการตั้งคำถามว่า “องค์กรนิติบัญญัติแต่ละองค์กรมีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะเพียงใด” เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาองค์กรนิติบัญญัติเชิงเปรียบเทียบ<sup>218</sup> ซึ่งสอดคล้องกับเกณฑ์ด้านการดำเนินงานด้านนิติบัญญัติ (Legislative Functions) ของ ศาสตราจารย์ Alan Rosenthal ในข้อ (2) ซึ่งพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะและโครงการภาครัฐ (Policy and program formulation) โดยได้กล่าวว่า นำไปสู่การออกแบบประเด็นที่ต้องตรวจสอบ (Check-List) เพื่อทราบถึงประสิทธิภาพของรัฐสภาตามข้อสรุปของงานดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม ขอบเขตในการศึกษาประสิทธิภาพของรัฐสภาในมิติของกฎหมายมหาชนย่อมพึงพิจารณาในบริบทของการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ประการสำคัญในฐานะองค์กรนิติบัญญัติ กล่าวคือ อำนาจหน้าที่ในการพิจารณากลับกรองกฎหมาย อำนาจในการตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร ตลอดจนอำนาจหน้าที่ในฐานะเป็นผู้แทนปวงชนในประการต่าง ๆ เช่น การให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญา การให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่ง เป็นต้น ที่จะต้องศึกษาการบ่งชี้ถึงประสิทธิภาพในเรื่องดังกล่าวจากเอกสาร “Parliament and Democracy in the twenty –first century” ที่จัดทำขึ้นโดย สหภาพรัฐสภา (Inter-Parliamentary Union-IPU) ในส่วนต่อไป

### 2.5.2 แนวทางการประเมินประสิทธิภาพของรัฐสภา

สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Program: UNDP) เป็นองค์การพหุภาคี เพื่อช่วยเหลือด้านการพัฒนา และเป็นหน่วยงานสำคัญในการประสานงานความช่วยเหลือในด้านการพัฒนาขององค์การสหประชาชาติ ที่มีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือด้านวิชาการแก่ประเทศกำลังพัฒนานั้น ได้กล่าวถึงการพัฒนาประสิทธิภาพของรัฐสภา (Parliamentary development) ไว้ในเอกสาร “Parliamentary Development: UNDP Strategy Note” ที่เผยแพร่ในปี ค.ศ. 2009 ได้สนับสนุนการกำหนดเกณฑ์สำหรับการชี้วัดประสิทธิภาพของรัฐสภาที่จัดทำขึ้นโดยสหภาพรัฐสภา (Inter-Parliamentary Union) ในฐานะที่เป็นข้อมูลพื้นฐานที่เป็นประโยชน์ยิ่งสำหรับการกำหนดตัวชี้วัดที่จัดทำขึ้นโดย UNDP ต่อไป<sup>219</sup>

ทั้งนี้ UNDP ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ประการหนึ่งว่า ควรให้ความสำคัญกับข้อมูลของการดำเนินกระบวนการ (Processing) มากกว่า ผลลัพธ์เชิงปริมาณ (Quantifying outcomes)

<sup>218</sup> Ibid., p.247.

<sup>219</sup> United Nations Development Program, "Parliamentary Development-Undp Strategy Note,"(2009). p.36 .

เพราะตัวชี้วัดเชิงปริมาณมักจะไม่สามารถบ่งชี้ถึงข้อมูลได้อย่างครบถ้วนรอบด้านที่จะนำมาวิเคราะห์ถึงประสิทธิภาพหรือผลสัมฤทธิ์ของรัฐสภาได้ เช่น การประเมินประสิทธิภาพของรัฐสภาโดยอาศัยแต่เพียงจำนวนของกฎหมายที่สภาได้ให้ความเห็นชอบยอมทำให้รัฐสภาที่มีบทบาทเป็นแต่เพียง “ตรายาง” ที่ไม่มีการอภิปรายและการพิจารณากลับกรองร่างกฎหมายอย่างแท้จริง ย่อมไม่อาจพิจารณาว่าเป็นรัฐสภาที่มีประสิทธิภาพได้เพราะผ่านกฎหมายได้เป็นจำนวนมาก UNDP รายงานเกี่ยวกับประสบการณ์ในการพัฒนาประสิทธิภาพของรัฐสภาได้ให้ข้อมูลว่า ตัวชี้วัดที่พิจารณาผลเชิงคุณภาพ (Qualitative Monitoring indicators) มีความเหมาะสมในการประเมินประสิทธิภาพของรัฐสภามากกว่าตัวชี้วัดเชิงปริมาณ (Quantitative Monitoring indicators)<sup>220</sup>

ในมิติของการเป็นสถาบันทางการเมืองที่ส่งเสริมประชาธิปไตยนั้น ในหนังสือ “Parliament and Democracy in the twenty – first century” ที่จัดทำขึ้นโดย สหภาพรัฐสภา (Inter-Parliamentary Union- IPU) ได้กล่าวถึงปัจจัยประการหนึ่งในอันที่จะให้รัฐสภาเป็นสถาบันศูนย์กลางของระบอบประชาธิปไตย คือ การดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้บทบาทขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติในแนวคิดการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย (separation of powers) อย่างไรก็ตาม ได้มีการพิจารณาอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาของประเทศต่าง ๆ ว่าต้องเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ ได้แก่ อำนาจหน้าที่ในการพิจารณากลับกรองกฎหมาย การให้ความเห็นชอบอรรถาภิธาน การอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีตลอดจนการอื่นอันเกี่ยวข้องด้วยการจัดเก็บและใช้จ่ายเงินแผ่นดิน การตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร การตรวจสอบการดำเนินงานของนโยบายภาครัฐ การให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ การอภิปรายประเด็นสำคัญในระดับชาติและระดับนานาชาติ การพิจารณาข้อร้องเรียน การพิจารณาให้ความเห็นชอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ<sup>221</sup> สำหรับอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาที่กล่าวข้างต้นนั้น รัฐสภาจำต้องดำเนินงานอำนาจหน้าที่เช่นนั้นอย่างมีประสิทธิภาพจึงจะสามารถบรรลุผลในการส่งเสริมประชาธิปไตยได้ตามแนวคิดของสหภาพรัฐสภา ไม่เพียงแต่ประสิทธิภาพในมุมมองขององค์กรที่มีภารกิจเท่านั้น แต่รวมถึงประสิทธิภาพในการรองรับความต้องการของทุกภาคส่วนในสังคมอีกด้วย<sup>222</sup>

<sup>220</sup> Ibid.

<sup>221</sup> inter-Parliamentary Union, Parliament and Democracy in the Twenty-First Century: A Guide to Good Practice (Geneva: Inter-Parliamentary Union, 2007).pp. 4-5.

<sup>222</sup> Ibid., p.5.

การสร้างประสิทธิภาพของรัฐสภาให้มีขึ้นไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ที่จะต้องเผชิญกับประเด็นเรื่อง “อำนาจ” สำหรับในความหมายที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาประสิทธิภาพของรัฐสภาใน 2 ความหมาย ได้แก่

**อำนาจในมิติเชิงสมรรถนะ (capacity)** ในการที่รัฐสภาเป็นองค์กรที่มีขีดความสามารถ อันเกี่ยวข้องกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายและทรัพยากรต่าง ๆ ทั้งทางด้าน การงบประมาณ บุคลากร และระบบงานรัฐสภาในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่

**อำนาจในมิติเชิงสัมพันธ์ (relational)** ในการที่รัฐสภาใช้อำนาจอย่างเหมาะสมโดยปราศจากอาณัติ ในอันที่จะเป็นองค์กรผู้ตรวจสอบองค์กรผู้ใช้อำนาจฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ ดังที่ทราบกันดีว่า รัฐจำเป็นต้องสร้างดุลยภาพในการดำเนินบทบาทการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันกับฝ่ายบริหารไปพร้อมกับบทบาทในการตรวจสอบการทำงานฝ่ายบริหารซึ่งมาจากการเลือกตั้ง ยิ่งไปกว่านั้นภาวะที่ฝ่ายบริหารครอบงำระบบการปกครองประเทศอย่างเกินขอบเขต (undue executive dominance) ก็เป็นอันตรายมากขึ้นในยุคสมัยนี้ อันเป็นผลมาจากทั้งการที่รัฐสภาไม่มีประสิทธิภาพและจากการที่สมาชิกรัฐสภาเองไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่อย่างเต็มกำลังความสามารถตามอำนาจที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญ<sup>223</sup>

**ประสิทธิภาพของรัฐสภานั้นนับว่าเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการสร้างประชาธิปไตยที่สมบูรณ์** ดังที่เอกสารดังกล่าวระบุว่า “องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติที่ไร้ประสิทธิภาพหรืออ่อนแอย่อมไม่อาจดำเนินงานให้เป็นผลดีสำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้” และไม่ว่าประเทศใด ๆ จะมีระบบรัฐบาล (Government system) ในระบบใดก็ตาม ก็หาใช่สิ่งที่จะพิจารณาได้ถึงระดับและคุณภาพของการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศนั้นได้ นอกจากอำนาจและ “**ประสิทธิภาพของรัฐสภา**” แห่งประเทศนั้น ด้วยเหตุผลว่า รัฐสภาที่มีประสิทธิภาพย่อมเป็นกลไกที่เหมาะสมสำหรับการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร<sup>224</sup> สอดคล้องกับที่ M. Steven Fish ได้กล่าวไว้ในบทความเรื่อง “**Stronger Legislatures, Stronger Democracy**” ไว้ตอนหนึ่งว่า “**ภายใต้ระบบการปกครองที่มีรัฐสภาเป็นองค์กรนิติบัญญัติที่ไร้ประสิทธิภาพ ผู้มีแนวคิดประชาธิปไตยพึงจัดให้มีการปฏิรูประบบรัฐธรรมนูญเพื่อทำให้รัฐสภามีประสิทธิภาพเสียให้จงได้ในอันดับแรก**”<sup>225</sup>

<sup>223</sup> Ibid., pp.115.

<sup>224</sup> Ibid., pp.115-116.

<sup>225</sup> M. Steven Fish, "Stronger Democracy," *Journal of Democracy*, 17.1, (2006).pp.5-20

สำหรับวิถีทางในอันที่จะให้รัฐสภามีประสิทธิภาพขึ้นได้นั้น เอกสารดังกล่าวได้กำหนดให้รัฐสภาในนานาประเทศจัดให้มีปัจจัยสำคัญสำหรับการพัฒนารัฐสภาใน 5 ประการด้วยกัน คือ <sup>226</sup>

#### 2.5.2.1 ด้านทรัพยากรของรัฐสภาและความปราศจากอาณัติใด ๆ (parliamentary facilities and self-organization)

ในวิธีการสร้างเสริมประสิทธิภาพของรัฐสภาในประการนี้นั้นได้แก่ การให้ความสำคัญแก่ทรัพยากรต่าง ๆ สำหรับการสนับสนุนการดำเนินงานของรัฐสภา นับตั้งแต่ทรัพยากรบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ ระบบการสนับสนุนข้อมูลที่จำเป็นต่อการดำเนินงานนิติบัญญัติ ตลอดจนจนงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร

อย่างไรก็ตาม หลักการสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ **หลักความเป็นอิสระโดยปราศจากอาณัติของรัฐสภา (Parliamentary autonomy)** ที่ได้รับการยอมรับในมติของกฎหมายมหาชนและกฎหมายรัฐสภา ว่ารัฐสภาในฐานะที่เป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติจำเป็นต้องเป็นอิสระจากอาณัติขององค์กรผู้ใช้อำนาจบริหาร<sup>227</sup> ตามหลักการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย

ดังเช่น รายงานที่เสนอต่อสหภาพรัฐสภาซึ่งจัดทำขึ้นรัฐสภาของ **ประเทศแคนาดา** เกี่ยวกับการศึกษาการเพิ่มประสิทธิภาพของรัฐสภา ได้กล่าวไว้ในตอนหนึ่งว่า .

“...ประสิทธิภาพของรัฐสภาได้รับการบ่งชี้ว่าเป็นผลสะท้อนมาจากการกลไกการดำเนินงานและทรัพยากรที่เป็นอิสระปราศจากอาณัติจากฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ ความเป็นอิสระของรัฐสภาแคนาดาดังกล่าวได้รับการรับรองไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายซึ่งให้หลักประกันว่าวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรตลอดจนหอสมุดของรัฐสภาล้วนมีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่มีความรู้ความสามารถที่มีความเป็นอิสระแยกประเภทจากเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายบริหาร ...” <sup>228</sup>

นอกจากนี้ ความเป็นอิสระปราศจากอาณัติของรัฐสภายังรวมถึงความเป็นอิสระจากการอำนาจควบคุมทางงบประมาณ (Budgetary Control) จากฝ่ายบริหารด้วย ดังเช่นที่ปรากฏในประเทศฝรั่งเศสที่มีความเป็นอิสระทางงบประมาณจากฝ่ายบริหารอย่างสมบูรณ์แท้จริง นับแต่การยกร่างกฎหมายงบประมาณและการให้ความเห็นชอบ ตลอดจนการใช้จ่ายงบประมาณโดยปราศจากการควบคุมโดยฝ่ายบริหาร<sup>229</sup> ทั้งนี้ ในการสัมมนาระดับภูมิภาคที่จัดโดยสหภาพรัฐสภาว่าด้วยรัฐสภาและ

<sup>226</sup> inter-Parliamentary Union, Parliament and Democracy in the Twenty-First Century: A Guide to Good Practice.p.116.

<sup>227</sup> Ibid., p.117.

<sup>228</sup> Ibid., pp.118-119.

<sup>229</sup> Ibid., p.119.

กระบวนการงบประมาณในปี ค.ศ. 2001 ได้เน้นย้ำถึงความสำคัญของหลักการว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาและฝ่ายบริหารในประการเกี่ยวกับการอนุมัติงบประมาณไว้ว่า

“ตามหลักการพื้นฐานว่าด้วยการแบ่งแยกอำนาจ กระบวนการและวิธีการงบประมาณสำหรับการดำเนินงานภายในองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติพึงทำขึ้นภายใต้ความรับผิดชอบของสภาโดยแท้ และเสนอต่อรัฐบาลเพื่อกำหนดไว้เป็นส่วนหนึ่งในงบประมาณแผ่นดิน โดยฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจในการพิจารณาถึงความเหมาะสมของงบประมาณที่รัฐสภาได้ตั้งไว้เพื่อการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ได้”<sup>230</sup>

ในประการสุดท้าย ความเป็นอิสระในการดำเนินงานต่าง ๆ ในวงงานรัฐสภาโดยปราศจากการควบคุมของฝ่ายบริหาร (Control over business) ในเรื่องการจัดระบบงานและระยะเวลาต่าง ๆ อาทิ ในระบบงานรัฐสภาของประเทศอังกฤษ ได้มีการจัดให้มีคณะกรรมการกิจการรัฐสภา (Parliamentary business committee) อันประกอบด้วย ประธานรัฐสภาเป็นประธาน และมีตัวแทนจากกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ร่วมดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการ<sup>231</sup>

สำหรับการควบคุมกิจการรัฐสภาในประเทศที่ใช้ระบบประธานาธิบดี (presidential system) อาจไม่เน้นการสร้างกลไกเพื่อความอิสระจากฝ่ายบริหารเท่าใดนัก ทว่า จะให้ความสำคัญกับการประสานความร่วมมือระหว่างรัฐสภาและรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพจึงมักจะมีการจัดตั้งองค์กรหรือคณะกรรมการเพื่อประโยชน์ในเรื่องนี้โดยตรง อาทิ ในประเทศฟิลิปปินส์ที่ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาประสานงานร่วมระหว่างรัฐสภาและรัฐบาล (Legislative-Executive Development Advisory Council - LEDAC) เพื่อวัตถุประสงค์ในการประสานงานระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ในกระบวนการตรากฎหมายเป็นไปอย่างรวดเร็ว และให้การจัดให้มีนโยบายภาครัฐของฝ่ายบริหารและการอนุมัติงบประมาณจากรัฐสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ คณะกรรมการฯ ดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ในลักษณะเป็นองค์กรเชิงปรึกษาและแนะนำ (consultative and advisory body) ในการร่วมพิจารณาและมีฉันทามติร่วมกันในการให้ความเห็นว่า ร่างกฎหมายฉบับใดมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะได้รับการเสนอต่อรัฐสภาและพิจารณาอย่างเร่งด่วน ตลอดจนมีการร่วมประสานงานให้กำหนดแผนพัฒนาประเทศของภาครัฐและการพิจารณางบประมาณของรัฐสภาเป็นไปโดยสอดคล้องกันอีกด้วย<sup>232</sup>

### 2.5.2.2 ด้านกระบวนการนิติบัญญัติ ( legislative process)

<sup>230</sup> Ibid.

<sup>231</sup> Ibid., p.120.

<sup>232</sup> Ibid., pp.120-121.

กระบวนการนิติบัญญัติ (Legislative process) เป็นกระบวนการที่สำคัญยิ่งสำหรับการดำเนินบทบาทในการเป็นผู้แทนของปวงชน (Representation) ในการเป็นสื่อกลางระหว่างเจตจำนงของประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ ภาคประชาสังคมสู่การเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในสังคม<sup>233</sup> องค์การฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาในนานาประเทศล้วนพยายามเสริมสร้างประสิทธิภาพของรัฐสภาในด้านกระบวนการนิติบัญญัติ (legislative process) ในหลากหลายวิธีการเพื่อให้ระยะเวลาที่มีอยู่อย่างจำกัดในสมัยประชุมนั้นไม่บั่นทอนการพิจารณาถ้อยแถลงที่มีประสิทธิภาพ ทั้งในขณะเดียวกัน การจัดลำดับการพิจารณาที่ต้องสามารถกระทำได้อย่างเหมาะสมสำหรับร่างกฎหมายที่ได้มีการเสนอต่อสภาตามลำดับความสำคัญเร่งด่วนได้เป็นอย่างดี อาทิ ในสภาผู้แทนราษฎรของประเทศอิตาลี (Chamber of Deputies) ได้ดำเนินการจัดลำดับการพิจารณาร่างกฎหมายและกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการเสนอคำแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมขึ้น นับแต่พบว่า การเสนอและอภิปรายแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายที่ไม่เป็นระบบระเบียบนั้น ทำให้การพิจารณาถ้อยแถลงร่างกฎหมายเป็นไปอย่างล่าช้าเกินสมควรและกระทบต่อการขยายสมัยประชุมออกไปอย่างไม่อาจยอมรับได้<sup>234</sup>

สภาสามัญ (House of Commons) ของประเทศอังกฤษก็ได้ให้ความสำคัญกับประเด็นนี้เช่นกัน โดย Modernization Committee ของสภาสามัญได้เสนอให้มีการจัดระบบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติขึ้น โดยใช้ตารางที่แสดงกำหนดเวลาสำหรับการอภิปรายแสดงความคิดเห็นในเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม และระบุรายละเอียดว่า **ช่วงเวลาใดจะมีการอภิปรายในมาตราใดของร่างพระราชบัญญัติ** อันเป็นผลดีต่อระบบงานนิติบัญญัติอย่างสูงเพราะสามารถคาดการณ์ได้อย่างชัดเจนถึงความคืบหน้าในการพิจารณาร่างกฎหมาย ตลอดจนหลีกเลี่ยงการยุติการอภิปรายในสภาในประเด็นใด ๆ เพราะเวลาได้หมดลงทั้งที่สภายังไม่รับฟังการอภิปรายและแสดงข้อเท็จจริงอย่างรอบด้าน<sup>235</sup>

การสร้างเสริมประสิทธิภาพของรัฐสภาในด้านกระบวนการนิติบัญญัติในประการสำคัญอีกประการคือ **คุณภาพของกฎหมาย (Law quality)** ที่รัฐสภาได้พิจารณาและถ้อยแถลงผ่านการอนุมัติโดยประมุขแห่งรัฐตามระบอบรัฐธรรมนูญเพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป ในประเด็นนี้ ประสิทธิภาพของรัฐสภาได้รับการพิจารณาจากคุณภาพของกฎหมายที่ตราขึ้นหลายประเด็น ได้แก่ ความสอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายที่มีอยู่เดิม ผลทางภาระงบประมาณแผ่นดิน ทางการบริหารงานภาครัฐ ผลกระทบของกฎหมายในด้านอื่น ๆ ความสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่าง

<sup>233</sup> Zdenka Mansfeldova, p.7.

<sup>234</sup> inter-Parliamentary Union, Parliament and Democracy in the Twenty-First Century: A Guide to Good Practice. p.122.

<sup>235</sup> Ibid., pp.122-123.

ประเทศ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Constitutionality) ตลอดจนความชัดเจนของบทบัญญัติที่เป็นไปตามระเบียบวิธีการร่างกฎหมายที่เป็นมาตรฐาน<sup>236</sup>

ดังที่ปรากฏในนานาประเทศเกี่ยวกับการดำเนินงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของรัฐสภาเกี่ยวกับคุณภาพของกฎหมาย เช่น ในประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป (European Community) ที่จำเป็นต้องพิจารณากลับกรองกฎหมายให้สอดคล้องกับข้อกำหนดในการตรากฎหมายตามพันธกรณีระหว่างประเทศของสหภาพยุโรปอย่างเคร่งครัดด้วย และในประการเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายนั้นได้พบตัวอย่างในประเทศฟินแลนด์ที่ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Constitutional Law Committee) เพื่อเสนอความเห็นต่อประธานรัฐสภาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายที่เข้าสู่การพิจารณาของสภา และมีอำนาจเสนอความเห็นว่าควรแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของร่างกฎหมายไปในทางใดเพื่อให้สอดคล้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ คณะกรรมการกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศฟินแลนด์ยังได้รับความร่วมมือจากผู้เชี่ยวชาญซึ่งเป็นคณาจารย์ในระดับมหาวิทยาลัยและนักกฎหมายรัฐธรรมนูญในการให้ความเห็นอีกประกอบการดำเนินงานในฐานะผู้เชี่ยวชาญภายนอกในการประชุมแต่ละครั้งอีกด้วย<sup>237</sup>

**ความยั่งยืนของกฎหมาย (Durability of an act)** เป็นปัจจัยหนึ่งที่สามารถนำมาใช้ในการประเมินประสิทธิภาพของกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภา อันสังเกตได้จากจำนวนครั้งในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายและระยะเวลาหลังจากประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย ภายหลังจากที่กฎหมายได้ประกาศใช้บังคับ หากกฎหมายที่ผ่านกระบวนการพิจารณาของรัฐสภาได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้งภายในระยะเวลาไม่นานนักหลังจากมีผลใช้บังคับ ย่อมสะท้อนถึงความเร่งรีบและมีได้พิจารณากลับกรองร่างกฎหมายให้เป็นไปโดยถี่ถ้วนรอบคอบ<sup>238</sup> ทั้งนี้ รวมถึง **ระยะเวลาที่ใช้ในการพิจารณากฎหมายแต่ละฉบับ** นับแต่เริ่มพิจารณาอภิปรายแสดงความเห็นในสภาไปจนกระทั่งมีมติเห็นชอบให้ใช้บังคับเป็นกฎหมาย เป็นข้อพิจารณาถึงประสิทธิภาพได้เช่นกัน

ทั้งนี้ บทบาทของสภาที่สอง หรือสภาสูง (upper chamber) ที่อาจมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละประเทศ เช่น วุฒิสภา (House of Senate) สภาขุนนาง (House of Lords) สภาที่ปรึกษา (House of Councilors) ก็มีส่วนสำคัญในการเสริมสร้างประสิทธิภาพของ

<sup>236</sup> George Tsebelis and Money Jeannette, *Bicameralism. Political Economy of Institutions and Decisions*.p.16.

<sup>237</sup> inter-Parliamentary Union, *Parliament and Democracy in the Twenty-First Century: A Guide to Good Practice*.pp.123-124.

<sup>238</sup> Zdenka Mansfeldova, p.15-16.

รัฐสภาในด้านกระบวนการพิจารณากลับกรองกฎหมาย กล่าวคือ มาตรการในการเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการนิติบัญญัติที่ได้กล่าวข้างต้นนั้นย่อมมีความเกี่ยวข้องกับการมีความร่วมมือกันเป็นอย่างดีระหว่างสภาทั้งสองสภาขององค์การนิติบัญญัติในระบบสองสภา (bicameral system) ด้วยเช่นกัน<sup>239</sup> ทั้งนี้ ได้มีการกล่าวถึงประสิทธิภาพในการพิจารณากลับกรองร่างกฎหมายของสภาที่สองหรือวุฒิสภาไว้โดยเฉพาะว่า สามารถพิจารณาจากจำนวนของร่างกฎหมายที่วุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมแล้วได้รับความเห็นชอบจากสภาจนประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายนั้น (Bills passed in the Senate version) ก็เป็นข้อบ่งชี้ถึงประสิทธิภาพในการพิจารณากลับกรองกฎหมายอีกประการหนึ่งด้วย

240

การมีสภาที่สองในระบบสองสภาก็มีวัตถุประสงค์ประการหนึ่งในอันที่จะให้มีกระบวนการพิจารณากลับกรองร่างกฎหมายที่มากยิ่งขึ้น โดยได้รับการพิจารณาและอภิปรายความคิดเห็นจากกลุ่มบุคคลที่หลากหลายยิ่งขึ้น ทั้งในมุมมองของผู้แทนสภาที่สองซึ่งอาจจะมีที่มาจากของตัวแทนของมลรัฐ หรือตัวแทนจากส่วนการปกครองในระดับภูมิภาค และจากการที่ผู้แทนในสภาที่สองมีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ที่หลากหลาย ทั้งภายใต้อิทธิพลจากกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองที่แตกต่างกัน และผลของความร่วมมืออันดีนั้นก็คือการประนีประนอมเป็นอันดีระหว่างสองสภาเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่เสนอต่อสภา อันส่งผลให้กฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของสภาแต่ละฉบับนั้นย่อมมีโอกาสได้รับการยอมรับจากสาธารณชนได้ในท้ายที่สุด **ทั้งนี้ การยอมรับของสาธารณชนที่มีต่อกฎหมายที่สภาพิจารณาและให้ความเห็นชอบนั้นย่อมเป็นเงื่อนไขสำคัญในการชี้วัดถึงประสิทธิภาพของรัฐสภาได้อีกประการหนึ่งด้วย**<sup>241</sup>

ประการสุดท้ายที่นำมาพิจารณาประสิทธิภาพของรัฐสภาในด้านกระบวนการนิติบัญญัติก็คือบทบาทในการติดตามการบังคับใช้กฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภา (Keeping track of legislation) เช่น การติดตามการออกกฎหมายลำดับรอง (delegated legislations) ซึ่งเป็นภารกิจที่ยากลำบากมากเพราะฝ่ายบริหารใช้อำนาจทางปกครองโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายลำดับรองซึ่งไม่ได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา ทั้งในบางกรณียังปรากฏว่ามีการตีความเพื่ออำนาจเกินไปกว่าขอบเขตของบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจอันนำไปสู่การกระบวนกรวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองอยู่บ่อยครั้งอีกด้วย<sup>242</sup>

<sup>239</sup> Inter-Parliamentary Union, p.125.

<sup>240</sup> Zdenka Mansfeldova, p.17.

<sup>241</sup> Inter-Parliamentary Union, p.125.

<sup>242</sup> Ibid., pp. 125-126.

ดังนั้น ในการจัดการกับปัญหาข้างต้น รัฐสภาของนานาประเทศจึงมักจะกำหนดในกฎหมายให้อำนาจของฝ่ายบริหารที่มีขึ้นตามกฎหมายลำดับรองบางฉบับนั้นจำต้องอยู่ภายใต้กำหนดระยะเวลาเฉพาะที่เรียกว่า “Sunset clauses” กล่าวคือ การที่บทบัญญัติของกฎหมายได้บัญญัติให้กฎหมายทั้งฉบับ หรือบทบัญญัติบางประการสิ้นผลเมื่อถึงระยะเวลาอันได้กำหนดไว้ในกฎหมายโดยอัตโนมัติ เพื่อให้มีการทบทวนกฎหมายให้มีความเหมาะสมกับบริบทแวดล้อมของปัจจัยต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ<sup>243</sup>

### 2.5.2.3 การตรวจสอบฝ่ายบริหารที่มีประสิทธิภาพของรัฐสภา (Effective oversight of the executives)

รัฐสภา ในฐานะองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่อีกประการหนึ่งในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรฝ่ายบริหาร ทั้งในด้านการดำเนินนโยบายของรัฐบาลและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำให้เกิดแนวคิดที่ว่าด้วยความรับผิดชอบ (Accountability) ของฝ่ายบริหารที่มีต่อรัฐสภาและต่อประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยผ่านทางสมาชิกรัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนของปวงชน

ในการที่จะทำความเข้าใจบทบาทของรัฐสภาในการตรวจสอบฝ่ายบริหารเพื่อการประเมินประสิทธิภาพของรัฐสภาในเรื่องนี้ มีประเด็นที่ต้องให้ความสำคัญคืออำนาจเชิงสัมพัทธ์ (Rational power) ของรัฐสภาที่มีความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหาร ตลอดจนดุลยภาพแห่งอำนาจระหว่างพรรคการเมือง และระหว่างกลุ่มอำนาจในพรรคการเมืองเองด้วย โดยแท้ที่จริงแล้วอำนาจของพรรคการเมืองนั้นปรากฏเด่นชัดว่าสามารถกำหนดทิศทางความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาและฝ่ายบริหารได้

ในประเทศที่ใช้ระบบรัฐบาลในระบบประธานาธิบดี (Presidential system) หากเป็นกรณีที่พรรคการเมืองที่ครองเสียงข้างมากในสภา เป็นพรรคอื่นนอกจากพรรคที่สังกัดของประธานาธิบดี กระบวนการตรวจสอบฝ่ายบริหารย่อมมีความเข้มงวดและกลไกการครอบงำจากอิทธิพลของพรรคการเมืองย่อมเสื่อมถอยลง ทว่า ไม่ว่าในประเทศที่ใช้ระบบประธานาธิบดีหรือระบบรัฐสภา (Parliamentary system) ก็ตาม หากพรรคการเมืองที่ครองเสียงข้างมากในสภาเป็นพรรคเดียวกันกับพรรครัฐบาล กรณีย่อมเป็นธรรมดาอยู่เองที่ผลจะเป็นไปในทางตรงกันข้ามกับที่ได้กล่าวถึงข้างต้น กล่าวคือ การตรวจสอบรัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจฝ่ายบริหารย่อมไม่มีความเข้มข้นและการดำเนินงานต่าง ๆ ย่อมเป็นไปในวิถีทางที่ที่ประชุมของพรรครัฐบาลหรือพรรคร่วมรัฐบาลจะประสงค์ แม้ว่า พรรคการเมืองฝ่ายค้านจะมุ่งดำเนินบทบาทในการตรวจสอบรัฐบาลเพียงใดย่อมเป็นการยากยิ่งที่จะทำให้สัมฤทธิ์ผลได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะเป็นเพียงเสียงข้างน้อยในที่ประชุมสภา

<sup>243</sup> Ibid., p.126.

ทว่าในรัฐสภาที่มีระบบรัฐสภาของอังกฤษเป็นต้นแบบ (Westminster tradition) จะมีรูปแบบการตรวจสอบรัฐบาลโดยพรรคฝ่ายค้านโดยวิธีการที่นิยม คือ การจัดให้มี “คณะรัฐมนตรีเงา” หรือ “Shadow cabinet”

นอกจากนี้ อำนาจของพรรคการเมืองที่มีอำนาจต่อสมาชิกของพรรคนั้น ๆ ย่อมเป็นผลให้กลไกการตรวจสอบฝ่ายบริหารได้ประสิทธิภาพ<sup>244</sup> และบริบทของอำนาจระหว่างพรรคการเมืองและภายในพรรคการเมืองเองนั้นก็เป็ปัจจัยสำคัญที่จะต้องพิจารณาอำนาจในการตรวจสอบฝ่ายบริหารในส่วนต่อ ๆ ไป

การตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยรัฐสภานั้นมีหลายวิธีการด้วยกัน ได้แก่ การตรวจสอบฝ่ายบริหารผ่านทางระบบกลไกคณะกรรมการ (Committee system) การตั้งกระทู้ถาม (Parliamentary questions) และการเปิดอภิปรายในรัฐสภา (Interpellations) การเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่ง (Approval of executive appointments) การตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อพิจารณาวินิจฉัยเรื่องสำคัญของประเทศ (Special commissions of enquiry)

ก. การตรวจสอบฝ่ายบริหารผ่านทางระบบกลไกคณะกรรมการ (Committee system)

กล่าวกันว่า การตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยอาศัยกลไกของคณะกรรมการของรัฐสภาเป็นกลไกการตรวจสอบฝ่ายบริหารที่มีความเป็นระบบระเบียบมากที่สุดในการติดตามและควบคุมการดำเนินงานขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารตลอดจนพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามนโยบายภาครัฐหรือการทำงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารรัฐสภาในนานาประเทศได้ดำเนินงานปฏิรูปและพัฒนาระบบการดำเนินงานของคณะกรรมการให้ครบถ้วนและครอบคลุมองค์กรและหน่วยงานของรัฐทุกองค์กร ตลอดจนการพัฒนาคำถามความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านให้เกิดขึ้นแก่บุคลากรต่าง ๆ ของคณะกรรมการ

โดยความหมายของการควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหารนั้น สิ่งเหล่านี้จะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อคณะกรรมการมีอำนาจตัดสินใจโดยปราศจากอภินิหารในการพิจารณาว่าประเด็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐบาลในเรื่องใดที่จะเข้าสู่การพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาของคณะกรรมการ ดังเช่นในระบบงานรัฐสภาของ **ประเทศฟิลิปปินส์** ที่ได้มีการกำหนดให้คณะกรรมการสามารถกำหนดประเด็นสำหรับการพิจารณาได้เองโดยเสียงข้างมากของคณะกรรมการ<sup>245</sup> นอกจากนี้ ใน **ประเทศนอร์เวย์** นั้นพบว่าได้มีการกำหนดให้ **Committee on Scrutiny and Constitutional Affairs** สามารถริเริ่มเสนอประเด็นเรื่องสำหรับการพิจารณาของคณะกรรมการด้วยจำนวนเสียง

<sup>244</sup> Ibid., p.127.

<sup>245</sup> Ibid., p.129

ของกรรมการเพียงจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของคณะกรรมการเท่าที่มีอยู่เท่านั้น อันนับว่าเป็น การสนับสนุนหลักประชาธิปไตยว่าด้วยการคุ้มครองเสียงข้างน้อยประการหนึ่งด้วย<sup>246</sup>

**ปัจจัยสำคัญสำหรับประสิทธิภาพของรัฐสภาผ่านทางกลไกการพิจารณา สอบสวนหรือศึกษาของคณะกรรมการ คือ อำนาจในการออกคำสั่งเรียกรัฐมนตรี หรือเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐในการมาตอบคำถาม ชี้แจงข้อมูล ตลอดจนส่งเอกสาร ที่จำเป็นต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการที่มีสภาพบังคับอย่างแท้จริง<sup>247</sup>**

อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่เกิดขึ้นในวงงานรัฐสภาของนานาประเทศที่เห็นว่าสำคัญยิ่ง คือ ปัญหาด้านความเชี่ยวชาญของบุคลากรในคณะกรรมการเมื่อเปรียบเทียบกับบุคลากร ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านสาขาต่าง ๆ ที่สนับสนุนงานขององค์กรฝ่ายบริหาร ส่วนใหญ่แล้ว คณะกรรมการของรัฐสภามักจะใช้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขาต่าง ๆ ที่คณะกรรมการพิจารณา สอบสวนหรือศึกษานั้นจากองค์กรภายนอกเป็นส่วนใหญ่ ในประเด็นนี้ สภาสมาญของอังกฤษได้ จัดตั้ง Scrutiny Unit ขึ้นเพื่อสนับสนุนผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขาไว้สำหรับคณะกรรมการคณะ ต่าง ๆ<sup>248</sup>

ผลการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาของคณะกรรมการของรัฐสภาอันมีส่วนสำคัญ ยิ่งสำหรับการตรวจสอบฝ่ายบริหาร โดยจะมีการจัดทำขึ้นเป็นรายงานของคณะกรรมการเพื่อ รายงานต่อที่ประชุมสภา มีเนื้อหาสาระสำคัญเกี่ยวกับผลการพิจารณาและข้อเสนอแนะของ คณะกรรมการต่อองค์กรฝ่ายบริหารตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หลังจากนั้น ผลการพิจารณา ของคณะกรรมการย่อมนำไปสู่ประเด็นสำหรับการอภิปราย (Debates) ผลการพิจารณานั้นในที่ ประชุมสภาต่อไป และประเด็นของประสิทธิภาพของรัฐสภาในข้อนี้คือ ประเด็นเรื่องการติดตามผล การดำเนินงานของรัฐบาลที่มีต่อผลการพิจารณาและข้อเสนอแนะของที่ประชุมสภาหลังจากได้ พิจารณารายงานของคณะกรรมการแล้วในระบอบงานรัฐสภาของประเทศอินเดีย ได้มีการปรับปรุง ข้อบังคับของสภาเพื่อติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานตามข้อเสนอแนะของสภาขึ้นโดย คณะกรรมการสามัญประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐ (Departmentally Related Standing Committee - DRSCs) ซึ่งได้เคยรายงานผลการศึกษาว่า หน่วยงานภาครัฐมักไม่ให้ความสำคัญกับการดำเนินงานตามที่สภาได้ให้ข้อเสนอแนะภายใต้กลไกของคณะกรรมการ โดย กำหนดให้รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่สภาได้เคยมีมติเสนอข้อแนะนำจำต้องรายงานความ คืบหน้าของการดำเนินงาน (Status of implementations) ในประเด็นที่เกี่ยวข้องที่ระบุในรายงาน

<sup>246</sup> Ibid.

<sup>247</sup> Ibid., pp.129-130.

<sup>248</sup> Ibid., p.130.

ของคณะกรรมการสามัญประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐต่อที่ประชุมสภาทุก 6 เดือน<sup>249</sup>

ข. การตั้งกระทู้ถาม (Parliamentary questions) และการเปิดอภิปรายในรัฐสภา (Interpellations)

ในประเทศที่ใช้ที่ระบบรัฐสภา (Parliamentary System) หรือประเทศที่รัฐมนตรีเป็นสมาชิกรัฐสภาด้วยนั้น การตั้งกระทู้ถามต่อรัฐมนตรีเป็นรูปแบบวิธีการตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารอีกวิธีหนึ่ง มีทั้งในกรณีที่ตั้งกระทู้ถามสดด้วยวาจา (Oral questions) และการตั้งกระทู้ถามเป็นลายลักษณ์อักษร (Written questions) ทั้งนี้เป็นที่ยอมรับกันว่า การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในรัฐสภา (Parliamentary questions) คือกลไกการตรวจสอบและควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่สำคัญยิ่ง ด้วยเป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกของฝ่ายนิติบัญญัติได้รับฟังคำอธิบายเหตุผล ตลอดจนประชาชนก็ได้ทราบถึงการดำเนินงานในห้วงระยะเวลาสั้น ๆ ด้วย อันเป็นการสร้างวินัยและส่งเสริมให้รัฐบาลตระหนักถึงความรับผิดชอบ (Accountabilities)<sup>250</sup>

ในประเทศไอร์แลนด์ มีการจัดกระบวนการตั้งกระทู้ถามอย่างเป็นระบบและจัดสรรเวลาสำหรับวาระกระทู้ถามค่อนข้างมาก กล่าวคือ นายกรัฐมนตรีจำเป็นต้องตอบกระทู้ถามซึ่งจะมีทั้งกระทู้ถามที่มีการแจ้งให้ทราบล่วงหน้าและตั้งถามสดในที่ประชุม เป็นระยะเวลาถึง 90 นาที ต่อสัปดาห์ ทั้งยังต้องตอบกระทู้ซึ่งตั้งถามโดยหัวหน้าพรรคฝ่ายค้านในสภาซึ่งจะไม่มีแจ้งล่วงหน้า อีกกว่า 40 นาทีต่อสัปดาห์ ด้วย นอกจากนี้ สมาชิกสภาทั้งสามารถตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลได้รวมกันประมาณ 210 นาทีต่อสัปดาห์<sup>251</sup>

ในภาพรวมนั้น รัฐสภาของนานาประเทศมักจะจัดให้มีตารางกำหนดเวลาสำหรับแต่ละระเบียบวาระพร้อมกำหนดระยะเวลาที่ใช้ในแต่ละรายการอย่างชัดเจนและแน่นอน แม้ในประเทศที่ใช้ระบบประธานาธิบดีจะไม่มีการตั้งกระทู้ถามรัฐบาลแต่ก็มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารอื่น ๆ ดังจะได้กล่าวต่อไป

### ค. การเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่ง (Approval of executive appointments)

ในประเทศที่ใช้ระบบประธานาธิบดีซึ่งคณะรัฐมนตรีมิได้เป็นสมาชิกขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติกระบวนการสรรหา แต่งตั้ง และถอดถอนนั้นถือได้ว่าเป็นมาตรการการตรวจสอบและ

<sup>249</sup> Ibid.

<sup>250</sup> Ibid., p.133.

<sup>251</sup> Ibid., pp.133-134.

ควบคุมองค์กรฝ่ายบริหารที่มีความสำคัญยิ่ง โดยมีการพิจารณาประวัติ คุณสมบัติ และความเหมาะสมกับตำแหน่งโดยละเอียด นอกจากนี้ในหลายประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภาก็ได้มีการพัฒนากระบวนการและวิธีการสรรหาและแต่งตั้งถอดถอนตำแหน่งสำคัญอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ตำแหน่งทางบริหารด้วย

ในประเทศที่ใช้ระบบประธานาธิบดีมีกระบวนการถอดถอนประธานาธิบดีซึ่งเป็นประมุขของรัฐออกจากตำแหน่งหากประธานาธิบดีกระทำความผิดอันร้ายแรงต่อตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ และประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภาใช้วิธีการอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ และเป็นรายบุคคลซึ่งหากที่ประชุมรัฐสภามีมติเช่นนั้น ย่อมหมายความว่ารัฐบาลสูญเสียความเชื่อมั่นทางการเมืองอย่างรุนแรง<sup>252</sup>

ง. การตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อพิจารณาวินิจฉัยเรื่องสำคัญของประเทศ (Special commissions of enquiry)

คณะกรรมการเฉพาะกิจของรัฐสภานั้นถือเป็นกลไกที่รัฐสภาในบางประเทศใช้สำหรับการตรวจสอบและควบคุมฝ่ายบริหารโดยตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะคราวให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาศึกษาหรือแก้ไขสถานการณ์ระดับประเทศที่เร่งด่วนและมีความสำคัญอย่างยิ่ง ทั้งนี้โดยเป็นการจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินงานแยกต่างหากจากบุคลากรของฝ่ายบริหาร เนื่องจากต้องการให้ปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์และเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารนั่นเอง<sup>253</sup>

นอกจากนี้ ประการสำคัญในคณะกรรมการเฉพาะกิจที่จัดตั้งขึ้นคือการคุ้มครองที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพสำหรับพยานหรือผู้ชี้แจงข้อมูลต่อคณะกรรมการจากภัยอันตรายและผลร้ายทั้งปวง โดยมีกฎหมายคุ้มครองพยาน (Whistleblower legislations) ที่เหมาะสม ดังมีตัวอย่างที่ประเทศสหรัฐอเมริกามีมาตรการคุ้มครองที่พยานที่ได้รับการยอมรับอย่างสูง<sup>254</sup>

#### 2.5.2.4 ด้านระเบียบวิธีการงบประมาณและการเงินภาครัฐ (Procedures for budgetary oversight and financial control)

อำนาจหน้าที่ของรัฐสภาเกี่ยวกับการงบประมาณและการเงินภาครัฐจะเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจควบคุมการเพิ่มอัตราภาษีและการใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐ ดังคำกล่าวที่ว่า “No taxation, without representation” อันหมายความว่า ต่อเมื่อมีการให้ความ

<sup>252</sup> Ibid., p.135.

<sup>253</sup> Ibid.

<sup>254</sup> Ibid., pp.135-136.

เห็นชอบจากผู้แทนปวงชนแล้วเท่านั้นจึงจะมีมาตรการบังคับทางภาษีและงบประมาณที่ประชาชนจะยอมรับได้” การควบคุมตรวจสอบรัฐบาลด้านการเงินและการงบประมาณโดยรัฐสภา นั้นสามารถจำแนกได้เป็น 2 ส่วน ได้แก่ การพิจารณาและให้ความเห็นชอบแผนงานกำหนดและการใช้จ่ายภาษีอากร และการพิจารณาอนุมัติงบประมาณที่ฝ่ายบริหารเสนอต่อสภาตลอดจนการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินว่าได้ดำเนินการเหมาะสมตามที่รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบไว้หรือไม่ ทั้งนี้ ผลของการพิจารณาการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินย่อมมีผลต่อการพิจารณาอนุมัติงบประมาณสำหรับปีงบประมาณต่อไป

### ก. การพิจารณากลับกรองงบประมาณ (Budgetary scrutiny)

ในประเทศที่มีรูปแบบของรัฐสภาที่มีรัฐสภาของอังกฤษเป็นต้นแบบ (Westminster-type system) จะกำหนดให้ฝ่ายบริหารจำต้องเสนอขออนุมัติงบประมาณต่อรัฐสภา โดยรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากลับกรองรายละเอียดทางงบประมาณที่ทางฝ่ายบริหารเสนอในวันที่ได้กำหนดไว้ และรัฐสภาสามารถตั้งข้อสังเกตและเปลี่ยนแปลงรายละเอียดเกี่ยวกับนโยบายภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการเสนอของงบประมาณได้ไม่มากนัก<sup>255</sup>

ทั้งนี้ ในประเทศอังกฤษและในหลาย ๆ ประเทศได้มีการเปิดโอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์ทางสังคมและเศรษฐกิจสามารถเสนอความเห็นหรือข้อมูลที่เป็นประโยชน์ทางงบประมาณต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในห้วงระยะเวลาการจัดทำแผนโครงการเพื่อเสนอขออนุมัติงบประมาณจากรัฐสภา ก่อนเสนอรัฐสภาต่อไป สำหรับรัฐสภาเองนั้นจะได้รับทราบข้อมูลหรือได้รับคำปรึกษาใด ๆ เกี่ยวกับการเสนอขออนุมัติงบประมาณก็เมื่อภายหลังเวลาที่รัฐบาลได้เสนอแผนงบประมาณเข้าสู่การพิจารณาของสภาแล้วเท่านั้น<sup>256</sup> จากนั้นที่ประชุมสภาก็จะได้มีการอภิปรายแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวางในที่ประชุมสภา ก่อนที่จะเข้าสู่ขั้นตอนการพิจารณาในรายละเอียดในคณะกรรมการพิจารณางบประมาณต่อไปในการพิจารณากลับกรองความเหมาะสมและความสอดคล้องของปัจจัยต่าง ๆ เพื่อเสถียรภาพทางการคลังและงบประมาณของประเทศ<sup>257</sup>

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติของประเทศที่พัฒนาแล้วเช่น รัฐสภาของกลุ่มประเทศสมาชิกของ OECD ตามที่ปรากฏในรายงานของธนาคารโลก (World Bank) ว่ารัฐสภาจะได้รับการเสนอข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณของปีงบประมาณใหม่เป็นการล่วงหน้า 2 – 4 เดือน ก่อนการเสนอเพื่ออนุมัติงบประมาณอย่างเป็นทางการต่อสภา ซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาที่เพียงพอสำหรับการพิจารณากลับกรองงบประมาณและกำหนดแนวทางนโยบายการดำเนินงาน

<sup>255</sup> Ibid., p.140.

<sup>256</sup> Ibid., pp.140-141.

<sup>257</sup> Ibid., p.141.

ของฝ่ายบริหารในรายละเอียดในลักษณะที่มีผลอย่างเป็นนัยสำคัญ วิธีการเช่นนี้มีการพัฒนาขึ้นในประเทศนอร์เวย์ ฝรั่งเศส เซเนกัล<sup>258</sup>

#### ข. การติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ (Monitoring government expenditure)

รัฐสภาของนานาประเทศมีบทบาทในการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาลโดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการ Public Account Committee หรือองค์กรกลุ่มในลักษณะเดียวกันขึ้นในระบบงานรัฐสภา โดยมีบุคคลที่ไม่สังกัดพรรคการเมืองใด ๆ เป็นประธานเพื่อความเป็นอิสระปราศจากอำนาจทางการเมือง **ทั้งนี้ การติดตามและตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพจะพิจารณาในประเด็นสำหรับการพิจารณาการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของรัฐบาล เช่น**<sup>259</sup>

- 1) ได้มีการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินภายใต้วัตถุประสงค์ที่แท้จริงตามที่สภานุมัติหรือไม่
- 2) การใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินเป็นไปโดยคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพหรือไม่
- 3) การใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินนั้นเกินไปกว่างบประมาณที่ได้รับการจัดสรรหรือไม่
- 4) มีหลักฐานหรือข้อบ่งชี้ว่าได้พบการทุจริตประพฤติก่อหรือการกระทำผิดระเบียบเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณใด ๆ หรือไม่

นอกจากเงื่อนไขข้างต้น ในหลายประเทศ ได้ให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์ถึงผลลัพธ์และความสำเร็จตามเป้าหมายของการตั้งงบประมาณ ดังเช่นมีปรากฏในการปฏิรูประบบการควบคุมงบประมาณภาครัฐของประเทศฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 2001 ที่ให้ความสำคัญกับการประเมินประสิทธิภาพของการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน<sup>260</sup>

#### 2.5.2.5 ประสิทธิภาพของรัฐสภาต่อการดำเนินนโยบายความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของฝ่ายบริหาร

<sup>258</sup> Ibid., pp.142-143.

<sup>259</sup> Ibid., pp.144-145.

<sup>260</sup> Ibid., p.145.

รัฐสภาของนานาประเทศส่วนใหญ่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายบริหาร ด้านนโยบายความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญา ซึ่งรัฐสภาในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติอาจไม่ได้ทราบถึงรายละเอียดที่เพียงพอเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่เป็นที่มาของการมีหนังสือสัญญาแต่ละฉบับ เว้นแต่สำหรับในบางประเทศ เช่น ในสหรัฐอเมริกา และเม็กซิโกที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินนโยบายด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของรัฐบาลค่อนข้างสูงกว่าประเทศส่วนใหญ่

สำหรับในศตวรรษที่ 21 นั้น แนวโน้มของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมีความซับซ้อนและเป็นพลวัตมากยิ่งขึ้นโดยลำดับ กล่าวคือ ในปัจจุบันมีการรวมตัวของรัฐอธิปไตยเพื่อจัดตั้งเป็นองค์การระหว่างประเทศหรือกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศที่ครอบคลุมเกือบทุกมิติของมนุษยชาติ เช่น ด้านสิทธิมนุษยชน การจ้างแรงงาน การเปิดเสรีทางการค้าและการลงทุน การสร้างมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อม และอื่น ๆ อีกมากมาย สถาบันที่เป็นองคภาวะ (Entities) ทั้งหลายในทางกฎหมายระหว่างประเทศนี้เกิดขึ้นโดยการเจรจาระหว่างตัวแทนของรัฐอธิปไตยต่าง ๆ ที่เป็นภาคีในการประชุมและมีมติร่วมกันให้ความเห็นชอบข้อตกลงระหว่างประเทศ ทั้งนี้ โดยที่สมาชิกรัฐสภาของรัฐอธิปไตยเหล่านั้นย่อมไม่ได้เข้าร่วมในการเจรจาตลอดจนมิได้มีโอกาสให้คำปรึกษาใด ๆ ต่อผู้แทนรัฐในระหว่างการเจรจานั้นเลย เป็นที่เพียงพิจารณาให้ความเห็นชอบความตกลงระหว่างประเทศหรือหนังสือสัญญาระหว่างประเทศและรับเอา (Adopt) ข้อบทต่าง ๆ ในฐานะเป็นพันธกรณีระหว่างประเทศที่ต้องนำไปอนุวัติการ (Implement) ให้เป็นไปตามหนังสือสัญญาต่อไป<sup>261</sup> เช่น การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายภายใน หรือตรากฎหมายใหม่ขึ้น แนวโน้มอีกประการหนึ่งของศตวรรษที่ 21 ได้แก่ การรวมกลุ่มรัฐอธิปไตยเพื่อสร้างความร่วมมือในระดับภูมิภาค (Regional integration processes) ในลักษณะประชาคม (Community) เพื่อวัตถุประสงค์ในการสร้างเอกภาพและความแข็งแกร่งในด้านต่าง ๆ ทั้งนี้ ได้ปรากฏสภาพปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการตรวจสอบฝ่ายบริหารของรัฐสภาของรัฐสมาชิก อาจถูกถ่ายโอนไปยังองค์กรที่มีอำนาจที่จัดตั้งขึ้นตามธรรมนูญก่อตั้งความร่วมมือนั้น ๆ<sup>262</sup>

ข้อพิจารณาด้านประสิทธิภาพของรัฐสภาในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินนโยบายด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศตลอดจนการสร้างความร่วมมือกับนานาประเทศในรูปของการรวมกลุ่มประเทศนี้ จำต้องพิจารณาถึงการใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติในการตรากฎหมายเพื่ออนุ

<sup>261</sup> Ibid., p.155.

<sup>262</sup> Ibid., p.156.

วัติการให้เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศต่าง ๆ เหล่านั้น ตลอดจนการควบคุมตรวจสอบการดำเนินนโยบายของรัฐบาลทั้งในระดับสากลและภูมิภาคอันจะได้เสนอต่อไป

ดังที่เป็นที่ทราบกันดีกว่า นโยบายเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งในระดับสากลและภูมิภาคย่อมได้รับการพิจารณาว่าอยู่ภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารเป็นการเฉพาะ อย่างไรก็ตาม เมื่อการดำเนินนโยบายด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศย่อมมีส่วนเกี่ยวข้อง และ ก่อให้เกิดผลต่ออธิปไตยและสิทธิบางประการของประชาชนภายในรัฐ รัฐสภาในฐานะที่เป็นองค์กรที่ประกอบด้วยผู้แทนของประชาชนก็จำเป็นต้องพยายามดำเนินบทบาทในการตรวจสอบและควบคุมการดำเนินนโยบายด้านความสัมพันธ์พหุภาคีกับนานาประเทศของรัฐบาลในทำนองเดียวกันกับการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในประการอื่น ๆ ด้วยในระดับที่เท่ากัน<sup>263</sup>

ในการจัดประชุมประธานรัฐสภานานาชาติโดยสหภาพรัฐสภาในปี ค.ศ. 2000 (Conference of Presiding Officers of Parliaments 2000) ได้กล่าวถึงการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาเกี่ยวกับการตรวจสอบนโยบายความร่วมมือระหว่างประเทศของรัฐบาลไว้ตอนหนึ่งว่า รัฐสภาจำเป็นต้องมีการดำเนินงานในเรื่องดังกล่าว 4 ประการ<sup>264</sup> ได้แก่

**ประการที่ 1** การเข้าไปมีบทบาทในการตรวจสอบนโยบายของรัฐบาลในการดำเนินงานเกี่ยวกับกรอบการดำเนินงานในองค์การสหประชาชาติตลอดจนในการเจรจาในเวทีระหว่างประเทศอื่น ๆ

**ประการที่ 2** การรับทราบข้อมูลจากรัฐบาลเกี่ยวกับความคืบหน้าในการดำเนินงานและผลของการดำเนินงานของการเจรจาระหว่างประเทศ

**ประการที่ 3** การพิจารณาให้สัตยาบันหนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่ผู้แทนรัฐบาลได้ลงนามแล้ว ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

**ประการที่ 4** การส่งเสริมกระบวนการอนุวัติการพันธกรณีระหว่างประเทศให้เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว

อาจกล่าวได้ว่า ภารกิจในการเจรจาในเวทีระหว่างประเทศยังคงเป็นบทบาทหน้าที่ของฝ่ายบริหาร แต่รัฐสภาในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติอันประกอบด้วยผู้แทนของปวงชนจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับบทบาทในการตรวจสอบและควบคุมให้การเจรจาระหว่างประเทศอันจะมีพันธกรณีผูกพันต่อประโยชน์ของชาติและประชาชนนั้นเป็นไปในทางที่เหมาะสม

<sup>263</sup> Ibid., p.157.

<sup>264</sup> Ibid., pp. 157,180.

อีกนัยหนึ่งการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ในการควบคุมและตรวจสอบด้านการดำเนินนโยบายด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของฝ่ายบริหาร จำต้องเป็นไปตามหลักการ ดังนี้<sup>265</sup>

- 1) จำต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจแก่รัฐสภาในการควบคุมและตรวจสอบรัฐสภาต้องได้รับทราบข้อมูลล่วงหน้าเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายของรัฐบาลตลอดจนข้อมูลด้านความคืบหน้าของการเจรจาพร้อมทั้งข้อมูลที่แท้จริงเที่ยงตรงเกี่ยวกับนโยบายและความเป็นมาของเรื่องดังกล่าว
- 2) รัฐสภาต้องมีองค์กรและทรัพยากรที่จำเป็นในการจัดการกับปัญหาอันรวมถึงผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านสำหรับปฏิบัติงานร่วมกับสมาชิกรัฐสภาที่ปฏิบัติงานในคณะกรรมการที่ต้งขึ้นเกี่ยวกับการเจรจาระหว่างประเทศ
- 3) รัฐสภาต้องมีโอกาสในการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี หรือการตั้งข้อซักถามต่อผู้แทนรัฐบาลที่ได้เข้าร่วมในการเจรจากับต่างประเทศ ทั้งสามารถแสดงความคิดเห็นหรือข้อสังเกตในทางการเมืองต่อรัฐบาลได้ แม้จะไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายก็ตาม
- 4) สมาชิกรัฐสภาต้องมีส่วนร่วมได้เข้าร่วมสังเกตการณ์ในการที่คณะผู้แทนรัฐบาลไปเจรจาในองค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ เป็นประจำ

### 2.5.3 แนวทางการประเมินประสิทธิภาพของวุฒิสภา

ในการพิจารณาแนวทางสำหรับการประเมินประสิทธิภาพของวุฒิสภานั้น แม้วุฒิสภาจะเป็นองค์หนึ่งที่ใช้อำนาจในฐานะเป็นองค์กรนิติบัญญัติ แต่ย่อมมีความแตกต่างจากรัฐสภาในบางประการ เช่น ที่มาในการเข้าสู่ตำแหน่งที่แตกต่าง ความยืดหยุ่นจากอำนาจอธิปไตยของปวงชน ส่งผลให้อำนาจหน้าที่มีความแตกต่างกัน จึงอาจใช้แนวความคิดสำหรับการประเมินประสิทธิภาพของรัฐสภาในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติในภาพรวมมิได้ทั้งหมด จึงต้องมีการปรับใช้แนวคิดบางประการมาสู่แนวคิดในการประเมินประสิทธิภาพของวุฒิสภาในฐานะสภาที่สอง

ทั้งนี้ แนวทางที่เหมาะสมในการประเมินประสิทธิภาพของวุฒิสภาก็ย่อมเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับแนวคิดในการประเมินประสิทธิภาพของรัฐสภาที่พิจารณาศึกษาในเชิงการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ เช่น การพิจารณาประสิทธิภาพในอำนาจหน้าที่พิจารณากันกรองกฎหมายก็ย่อมไม่อาจ

<sup>265</sup> Ibid., p.158.

พิจารณาแต่เพียงปริมาณการพิจารณาที่ผ่านวุฒิสภาหรือจำนวนการแก้ไขเพิ่มเติมได้ ต้องพิจารณาถึงคุณภาพของกฎหมายด้วยว่าส่งผลกระทบต่ออย่างไรที่มีนัยสำคัญอันแสดงถึงประสิทธิภาพของวุฒิสภา โดยแท้หรือไม่ โดยอาศัยแนวทางการประเมินประสิทธิภาพของรัฐสภา ตาม “Parliament and Democracy in the twenty – first century” ที่จัดทำขึ้นโดย สหภาพรัฐสภา (Inter-Parliamentary Union- IPU) ในข้อ 2.4.2 ที่ได้มีการกล่าวถึงการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้บทบาทขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติในแนวคิดการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอริปไตย (separation of powers) ได้แก่ อำนาจหน้าที่ในการพิจารณากลับกรกฎหมาย การให้ความเห็นชอบอัตราภาษี การอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีตลอดจนการอื่นอันเกี่ยวข้องกับการจัดเก็บและใช้จ่ายเงินแผ่นดิน การตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร การตรวจสอบการดำเนินงานของนโยบายภาครัฐ การให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ การอภิปรายประเด็นสำคัญในระดับชาติและระดับนานาชาติ<sup>266</sup> ที่ได้อธิบายถึงการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพของรัฐสภาใน 5 ด้าน ได้แก่ ด้านทรัพยากรของรัฐสภาและความปราศจากอณัติใด ๆ (parliamentary facilities and self-organization) ด้านกระบวนการนิติบัญญัติ (legislative process) ด้านการตรวจสอบฝ่ายบริหารที่มีประสิทธิภาพของรัฐสภา (Effective oversight of the executives) ด้านระเบียบวิธีการงบประมาณและการเงินภาครัฐ (Procedures for budgetary oversight and financial control) และด้านการพิจารณาประสิทธิภาพของรัฐสภาต่อการดำเนินนโยบายความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของฝ่ายบริหาร โดยจะได้นำมาปรับใช้สำหรับการประเมินประสิทธิภาพของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อันจะแยกการพิจารณาประสิทธิภาพในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่เป็น 3 ด้าน กล่าวคือ ประสิทธิภาพของวุฒิสภาในฐานะสภาถ่วงดุล ประสิทธิภาพของวุฒิสภาในฐานะสภาตรวจสอบ และประสิทธิภาพของวุฒิสภาในฐานะรัฐสภา ต่อไปในบทที่ 5

แนวคิดในการประเมินประสิทธิภาพของวุฒิสภาโดยอาศัยแนวคิดข้างต้นนั้นได้ให้ความสำคัญกับข้อมูลของการดำเนินกระบวนการ (Processing) มากกว่าผลลัพธ์เชิงปริมาณ (Quantifying outcomes) เพราะตัวชี้วัดเชิงปริมาณมักจะไม่สามารถบ่งชี้ถึงข้อมูลได้อย่างครบถ้วนรอบด้านที่จะนำมาวิเคราะห์ถึงประสิทธิภาพหรือผลสัมฤทธิ์ของวุฒิสภาได้ เช่น การประเมินประสิทธิภาพของวุฒิสภาโดยอาศัยแต่เพียงจำนวนของกฎหมายที่วุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบยอมทำให้อวุฒิสภาที่มีบทบาทเป็นแต่เพียง “ตรายาง” เท่านั้น ดังนั้นจึงจะอาศัยการพิจารณาผลเชิงคุณภาพสำหรับการประเมินประสิทธิภาพของวุฒิสภาในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดไว้

<sup>266</sup> Ibid., pp. 4-5.





### บทที่ 3

## วุฒิสภาของประเทศไทย

การมีวุฒิสภาของประเทศไทย ได้เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ซึ่งได้กำหนดให้มีระบบสภาคู่ขึ้น ประเทศไทยมีทั้งสภาผู้แทนราษฎรที่จะมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงเช่นเดิม และมี “พฤฒิสภา” ที่สมาชิกจะมาจาก การเลือกตั้งของประชาชนทางอ้อม ทว่าวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 ก็เกิดการรัฐประหารที่ยึดอำนาจรัฐบาลและยกเลิกรัฐธรรมนูญ<sup>267</sup> ในระยะแรกของการก่อตั้งระบบรัฐสภาในรูปแบบสองสภาขึ้นในประเทศไทยนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ก็ยังขาดความรู้ความชำนาญในการปกครอง จึงมีการกำหนดให้ใช้รูปแบบรัฐสภาเป็นแบบสองสภา คือ มีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยให้วุฒิสภาทำหน้าที่เป็น “สภาที่เลี้ยง” และกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาจะต้องเป็นผู้มีความรู้ความชำนาญ และประสบการณ์ ซึ่งอาจเป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ หรือไม่เป็นข้าราชการแต่เป็นผู้มีคุณวุฒิ หรือมีความสามารถในด้านต่าง ๆ<sup>268</sup>

รูปแบบรัฐสภาไทย จากที่มีมา 17 ฉบับ (พ.ศ. 2475-2550) จำแนกได้เป็นระบบสภาเดียว 8 ฉบับ และระบบสองสภา 9 ฉบับ โดยจากอดีตถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 จุดมุ่งหมายของการมีวุฒิสภานั้นเป็นไปเพื่อช่วยกลั่นกรองงานของสภาผู้แทนราษฎรให้รัดกุม และรอบคอบในการพิจารณาร่างกฎหมายแต่ในทางปฏิบัติมักถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือของผู้บริหารประเทศในการคั่งไว้ซึ่งอำนาจผูกขาดทางรัฐสภา ส่วนนับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา ได้เพิ่มบทบาทใหม่ที่สำคัญให้แก่วุฒิสภา คือ หน้าที่ตรวจสอบและถอดถอนซึ่งทำหน้าที่เสมือนว่า วุฒิสภาเป็นสภาตรวจสอบฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ วุฒิสภายังมีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ด้านการตรวจสอบทุก

<sup>267</sup> นรนิติ เศรษฐบุตร, การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทย, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2555). หน้า 178-179.

<sup>268</sup> ภูมิ มูลศิลป์ and ชมพูนุท ตั้งถาวร, รูปแบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทย (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2558). หน้า 9.

องค์กร เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองสูงสุด เป็นต้น อีกทั้งวุฒิสภายังเป็นผู้ถอดถอนบุคคลที่ดำรงตำแหน่งระดับสูงต่าง ๆ ด้วย โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ยังคงบทบาทดังกล่าวไว้<sup>269</sup>

สมาชิกวุฒิสภาในช่วงแรกมีที่มาจากแต่งตั้ง จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ได้กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดินในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และกำหนดให้มีความเป็นกลางไม่มีผลประโยชน์อื่นใดอันจะอาศัยตำแหน่งหน้าที่มาเกี่ยวข้อง เช่น กำหนดห้ามสมาชิกวุฒิสภารับสัมปทานจากรัฐ หรือหน่วยงานราชการหรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือถ้าหากมีสัมปทานอยู่ก่อนดำรงตำแหน่ง เมื่อรับตำแหน่งแล้ว ก็จะคงถือสัมปทานนั้นต่อไปไม่ได้ ห้ามสมาชิกวุฒิสภาเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยงานราชการหรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม ตลอดจนห้ามรับเงินหรือผลประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจปฏิบัติกับบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานปกติ

ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่า วุฒิสภาเป็นสภาอันทรงเกียรติที่มีแต่ผู้มีความรู้ความสามารถ ซึ่งได้รับการคัดเลือกให้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารประเทศกับสภาผู้แทนราษฎรที่ช่วยเป็นทั้ง “สภาพี่เลี้ยง” และมีอำนาจถ่วงดุลการพิจารณาที่ผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎร ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยตั้งกระทู้ถามรัฐบาล และสามารถเปิดอภิปรายทั่วไปเมื่อรัฐบาลขอรับฟังความคิดเห็นโดยไม่ลงมติ แต่ในภายหลังสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากแต่งตั้งกลับมีปัญหาเกิดขึ้นทางการเมืองที่ถือระบบ “ตอบแทน” เมื่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยได้พัฒนาระยะหนึ่งแล้ว และเพื่อส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยให้มากยิ่งขึ้น จึงเกิดแนวคิดที่จะให้สมาชิกวุฒิสภาที่มาที่มีจุดยึดโยงกับ “ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย” ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งทั้งหมด และยังคงกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้วุฒิสภาไม่มีความเกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง เช่น ข้อกำหนดห้ามผู้สมัครรับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาสังกัดพรรคการเมือง ห้ามลงพื้นที่หาเสียง<sup>270</sup> อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะกำหนดข้อห้ามไว้หลายประการเพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาไม่มีความเกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง ความเป็นกลางและไม่มีเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์กับทางราชการ แต่ในทางปฏิบัติ สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากแต่งตั้ง

<sup>269</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 68-69.

<sup>270</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

เหล่านี้ก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่ามีความเอนเอียงเข้าข้างพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่ง หรือหลายพรรคอยู่เสมอ อีกทั้งยังมีการกล่าวอ้างว่าสมาชิกวุฒิสภาอาศัยอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายตามที่จะสามารถกระทำได้ คัดเลือกบุคคลที่เป็น “พรรคพวก” เข้าสู่ระบบการสรรหาบุคคลที่ดำรงตำแหน่งในองค์กรสำคัญ ๆ<sup>271</sup>

จากการศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญ 9 ฉบับ มีเพียง 3 ฉบับ ที่กำหนดให้มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 กำหนดให้เป็นการเลือกตั้งโดยอ้อม ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้เลือกตั้งทั้งหมด และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้เป็นการเลือกตั้งโดยตรงแต่เฉพาะสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากทั้ง 77 จังหวัด อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาที่มีที่มาที่มีจุดยึดโยงกับประชาชนโดยตรงเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ย่อมมีการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาที่มีอำนาจมากยิ่งขึ้นจนอาจกล่าวได้ว่า วุฒิสภาไม่ได้เป็นเพียง “สภาที่เลี้ยง” อีกต่อไป แต่ว่ามีอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ เพิ่มขึ้น ได้แก่ อำนาจในการคัดเลือกบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง อำนาจในการเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา เป็นต้น ทำให้สมาชิกวุฒิสภามีบทบาทที่ปรากฏและเห็นได้ชัดเจนต่อสาธารณะมากขึ้นตามไปด้วย<sup>272</sup>

บทบาทของวุฒิสภาในด้านการเป็นสภากลั่นกรองกฎหมาย สอดคล้องกับที่ยอมรับกันทั่วไปว่า ในระยะเวลาที่ผ่านมาของการมีรัฐสภาไทย เป็นเวลา 75 ปี การพิจารณาร่างกฎหมายของไทยที่ผ่านสภาไม่ว่าจะเป็นระบบสภาเดียวหรือสภาคู่ ทั้งในสมัยที่สมาชิกสภามาจากการแต่งตั้งล้วน ๆ หรือสมัยที่มีสมาชิกทั้งที่มาจากเลือกตั้งและแต่งตั้งหรือสมัยที่มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด ก็เป็นที่ประจักษ์ว่าสภาได้ทำหน้าที่นี้ได้มากกว่าอย่างอื่น กระนั้นก็ยังมีความเสี่ยงว่าขั้นตอนการออกกฎหมายและขั้นตอนการแก้กฎหมายที่ทางสภาใช้เวลาพิจารณายู่นนั้นเป็นไปอย่างล่าช้า วันเวลาในการประชุมสภาค่อนข้างสั้น ทั้ง ๆ ที่เป็นหน้าที่สำคัญแต่มีเวลาทำงานในหน้าที่นี้น้อย การดูแลกฎหมายให้ทันสมัยจึงพบสภาพปัญหาอยู่ไม่น้อย<sup>273</sup> ทั้งนี้ วุฒิสภาที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา จำนวน 9 ฉบับ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไว้ในฐานะเป็น “สภากลั่นกรองกฎหมาย” จำนวน 7 ฉบับ มีเพียง 2 ฉบับ คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่ง

<sup>271</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

<sup>272</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>273</sup> นรนิติ เศรษฐบุตร, การเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยของไทย, หน้า 179.

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เท่านั้น ที่ให้วุฒิสภามีอำนาจเป็น “สภาตรวจสอบ” เพิ่มเติมขึ้นอีกบทบาทหนึ่ง<sup>274</sup>

### 3.1 วุฒิสภาก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

นับแต่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อปี พ.ศ. 2475 ผู้เปลี่ยนแปลงการปกครองต้องการจัดรูปแบบการปกครองในรูปสภาเดียว แต่เนื่องจาก

ยังมีความขัดข้องในเรื่ององค์ความรู้ความชำนาญในการปกครองประเทศของผู้ที่จะเป็นผู้แทนราษฎร จึงเป็นที่มาของการจัดให้มีวุฒิสภาในระยะหนึ่งเพื่อให้มาเป็นพี่เลี้ยงของสภาผู้แทนราษฎร ดังจะเห็นได้ว่าวุฒิสภาที่ผ่านมามีประกอบด้วยบุคคลที่มีความรู้ความชำนาญในด้านต่าง ๆ ทั้งที่เป็นข้าราชการและไม่เป็นข้าราชการ โดยวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญในอดีตส่วนใหญ่จะกำหนดให้มาจากการแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี<sup>275</sup>

ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญจำนวน 7 ฉบับ รัฐธรรมนูญจำนวน 7 ฉบับได้กำหนดให้มีวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง ดังนี้

- (1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489
- (2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490
- (3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492
- (4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511
- (5) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517
- (6) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521
- (7) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

วุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับข้างต้น มีบทบาทในฐานะเป็นเครื่องถ่วงดุลกับบทบาทของสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งในรูปแบบรัฐสภาแบบสองสภา ขณะเดียวกันก็ให้การสนับสนุนรัฐบาลให้มีเสถียรภาพทางการเมืองที่มั่นคงด้วย เพื่อสนับสนุนแนวนโยบายของรัฐบาล เพราะมีฉันทนัยกฎหมายทุกฉบับที่รัฐบาลต้องการประกาศใช้อาจไม่เป็นไปตามที่รัฐบาล

<sup>274</sup> ภูมิ มุสิกศิลป์ และชมพูนุท ตั้งถาวร, หน้า 118

<sup>275</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 117.

ต้องการได้<sup>276</sup> ทั้งนี้ เพราะสมาชิกรัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้งจากราษฎร ก็มีหลายกลุ่มหลายพรรคการเมือง มีทั้งที่สนับสนุนรัฐบาลและเป็นฝ่ายตรงข้ามกับรัฐบาล ดังนั้น การแต่งตั้งวุฒิสภาขึ้นมา โดยพฤตินัยแล้วก็เพื่อจะสนับสนุนการบริหารราชการแผ่นดินของ รัฐบาล<sup>277</sup>

จากนั้น ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีการกำหนดที่มาและองค์ประกอบของสมาชิกวุฒิสภาให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ทั้งหมด และเพิ่มบทบาทอำนาจหน้าที่ในการเป็นสภาตรวจสอบดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

วุฒิสภาก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีรายละเอียดด้านเจตนารมณ์ในการมีวุฒิสภา อำนาจหน้าที่และบทบาทตามบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จำนวน 8 ฉบับ โดยลำดับ ดังนี้

### 3.1.1 พฤติสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 ของ ประเทศ ประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2489 กำหนดให้ใช้ระบบสองสภาเป็นครั้งแรก คือ กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนมาจากการเลือกตั้ง และ “พฤฒสภา” มาจากการเลือกตั้ง ทางอ้อม ทั้งนี้ ด้วยความมุ่งหวังที่จะให้ประเทศไทยมีสถาบันหลักทำหน้าที่กลั่นกรองงานของสภา ผู้แทนราษฎรและคอยเหนี่ยวนำให้มีสภาผู้แทนราษฎรทำงานด้านนิติบัญญัติเร็วเกินไปจนขาดความ รอบคอบ อันจะก่อให้เกิดผลเสียหายต่อประเทศชาติและสังคมโดยรวมโดยมิได้ตั้งใจ<sup>278</sup>

#### 3.1.1.1 ความเป็นมาและเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ

ดังที่ปรากฏในคำปรารภของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่า นายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งดำรง ตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในขณะนั้นได้ปรารภกับนายควง อภัยวงศ์ นายกรัฐมนตรีว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น พระมหากษัตริย์ได้พระราชทานแก่ชนชาวไทยมาแล้วเป็นปีที่ 14 ถึงแม้ว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีรัฐธรรมนูญเป็นหลักนี้จะไต่ความเจริญให้เกิดแก่ ประเทศชาตินับเป็นอนุเคราะห์ ทั้งประชาชนจะได้ซาบซึ้งถึงคุณประโยชน์ของการปกครองระบอบ นี้เป็นอย่างดีแล้วก็จริง แต่เหตุการณ์บ้านเมืองก็ได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นอันมาก ถึงเวลาแล้วที่ควรจะได้ เลิกบทเฉพาะกาลอันมีอยู่ในรัฐธรรมนูญ และปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีจึงนำ

<sup>276</sup> ณรงค์ พ่วงพิศ and และสุรวุฒิ ปัดไธสง, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, Report No. หน้า 363

<sup>277</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 363.

<sup>278</sup> ภูมิ มูลศิลป์ และชมพูนุท ตั้งถาวร, หน้า 53.

ความนั้นปรึกษาหารือกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 พร้อมกับคณะผู้ก่อการขอพระราชทานรัฐธรรมนูญ เมื่อได้ปรึกษากันแล้ว รัฐบาลคณะนายควง อภัยวงศ์ จึงเสนอญัตติต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม พ.ศ. 2488 ขอให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญคณะหนึ่ง เพื่อพิจารณาค้นคว้าตรวจสอบว่า รัฐธรรมนูญสมควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมอย่างไร เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ของบ้านเมืองและเพื่อให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นผลสมบูรณ์ยิ่งขึ้น<sup>279</sup> สภาผู้แทนราษฎรจึงตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อพิจารณาค้นคว้าตรวจสอบรัฐธรรมนูญตามคำเสนอข้างต้น กรรมการคณะนี้ได้ทำงานตลอดสมัยของรัฐบาลคณะนายควง อภัยวงศ์ คณะนายทวีบุญเกตุ และคณะหม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช

ต่อมารัฐบาลคณะหม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช ได้ตั้งกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อรวบรวมความเห็นและเรียบเรียงบทบัญญัติขึ้นเป็นร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อกรรมการคณะนี้ทำสำเร็จเรียบร้อยแล้ว คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแก้ไขอีกชั้นหนึ่งแล้วนำเสนอผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ประชุมปรึกษาหารือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 และคณะผู้ก่อการขอพระราชทานรัฐธรรมนูญแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 จึงได้เสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาลงมติรับหลักการแล้ว จึงตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเมื่อคณะกรรมการวิสามัญได้พิจารณาและแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งร่างรัฐธรรมนูญสำเร็จเรียบร้อยแล้วเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาเป็นการสำเร็จบริบูรณ์จึงได้ทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยต่อไป

นับแต่การที่ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2489 ทำให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยทางอ้อม คู่กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งจากราษฎรโดยตรง<sup>280</sup>

สมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีขึ้นตามบทเฉพาะกาล<sup>281</sup> สำหรับในวาระเริ่มแรกนั้น พวกรัฐสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งองค์การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้เลือกตั้ง

<sup>279</sup> มานิตย์ จุมปา, "เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง "พัฒนาการรัฐธรรมนูญไทย", การสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง "พัฒนาการรัฐธรรมนูญไทย", ณ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ประจำปี พ.ศ. 2556 วันพุธที่ 19 มิถุนายน 2556. หน้า 11.

<sup>280</sup> ณรงค์ พ่วงพิศ และสุรวุฒิ ปัดไธสง, หน้า 379.

<sup>281</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 บทเฉพาะกาล มาตรา 90

"มาตรา 90 ในวาระเริ่มแรก พวกรัฐสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งองค์การเลือกตั้ง สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้เลือกตั้งภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญนี้

ภายในกำหนด 15 วันนับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญนี้ องค์การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้น ประกอบด้วยผู้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในวันสุดท้ายก่อนใช้รัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ได้มีการกำหนดให้ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งต้องมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งได้กำหนดคุณสมบัติเพิ่มเติมให้อย่างน้อยผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปี และมีวิถยฐานะไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่ามาแล้วไม่ต่ำกว่า 5 ปี หรือเคยดำรงตำแหน่งทางราชการมาแล้วไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว จึงเห็นได้ว่ามีเจตนารมณ์ที่จะกำหนดให้วุฒิสภาเป็นสภาของผู้ทรงคุณวุฒิที่มีทั้งคุณวุฒิ ประสบการณ์ และความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในราชการหรือวงงานรัฐสภามาแล้ว

การมีสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เพื่อให้การสนับสนุนรัฐบาล และเป็นเครื่องถ่วงดุลย์กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรมาโดยตรง ดังจะเห็นได้ว่าสมัยรัฐบาลของนายปรีดี พนมยงค์ เป็นนายกรัฐมนตรี ต้องรับผิดชอบต่อการสวรรคตของรัชกาลที่ 8 แต่เมื่อนายปรีดี พนมยงค์ ลาออกจากตำแหน่ง รัฐสภาก็ไว้วางใจให้นายปรีดี พนมยงค์ เป็นนายกรัฐมนตรีต่อไปอีก หรือในสมัยรัฐบาลของพลเรือตรี ถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ รัฐสภาก็ไว้ใจรัฐบาลพลเรือตรีถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ ภายหลังที่ได้แถลงนโยบายต่อสภา ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าถึงแม้ว่าในรัฐธรรมนูญให้อำนาจของสมาชิกวุฒิสภาสามารถร่วมมือกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงมติความไว้วางใจในคณะรัฐมนตรี ถ้าไม่เห็นด้วยกับการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี แต่ถึงกระนั้นก็ตาม การลงมติความไว้วางใจในการแถลงนโยบายในคณะรัฐบาล นายปรีดี พนมยงค์ และรัฐบาลของพลเรือตรี ถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ ก็ได้รับการสนับสนุนจากรัฐสภาทุกครั้ง<sup>282</sup>

---

องค์การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาประกอบด้วยผู้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ใน วันสุดท้ายก่อนใช้รัฐธรรมนูญ

ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งต้องมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2479 โดยยกเว้นข้อห้ามตามมาตรา 11 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แต่อย่างน้อยผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องไม่เป็นข้าราชการประจำมีอายุไม่ต่ำกว่า สามสิบห้าปีและมีวิถยฐานะไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่ามาแล้วไม่ต่ำกว่าห้าปี หรือเคยดำรง ตำแหน่งทางราชการมาแล้วไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มาแล้ว ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งยื่นสมัครรับเลือกตั้งด้วยตนเองต่อเลขาธิการองค์การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาภายในสิบสองวันนับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญนี้

วิธีการเลือกตั้งให้องค์การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภากำหนดขึ้น”

<sup>282</sup> ณรงค์ พ่วงพิศ และสุรวุฒิ ปัดไธสง, หน้า 379.

อย่างไรก็ตาม พฤษภตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ดำเนินงานภายใต้ระยะเวลาที่สั้นมากเพียงปีกว่าก็เกิดเหตุการณ์ยึดอำนาจล้มรัฐธรรมนูญและล้มรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญ ในวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 ฉะนั้น ผลทางการเมืองที่จะเกิดตามนัยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 จึงมิได้ปรากฏเด่นชัด นอกจากแนวคิดเรื่องสภาคู่ที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับต่อมา รวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ด้วย<sup>283</sup>

### 3.1.1.2 ที่มาและองค์ประกอบ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ได้กำหนดให้ประเทศไทยมีรูปแบบรัฐสภาแบบสองสภา ดังนี้

1) พฤษภ ประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งมีจำนวน 80 คน โดยใช้วิธีลงคะแนนออกเสียงโดยทางอ้อมและลับ

2) สภาผู้แทน มีจำนวนตามที่กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กำหนด (กำหนดอัตราราษฎร 100,000 คน ต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน) ซึ่งประชาชนเลือกตั้งโดยตรงและลับ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี

สำหรับการได้มาซึ่งสมาชิกพฤษภทั้ง 80 คน ตามมาตรา 25 นั้นได้กำหนดให้คุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งและผู้เลือกตั้งอีกทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกพฤษภ แต่ผู้สมัครรับเลือกตั้งอย่างน้อยจะต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้<sup>284</sup>

ก) มีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์

ข) มีวิถยฐานะไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่ามาแล้วไม่ต่ำกว่า 5 ปี หรือเคยดำรงตำแหน่งทางราชการมาแล้วไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว

สมาชิกภาพแห่งพฤษภ มีกำหนดเวลาคราวละ 6 ปี แต่สำหรับเฉพาะในวาระ เริ่มแรกเมื่อครบกำหนด 3 ปี ให้มีการเปลี่ยนสมาชิกกึ่งหนึ่งโดยวิธีจับสลาก แต่ผู้ที่ออกไปมีสิทธิได้รับเลือกตั้งกลับเข้ามาอีก ถ้าตำแหน่งสมาชิกว่างลงเพราะเหตุอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระ ให้รัฐสภาเลือกบุคคลผู้มีคุณสมบัติข้างต้น เข้าเป็นสมาชิกแทนตาม

<sup>283</sup> นรนิติ เศรษฐบุตร, การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทย, หน้า 157.

<sup>284</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 25.

วิธีการที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกที่เข้ามาแทนนั้นย่อมอยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าที่กำหนดเวลาของผู้ซึ่งตนแทน<sup>285</sup>

จึงพิจารณาการกำหนดที่มาและองค์ประกอบของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้มีสภาที่สองขึ้น ให้เป็นสภาของผู้ทรงคุณวุฒิและมีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยอ้อม อย่างไรก็ตาม สมาชิกวุฒิสภาชุดแรกที่มีขึ้นตามบทเฉพาะกาล และดำเนินงานได้เพียงปีเศษเท่านั้นได้มีที่มาจากกรเลือกตั้งของประชาชนโดยอ้อมผ่านทางสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ประกอบกันเข้าเป็นองค์การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้เลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2489 กรณีจึงมีอาจถือได้ว่ามาจากเจตจำนงของประชาชนโดยแท้

### 3.1.1.3 บทบาทอำนาจหน้าที่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ทั้งได้ด้านการกลั่นกรองกฎหมายและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และการดำเนินบทบาทในฐานะรัฐสภาร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร ดังนี้

#### 3.1.1.3.1 บทบาทอำนาจหน้าที่ในการกลั่นกรอง

วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการกลั่นกรองกฎหมายในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนมาแล้ว ตามขั้นตอนการตรากฎหมายของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 โดยขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เริ่มต้นที่สภาผู้แทนราษฎร แล้วจึงเสนอต่อวุฒิสภา ถ้าวุฒิสภาเห็นชอบโดยไม่มี การแก้ไข ก็นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย แต่หากวุฒิสภาไม่เห็นชอบ ก็ให้ส่งกลับไปยังสภาผู้แทน ถ้าสภาผู้แทนเห็นชอบด้วยกับวุฒิสภาให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป แต่ถ้าวุฒิสภาแก้ไขก็ให้ส่งกลับไปยังสภาผู้แทน ถ้าสภาผู้แทนเห็นชอบตามที่มีการแก้ไขก็นำขึ้นทูลเกล้าฯ ต่อไป

ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบ หรือมีการแก้ไข หากสภาผู้แทนยืนยันตามร่างเดิม ด้วยเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดแล้ว ก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา สำหรับกำหนดเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติ

<sup>285</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 26.

เกี่ยวกับการเงินต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน ถ้าไม่แล้วเสร็จในเวลาถือว่าพutschaka ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น

ในประการเกี่ยวกับบทบาทในการกลั่นกรองกฎหมายของพutschakan นั้น เมื่อใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 สิ่งที่ได้สังเกตเห็นถึงการเปลี่ยนแปลงที่ปรากฏต่อมา คือ การเปลี่ยนจากระบบสภาเดียวที่มีเพียงสภาผู้แทนราษฎรมาเป็นระบบสภาคู่ ที่มีทั้งสภาผู้แทนราษฎรและพutschaka จากเดิมที่อยู่ในสภาเดียวกันที่มีสมาชิก “พีเลียง” ที่อ้างได้ว่าเพื่อประคับประคองสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่ราษฎรเลือกตั้งไประยะเวลาหนึ่งมาเป็นการมี “สภาพีเลียง” ให้ทำหน้าที่กลั่นกรองกฎหมาย ซึ่งคือหน้าที่สำคัญของพutschaka ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 52 ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว<sup>286</sup> การกลั่นกรองที่พutschaka สามารถทำได้ก็คือ ทำการแก้ไขสิ่งที่พutschaka เห็นว่าไม่ดีให้ปรากฏ หรือแสดงความไม่เห็นด้วยโดยรวมคือไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับมาพิจารณาและส่งคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรยืนยัน ก็ถือว่าร่างกฎหมายนั้นผ่านเพื่อนำไปทูลเกล้าเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยต่อไป ดังนั้นการตรวจดูร่างกฎหมายจึงเพิ่มขึ้นตอนขึ้นมาอีกหนึ่งขั้นตอนของพutschaka ท้ายที่สุดเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรก็คือผู้ทรงอำนาจตัดสินให้กฎหมายออกมาบังคับใช้หรือไม่ออกมานั้นเอง กระนั้น ก็มีข้อสังเกตได้ว่าเมื่อมีพutschaka ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนด้วยเช่นนี้ หากร่างกฎหมายที่พutschaka ไม่เห็นชอบ และพระมหากษัตริย์ไม่ได้ลงพระปรมาภิไธยแต่สภาผู้แทนราษฎรที่รัฐบาลคุมเสียงข้างมากอยู่นำออกไปประกาศใช้รัฐบาลผู้ประกาศใช้เองจะตกที่นั่งลำบากอยู่เหมือนกัน”<sup>287</sup>

นอกจากนี้ ตามที่ปรากฏในคำปราศรัยของนายกรัฐมนตรีในวาระปิดประชุมสมัยสามัญแห่งพutschaka ซึ่งได้กล่าวต่อประธานพutschaka และสมาชิกพutschaka เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม พ.ศ. 2490 เกี่ยวกับผลการดำเนินงานด้านการพิจารณาการกลั่นกรองกฎหมายของพutschaka ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ความตอนหนึ่งว่า

“ท่านสมาชิกต้องเผชิญกับปัญหาอันยุ่งยากและสลับซับซ้อนมากมายหลายประการ ปัญหาเหล่านี้ส่วนมากก็เป็นผลและเป็นสภาวะการณ์อันจักต้องเกิดขึ้นภายหลังสงคราม ท่านทั้งหลายต้องใช้วิจิตรญาณอันสุขุมพิจารณาวินิจฉัยด้วยความยากลำบาก และท่านได้ใช้ความรอบรู้และความละเอียดรอบคอบของท่านประกอบการพิจารณาจึงเป็นผลให้ได้มีการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติบางฉบับ ซึ่งสภาผู้แทนก็ได้มีความเห็นชอบกับการแก้ไขของท่าน ส่วนนิติร่างพระราชบัญญัติซึ่งรัฐบาลเป็นผู้เสนอ ส่วนมากก็ได้รับการร่วมมือร่วมใจจากท่านทั้งหลายเป็นอย่างดี รัฐบาลจึงขอแสดงความขอบคุณไว้ในที่นี้ด้วย... บรรดาพระราชบัญญัติต่าง ๆ ดังกล่าวนี้นี้เมื่อได้

<sup>286</sup> นรมิตี เศรษฐบุตร, การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทย, หน้า 156.

<sup>287</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 157.

ประกาศใช้แล้ว ก็ย่อมจะเป็นเครื่องมือส่วนหนึ่งของรัฐบาลในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อนำชาติให้ล่องพ้นความยากลำบากและอุปสรรคบางประการจนบรรลุผลตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา”<sup>288</sup> อันแสดงถึงบทบาทของพฤษสภาในการกลั่นกรองกฎหมายด้วยต่อจากสภาผู้แทนอีกชั้นหนึ่งให้เป็นไปโดยรอบคอบ โดยได้ใช้ความสามารถและประสบการณ์จากสมาชิกพฤษสภาในฐานะสภาที่สองอันมีองค์ประกอบมาจากผู้มีคุณวุฒิและประสบการณ์ทั้งจากภาครัฐและภาคการเมืองของประเทศ

### 3.1.1.3.2 บทบาทอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้พฤษสภา มีอำนาจในการตรวจสอบหรือควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้

1) สมาชิกพฤษสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทน มีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับการงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อเห็นว่ข้อความนั้น ๆ ยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน

2) พฤษสภา และสภาผู้แทน มีสิทธิตั้งคณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญ

โดยภาพรวมสมาชิกพฤษสภา ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ถึงแม้ว่าจะมีบทบาทในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล เช่น การตั้งกระทู้ถามรัฐบาล การอภิปรายซักถามและเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญ ๆ ในการแก้ไขปัญหาการเงิน การคลัง และการค้าขายของประเทศที่กำลังเผชิญกับเศรษฐกิจหลังสงคราม หรือกรณีที่รัฐบาลเผชิญกับการขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลโดยพรรคประชาธิปัตย์ที่มีนายควง อภัยวงศ์ เป็นหัวหน้ารัฐบาล แต่รัฐบาลก็ประสบชัยชนะ ได้รับความไว้วางใจ ดังนั้น บทบาทสำคัญของสมาชิกพฤษสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 คือ บทบาทในการสนับสนุนเสถียรภาพและการดำเนินงานของรัฐบาล<sup>289</sup>

### 3.1.1.3.3 บทบาทอำนาจหน้าที่ในฐานะรัฐสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ได้กำหนดให้มีการประชุมร่วมกันทั้งสองสภาเพื่อพิจารณากิจการที่สำคัญ เช่น การให้ความเห็นชอบในการสืบราชสันตติวงศ์ การให้ความยินยอมในการประกาศสงคราม การให้ความเห็นชอบแก่งหนังสือสัญญา การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การตีความรัฐธรรมนูญ การแต่งตั้งคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ โดยในการประชุม

<sup>288</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 64 ตอนที่ 42 หน้า 2395-2490, 9 กันยายน

<sup>289</sup> ณรงค์ พ่วงพิศ และสุรวุฒิ ปัดไธสง, หน้า 364.

ร่วมนี้อุประธานพฤษภสกาเป็นประธานที่ประชุมและประธานสกาผู้แทนเป็นรองประธาน<sup>290</sup> นอกจากนี้รัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ได้กำหนดความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีในลักษณะร่วมกัน และในฐานะรัฐมนตรีแต่ละคนไว้ โดยรัฐมนตรีผู้ได้รับแต่งตั้งให้ว่าการกระทรวง ต้องรับผิดชอบในหน้าที่ของตนต่อรัฐสภาในทางรัฐธรรมนุญ และรัฐมนตรีทุกคนจะได้รับแต่งตั้งให้ว่าการกระทรวงหรือไม่ก็ตาม ต้องรับผิดชอบร่วมกันในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี<sup>291</sup>

**สำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น** รัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ได้กำหนดให้มีบทบัญญัติเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้เป็นครั้งแรก ให้สามารถแก้ไขได้ยาก โดยกำหนดว่า<sup>292</sup>

1) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องมีจำนวนไม่ต่ำกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

2) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้ให้รัฐสภาพิจารณาร่วมกันเป็น 3 วาระ

3) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการให้ใช้วิธีเรียกชื่อและต้องมีเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3 แห่งจำนวนสมาชิกทั้งสองสภา

4) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สองชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ซึ่งมีคำเสนอแก้ไขแปรญัตติหรือซึ่งมีการแก้ไขโดยคณะกรรมการ ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ

5) เมื่อการพิจารณาวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้ 15 วัน เมื่อพ้นกำหนดแล้วเสร็จนำเสนอรัฐสภา เพื่อพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

6) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามชั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและต้องมีเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นกฎหมายไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3 แห่งจำนวนสมาชิกทั้งสองสภา

ทั้งนี้ รัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ยังได้กำหนดให้รัฐสภาทรงไว้ซึ่งสิทธิเด็ดขาดในการตีความรัฐธรรมนูญ มติในการตีความต้องมีเสียงไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งสองสภา <sup>293</sup>

<sup>290</sup>มานิตย์ จุมปา, เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “พัฒนาการรัฐธรรมนูญไทย” วันพุธที่ 19 มิถุนายน 2556 ณ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ประจำปี พ.ศ. 2556, หน้า 13.

<sup>291</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

<sup>292</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

<sup>293</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 15

### 3.1.2 วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490

#### 3.1.2.1 ความเป็นมาและเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ

วันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 พลโทผิน ชุณหะวัณ กับคณะนายทหารกลุ่มหนึ่ง ได้กระทำการรัฐประหารรัฐบาลของพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ทั้งนี้ ได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ขึ้นใช้บังคับ<sup>294</sup>

โดยปรากฏในความตอนหนึ่งคำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับดังกล่าวว่า ได้มีการขอให้เลิกใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะเป็นวิถีทางจรรโลงประเทศชาติให้วัฒนาถาวรเนื่องด้วยประเทศชาติตกอยู่ในภาวะวิกฤตกาล ประชาชนพลเมืองได้รับความลำบาก เดือดร้อน เพราะขาดอาหาร ขาดเครื่องนุ่งห่ม และขาดแคลนสิ่งอื่น ๆ นานัปการ เครื่องบริโภคและอุปโภคทุกอย่างมีราคาสูงขึ้นกว่าแต่ก่อนเป็นอันมาก เป็นเหตุให้เกิดความเสื่อมทรามในศีลธรรมอย่าง ไม่เคยมีมาแต่กาลก่อนขึ้นในประชาชน บรรดาผู้บริหารราชการแผ่นดินและสภาไม่อาจดำเนินการแก้ไขสิ่งที่ไม่ดีให้กลับเข้าสู่ภาวะอย่างเดิมได้ การดำเนินการของรัฐบาลและการควบคุมราชการฝ่ายบริหารของรัฐสภา เพื่อมุ่งหมายที่จะช่วยกันแก้ไขให้ดีขึ้น ตามวิถีทางที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ไม่ประสพผลดีเลยแม้แต่น้อย เป็นการผิดหวังของประชาชนทั้งประเทศ และตรงกันข้ามกลับทำให้เห็นว่า การแก้ไขทุกอย่างเป็นเหตุที่ทำให้ประเทศชาติทรุดโทรมลงเป็นลำดับ ถ้าจะคงปล่อยให้เป็นไปตามยถากรรม ก็จะนำมาซึ่งความหายนะแก่ประเทศชาติอย่างไม่มีสุดสิ้น จนถึงกับว่าจะไม่ดำรงอยู่ในภาวะอันควรแก่ความเป็นไทยต่อไปอีกได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ได้กำหนดให้มีสภาที่สองขึ้น โดยเปลี่ยนนามเรียกขานใหม่จาก “พฤษสภา” เป็น “วุฒิสภา” ประกอบด้วยสมาชิกที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งมีจำนวนเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทน มีวาระ 6 ปี เฉพาะในวาระเริ่มแรกเมื่อครบกำหนด 3 ปี ให้มีการเปลี่ยนสมาชิกกึ่งหนึ่งออกโดยวิธีจับสลาก<sup>295</sup> จึงกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ได้กำหนดให้มีสภาที่สองเช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 แต่ได้เปลี่ยนที่มาในการเข้าสู่ตำแหน่งจากการเลือกตั้งสู่การกำหนดวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นสภาที่สองซึ่งมีที่มาจากแต่งตั้งเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองของประเทศไทย

<sup>294</sup> ณรงค์ พ่วงพิศ และสุรวุฒิ ปัดไธสง, หน้า 379.

<sup>295</sup> มานิตย์ จุมปา, "เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “พัฒนาการรัฐธรรมนูญไทย”." หน้า

ทั้งนี้ได้มีการอธิบายว่า การแต่งตั้งวุฒิสมาชิกภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ เจตนารมณ์อันแท้จริงแล้วก็ต้องทำให้วุฒิสภามีฐานะเป็นสภาของฝ่ายบริหาร มีอำนาจในการให้การสนับสนุนรัฐบาล ซึ่งความจริงแล้วคณะรัฐประหารคงจะต้องจัดตั้งรัฐบาลประเทศภายหลังเหตุการณ์เป็นปกติ หรือสามารถควบคุมรัฐบาลที่คณะรัฐประหารให้การสนับสนุนได้<sup>296</sup> ทั้งนี้สังเกตได้จากการที่วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มิได้มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้ผู้ใดเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ดังนั้น ในทางปฏิบัติจึงเท่ากับเป็นการมอบอำนาจให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งอาจจะเป็นการกระทำประจำและพรรคพวกได้<sup>297</sup>

### 3.1.2.2 ที่มาและองค์ประกอบ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ได้กำหนดรูปแบบสภาเป็นระบบรัฐสภา โดยมี 2 สภา คือ

1) วุฒิสภา ประกอบด้วยสมาชิกที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งมีจำนวนเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทน มีวาระ 6 ปี เฉพาะในวาระเริ่มแรกเมื่อครบกำหนด 3 ปี ให้มีการเปลี่ยนสมาชิกกึ่งหนึ่งออกโดยวิธีจับสลาก อันนับเป็นครั้งแรกที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจาก การแต่งตั้ง

2) สภาผู้แทน ประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งโดยตรงและลับ มีวาระ 4 ปี จำนวนสมาชิกสภาเป็นไปตามอัตราส่วนของประชากร คือ ราษฎร 200,000 คน ต่อสมาชิกสภาผู้แทน 1 คน (มีการเลือกตั้งครั้งแรกเมื่อวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2491 มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทน 99 คน)<sup>298</sup>

### 3.1.2.3 บทบาทอำนาจหน้าที่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ได้ให้อำนาจนิติบัญญัติแก่วุฒิสภาค่อนข้างมาก แต่ให้อำนาจควบคุมรัฐบาลในวงจำกัด และเป็นไปในลักษณะถ่วงดุลกับสภาผู้แทนราษฎร อันมีเหตุผลสืบเนื่องจากเจตนารมณ์ของการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ก็เพื่อให้เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่ต้องการให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นอุปสรรคขัดขวางการปฏิบัติงานของรัฐบาลนั่นเอง<sup>299</sup>

<sup>296</sup> ณรงค์ พ่วงพิศ และสุรวุฒิ ปัดไธสง, หน้า 380.

<sup>297</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>298</sup> มานิตย์ จุมปา, "เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง "พัฒนาการรัฐธรรมนูญไทย". หน้า 16.

<sup>299</sup> ณรงค์ พ่วงพิศ และสุรวุฒิ ปัดไธสง, หน้า 380

### 3.1.2.3.1 บทบาทอำนาจหน้าที่ในการกลั่นกรอง

สมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มีอำนาจในการกลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทน ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนก่อน เมื่อสภาผู้แทนได้ พิจารณาลงมติให้ใช้ได้แล้ว ให้นำเสนอต่อวุฒิสภา ถ้าวุฒิสภาพิจารณาลงมติเห็นชอบด้วยโดยไม่แก้ไขแล้ว ก็จะดำเนินการทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยต่อไป

อย่างไรก็ตาม หากวุฒิสภาลงมติไม่เห็นชอบด้วย รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับคืนมาให้สภาผู้แทนพิจารณาใหม่ ถ้าสภาผู้แทนลงมติเห็นชอบตามวุฒิสภาแล้วก็ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป ถ้าวุฒิสภาลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติม ก็ให้ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับคืนมาให้สภาผู้แทนพิจารณาใหม่ ถ้าสภาผู้แทนลงมติเห็นชอบตามที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมมา ก็ให้ดำเนินการทูลเกล้าฯ ต่อไป

อย่างไรก็ตาม หากสภาผู้แทนลงมติยืนยันตามเดิมในร่างพระราชบัญญัติที่ส่งกลับคืนมาตามความข้างต้นด้วยคะแนนเสียงเพียงมากกว่าครึ่งของสมาชิกทั้งหมดแล้ว ก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นอันได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา<sup>300</sup>

ร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนได้ลงมติให้ใช้ได้และได้เสนอไปยังวุฒิสภานั้น วุฒิสภาจะต้องพิจารณาและลงมติภายในกำหนด 30 วัน แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 กำหนดให้วุฒิสภาจะต้องพิจารณาและลงมติภายในกำหนด 15 วัน ถ้าวุฒิสภาไม่ได้พิจารณาลงมติในร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนส่งมาภายในกำหนดเวลาดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ให้ถือว่า วุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้นโดยปริยาย<sup>301</sup>

### 3.1.2.3.2 บทบาทอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 กำหนดให้วุฒิสภาและสภาผู้แทนมีอำนาจควบคุมราชการแผ่นดิน<sup>302</sup> วุฒิสภามีอำนาจควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลในขอบเขตจำกัด เช่นเดียวกับพฤกษสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 วุฒิสภาไม่สามารถเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป หรือ

<sup>300</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มาตรา 29 ประกอบมาตรา 60.

<sup>301</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มาตรา 62.

<sup>302</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มาตรา 64.

ประชุมร่วมกับสภาผู้แทนเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะได้ แต่วุฒิสภามีอำนาจในลักษณะถ่วงดุลสภาผู้แทนราษฎรได้ โดยเข้าร่วมประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรให้ความไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีในการแถลงนโยบายเพื่อขอความไว้วางใจก่อนเข้าบริหารประเทศ<sup>303</sup> และพิจารณาการอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณของรัฐบาล<sup>304</sup>

สมาชิกทุกคนในที่ประชุมของวุฒิสภาสิทธิในการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในข้อความใดอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบได้เมื่อเห็นว่าข้อความนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์ของแผ่นดิน<sup>305</sup> อันถือว่าการตอบกระทู้ถามหรือไม่นั้น ยังคงเป็นไปตามดุลยพินิจของรัฐมนตรีผู้ถูกตั้งกระทู้ ทั้งยังไม่ปรากฏสภาพบังคับที่เพียงพอในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้มากนักอีกด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มาตรา 67 ได้กำหนดหลักการให้วุฒิสภามีอำนาจตั้ง “คณะกรรมการธิการสามัญ” และ “คณะกรรมการวิสามัญ” เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนข้อความใด อันอยู่ในวงงานของ สภาแล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมการที่กล่าวนี้ย่อมมีอำนาจเรียกบุคคลใดมาชี้แจง แสดงความเห็นในเรื่องกิจการที่กระทำหรือพิจารณาอยู่นั้นได้ ทว่าก็ยังไม่ปรากฏสภาพบังคับว่าหากบุคคลที่ได้รับการเรียกให้มาตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการจะปรากฏผลประการใด

### 3.1.2.3.3 บทบาทอำนาจหน้าที่ในฐานะรัฐสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มาตรา 70 ได้กำหนดให้รัฐสภาประชุมร่วมกัน ในกรณีดังนี้

- (1) การให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติตามความในมาตรา 12
- (2) การพิจาราร่างพระราชบัญญัติกันใหม่ตามความในมาตรา 30
- (3) พิธีเปิดประชุมรัฐสภาตามความในมาตรา 54
- (4) การลงมติความไว้วางใจในคณะรัฐมนตรีตามความในมาตรา 77
- (5) การให้ความยินยอมในการประกาศสงครามตามความเห็นชอบในมาตรา 83
- (6) การให้ความเห็นชอบแก่หนังสือสัญญาตามความในมาตรา 84
- (7) การตีความในรัฐธรรมนูญตามความในมาตรา 94

<sup>303</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มาตรา 77 ประกอบมาตรา 78.

<sup>304</sup> ณรงค์ พ่วงพิศ และสุรวุฒิ ปัดไธสง, หน้า 380.

<sup>305</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มาตรา 65.

นอกจากนี้ สมาชิกวุฒิสภามีบทบาทอำนาจหน้าที่ในฐานะสมาชิกรัฐสภา ในการรับทราบพระราชกำหนด<sup>306</sup> สามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้โดยการให้ความเห็นชอบในที่ประชุมของรัฐสภา<sup>307</sup>

บทบาทในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้ได้นำไปสู่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 อีก 3 ครั้ง โดยเฉพาะการแก้ไขครั้งที่ 2 คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2491 อันนำไปสู่การจัดให้มี “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” เพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับต่อไป

ในห้วงระยะเวลาแห่งการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 นั้น นายควง อภัยวงศ์ ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะรัฐประหารให้จัดตั้งรัฐบาลบริหารประเทศภายหลังการรัฐประหาร กลับไม่ยอมร่วมมือกับคณะรัฐประหาร แต่บริหารประเทศค่อนข้างเป็นอิสระ และใช้อำนาจของสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นผู้แต่งตั้งเป็นเครื่องมือ ทำให้คณะรัฐประหารจำต้องยื่นคำขาดให้ นายควง อภัยวงศ์ ลาออกจากตำแหน่ง และหลังจากนั้นจอมพล ป. พิบูลสงคราม ก็เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และสร้างอิทธิพลในสภาผู้แทนราษฎร ถ่วงดุลอำนาจกับสมาชิกวุฒิสภาซึ่งนายควง อภัยวงศ์ เป็นผู้แต่งตั้งเอาไว้ตั้งแต่แรก<sup>308</sup>

### 3.1.3 วุฒิสภามาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

#### 3.1.3.1 ความเป็นมาและเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นฉบับแรกของประเทศไทยที่ยกร่างขึ้นโดย “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” ซึ่งตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ 4 แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2 โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญมีจำนวน 40 คน โดยในการยกร่างรัฐธรรมนูญนั้น สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการพิจารณาปรึกษา วางหลักการใหญ่ ๆ อันสมควรประมวลไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นต้นว่า วางหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยให้มั่นคงยิ่งขึ้น กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐ เพื่อช่วยรักษาไว้ซึ่งความต่อเนื่องกันโดยสม่ำเสมอในการบริหารราชการ แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาบางประการ ขยายอำนาจรัฐสภาในอันที่จะควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ปรับปรุงวิธีการเพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ได้ฟังความคิดเห็นของกันและกันได้โดยกว้างขวาง กับทั้งแก้ไขอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการให้ความไว้วางใจฝ่ายบริหารให้เหมาะสมยิ่งขึ้นและเพื่อจะได้ฟังความเห็นของประชาชนประกอบการร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญได้เปิดโอกาสให้ตั้งกรรมาธิการ

<sup>306</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มาตรา 80.

<sup>307</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มาตรา 93.

<sup>308</sup> ณรงค์ พ่วงพิศ และสุรวุฒิ ปัดไธสง, หน้า 380.

จำนวน 9 คน มีหน้าที่สดับรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แล้วนำเสนอต่อสภาทั้งเพื่อให้การร่างรัฐธรรมนูญเป็นไปด้วยดี สภาร่างรัฐธรรมนูญได้เลือกสมาชิกอีก 9 คน ตั้งเป็นกรรมาธิการมีหน้าที่พิจารณาร่าง กรรมาธิการได้ยกร่างขึ้นตามหลักการที่สภาร่างรัฐธรรมนูญได้วางไว้ และได้ตรวจพิจารณาบทรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2475 ตลอดทั้งที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมต่อ ๆ มาจนถึงฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เมื่อเห็นว่าบทมาตราใดยังใช้ได้ ก็นำมาประมวลไว้ในรัฐธรรมนูญนี้และโดยที่การบ้านเมืองทั้งภายในและภายนอกได้เปลี่ยนแปลงไป แม้นานาประเทศที่มีรัฐธรรมนูญใช้นานาน ก็ยังได้ดัดแปลงให้เหมาะสมกับกาลสมัย กรรมาธิการจึงได้พิจารณารัฐธรรมนูญของนานาประเทศประกอบด้วย เมื่อได้ยกร่างขึ้นแล้ว กรรมาธิการได้เสนอร่างนั้นต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาตรวจแก้ร่างที่กรรมาธิการนำเสนอโดยถี่ถ้วน แล้วได้พิจารณาทบทวนโดยละเอียดอีกครั้งหนึ่ง เห็นชอบพร้อมกันเป็นอันเสร็จสิ้นตั้งแต่วันที่ 25 ธันวาคม 2491 จึงได้ส่งร่างรัฐธรรมนูญไปยังรัฐสภา ซึ่งรัฐสภาได้พิจารณาเห็นชอบด้วย<sup>309</sup>

ภายหลังที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ปรากฏว่าสมาชิกวุฒิสภามีฐานะเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภานับว่าเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการนำสถาบันพระมหากษัตริย์ มาคานอำนาจของฝ่ายบริหาร เพื่อป้องกันฝ่ายบริหารใช้อิทธิพลแทรกแซงต่อสภานิติบัญญัติ วุฒิสภาก็มีฐานะเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นสภาที่ไม่ต้องผูกพันกับฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด ฝ่ายบริหารจึงไม่สามารถใช้วุฒิสภาเป็นเครื่องมือได้<sup>310</sup>

### 3.1.3.2 ที่มาและองค์ประกอบ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ได้กำหนดรูปแบบสภาเป็นระบบรัฐสภา โดยมี 2 สภา ได้แก่

1) วุฒิสภา ประกอบด้วยสมาชิกมีจำนวน 100 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งจากผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทน และมีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ ซึ่งทรงพระราชดำริเห็นว่าเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อัน

<sup>309</sup>มานิตย์ จุมปา, "เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง "พัฒนาการรัฐธรรมนูญไทย". หน้า 18.

<sup>310</sup> ณรงค์ พ่วงพิศ และสุรวุฒิ ปัดไธสง, หน้า 380.

จะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน<sup>311</sup> ซึ่งต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ<sup>312</sup> โดยผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาคือประธานองคมนตรี<sup>313</sup>

(2) สมาชิกผู้แทน ซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรง การเลือกตั้งเป็นการเลือกตั้งโดยตรงและลับ ใช้วิธีรวมเขตจังหวัด และใช้อัตราราษฎร 150,000 คน ต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน อายุผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปี ส่วนผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปี<sup>314</sup>

สมาชิกภาพแห่งสมาชิกวุฒิสภามีกำหนดเวลาราวละ 6 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งเฉพาะในวาระเริ่มแรกเมื่อครบกำหนด 3 ปี ให้มีการเปลี่ยนสมาชิกเป็นจำนวนกึ่งหนึ่งโดยวิธีจับสลาก<sup>315</sup>

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ได้กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล มาตรา 181 ให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 เป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 และกำหนดเวลาแห่งสมาชิกภาพให้นับแต่วันที่ให้มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกชุดนั้น ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงได้แก่วุฒิสภาชุดที่แล้วซึ่งได้รับการแต่งตั้งสมัยรัฐบาล นายควง อภัยวงศ์ และมีวาระครบ 6 ปี และ 3 ปีแรกจะมีการจับสลากออกครึ่งหนึ่งและแต่งตั้งเข้าไปแทนเท่า ๆ กัน<sup>316</sup>

### 3.1.3.3 บทบาทอำนาจหน้าที่

#### 3.1.3.3.1 บทบาทอำนาจหน้าที่ในการกลั่นกรอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 กำหนดหลักการให้ร่างพระราชบัญญัติจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา<sup>317</sup> โดยร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดย “คณะรัฐมนตรี” หรือ “สมาชิกสภาผู้แทน” แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

<sup>311</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 82 วรรคหนึ่ง.

<sup>312</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 79.

<sup>313</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 82 วรรคสอง

<sup>314</sup> มานิตย์ จุมปา, "เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง "พัฒนาการรัฐธรรมนูญไทย". หน้า 20.

<sup>315</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 83 วรรคหนึ่ง.

<sup>316</sup> ณรงค์ พ่วงพิศ และสุรวุฒิ ปัดไธสง, หน้า 381.

<sup>317</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 75.

ในกรณีเป็นที่สงสัย ให้เป็นอำนาจของประธานสภาผู้แทนที่จะวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่<sup>318</sup>

สำหรับขั้นตอนการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ได้กำหนดให้เสนอต่อสภาผู้แทนก่อน เมื่อสภาผู้แทนได้พิจารณาลงมติให้ใช้ได้แล้ว ให้นำเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณากลับกรอกร่างพระราชบัญญัติต่อไป และวุฒิสภาจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายในกำหนด 60 วัน ในสมัยประชุม โดยเริ่มนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นได้มาถึงวุฒิสภา สำหรับในกรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน วุฒิสภาจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายในกำหนด 30 วัน เว้นแต่สภาผู้แทนจะได้ลงมติขยายเวลาออกไปเป็นพิเศษ ถ้าวุฒิสภาไม่ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้เสร็จภายในกำหนดเวลาที่กล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้นโดยปริยาย

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 123 ได้กำหนดขั้นตอนเมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว ใน 3 กรณีด้วยกัน กล่าวคือ

**กรณีที่ 1** ถ้าหากวุฒิสภาเห็นชอบด้วยโดยไม่แก้ไขเพิ่มเติม ก็ให้ดำเนินการทูลเกล้าฯต่อไป

**กรณีที่ 2** หากวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน และส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับคืนมายังสภาผู้แทน

**กรณีที่ 3** หากวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติตามที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมนั้นกลับคืนมายังสภาผู้แทน ในกรณีเช่นว่านี้ ให้สภาทั้งสองต่างตั้งบุคคลที่เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนกำหนดประกอบเป็น "คณะกรรมการร่วมกัน" เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น แล้วให้คณะกรรมการร่วมกันนั้นรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติตามที่ได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วนั้น ก็ให้ดำเนินการต่อไป ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน

ร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ดังกล่าวข้างต้นนั้น สภาผู้แทนอาจกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ เมื่อเวลา 1 ปี ได้ล่วงพ้นไป นับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัติกลับคืนมายังสภาผู้แทน ในกรณีเช่นว่านี้ ถ้าหากสภาผู้แทนลงมติยืนยัน

<sup>318</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 121.

ร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาแล้ว ก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาและให้ดำเนินการทูลเกล้าฯ ต่อไป หากเป็นกรณีของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยั้งไว้เป็นพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนอาจกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที<sup>319</sup>

จึงพิจารณาได้ว่าบทบาทด้านการกลั่นกรองกฎหมายของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 นั้นมีผลเป็นการทักท้วงหน่วยงานเดียวการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนค่อนข้างสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นกรณีที่ต้องยั้งร่างพระราชบัญญัติที่ไม่ใช่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จะมีผลเป็นการยั้งเป็นเวลาถึง 1 ปี

### 3.1.3.3.2 บทบาทอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 128 ได้บัญญัติให้ “วุฒิสภา” และสภาผู้แทนมีอำนาจควบคุมราชการแผ่นดินโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 แล้ว ย่อมเห็นได้ว่าวุฒิสภามีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบฝ่ายบริหารผ่านกลไกหลายประการด้วยกัน ได้แก่

#### ก. การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี

วุฒิสภาสามารถตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในที่ประชุมวุฒิสภาในข้อความใดอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อเห็นว่าข้อความนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน<sup>320</sup>

#### ข. การเสนอญัตติขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา

โดยสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่ต่ำกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินได้ โดยยื่นต่อประธานเพื่อแจ้งไปยังนายกรัฐมนตรี เพื่อกำหนดเวลาสำหรับการเปิดอภิปรายทั่วไป ซึ่งต้องไม่ช้ากว่า 30 วัน นับแต่วันที่นายกรัฐมนตรีได้รับแจ้ง แต่คณะรัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะขอให้ระงับการเปิด

<sup>319</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 124.

<sup>320</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 129.

อภิปรายทั่วไปนั้นเสียได้เมื่อเห็นว่าเป็นเรื่องที่ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ทั้งนี้ วุฒิสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้<sup>321</sup>

ค. การรับฟังการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อวุฒิสภา

แม้โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 จะกำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องได้รับความไว้วางใจของสภาผู้แทนในการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน<sup>322</sup> อันนับเป็นครั้งแรกที่ทำให้มีการแถลงนโยบายรัฐบาลโดยมีการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ<sup>323</sup>

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้ คณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดินจะต้องแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนและต่อ “วุฒิสภา” ตามลำดับ และให้สภาผู้แทนลงมติให้ความไว้วางใจหรือไม่ให้ความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีภายหลังที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อวุฒิสภาแล้วเท่านั้น ทั้งนี้ ในการที่คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อวุฒิสภานั้น วุฒิสภาอาจตั้งข้อสังเกตส่งไปยังสภาผู้แทนเพื่อประกอบการพิจารณาของสภานั้นได้<sup>324</sup>

ง. การเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาเพื่อประชุมปรึกษาเกี่ยวกับการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ

โดยหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 รัฐมนตรีผู้ได้รับการแต่งตั้งให้ว่าการกระทรวงต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาในหน้าที่ของตนและรัฐมนตรีทุกคนจะได้รับการแต่งตั้งให้ว่าการกระทรวงหรือไม่ก็ตาม ต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี<sup>325</sup>

ในประเด็นนี้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนเท่านั้นที่จะมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะได้อย่างไรก็ตาม เมื่อการเปิดอภิปรายทั่วไปในสภาผู้แทนสิ้นสุดลงโดยมิใช่ด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไป รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนแจ้งไปยังประธานวุฒิสภา และวุฒิสภาอาจเปิดอภิปรายทั่วไปในปัญหาเดียวกันนั้น และมีอำนาจในการส่งข้อสังเกตไปยังสภาผู้แทนเพื่อ

<sup>321</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 130.

<sup>322</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 145.

<sup>323</sup> มานิตย์ จุมปา, "เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “พัฒนาการรัฐธรรมนูญไทย.”” หน้า

<sup>324</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 146.

<sup>325</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 145.

ประกอบการพิจารณาของสภานั้นได้ ทั้งนี้ สภาผู้แทนจะลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจได้ก็ต่อเมื่อได้รับแจ้งผลแห่งการประชุมปรึกษาของวุฒิสภาแล้ว<sup>326</sup>

อันพิจารณาได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ได้กำหนดให้วุฒิสภาในฐานะสภาที่สองมีบทบาทสำคัญในการประชุมปรึกษาและให้ความเห็นประกอบการพิจารณาของสภาผู้แทนในการมีมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารได้ ซึ่งผลของการที่สภาผู้แทนมีมติไม่ไว้วางใจย่อมทำให้คณะรัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง<sup>327</sup> หรือความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว<sup>328</sup> ได้ทีเดียว

#### จ. การตั้งคณะกรรมการการของวุฒิสภา

วุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการการวิสามัญ เพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องใด ๆ อันอยู่ในวงงานของสภาแล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมการที่กล่าวนี้ย่อมมีอำนาจเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในการที่กระทำหรือเรื่องที่พิจารณาอยู่นั้นได้<sup>329</sup>

#### 3.1.3.3.3 บทบาทอำนาจหน้าที่ในฐานะรัฐสภา

วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มีบทบาทหน้าที่ในฐานะรัฐสภาในหลายกรณีด้วยกัน ดังที่ปรากฏในมาตรา 137 ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้ กำหนดให้รัฐสภาประชุมร่วมกัน ในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) การให้ความเห็นชอบในการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามความในมาตรา 19 และมาตรา 20
- (2) การปฏิญาณตนของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ต่อรัฐสภาตามความในมาตรา 22
- (3) การให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติตามความในมาตรา 25
- (4) การพิจาราร่างพระราชบัญญัติใหม่ตามความในมาตรา 77
- (5) การเปิดประชุมรัฐสภาตามความในมาตรา 114
- (6) การเปิดอภิปรายทั่วไปตามความในมาตรา 132

<sup>326</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 131.

<sup>327</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 148(2).

<sup>328</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 149(6).

<sup>329</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 134.

(7) การให้ความยินยอมในการประกาศสงครามตามความในมาตรา 153

(8) การให้ความเห็นชอบแก่หนังสือสัญญาตามความในมาตรา 154

(9) การแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญตามความในมาตรา 168

(10) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามความในมาตรา 173

(11) การตีความรัฐธรรมนูญตามความในมาตรา 177

การเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาตามมาตรา 132 เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะฟังความคิดเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนโดยไม่มีการลงมติในปัญหาที่อภิปราย

การให้ความเห็นชอบแก่หนังสือสัญญาตามความในมาตรา 154 เป็นกรณีเมื่อหนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

การแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญตามความในมาตรา 168 เป็นกรณีซึ่งรัฐสภาแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิในทางกฎหมายเข้าเป็นองค์ประกอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ โดยทุกครั้งที่มีการเลือกตั้งทั่วไป ให้รัฐสภาแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิใหม่ ภายใน 30 วันในสมัยประชุม นับแต่วันเปิดสมัยประชุมรัฐสภาครั้งแรก<sup>330</sup>

สำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามความในมาตรา 173 สมาชิกวุฒิสภาสามารถมีบทบาทในเรื่องดังกล่าวโดยการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การประชุมร่วมกันกับสภาผู้แทนในการพิจารณาและการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่ง ชั้นรับหลักการ ในวาระที่สอง ชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา และในวาระที่สามในการร่วมออกเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา

ในการตีความรัฐธรรมนูญตามความในมาตรา 177 เป็นกรณีที่มีปัญหาการตีความรัฐธรรมนูญอันอยู่ในวงงานของวุฒิสภา สภาผู้แทน หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาให้เป็นอำนาจของรัฐสภาที่จะตีความ และรัฐธรรมนูญให้ถือว่าการตีความของรัฐสภาเป็นเด็ดขาด

ทั้งนี้ นอกจากที่ปรากฏในมาตรา 137 ของรัฐธรรมนูญซึ่งได้กำหนดให้รัฐสภาประชุมร่วมกันแล้ว ยังมีกรณีรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้วุฒิสภามีบทบาทในฐานะรัฐสภา ได้แก่ การอนุมัติการ

<sup>330</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 170.

จ่ายเงินแผ่นดินโดยการให้ความเห็นชอบพระราชบัญญัติว่าด้วยงบประมาณ<sup>331</sup> การอนุมัติพระราชกำหนด<sup>332</sup>

ตลอดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 เป็นสมาชิกสภาแต่งตั้งรูปแบบสองสภาที่มีบทบาทมาพอสมควร เมื่อเทียบกับสมาชิกสภาแต่งตั้งรูปแบบสองสภาที่ผ่านมา เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 กำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา มีบทบาทที่สามารถควบคุมรัฐบาลได้แต่รัฐบาลก็แสวงหาผู้สนับสนุนจากสภาผู้แทนราษฎรได้สำหรับสมาชิกวุฒิสภาชุดนี้ดำรงตำแหน่งในห้วงเวลาที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ระหว่างวันที่ 23 มีนาคม 2492 ถึง วันที่ 29 พฤศจิกายน 2494 ได้มีบทบาทที่สำคัญ ได้แก่ การพิจารณากลับกรองร่างพระราชบัญญัติ จำนวน 60 ฉบับ ได้รับการประกาศใช้เป็นกฎหมาย จำนวน 35 ฉบับ ตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี จำนวน 35 กระทู้ และได้ขอ

<sup>331</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 127

“การจ่ายเงินแผ่นดิน จะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ เว้นแต่ในกรณีจำเป็นรีบด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นว่านี้ ต้องขออนุมัติจากรัฐสภาในโอกาสแรกที่พึงกระทำได้

คำอนุมัติของรัฐสภาให้ทำเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่อง หรือรวมลงไว้ในพระราชบัญญัติโอนเงินในงบประมาณหรือพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีถัดไป”

<sup>332</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 150

“ ในเหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน ในอันจะรักษาความปลอดภัยสาธารณะ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ และจะเรียกประชุมรัฐสภาให้ทันท่วงทีมิได้ก็ดี เมื่อกรณีเช่นว่านั้นเกิดขึ้นในระหว่างสภาผู้แทนถูกยุบก็ดี พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับตั้งเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้เสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาโดยไม่ชักช้า ถ้ารัฐสภาอนุมัติแล้ว พระราชกำหนดนั้นก็ให้มีผลเป็นพระราชบัญญัติต่อไป ถ้ารัฐสภาไม่อนุมัติ พระราชกำหนดนั้นก็ เป็นอันตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระทั่งกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

คำอนุมัติและไม่อนุมัติให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ”

#### รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 151

“ ในระหว่างสมัยประชุม ถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับการภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดินพระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับตั้งเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

พระราชกำหนดที่ได้ตราขึ้นตามความในวรรคก่อน จะต้องนำเสนอต่อรัฐสภาภายในสองวันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้นำบทบัญญัติมาตรา 150 วรรคสองและวรรคสามมาใช้บังคับโดยอนุโลม”

เปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาโดยไม่มีการลงมติ เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2494 เกี่ยวกับการที่รัฐบาลปราบกบฏอย่างรุนแรงเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2494 เป็นครั้งแรกและครั้งสุดท้ายของสมาชิกวุฒิสภา จึงสรุปได้ว่าในภาพรวมนั้น สมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มีบทบาทสำคัญยิ่งในการตอบโต้รัฐบาล เพราะสมาชิกวุฒิสภาถือว่าตนเองมิได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรี แต่ได้รับการแต่งตั้งจากประธานองคมนตรี<sup>333</sup>

นอกจากนี้ จากการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ได้กำหนดให้ในบทเฉพาะกาล มาตรา 181 ให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 เป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 และกำหนดเวลาแห่งสมาชิกภาพให้นับแต่วันที่ได้มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกชุดนั้น ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงได้แก่วุฒิสภาชุดที่แล้วซึ่งได้รับการแต่งตั้งสมัยรัฐบาล นายควง อภัยวงศ์ และมีวาระครบ 6 ปี และ 3 ปีแรกจะมีการจับฉลากออกครึ่งหนึ่งและแต่งตั้งเข้าไปแทนเท่า ๆ กัน<sup>334</sup>

ด้วยเหตุนี้ สมาชิกวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 จึงเป็นสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งจากนายควง อภัยวงศ์ ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ที่ได้ยกฐานะของวุฒิสภาให้สูงขึ้นไม่อยู่ภายใต้อำណัติของรัฐ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าวุฒิสภาจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามหลักเหตุผลของสภาสูงโดยอิสระ แต่เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาชุดนี้ไม่พอใจการเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นทุนเดิมอยู่แล้ว สมาชิกวุฒิสภาจึงอยู่บนพื้นฐานค่านึงถึงตัวบุคคลมากกว่าหลักการและคัดค้านรัฐบาลทุกวิถีทางเท่าที่อำนาจในรัฐธรรมนูญจะเปิดโอกาสให้สามารถใช้เป็นเครื่องมือตอบโต้ฝ่ายรัฐบาลได้ และเมื่อ จอมพล ป. พิบูลสงคราม แสวงอิทธิพลจากสภาผู้แทนราษฎรได้ วุฒิสภาก็เลยไม่ลงรอยกับสภาผู้แทนราษฎรอีก บทบาทของสมาชิกวุฒิสภาเช่นนี้ทำให้ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ต้องสนับสนุนให้ทหารก่อการรัฐประหารอีกใน พ.ศ. 2494<sup>335</sup> ดังจะได้กล่าวต่อไป

<sup>333</sup> ณรงค์ พ่วงพิศ และสุรวุฒิ ปัดไธสง, หน้า 365.

<sup>334</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 381.

<sup>335</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 381.

### 3.1.4 วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511

#### 3.1.4.1 ความเป็นมาและเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ

วันที่ 29 พฤศจิกายน 2494 จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้กระทำการรัฐประหาร โดยยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 และนำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยนามประเทศ พุทธศักราช 2482 และรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยบทเฉพาะกาล พุทธศักราช 2483 กลับมาใช้ใหม่ไปพลางก่อน โดยกำหนดให้ใช้ระบบสภาเดียวประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภทเช่นเดิมแต่ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่นี้ยังมีอยู่บางมาตรา ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ จึงได้มีการดำเนินการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับที่หกขึ้น คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 ขึ้น และประกาศใช้เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2495 โดยให้ใช้ระบบสภาเดียวประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภทเช่นเดิม<sup>336</sup>

ต่อมา เมื่อวันที่ 16 กันยายน พุทธศักราช 2500 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้กระทำการรัฐประหาร แต่ยังคงใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 โดยมีเงื่อนไขเพิ่มเติมซึ่งยังคงใช้ระบบสภาเดียวประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภทเช่นเดิม จนกระทั่ง จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้กระทำการรัฐประหารอีกครั้ง เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พุทธศักราช 2501 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 7 คือ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 ซึ่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 นี้เองได้กำหนดให้มี “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” ทำหน้าที่เป็นรัฐสภาปฏิบัติหน้าที่องค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 240 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง<sup>337</sup> และได้ดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้น ต่อมาได้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 8 ในสมัยรัฐบาล จอมพล ถนอม กิตติขจร เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พุทธศักราช 2511 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้นำระบบสองสภากลับมาใช้อีกครั้งหนึ่ง โดยกำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิทางวิชาการจำนวนสามในสี่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร<sup>338</sup>

**การดำเนินงานยกร่างและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ปรากฏตามคำปรารภของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยมีสาระสำคัญว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ 7 ได้ดำเนินการยกร่าง โดยสภาร่างได้ดำเนินการ**

<sup>336</sup> ภูมิ มูลศิลป์ และชมพูนุท ตั้งถาวร, หน้า 54.

<sup>337</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>338</sup> ภูมิ มูลศิลป์ และชมพูนุท ตั้งถาวร, หน้า 54. และณรงค์ พ่วงพิศ และสุรวุฒิ ปัดไธสง, หน้า 381.

โดยละเอียดถี่ถ้วน กล่าวคือ ได้ตั้งคณะกรรมการพิจารณาฟังความคิดเห็นประชาชนมีหน้าที่รวบรวม  
พิจารณาความคิดเห็นของประชาชน คณะกรรมการระเบียบวาระมีหน้าที่ค้นคว้าและรวบรวม  
หลักการสำคัญอันควรพิจารณา และคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญ  
และในการนี้เฉพาะหลักการสำคัญถือตามมติของสภา

ในการร่างรัฐธรรมนูญนี้ทั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องได้พิจารณา  
บทรัฐธรรมนูญที่มีมาแล้วในประเทศไทย กับทั้งบทบัญญัติของนานาประเทศประกอบด้วยแต่ความมุ่ง  
หมายโดยเฉพาะ คือ จะบัญญัติบทรัฐธรรมนูญให้เหมาะสมกับความต้องการของประเทศชาติ เพื่อให้  
ตั้งอยู่ในเสถียรภาพและความเจริญก้าวหน้าสืบไป

สภาร่างรัฐธรรมนูญลงมติกำหนดหลักการสำคัญเป็นการทั่วไปว่าประเทศไทยมีการปกครอง  
ระบอบประชาธิปไตย มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และได้กำหนดหลักการสำคัญในเรื่องอื่น ๆ เช่น  
เรื่องรูปรัฐสภา และเรื่องสัมพันธ์ภาพระหว่างรัฐสภากับคณะรัฐมนตรี กล่าวคือ ให้รัฐสภามีสองสภา  
สภาหนึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้ง อีกสภาหนึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่พระมหากษัตริย์  
ทรงแต่งตั้ง รัฐสภามีอำนาจทางนิติบัญญัติและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้ด้วยวิธีการตั้ง  
กระทู้ถามรัฐบาล เปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติ หรือเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

เมื่อรัฐสภามีอำนาจในทางนิติบัญญัติ และควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวแล้ว  
สภาร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาเห็นว่า เพื่อดุลแห่งอำนาจอันจะยังระบอบรัฐธรรมนูญให้ตั้งอยู่ใน  
เสถียรภาพ สมควรที่อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารจะแยกจากกันให้มากยิ่งขึ้น จึงได้ลง

มติในหลักการสำคัญว่า นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีอื่นซึ่งเป็นฝ่ายบริหารจะเป็นสมาชิก  
แห่งรัฐสภาในขณะเดียวกันไม่ได้

คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้ยกร่างรัฐธรรมนูญตามหลักการสำคัญซึ่งสภา  
ร่างรัฐธรรมนูญได้ลงมติไว้ และได้เสนอเพื่อให้สภาร่างรัฐธรรมนูญพิจารณา

สภาร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาเป็น 3 วาระ ในวาระที่ 1 ได้รับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณา ใน  
วาระที่ 2 ได้ตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนั้นกับคำ  
แปรญัตติ ภายใต้บังคับแห่งหลักการสำคัญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ลงมติไว้ และสภาร่างรัฐธรรมนูญ  
ได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว เริ่มต้นด้วยชื่อรัฐธรรมนูญ คำปรารภ  
แล้วเรียงตามลำดับมาตรา ในวาระที่ 3 ได้ลงมติให้เสนอร่างรัฐธรรมนูญนั้นต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญใน  
ฐานะรัฐสภา

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช 2511 เกี่ยวกับวุฒิสภาแล้ว เห็นได้ว่ามีเจตนารมณ์ที่แท้จริงของการแต่งตั้งสมาชิก

วุฒิสภาเพื่อให้การสนับสนุนและเป็นเครื่องมือของรัฐบาลอย่างแท้จริง จากที่ปรากฏในบทเฉพาะกาลที่กำหนดให้ ภายใน 15 วันนับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญนี้ พระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภามีจำนวน 120 คน เมื่อได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนแล้ว ให้เพิ่มหรือลดจำนวนสมาชิกวุฒิสภาให้มีจำนวนเท่าที่กำหนด ก่อนวันเปิดประชุมรัฐสภาครั้งแรก<sup>339</sup> ทั้งนี้ จอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาชุดนี้<sup>340</sup> กล่าวได้ว่า การแต่งตั้งวุฒิสภาชุดนี้เป็นการกระทำก่อนการมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ. 2511 แต่มามีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2512 ดังนั้น วุฒิสภาชุดนี้จึงทำหน้าที่นิติบัญญัติตั้งแต่แรกที่ยังไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร<sup>341</sup>

นอกจากนี้ เสียงในสภาผู้แทนราษฎรถึงแม้ว่าพรรคสหประชาไทย ซึ่งมีจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นหัวหน้าพรรค ได้เสียงมากที่สุด แต่ก็ไม่ได้เป็นเสียงข้างมากที่จะจัดตั้งรัฐบาลให้มีเสถียรภาพได้ ดังนั้น จึงสามารถอธิบายเจตนารมณ์ที่แท้จริงในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ได้ว่ารัฐบาลจึงต้องอาศัยฐานะทางการเมืองของสมาชิกวุฒิสภามาสนับสนุน<sup>342</sup> ในฐานะสภาที่สองที่มีขึ้นเพื่อค้ำจุนเสถียรภาพของรัฐบาล จึงไม่อาจคาดหวังการดำเนินงานด้านการกำกับท้วงหน่วงเหนี่ยวหรือตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารได้มากนัก

อาจกล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 กำหนดให้องค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติแยกออกจากอำนาจบริหารอย่างเด็ดขาดเป็นครั้งแรก โดยได้มีบทบัญญัติที่ไม่ให้รัฐมนตรีเป็นสมาชิกวุฒิสภาในเวลาเดียวกัน จึงเป็นการแยกไม่ให้สมาชิกวุฒิสภาเข้ามาเป็นรัฐมนตรี เพื่อให้ทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติแก่เพียงทางเดียว การแยกกันอย่างเด็ดขาดฝ่ายนิติบัญญัติและบริการได้ดำเนินไปเพียง 3 ปี ก็เกิดการยึดอำนาจในวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 โดยคณะทหาร หลังจากนั้นรัฐธรรมนูญที่มีตามมาก็ยอมให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นรัฐมนตรีได้ จนกระทั่งถึงรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จึงมีการบัญญัติอีกครั้งห้ามมิให้รัฐมนตรีเป็นสมาชิกวุฒิสภาในเวลาเดียวกัน<sup>343</sup> ดังจะอธิบายต่อไป

<sup>339</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 177.

<sup>340</sup> ณรงค์ พ่วงพิศ และสุรวุฒิ ปัดไธสง, หน้า 382.

<sup>341</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>342</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>343</sup> นรนิติ เศรษฐบุตร, การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทย, หน้า 179.

### 3.1.4.2 ที่มาและองค์ประกอบ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด และมีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ มีจำนวน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทน<sup>344</sup> มีวาระคราวละ 6 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ทั้งนี้ ในวาระเริ่มแรกเมื่อครบกำหนด 3 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งสมาชิกเป็นครั้งแรก ให้มีการจับฉลากเพื่อให้สมาชิกพ้นจากตำแหน่งเป็นจำนวนกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด<sup>345</sup>

### 3.1.4.3 บทบาทอำนาจหน้าที่

วุฒิสภามาตรามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มีอำนาจหน้าที่ค่อนข้างมากยิ่งขึ้นจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้า เช่น มีอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเช่นเดียวกันกับระบบงานนิติบัญญัติของสหรัฐอเมริกาที่สมาชิกวุฒิสภาสามารถเสนอร่างรัฐบัญญัติและริเริ่มกระบวนการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติในวุฒิสภาได้ นอกจากนี้ ยังกำหนดให้มีวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่นิติบัญญัติและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะได้ และมีการลงมติภายหลังการอภิปรายสิ้นสุดลงได้ นับได้ว่าโดยหลักการเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ได้ออกแบบให้วุฒิสภามีบทบาทมากขึ้นในด้านนิติบัญญัติและสามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้ดีพอสมควร

#### 3.1.4.3.1 บทบาทอำนาจหน้าที่ในการกลั่นกรอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับหนึ่งที่ให้อำนาจสมาชิกวุฒิสภา<sup>346</sup> ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ รวมถึงร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่มีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีด้วย

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ยังได้กำหนดให้กระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาสามารถเริ่มกระบวนการได้ทั้งในสภาผู้แทนและวุฒิสภาอันมีความคล้ายคลึงกับกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายของ “สหรัฐอเมริกา”

<sup>344</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 78

<sup>345</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 79

<sup>346</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 117.

ดังจะได้อธิบายต่อไปในบทที่ 4 กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 กำหนดให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีและร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทน ต่อสภาผู้แทน และร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกวุฒิสภาให้สามารถเริ่มเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาได้<sup>347</sup>

เมื่อสภาที่ได้รับการเสนอร่างพระราชบัญญัติได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอและลงมติให้ใช้ได้แล้ว จะเสนอร่างพระราชบัญญัติไปยังอีกสภาหนึ่งซึ่งต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานั้นให้เสร็จภายใน 60 วัน แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน ทั้งนี้เว้นแต่สภาผู้แทนหรือวุฒิสภาที่เสนอร่างพระราชบัญญัติมานั้นจะได้ลงมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นพิเศษ ในกรณีหากถ้าวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนไม่ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้เสร็จภายในกำหนดเวลาที่กล่าวมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ให้ถือว่าวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น<sup>348</sup>

เมื่อวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว มีกระบวนการต่อไปดังนี้<sup>349</sup>

(1) ถ้าเห็นชอบด้วยกับสภาที่เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นมาก็ให้ดำเนินการต่อไป

(2) ถ้าไม่เห็นชอบด้วยกับสภาที่เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นมา ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนเสนอมา ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน และส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทน ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาเสนอมา ก็ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นตกไป

(3) ถ้าแก้ไขเพิ่มเติม ก็ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติตามที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาที่เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นมา โดยให้สภาทั้งสองต่างตั้งบุคคลที่เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนที่เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นกำหนดประกอบเป็น “คณะกรรมการร่วมกัน” เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น แล้วให้คณะกรรมการร่วมกันนั้นรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วนั้น ก็ให้ดำเนินการทูลเกล้าฯ ต่อไป หากสภาใดสภาหนึ่งไม่

<sup>347</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 118.

<sup>348</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 119.

<sup>349</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 120.

เห็นชอบด้วย ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทน ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา ก็ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นตกไป

ในกรณีที่ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติไว้นั้น สภาผู้แทนอาจกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ เมื่อเวลา 1 ปีได้ล่วงพ้นไปนับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัติกลับคืนมายังสภาผู้แทน หากร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนอาจกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที ทั้งนี้ ถ้าสภาผู้แทนลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการธิการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาแล้ว ก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และให้ดำเนินการทูลเกล้าฯต่อไป<sup>350</sup>

อาจกล่าวได้ว่า แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 จะให้อำนาจของวุฒิสภาในการริเริ่มการเสนอร่างพระราชบัญญัติได้เองและเริ่มกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติได้โดยเสนอต่อวุฒิสภาเป็นสภาแรกก็ตาม แต่ก็ยังพิจารณาได้ว่าวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ยังมีบทบาทเป็นเพียง “สภายับยั้ง” เท่านั้น เนื่องจากหากเป็นกรณีที่วุฒิสภาในฐานะสภาที่สองในกระบวนการนิติบัญญัติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนหรือคณะรัฐมนตรีเสนอ ก็มีผลเป็นเพียงการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติเท่านั้น แต่หากเป็นกรณีที่ สภาผู้แทนไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกวุฒิสภา ร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นกลับเป็นอันตกไปทีเดียว

#### 3.1.4.3.2 บทบาทอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 กำหนดให้วุฒิสภาและสภาผู้แทนมีอำนาจควบคุมราชการแผ่นดิน<sup>351</sup> และได้พยายามแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติของออกจากฝ่ายบริหาร เช่นการกำหนดให้รัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนในขณะเดียวกันมิได้ อันมีที่มาจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 23 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “ตำแหน่งของสมาชิกของรัฐบาลจะต้องมิใช่ผู้ที่เป็นสมาชิกรัฐสภา”<sup>352</sup> ทั้งนี้ หากกล่าวเฉพาะถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบหรือการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มีดังต่อไปนี้

<sup>350</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 121.

<sup>351</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 125.

<sup>352</sup> มานิตย์ จุมปา, "เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “พัฒนาการรัฐธรรมนูญไทย.” หน้า

### ก. การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี

สมาชิกวุฒิสภาทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน<sup>353</sup>

### ข. การเข้าชื่อเสนอญัตติขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมวุฒิสภา

สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนไม่ต่ำกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอให้เปิดอภิปรายทั่วไป ในที่ประชุมวุฒิสภา เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้ โดยให้ยื่นต่อประธานวุฒิสภาเพื่อแจ้งไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อกำหนดเวลาสำหรับการเปิดอภิปรายทั่วไป ซึ่งต้องไม่ช้ากว่า 30 วันนับแต่วันที่นายกรัฐมนตรีได้รับแจ้ง แต่คณะรัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะขอให้ระงับการเปิดอภิปรายทั่วไปนั้นเสียได้ เมื่อเห็นว่าเป็นเรื่องที่ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน<sup>354</sup>

ค. เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะ

สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่ต่ำกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภามีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะได้ ทั้งนี้ การเปิดอภิปรายทั่วไปตามญัตติดังกล่าวจะต้องกระทำในที่ประชุมรัฐสภา เมื่อการเปิดอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลง โดยมีใช้ด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไปให้ “ที่ประชุมรัฐสภา” ลงมติ “ไว้วางใจ” หรือ “ไม่ไว้วางใจ” โดยกระทำในวันอื่นที่มีใช้วันที่การอภิปรายสิ้นสุด<sup>355</sup> จึงพิจารณาได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 เปิดโอกาสให้สมาชิกวุฒิสภาแต่เพียงสภาเดียวก็สามารถเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจได้ แต่การลงมติตามญัตติดังกล่าวต้องกระทำโดยสมาชิกของทั้งสองสภาร่วมกันในที่ประชุมรัฐสภาตามที่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 142 ได้กำหนดหลักการให้ในการบริหารราชการแผ่นดิน นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีผู้ได้รับแต่งตั้งให้ว่าการกระทรวงต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาในหน้าที่ของตน และรัฐมนตรีทุกคนต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี

ง. การตั้งคณะกรรมการ

<sup>353</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 126.

<sup>354</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 127.

<sup>355</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 128

วุฒิสภาอำนาจเลือกสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องใด ๆ อันอยู่ในวงงานของวุฒิสภา แล้วรายงานต่อสภา ได้โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการที่กล่าวนี้ย่อมมีอำนาจเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในการที่กระทำหรือเรื่องที่พิจารณาอยู่นั้นได้ และมีเอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย<sup>356</sup>

### 3.1.4.3.3 บทบาทอำนาจหน้าที่ในฐานะรัฐสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 กำหนดให้วุฒิสภามีบทบาทอำนาจหน้าที่ในฐานะรัฐสภา โดยกำหนดให้รัฐสภาประชุมร่วมกันในการให้ความเห็นชอบในการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ การปฏิญาณตนของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภา การให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติใหม่ การเปิดประชุมรัฐสภาครั้งแรก การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะ เพื่อฟังความคิดเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทน การแถลงนโยบายเมื่อจะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินต่อรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติไว้วางใจ การให้ความยินยอมในการประกาศสงคราม การให้ความเห็นชอบแก่อนุสัญญา การแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การตีความรัฐธรรมนูญ การให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้และเลิกใช้อำนาจนิติบัญญัติทางคณะรัฐมนตรี<sup>357</sup>

นอกจากที่กล่าวไว้ข้างต้น วุฒิสภายังมีบทบาทในฐานะรัฐสภา ในการอนุมัติการจ่ายเงินแผ่นดิน ในการให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ<sup>358</sup> การอนุมัติพระราชกำหนด<sup>359</sup> เช่นเดียวกับกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 นับเป็นฉบับที่ 2 ที่ยกร่างขึ้นโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ฉบับแรกได้แก่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492) ทำให้เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญได้จัดทำโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญจะมีเวลาในการดำเนินการอย่างรอบคอบ จึงมีบทบัญญัติมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่น อนึ่ง รัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้เวลาร่างนานที่สุดถึง 9 ปี นอกจากนี้ยังนับเป็นครั้งแรกที่มีการบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ให้สมาชิกวุฒิสภาสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายคนหรือทั้งคณะ

<sup>356</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 131.

<sup>357</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 134.

<sup>358</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 124.

<sup>359</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 146 และมาตรา 147.

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 แล้วพบว่า อำนาจของวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งมีลักษณะที่ค่อนข้างทัดเทียมกับสมาชิกสภาผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้ง<sup>360</sup>

สำหรับบทบาทของสมาชิกวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากจอมพล ถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี เมื่อศึกษาแล้ว กลับพบว่า **บทบาทของสมาชิกวุฒิสภาชุดนี้นับว่ามีน้อยมาก** กล่าวคือ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ไม่ค่อยมีการซักถามหรืออภิปรายอำนาจของรัฐบาลได้อย่างชัดเจน และในด้านการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินนั้นมีการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีเพียง 1 กระทู้ เท่านั้น<sup>361</sup> ทั้งที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มีบทบัญญัติในส่วนที่ให้อำนาจของวุฒิสภาไว้อย่างกว้างขวางกว่ารัฐธรรมนูญฉบับใด ๆ ทั้งในด้านการพิจารณากลับกรองกฎหมายและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

### 3.1.5 วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

#### 3.1.5.1 ความเป็นมาและเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มีความเป็นมาและเจตนารมณ์อันทราบได้จากคำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มีสาระสำคัญว่า นับแต่วาระที่ประเทศไทยใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 1 เป็นเวลา 40 ปีเศษ เหตุการณ์บ้านเมืองได้ผันแปรไปเป็นเหตุให้ต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือประกาศใช้รัฐธรรมนูญขึ้นใหม่หลายคราว และในบางครั้งก็จำเป็นต้องใช้รัฐธรรมนูญการปกครองประเทศเป็นการชั่วคราว เพื่อรอเวลาที่จะร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรให้เสร็จ ทำให้การบริหารประเทศในขณะนั้นมิได้เป็นไปตามครรลองแห่งระบอบประชาธิปไตยตามควร อย่างไรก็ตาม เมื่อกาลเวลาล่วงมา ประชาชนได้รับการศึกษาอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น มีความรู้และความคิดอ่านทางการเมืองดีขึ้นจึงมีความตื่นตัวและปรารถนาที่จะมีส่วนร่วมในเสี่ยงในการปกครองประเทศด้วยตนเองขึ้นเป็นลำดับ ทั้งประชาชนไม่พึงพอใจในการบริหารราชการแผ่นดินอยู่ด้วย จนนำไปสู่เหตุการณ์ในวันที่ 13 และ 14 ตุลาคม 2516 ได้มีการเรียกร้องให้มีรัฐธรรมนูญโดยเร็วที่สุด นักเรียน นิสิตนักศึกษา ประชาชน และหนังสือพิมพ์ได้มีส่วนร่วมสำคัญในการแสดงประชามติอันแรงกล้าในเรื่องนี้ และในการแสดงประชามติครั้งนั้นได้มีผู้คนเสียชีวิตและเลือดเนื้อไปเป็นจำนวน

<sup>360</sup>มานิตย์ จุมปา, เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “พัฒนาการรัฐธรรมนูญไทย” หน้า 32.

<sup>361</sup>ณรงค์ พ่วงพิศ และสุรวุฒิ ปัดไธสง, หน้า 365.

มิใช่น้อยและนับว่าเป็นวิกฤตการณ์ทางการเมืองครั้งสำคัญอันเป็นผลทำให้คณะรัฐบาลในยุคนั้น จำต้องกราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่ง และมีการแต่งตั้งคณะรัฐบาลใหม่ขึ้นแทน

เพื่ออนุวัติตามความปรารถนาของมหาชนในครั้งนั้น คณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้ง กรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร เมื่อร่างเสร็จ คณะรัฐมนตรี พิจารณาแล้วก็ได้นำร่างรัฐธรรมนูญนั้นเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ได้ทรงพระกรุณา โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งขึ้นจากสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ก็ได้จัดตั้ง คณะกรรมการวิสามัญขึ้น คณะหนึ่ง เพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อคณะกรรมการคณะนี้พิจารณาแล้วก็ได้อเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาอีกชั้นหนึ่ง

ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนี้ “คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ” ซึ่ง คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ได้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนตลอดมา เพื่อที่จะให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้มี เจตนารมณ์สมดังความปรารถนาของประชาชน

เจตนารมณ์ของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์การฝ่ายนิติ บัญญัติได้แก่ จักตรากฎหมายขึ้นใช้เพื่อความเป็นธรรมในสังคม จักใช้มาตรการทั้งปวงในอันที่จะขจัด ความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคมให้ลดน้อยลงเป็นลำดับ จักร่วมกันบำบัดทุกข์บำรุงสุขและจักพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของราษฎรโดยทั่วหน้าและอย่างเสมอภาค และจักดำรงไว้ซึ่งหลักนิติธรรม เพื่อให้ราษฎรได้รับความยุติธรรมอย่างทั่วถึง

คำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ค่อนข้างยาว เพราะเป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นหลังเหตุการณ์ “วันมหาวิปโยค” และเป็นครั้งแรกที่มีการเขียนถึง เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญไว้ชัดเจนในคำปรารภ<sup>362</sup>

### 3.1.5.2 ที่มาและองค์ประกอบ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 กำหนดให้วุฒิสภา ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 100 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งอายุ ไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ มีวาระ 6 ปี โดยมีประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนอง พระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา และในวาระเริ่มแรก เมื่อครบกำหนด 3 ปี ให้สมาชิกออก จากตำแหน่งเป็นจำนวนกึ่งหนึ่งโดยวิธีจับสลาก<sup>363</sup> โดยห้ามสมาชิกวุฒิสภาเป็นข้าราชการซึ่งมี

<sup>362</sup>มานิตย์ จุมปา, เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “พัฒนาการรัฐธรรมนูญไทย” หน้า 39.

<sup>363</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 107 และมาตรา 108.

ตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด<sup>364</sup>

ทั้งนี้ แต่เดิม จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ได้กำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ประเด็นนี้จึงนับเป็นความแตกต่างกว่าการตั้งสมาชิกวุฒิสภาในครั้งอื่น ๆ ที่ให้นายกรัฐมนตรีบ้าง หรือหัวหน้าคณะทหารบ้าง ที่เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการครั้งที่สอง และได้เอาแนวทางมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ซึ่งบัญญัติไว้คล้ายกัน ซึ่งอาจเป็นความคิดที่ว่า “ประธานองคมนตรี” เป็นคนกลางที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับการเมือง<sup>365</sup>

แต่มาตรา 107 ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ได้รับการแก้ไขต่อมา ก่อนที่จะมีการปฏิบัติจริงเพราะการปฏิบัติจริงคือการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้น ในบทเฉพาะกาล มาตรา 232<sup>366</sup> ได้ระบุว่า จะมีการแต่งตั้งในวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร<sup>367</sup> โดยการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับนี้ในประเด็นเรื่องผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เกิดจากการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 แต่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ราชเลขาธิการเชิญบันทึกพระราชกระแสพระราชทานมายังประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีความตอนหนึ่งว่า “(2) ตามมาตรา 107 วรรคสอง แห่งร่างรัฐธรรมนูญนี้บัญญัติให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้น ไม่ทรงเห็นด้วยเป็นอย่างยิ่ง เพราะประธานองคมนตรีเป็นผู้ที่พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งตามพระราชอัธยาศัย ตามความในมาตรา 16 เป็นการขัดกับหลักที่ว่า พระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือการเมือง (ในระบอบประชาธิปไตย) ทั้งยังจะทำให้ประธานองคมนตรีอยู่ในสภาพเหมือนเป็นองค์กรทางการเมืองซึ่งขัดกับมาตรา 17 ด้วย”<sup>368</sup> ต่อมาจึงได้มีการแก้ไขในประเด็นนี้โดยการประกาศใช้ **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2518** โดยในมาตรา 3 ที่มีสาระสำคัญในการยกเลิกความในมาตรา 107 เดิม แล้วกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาแทนประธานองคมนตรี

<sup>364</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา มาตรา 102.

<sup>365</sup> นรนิติ เศรษฐบุตร, การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทย, หน้า 88.

<sup>366</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 232

“ในวาระเริ่มแรก พระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ในวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 233”

<sup>367</sup> นรนิติ เศรษฐบุตร, การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทย, หน้า 88.

<sup>368</sup> มานิตย์ จุมปา, เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “พัฒนาการรัฐธรรมนูญไทย” หน้า 40.

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 นั้น มาตรา 233 ระบุอีกว่าต้องทำ “ให้เสร็จสิ้นภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญนี้” ในเมื่อรัฐธรรมนูญ ประกาศใช้วันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2517 การเลือกตั้งทั่วไปก็ต้องมีขึ้นภายในวันที่ 7 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2518 และในความเป็นจริงรัฐบาลได้กำหนดจัดการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นในวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2518<sup>369</sup>

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ได้สำเร็จในวันที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2518 โดยมีเป้าหมายสำคัญที่มาตรา 107 และในการแก้ไขก็โยงแก้ทั้งมาตรา 107 และมาตรา 110 เดิมเสียใหม่เป็นมาตรา 107 และมาตรา 110 ใหม่ โดยเฉพาะมาตรา 107 ใหม่ นั้นขอยกมาให้ดูดังนี้

“ มาตรา 107 วุฒิสภา ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนหนึ่งร้อยคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน มีคุณสมบัติตามมาตรา 117 (1) และมีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบปีบริบูรณ์ทั้งไม่เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 116 และมาตรา 118

ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา”

นับเป็นการแก้ที่เห็นได้ชัดว่า การตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นเรื่องที่นายกรัฐมนตรีผู้เป็นนักการเมืองต้องรับผิดชอบเพราะเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ<sup>370</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ยังได้มีกำหนดไว้ในมาตรา 96 ให้ “ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา และในมาตรา 177 ก็ “ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตั้งนายกรัฐมนตรี” อันเป็นการแสดงให้เห็นว่าอำนาจหลักทางนิติบัญญัติ และการได้มาซึ่งรัฐบาลนั้นเป็นเรื่องของสภาที่มาจากกาเลือกตั้ง<sup>371</sup>

โดยที่การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เกิดขึ้นภายหลัง “เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516” ซึ่งมีกระแสความต้องการประชาธิปไตยอย่างสูง ดังนั้น จึงมีการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากกาแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มีเพียง 100 คนเท่านั้น มีที่มาจากพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้ง โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ สมาชิกวุฒิสภาจะเป็นข้าราชการประจำไม่ได้ ทั้งนี้เพื่อมิให้วุฒิสภาถูกครอบงำโดยผ่านฝ่ายบริหารเช่นในอดีต ภายหลังเมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2518 มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสิ้น 269 คน เมื่อพิจารณาสัดส่วนของสมาชิกวุฒิสภากับ

<sup>369</sup> นรนิติ เศรษฐบุตร, การเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยของไทย, หน้า 88.

<sup>370</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 89.

<sup>371</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 89.

สภาผู้แทนราษฎรภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ปรากฏว่าเป็นอัตราส่วนที่นับว่าค่อนข้างน้อย เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมา<sup>372</sup>

ด้วยเหตุนี้ การแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 จึงแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์อันแท้จริงในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาว่า ต้องการให้สมาชิกวุฒิสภาชุดนี้เป็นสมาชิกของ “สภายับยั้ง” และ “สภาถ่วงดุล” อย่างแท้จริง นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาด้านอาชีพของสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการแต่งตั้ง ปรากฏว่ามีที่มาจาก บุคคลกลุ่มอาชีพ และมีลักษณะกระจายตัวมากกว่าวุฒิสภาชุดอื่น ๆ คือ เป็นกลุ่มอาชีพอิสระจำนวนมากที่สุด ถึงร้อยละ 39 ขณะที่มาจากข้าราชการประจำที่ลาออกเพียงร้อยละ 1 เท่านั้น<sup>373</sup>

### 3.1.5.3 บทบาทอำนาจหน้าที่

#### 3.1.5.3.1 บทบาทอำนาจหน้าที่ในการกลั่นกรอง

วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มีอำนาจหน้าที่ในการกลั่นกรอง โดยการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับการเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร เหมือนกับอำนาจของวุฒิสภาในด้านการกลั่นกรองกฎหมายก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511

ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ สมาชิกวุฒิสภาไม่มีอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้เฉพาะแต่คณะรัฐมนตรี และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เท่านั้นที่มีอำนาจในส่วนนี้<sup>374</sup>

กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเริ่มต้นขึ้นโดยเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ก่อน<sup>375</sup> จากนั้น เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติและลงมติเห็นชอบแล้ว จะเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา วุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานั้นให้เสร็จภายใน 60 วัน แต่หากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน ถ้าวุฒิสภาไม่ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้เสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น<sup>376</sup>

<sup>372</sup> ณรงค์ พ่วงพิศ และสุรวุฒิ ปัดไธสง, หน้า 382.

<sup>373</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>374</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 146

<sup>375</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 147

<sup>376</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 148.

เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว ในกรณีวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรย่อมมีผลเป็นการยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน และส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าแก้ไขเพิ่มเติม ก็ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติตามที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร แล้วให้สภาทั้งสองแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น แล้วเสนอต่อสภาต่อไป หากสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อนเช่นกัน<sup>377</sup> ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัติที่ได้ยับยั้งไว้ข้างต้นนั้น สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ภายหลังจากระยะเวลา 180 วันนับแต่วันที่วุฒิสภาได้ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร หากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินสามารถยกขึ้นพิจารณาได้ทันที ในประเด็นนี้จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจสภาผู้แทนราษฎรในการเป็นสภาที่มีอำนาจยื่นร่างพระราชบัญญัติที่ได้ถูกยับยั้ง กล่าวคือ หากสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาแล้ว ก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาโดยปริยาย<sup>378</sup>

### 3.1.5.3.2 บทบาทอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ

แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 จะกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่บทบาทอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบฝ่ายบริหารก็ได้ลดน้อยลงจากที่วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 และฉบับก่อนหน้าหลายประการด้วยกันเช่นในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ วุฒิสภาไม่มีอำนาจในการเสนอญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจอีกต่อไปโดยกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรแต่เพียงสภาเดียวที่มีอำนาจในการเสนอญัตติและลงมติไม่ไว้วางใจ<sup>379</sup> นอกจากนี้ ยังเป็นครั้งแรกที่มีการตั้ง “ผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา” ขึ้นเพื่อเสริมบทบาทของรัฐสภาในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร โดยมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการรับจ่ายเงินของแผ่นดิน และการรับจ่ายเงินและทรัพย์สินของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งของท้องถิ่นและหน่วยงานอื่น ๆ

380

สำหรับในประการอื่น ๆ วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มีอำนาจหน้าที่หลักที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบฝ่ายบริหารเพียง 2 ประการ กล่าวคือ

<sup>377</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 149.

<sup>378</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 150.

<sup>379</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 159 .

<sup>380</sup> มานิตย์ จุมปา, เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “พัฒนาการรัฐธรรมนูญไทย”, หน้า

### ก. การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี

สมาชิกวุฒิสภาทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ในที่ประชุมวุฒิสภาได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน<sup>381</sup>

### ข. การตั้งคณะกรรมการ

วุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญเพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมการมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ ทั้งนี้เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำหน้าที่ด้วย<sup>382</sup>

#### 3.1.5.3.3 บทบาทอำนาจหน้าที่ในฐานะรัฐสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย<sup>383</sup> และวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ<sup>384</sup>จึงเป็นที่มาให้วุฒิสภานั้นแม้จะมีที่มาจากการแต่งตั้งก็มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในฐานะรัฐสภาอยู่หลายประการด้วยกัน อย่างไรก็ตามในด้านความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับรัฐสภา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ยังคงกำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายเพื่อขอความไว้วางใจต่อสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นทั้งภายหลังจากได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ถ้ามีพฤติการณ์ที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควร คณะรัฐมนตรีจะขอให้สภาผู้แทนราษฎรยืนยันความไว้วางใจอีกก็ได้<sup>385</sup> อันเป็นการลดบทบาทของวุฒิสภาจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนดังกล่าวมาแล้วและเพิ่มบทบาทและความสัมพันธ์ของสภาผู้แทนราษฎรที่มาจาก การเลือกตั้งที่มีต่อฝ่ายบริหารมากยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จากการกำหนดให้นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการกำหนดสัดส่วนให้

<sup>381</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 157.

<sup>382</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 161.

<sup>383</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 127.

<sup>384</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 156.

<sup>385</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 183 และมาตรา 184.

รัฐมนตรีไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนรัฐมนตรีทั้งหมดจะต้องเป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นครั้งแรก<sup>386</sup>

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 กำหนดให้ในกรณีต่อไปนี ให้วุฒิสภากับสภาผู้แทนราษฎรประชุมร่วมกัน<sup>387</sup>

- (1) การให้ความเห็นชอบในการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์
- (2) การปฏิญาณตนของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภา
- (3) การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช

2467

- (4) การให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ
- (5) การพิจาราร่างพระราชบัญญัติใหม่
- (6) การให้ความเห็นชอบในการปิดสมัยประชุม
- (7) การเปิดประชุมรัฐสภา
- (8) การตีความรัฐธรรมนูญ
- (9) การแต่งตั้งและการให้ผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภาพ้นจากตำแหน่ง
- (10) การตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาสอบสวนรายงานของผู้ตรวจเงิน

แผ่นดินของรัฐสภา

- (11) การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ
- (12) การให้ความเห็นชอบในการประกาศใช้กฎอัยการศึก
- (13) การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม
- (14) การให้ความเห็นชอบแก่หนังสือสัญญาและสนธิสัญญา
- (15) การแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญ
- (16) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

นอกจากที่ปรากฏข้างต้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ได้กำหนดให้วุฒิสภามีบทบาทอำนาจหน้าที่ในฐานะรัฐสภา ดังนี้

<sup>386</sup>มานิตย์ จุมปา, เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “พัฒนาการรัฐธรรมนูญไทย” หน้า 37.

<sup>387</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 165.

ก. ในการร่วมพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน<sup>388</sup> โดยวุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบภายใน 15 วันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณนั้นมาถึงวุฒิสภา กรณีหากวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วย สภาผู้แทนราษฎรยังคงมีสิทธิในการยื่นร่างพระราชบัญญัติและนำขึ้นทูลเกล้าได้<sup>389</sup>

ข. การอนุมัติพระราชกำหนด ในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน ในอันจะรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ หรือ มีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับการภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับ เพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน ซึ่งคณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาเพื่ออนุมัติ ในกรณีหากวุฒิสภาไม่อนุมัติ สภาผู้แทนราษฎรสามารถยื่นยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดได้<sup>390</sup>

อย่างไรก็ตาม สมาชิกวุฒิสภาชุดนี้แทบจะไม่มีบทบาทในการควบคุมรัฐบาลเลย เพราะรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดเอาไว้ ประกอบกับขณะนั้นรัฐบาลหลัง 14 ตุลาคม 2516 กำลังเผชิญหน้ากับเสถียรภาพที่ไม่มั่นคง เพราะเป็นรัฐบาลพรรคผสมหลายพรรค มีการยุบสภาและมีการเลือกตั้งใหม่ เพราะรัฐบาลประสบปัญหาบทบาทของสมาชิกสภา ดังนั้นวุฒิสภาจึงมีบทบาทในการสนับสนุนรัฐบาลเพื่อเสถียรภาพของรัฐบาลเอง<sup>391</sup> นอกจากนี้ ถึงแม้จะมีความเป็นอิสระไม่ตกอยู่ภายใต้การครอบงำของฝ่ายรัฐบาล เพราะไม่มีข้าราชการประจำเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภา และดำรงอยู่ท่ามกลางบรรยากาศทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย แต่เนื่องจากรัฐบาลเองก็ต้องดำเนินนโยบายเสถียรภาพบ่อยครั้ง ทำให้สมาชิกวุฒิสภาชุดนี้ค่อนข้างจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเห็นอกเห็นใจรัฐบาล<sup>392</sup>

บทบาทของสมาชิกวุฒิสภาชุดนี้ โดยสรุปก็คือ มีการพิจารณาพระราชบัญญัติ 23 ฉบับ ผ่านการพิจารณาเพียง 15 ฉบับ และมีการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีจำนวน 6 กระทู้ ดังนั้นสมาชิกวุฒิสภาชุดนี้จึงไม่มีบทบาทสำคัญ นอกจากสนับสนุนรัฐบาลเท่านั้น<sup>393</sup> อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ได้รับการยกย่องว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ดีที่สุด

<sup>388</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517, มาตรา 153.

<sup>389</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 154.

<sup>390</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 190 และมาตรา 191.

<sup>391</sup> ณรงค์ พ่วงพิศ และสุรวุฒิ ปัดไธสง, หน้า 366.

<sup>392</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 383.

<sup>393</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 366.

ก่อนจะมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่ใช้บังคับได้เพียง 2 ปี ก็เกิดการรัฐประหารในวันที่ 6 ตุลาคม 2519<sup>394</sup>

### 3.1.6 วุฒิสภามาตรฐานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

#### 3.1.6.1 ความเป็นมาและเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ

ที่มาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มีขึ้นโดยที่ภายหลังเกิดการรัฐประหาร เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2520 ได้มีการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 ต่อมาได้มีการแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่สภานิติบัญญัติและร่างรัฐธรรมนูญขึ้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 จึงเป็นฐานที่มาให้คณะรัฐมนตรีชุดที่มี พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี ดำรงตำแหน่งภายหลังการรัฐประหารหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว<sup>395</sup>

สำหรับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 นั้น หากพิจารณาจากสาระสำคัญของคำปรารภรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ก็ยังมีได้พบเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับวุฒิสภาที่ชัดเจน ดังนั้นจึงต้องพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับวุฒิสภาและแนวทางการบังคับใช้รัฐธรรมนูญเพื่อทราบถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต่อไป

#### 3.1.6.2 ที่มาและองค์ประกอบ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 กำหนดรูปแบบสภาเป็นแบบสองสภา คือสภาผู้แทนราษฎรและโดยมีวุฒิสภาอันมีที่มาทั้งหมดจากการแต่งตั้ง กล่าวคือรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ และไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองหนึ่งพรรคการเมืองใด มีจำนวนไม่เกิน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร<sup>396</sup> มีวาระ 6 ปี ในวาระเริ่มแรกเมื่อครบ 2 ปี ให้สมาชิกออกจากตำแหน่งเป็นจำนวน 1 ใน 3 ของจำนวนทั้งหมดโดยวิธีจับสลาก<sup>397</sup>

<sup>394</sup> มานิตย์ จุมปา, เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “พัฒนาการรัฐธรรมนูญไทย” หน้า 41.

<sup>395</sup> ณรงค์ พ่วงพิศ และสุรวุฒิ ปัดไธสง, หน้า 383.

<sup>396</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 84

<sup>397</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 85

สมาชิกวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ มิได้ระบุเอาไว้เป็นการเฉพาะว่าผู้ใดจะเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ในทางปฏิบัติจึงเป็นการมอบอำนาจให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้คัดเลือก และแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาได้ ข้าราชการประจำก็เป็นรัฐมนตรีได้ เป็นวุฒิสมาชิกก็ได้ จำนวนสมาชิกสูงถึง 3 ใน 4 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขณะเดียวกันเปิดทางให้ข้าราชการประจำเป็นข้าราชการการเมืองได้<sup>398</sup>

ในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาชุดแรกภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ เมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2522 ปรากฏว่ารัฐบาลได้แต่งตั้งข้าราชการประจำ (ทหาร) เป็นสมาชิกวุฒิสภาอีกตำแหน่งหนึ่งเป็นจำนวนมากถึงร้อยละ 80 และถ้ารวมกับข้าราชการบำนาญและพนักงานรัฐวิสาหกิจ สมาชิกวุฒิสภาชุดนี้ประกอบด้วยข้าราชการถึงร้อยละ 88.44 สะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งนี้ เพื่อให้วุฒิสภาอยู่ใต้อาณัติของฝ่ายรัฐบาลนั่นเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังที่พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ต้องกลับมาเป็นนายกรัฐมนตรี ภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521<sup>399</sup>

อย่างไรก็ตาม วุฒิสภาชุดนี้ต่อมาก็หันไปสนับสนุนพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และผู้บัญชาการทหารบก ให้เป็นนายกรัฐมนตรีคนใหม่ ทำให้พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ต้องตัดสินใจลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี<sup>400</sup>

### 3.1.6.3 บทบาทอำนาจหน้าที่

#### 3.1.6.3.1 บทบาทอำนาจหน้าที่ในการกลั่นกรอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 กำหนดให้วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีอำนาจหน้าที่ในการกลั่นกรองโดยการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแล้วเช่นรัฐธรรมนูญฉบับก่อน

รัฐธรรมนูญกำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติจำต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน<sup>401</sup> โดยคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ มีข้อสำคัญคือการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะกระทำได้เมื่อพรรคการเมืองที่

<sup>398</sup> ณรงค์ พ่วงพิศ และสุรวุฒิ ปัดไธสง, หน้า 383.

<sup>399</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>400</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>401</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 126.

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้หนึ่งสังกัดมีมติให้เสนอได้ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองนั้นไม่น้อยกว่า 20 คนรับรองอีกด้วย อันถือเป็นการให้ความสำคัญต่อพรรคการเมืองเป็นอย่างมาก<sup>402</sup>

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติและลงมติเห็นชอบแล้ว จะเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา วุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานั้นให้เสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา กรณีหากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินต้องพิจารณาให้เสร็จ ภายใน 30 วัน ทั้งนี้ เว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรจะได้ลงมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นพิเศษ ถ้าวุฒิสภาไม่ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้เสร็จภายในกำหนดเวลาที่กล่าว ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น<sup>403</sup>

เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว กรณีถ้าไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร มีผลเป็นการยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน และส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร กรณีหากมีการแก้ไขเพิ่มเติม ก็ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติตามที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร และตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น แล้วรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาทั้งสอง หากสภาใดสภาหนึ่งยังไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน<sup>404</sup> ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ยังคงให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาได้ อันเป็นผลให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา<sup>405</sup>

### 3.1.6.3.2 บทบาทอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ได้กำหนดให้วุฒิสภามีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบฝ่ายบริหารในลักษณะเดียวกับกับวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญอื่นที่มีที่มาจากการแต่งตั้งและเจตนารมณ์ที่แท้จริงในการเป็นสภาที่สองสำหรับค้ำจุนฝ่ายบริหาร อันบทบาทด้านการตรวจสอบไม่น่าจะส่งผลต่อการตัดสินใจดำเนินนโยบายของฝ่ายบริหารได้ เนื่องด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ได้กำหนดให้ในการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน และต้องรับผิดชอบต่อ

<sup>402</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 125.

<sup>403</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 127.

<sup>404</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 128.

<sup>405</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 129.

ร่วมกันต่อสภาผู้แทนราษฎรในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี<sup>406</sup> ดังนั้น การกำหนดอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในด้านการตรวจสอบฝ่ายบริหารค่อนข้างจำกัด เพียง 2 ประการ ได้แก่

#### ก. การตั้งกระทู้ถาม

ในที่ประชุมวุฒิสภา สมาชิกวุฒิสภาทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน<sup>407</sup>

#### ข. การตั้งคณะกรรมการ

วุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกวุฒิสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญเพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ตามที่สภามอบหมายแล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมการที่กล่าวนี้มีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้<sup>408</sup>

#### 3.1.6.3.3 บทบาทอำนาจหน้าที่ในฐานะรัฐสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 กำหนดให้ทั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย<sup>409</sup> และวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ย่อมมีอำนาจหน้าที่ในฐานะรัฐสภา โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ในกรณีต่อไปนี้ ให้รัฐสภาประชุมร่วมกัน<sup>410</sup>

- (1) การให้ความเห็นชอบในการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์
- (2) การปฏิญาณตนของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภา
- (3) การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระเบียบว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์พระพุทศักราช 2467
- (4) การให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ
- (5) การพิจาราร่างพระราชบัญญัติใหม่

<sup>406</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 152.

<sup>407</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 136.

<sup>408</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 139.

<sup>409</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 106

<sup>410</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 143.

- (6) การให้ความเห็นชอบในการปิดสมัยประชุม
- (7) การเปิดประชุมรัฐสภา
- (8) การตีความรัฐธรรมนูญ
- (9) การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี
- (10) การเปิดอภิปรายทั่วไป
- (11) การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม
- (12) การให้ความเห็นชอบแก่หนังสือสัญญา
- (13) การแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญ
- (14) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

นอกจากที่ได้กำหนดไว้ในกรณีที่ต้องประชุมร่วมกันแล้ว วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มีอำนาจหน้าที่ในส่วนอื่นที่สามารถจำแนกได้ว่าเป็นบทบาทอำนาจหน้าที่ในฐานะรัฐสภา ได้แก่ การพิจารณาและให้ความเห็นชอบงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน<sup>411</sup> การอนุมัติพระราชกำหนดในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ ที่คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภา วุฒิสภาสามารถมีมติไม่อนุมัติได้ และหากสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด พระราชกำหนดนั้นย่อมตกไป<sup>412</sup> และอนุมัติพระราชกำหนดในกรณีที่ในระหว่างสมัยประชุม ถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับการภาษีอากรหรือเงินตราซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน<sup>413</sup>

ในประการสำคัญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 นี้ได้ให้อำนาจของวุฒิสภาในการเสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภาว่าร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบรัฐสภาแล้ว มีปัญหาว่ามีข้อขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยโดยสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภาเสนอความเห็นต่อ

<sup>411</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 132.

<sup>412</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 157.

<sup>413</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 158.

ประธานวุฒิสภา เพื่อส่งความเห็นนั้นไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย แล้วแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบ<sup>414</sup>

นอกจากนี้เฉพาะในวาระเริ่มแรกเมื่อใช้รัฐธรรมนูญนี้แล้ว นอกจากกรณีที่บัญญัติไว้ในมาตรา 143 ซึ่งรัฐสภาต้องประชุมร่วมกันในกรณีตามปกติแล้ว การดำเนินการดังต่อไปนี้ให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาด้วย

(1) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมและร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย

(2) การเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 137 เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ

(3) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่า เป็นร่างพระราชบัญญัติสำคัญอันเกี่ยวกับความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ หรือเศรษฐกิจของประเทศ และประธานรัฐสภาเห็นชอบด้วย

(4) การพิจารณาพระราชกำหนดตามมาตรา 157 และมาตรา 158 ดังกล่าวมาแล้ว

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เว้นแต่การเข้าชื่อหรือร่วมเข้าชื่อในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ และคำว่าสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาที่ระบุไว้ในมาตรา 133 มาตรา 137 วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา 157 และมาตรา 158 ให้หมายถึงรัฐสภา อันเป็นผลให้สมาชิกวุฒิสภาในฐานะสมาชิกรัฐสภาสามารถร่วมลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารได้เฉพาะในห้วงระยะเวลาเริ่มแรก อันจะสิ้นสุดลง ตามบทบัญญัติมาตรา 205 ว่าเมื่อครบกำหนด 4 ปี นับแต่วันแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา 201 แล้วให้บทบัญญัติแห่งมาตรา 203 นี้ก็เป็นอันยกเลิก

สมาชิกวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ชุดนี้มีเวลายาวนานต่อเนื่องกันตั้งแต่วันที่ 23 เมษายน พ.ศ. 2522 จนถึงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 สำหรับในช่วงแรก ระหว่างวันที่ 23 เมษายน พ.ศ. 2522 ถึงวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2526 พ้นช่วงเวลานี้แล้วเป็นการสิ้นสุดบทเฉพาะกาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ก่อนหน้าจะสิ้นสุดบทเฉพาะกาล บทบาทของสมาชิกวุฒิสภาชุดนี้สรุปได้ ดังนี้<sup>415</sup>

<sup>414</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 190.

<sup>415</sup> ณรงค์ พ่วงพิศ และสุรวุฒิ ปัดไธสง, หน้า 366.

(1) มีการพิจารณาผ่านร่างพระราชบัญญัติ 126 พระราชบัญญัติกำหนด 21 ฉบับ

(2) สมาชิกวุฒิสภาให้การสนับสนุนมิให้รัฐมนตรีถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจ จำนวน 4 คน ในปี พ.ศ. 2522 และจำนวน 8 คน ใน พ.ศ. 2523

(3) การอภิปรายร่างพระราชบัญญัติ สมาชิกไม่ค่อยให้ความสำคัญในการกลั่นกรอง ไม่ค่อยท้วงติง และไม่ค่อยจะซักถาม

(4) สมาชิกวุฒิสภาส่วนหนึ่งมีความเคลื่อนไหวแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ไขวิธีเลือกตั้ง ให้เป็นแบบแบ่งเขตเรียงหมายเลข ให้ข้าราชการประจำและพนักงานรัฐวิสาหกิจสามารถเป็น ข้าราชการการเมืองได้ในคราวเดียวกัน แต่ไม่สำเร็จ

ช่วงเวลาระหว่างวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2520 ถึงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 สมาชิกวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มีบทบาทที่สรุปได้ดังนี้<sup>416</sup>

(1) มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและผ่านร่างพระราชบัญญัติเป็นจำนวนมากไม่แตกต่างไปจากช่วงแรก ที่สำคัญ ได้แก่ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พระราชบัญญัติประกันสังคม ฯลฯ เป็นต้น

(2) ร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เมื่อ พ.ศ. 2529 และ พ.ศ. 2532 แต่ไม่สำเร็จ

(3) อนุมัติพระราชกำหนดให้เป็นพระราชบัญญัติจำนวนไม่มากนัก

(4) มีการตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาหรือศึกษาในเรื่องสำคัญ ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติหลายเรื่อง เช่น การพิจารณาแนวทางแก้ไขปัญหามันสำปะหลัง การพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศไทย การพิจารณาศึกษาเรื่องอติพิล อำนาจมืด ฯลฯ ในสังคม การพิจารณาข้อเสนอของคณะกรรมการวิสามัญของวุฒิสภา เพื่อพิจารณาศึกษาความเป็นไปได้ในการพัฒนาจังหวัดสตูลเป็นเมืองเศรษฐกิจพิเศษ และพัฒนาระบบขนส่งที่ให้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจสูงเชื่อมฝั่งมหาสมุทรอินเดีย (ทะเลอันดามัน) กับมหาสมุทรแปซิฟิก (ทะเลจีนใต้) การพิจารณาศึกษาปัญหาหนี้สินของเกษตรกรซึ่งคณะกรรมการการศึกษาและสหกรณ์ได้พิจารณาเสร็จแล้ว การพิจารณารายงานสรุปผลการพิจารณาศึกษาเกี่ยวกับภาษีมูลค่าเพิ่มของคณะกรรมการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงินของวุฒิสภา ฯลฯ เป็นต้น<sup>417</sup>

(5) จำนวนกระทู้ถามรัฐมนตรีมีไม่มากนัก

<sup>416</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 366.

<sup>417</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 367.

กล่าวโดยสรุป บทบาทของสมาชิกวุฒิสภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ส่วนใหญ่ก็ให้การสนับสนุนรัฐบาลเป็นอย่างดี มีการให้คำแนะนำต่อรัฐบาลในเชิงสร้างสรรค์มากกว่าที่จะควบคุมกดดันรัฐบาล<sup>418</sup> รัฐธรรมนูญนี้ได้สิ้นสุดลง เพราะมีการรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ซึ่งมีพลเอกสุนทร คงสมพงษ์ เป็นหัวหน้ายึดอำนาจจากรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534<sup>419</sup>

### 3.1.7 วุฒิสภามาตรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

#### 3.1.7.1 ความเป็นมาและเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ได้ประกาศใช้ภายหลังจากที่ คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติที่ทำการยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 โดยมี พลเอกสุนทร คงสมพงษ์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด เป็นหัวหน้าและได้แต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติและยกร่างรัฐธรรมนูญด้วย<sup>420</sup> เมื่อพิจารณาจากคำปรารภของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ไม่พบสาระสำคัญที่แสดงถึงเจตนารมณ์เกี่ยวกับการมีวุฒิสภาย่างมีนัยสำคัญ จึงต้องพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาและบริบททางการเมืองในขณะนั้นประกอบกัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 นั้นก็มีความคล้ายกันกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ที่มีมาก่อนและถูกยกเลิกไปพร้อมกับการรัฐประหาร ทั้งยังเหมือนกับรัฐธรรมนูญหลายฉบับของไทยที่กำหนดให้รูปแบบของรัฐสภาเป็นแบบสองสภา คือ วุฒิสภากับสภาผู้แทนราษฎร โดยสภาแรกนั้นเป็นสภาแต่งตั้งและสภาที่สองเป็นสภาเลือกตั้ง โดยวุฒิสภานั้นประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 3 ใน 4 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 270 คน สมาชิกวุฒิสภานั้นนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้เสนอชื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรืออาชีพต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดินในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข<sup>421</sup>

<sup>418</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>419</sup> มานิตย์ จุมปา, เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “พัฒนาการรัฐธรรมนูญไทย, หน้า 47.

<sup>420</sup> ณรงค์ พ่วงพิศ และสุรวุฒิ ปัดไธสง, หน้า 384.

<sup>421</sup> นรนิติ เศรษฐบุตร, การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทย, หน้า 104-105.

อย่างไรก็ตาม วุฒิสภาซึ่งมาจากการแต่งตั้งในรัฐธรรมนูญใหม่จึงได้รับการวางรากฐานมาจากคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.)<sup>422</sup> จึงพิจารณาเบื้องต้นได้ว่าเจตนารมณ์อันแท้จริงในการมีวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 น่าจะได้แก่การให้สนับสนุนรัฐบาลในขณะนั้น<sup>423</sup> นอกจากนี้ แม้ในเวลาต่อมาเมื่อ นายบรรหาร ศิลปอาชา ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ก็เป็นวาระที่วุฒิสภาดำรงตำแหน่งครบวาระ 4 ปี และจะต้องมีการเลือกตั้งใหม่ นายบรรหาร ศิลปอาชา ได้พยายามแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่มีอาชีพที่หลากหลาย และมีความรู้ความสามารถ รวมทั้งคนรุ่นใหม่เข้าดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาตั้งนั้น สมาชิกวุฒิสภาตั้งแต่ พ.ศ. 2539 เป็นต้นมานับเป็นสมาชิกวุฒิสภาชุดสุดท้ายที่มาจาก การแต่งตั้งซึ่งมาจากบุคคลหลายอาชีพแตกต่างกันไป มีความรู้ความสามารถเป็นที่ยอมรับของสาธารณชน<sup>424</sup> อย่างไรก็ตาม สมาชิกวุฒิสภาชุดนี้ก็ยังคงเป็นฐานอำนาจให้แก่รัฐบาลเพราะสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับนี้ สามารถเข้าชื่อจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง แต่วุฒิสภาจะลงมติปัญหาที่อภิปรายไม่ได้ นอกจากนี้ก็สามารถตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีได้ ดังนั้นเจตนารมณ์ของการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาชุดนี้จึงยังคงมุ่งที่จะให้ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและสนับสนุนรัฐบาล แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงไม่ไว้วางใจรัฐบาลแต่ประการใด ขณะเดียวกันก็สามารถใช้ถ่วงดุลย์กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้<sup>425</sup>

จากการศึกษาพบว่า อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในฐานะสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นเรื่องให้ท้วงติงและวิจารณ์กันมาก ว่ามีอำนาจหลายอย่างที่สำคัญเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจาก การเลือกตั้ง ทำให้เกิดข้อพิจารณาว่าคณะ ร.ส.ช. ต้องการนำเสียงของสมาชิกวุฒิสภามาหนุนเพื่อจะเป็นรัฐบาล นอกจากนั้นการมีอำนาจสำคัญดังที่จะกล่าวต่อไปนี้ หลายคนก็เห็นว่าไม่น่าจะต้อง เพราะวุฒิสภาคงเป็นเพียงสภาถ่วงดุลสมาชิกวุฒิสภาจึงไม่ควรมีอำนาจเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและจะทำให้เกิดการขัดแย้งทางการเมืองระหว่างสมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก การแต่งตั้งและเลือกตั้งต่อไปด้วย ในเรื่องอำนาจนี้ ปรากฏว่าในตอนที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ว่าวุฒิสภามีอำนาจอยู่มาก<sup>426</sup>หลายประการ คือ

<sup>422</sup> ณรงค์ พ่วงพิศ และสุรวุฒิ ปัดไธสง, หน้า 384.

<sup>423</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>424</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>425</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>426</sup> นรนิตี เศรษฐบุต, การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทย, หน้า 115.

ประการที่ 1 อำนาจของประธานวุฒิสภานั้นแม้จะมีได้มีอำนาจในการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีเพราะรัฐธรรมนูญมาตรา 159 ได้ระบุให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี แต่รัฐธรรมนูญก็กลับให้ประธานวุฒิสภาเป็นหัวหน้าฝ่ายนิติบัญญัติคือเป็นประธานรัฐสภา และมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ และดำเนินกิจการของรัฐสภาในกรณีประชุมร่วมกันด้วย<sup>427</sup>

ประการที่ 2 สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง และแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติ<sup>428</sup>

ประการที่ 3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ได้ให้อำนาจในการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะตามมาตรา 150 ที่เป็นอำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ปรากฏว่าบทเฉพาะกาล มาตรา 219 ก็ให้อำนาจวุฒิสภาไว้ด้วยในขั้นตอนของการลงมติ แม้จะเข้าชื่อไม่ได้ในการขอเปิดอภิปรายก็ตาม และบทเฉพาะกาลที่ให้อำนาจนี้มีระยะเวลาอยู่ถึง 4 ปี ซึ่งแสดงให้เห็นว่า บุคคลใดที่มีอิทธิพลหรือสามารถควบคุมสมาชิกวุฒิสภาได้ก็จะเป็นผู้ได้ประโยชน์ในการเป็นรัฐบาล สมาชิกวุฒิสภาก็จะเป็นตัวแปรสำคัญที่จะกำหนดชะตาทางการเมืองของนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี เพราะในกรณีนี้สามารถจะลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจได้ และถ้ามีมติไม่ไว้วางใจ ผู้ที่ไม่ได้รับการไว้วางใจก็ต้องพ้นจากตำแหน่งด้วย<sup>429</sup>

ประการที่ 4 วุฒิสภายังมีอำนาจในการพิจารณามติพระราชกำหนดร่วมกับกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แม้ว่ามาตรา 172 จะบัญญัติให้แยกกันพิจารณา แต่มาตรา 219 ของบทเฉพาะกาลก็ได้กำหนดยกเว้นโดยให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา<sup>430</sup>

ประการที่ 5 สมาชิกวุฒิสภายังมีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา 211<sup>431</sup>

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แล้ว ภายหลังจากเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของ พลเอก สุจินดา คราประยูร ได้ทำให้เกิดวิกฤตการณ์

<sup>427</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>428</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 116.

<sup>429</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>430</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>431</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 116-117.

ทางการเมืองขึ้นเสียก่อน จนเกิดเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 มีการใช้กำลังทหารปราบปรามผู้ชุมนุมประท้วง มีผู้เสียชีวิต และเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ผลที่ได้มาจากเหตุการณ์นี้ก็คือ การแก้ไขรัฐธรรมนูญจำนวน 4 ฉบับอย่างรวดเร็ว ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้ง 4 ฉบับนี้ เป็นเรื่องอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาถึง 4 ประเด็น 2 ฉบับ แสดงว่าเป็นเรื่องที่สำคัญมาก ได้แก่ การให้ “ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา” ตัดอำนาจในการเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปราย ตามมาตรา 191 ออก ตัดอำนาจที่ให้ผู้วุฒิสภามีส่วนร่วมในการอภิปรายไว้วางใจ หรือไม่ไว้วางใจรัฐบาลตามมาตรา 150 ออก และยกเลิกอำนาจในบทเฉพาะกาลเกี่ยวกับการพิจารณาอนุมัติพระราชกำหนดในฐานะสมาชิกรัฐสภาที่มีสิทธิเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย<sup>432</sup> ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ได้มีการแก้ไขเป็นจำนวน 6 ครั้ง ซึ่งถือว่ามากที่สุด ในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทย<sup>433</sup>

### 3.1.7.2 ที่มาและองค์ประกอบ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 กำหนดให้ผู้วุฒิสภามีที่มาและองค์ประกอบ โดยมีที่มาจากพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ มีจำนวน 270 คน ซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรืออาชีพต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ ไม่เป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่หรือที่ปรึกษาของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง ไม่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งได้รับเลือกตั้ง ไม่เคยถูกวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรมีมติให้พ้นจากสมาชิกภาพ และไม่เคยถูกคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีมติให้พ้นจากสมาชิกภาพ<sup>434</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ได้กำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภามีกำหนดเวลาคราวละ 6 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ทั้งนี้ ได้กำหนดกลไกการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ เมื่อครบ 3 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งครั้งแรก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภากันหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดออกจากตำแหน่งโดยวิธีจับสลากออก และพระมหากษัตริย์จะได้ทรง

<sup>432</sup> นรนิติ เศรษฐบุตร, การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทย, หน้า 117.

<sup>433</sup> มานิตย์ จุมปา, เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “พัฒนาการรัฐธรรมนูญไทย” หน้า 51.

<sup>434</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 94.

แต่งตั้งสมาชิกเท่าจำนวนที่ต้องออกไปเข้าแทนที่ เมื่อครบ 6 ปี สมาชิกส่วนที่เหลือจากการจับสลาก ต้องพ้นจากตำแหน่ง<sup>435</sup>

อนึ่ง ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาเมื่อมีแรกประกาศใช้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 เป็นไปตามมาตรา 217 ได้กำหนดให้ “ประธาน สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ แต่งตั้งสมาชิก วุฒิสภา” จากนั้น ในวันที่ 22 มีนาคม 2535 ซึ่งเป็นวันเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกของปี พลเอก สุนทร คงสมพงษ์ ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ก็ได้ลงนามรับสนองพระ บรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 270 คน ตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดเอาไว้<sup>436</sup> ใน จำนวนสมาชิกวุฒิสภา 270 คนนั้น จะพบว่า มีทหารถึง 147 คน ตำรวจ 5 คน และพลเรือนเพียง 118 คน ซึ่งทหาร คิดเป็นร้อยละ 54.44 ของสมาชิกทั้งหมด<sup>437</sup> ทั้งนี้ ในชั้นการยก ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญที่มี นายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธาน ได้ กำหนดให้การได้มาของสมาชิกวุฒิสภาจะมีที่มาจากที่คณะกรรมการรัฐธรรมนูญจัดทำบัญชี รายชื่อผู้สมควรได้รับการคัดเลือกเสียก่อน ดังที่ในมาตรา 105 ของร่างรัฐธรรมนูญ ก่อนการแปรญัตติ กำหนดให้ “คณะกรรมการรัฐธรรมนูญจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมควรได้รับการคัดเลือกเป็นสมาชิก วุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าห้าเท่าของจำนวนสมาชิกวุฒิสภา ที่จะดำเนินการแต่งตั้งจากบุคคล ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 107 และเป็นผู้มีความรู้ความชำนาญจากสาขา วิชาชีพและอาชีพต่าง ๆ ให้บุคคลซึ่งมีรายชื่อตามวรรคหนึ่ง ดำเนินการลงคะแนนเลือกกันเองตามวัน เวลา สถานที่ หลักเกณฑ์และวิธีการ ที่คณะกรรมการรัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ เสนอรายชื่อบุคคล ซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดจากการเลือกตามวรรคสอง เรียงตามลำดับเพื่อ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาจนครบจำนวน...”<sup>438</sup>

### 3.1.7.3 บทบาทอำนาจหน้าที่

#### 3.1.7.3.1 บทบาทอำนาจหน้าที่ในการกลั่นกรอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มิได้ให้อำนาจ สมาชิกวุฒิสภาในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ เพราะจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น<sup>439</sup> จึงมีแต่เพียงอำนาจในการกลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติที่

<sup>435</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 95.

<sup>436</sup> นรนิติ เศรษฐบุตร, การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทย, หน้า 105.

<sup>437</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 114.

<sup>438</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 115.

<sup>439</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 137.

ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว<sup>440</sup> โดยเมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติและลงมติเห็นชอบแล้วเสนอต่อวุฒิสภา วุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานั้นให้เสร็จภายใน 60 วัน หรือภายใน 30 วันในกรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ถ้าวุฒิสภาพิจารณาไม่เสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบโดยปริยาย<sup>441</sup>

เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณากลับกรองร่างพระราชบัญญัติแล้ว หากมีมติไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร จะมีผลให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน และส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร กรณีหากมีการแก้ไขเพิ่มเติม หากส่งร่างพระราชบัญญัติตามที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร หากสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมก็ต้องตั้งคณะกรรมการร่วมสองสภาเช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ถ้าสภาใดไม่เห็นชอบด้วย ก็มีผลเป็นการยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน<sup>442</sup> และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ยังคงกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการยกร่างพระราชบัญญัติที่ได้ยับยั้งไว้ นั้นขึ้นพิจารณาใหม่และลงมติยืนยันให้มีผลเสมือนว่าผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาได้<sup>443</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ยังได้กำหนดขั้นตอนว่า เมื่อร่างพระราชบัญญัติใดได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา 88 สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด มีอำนาจให้เสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภาเมื่อเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญเพื่อให้ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นนั้นไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้<sup>444</sup>

### 3.1.7.3.2 บทบาทอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ

วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ<sup>445</sup> ได้รับการอธิบายว่าเป็นวุฒิสภาที่มาจาก

<sup>440</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 139.

<sup>441</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 140.

<sup>442</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 141.

<sup>443</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 142.

<sup>444</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 205.

<sup>445</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 148.

การแต่งตั้งที่มีอำนาจอย่างกว้างขวาง<sup>446</sup> แต่บทบาทการตรวจสอบอย่างเข้มข้น เช่น การลงมติอภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารยังคงกำหนดให้เป็นอำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเช่นเดิม<sup>447</sup> สำหรับในด้านการมีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบฝ่ายบริหารของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 นั้น มีดังนี้

#### ก. การตั้งกระทู้ถาม

สมาชิกวุฒิสภาทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ และรัฐมนตรีมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน เช่นเดียวกับกับวุฒิสภาที่มีที่มาจาก การแต่งตั้งในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ได้กำหนดช่องทางสำหรับการตอบกระทู้ถามข้างต้น ให้รัฐมนตรีตอบใน “ราชกิจจานุเบกษา” ให้ประชาชนได้ทราบทั่วกัน เว้นแต่ เป็นกระทู้ถามที่ประธานวุฒิสภาเห็นว่าเป็นกรณีเร่งด่วน หรือเป็นประโยชน์ต่อประชาชนเป็นส่วนใหญ่ หรือจะยังประโยชน์แก่การบริหารราชการแผ่นดิน จะกำหนดให้ตอบในที่ประชุมวุฒิสภาก็ได้<sup>448</sup>

#### ข. การขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ

สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้ จะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้<sup>449</sup>

#### ค. การตั้งคณะกรรมการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ยังคงให้อำนาจวุฒิสภา ตั้งคณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญเช่นเดียวกับวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้าเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือกระทู้ถามใด ๆ ตามที่วุฒิสภาได้มอบหมาย แล้วรายงานต่อวุฒิสภาตามเวลาที่วุฒิสภากำหนด โดยกิจการที่สภาจะมอบหมายให้คณะกรรมการกระทำต้องเป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา และต้องระบุดังโดยชัดแจ้งไว้ในมติของสภาเป็นกรณี ๆ ไป คณะกรรมการที่วุฒิสภาตั้งขึ้นนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 กำหนดให้

<sup>446</sup> นรนิติ เศรษฐบุตร, การเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยของไทย, หน้า 115.

<sup>447</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 150

<sup>448</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 149.

<sup>449</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 151.

สามารถเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือกิจการที่กระทำอยู่นั้นได้<sup>450</sup>

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ได้ให้อำนาจ ในการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ ตามมาตรา 150 ที่เป็นอำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ปรากฏว่าบทเฉพาะกาล มาตรา 219 ก็ให้อำนาจวุฒิสภาไว้ด้วยในขั้นตอนของการลงมติ แม้จะเข้าชื่อไม่ได้ในการขอเปิดอภิปรายก็ตาม และ บทเฉพาะกาลที่ให้อำนาจนี้มีระยะเวลาอยู่ถึง 4 ปี ซึ่งก็แสดงให้เห็นว่า ผู้ใดที่มีอิทธิพลหรือสามารถ ควบคุมสมาชิกวุฒิสภาได้ก็จะเป็นผู้ได้ประโยชน์ในการเป็นรัฐบาล สมาชิกวุฒิสภาก็จะเป็นตัวแปร สำคัญที่จะกำหนดชะตาทางการเมืองของนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี เพราะในกรณีนี้สามารถจะลง มติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจได้ และถ้ามีมติไม่ไว้วางใจ ผู้ที่ไม่ได้รับการไว้วางใจก็ต้องพ้นจากตำแหน่ง ด้วย<sup>451</sup> ในเวลาต่อมาบทบาทในเรื่องนี้ของวุฒิสภาได้ยุติลงหลังจากที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ในเวลาต่อมา

### 3.1.7.3.3 บทบาทอำนาจหน้าที่ในฐานะรัฐสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภา ย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย และต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวม เช่นเดียวกับกับ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร<sup>452</sup> โดยได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีบทบาทอำนาจหน้าที่ในฐานะรัฐสภา เช่นเดียวกับกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้า ทั้งนี้ มีข้อพิจารณาว่าวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับความ สำคัญจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญมาก ดังที่กล่าวไว้ข้างต้นว่า ในขั้นต้น ประธานวุฒิสภาตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 เป็นประธานรัฐสภาและประธานองคมนตรีเป็น ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา แต่ก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ฉบับนี้ในคราวต่อมา และให้คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ<sup>453</sup> ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ยังได้ กำหนดหลักการให้รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรในนโยบายทั่วไป ของคณะรัฐมนตรีด้วย<sup>454</sup>

<sup>450</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 153.

<sup>451</sup> นรนิติ เศรษฐบุตร, การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทย, หน้า 116.

<sup>452</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 117.

<sup>453</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 165.

<sup>454</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 166.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีบทบาทในฐานะสมาชิกรัฐสภาในการประชุมร่วมกันในกรณีการให้ความเห็นชอบในการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ การปฏิญาณตนของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภา การรับทราบการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 การรับทราบหรือให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ การปรึกษาร่างพระราชบัญญัติใหม่ การให้ความเห็นชอบในการปิดสมัยประชุม การเปิดประชุมรัฐสภา การร่างข้อบังคับการแถลงนโยบาย การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม การให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญา และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ<sup>455</sup>

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ยังคงกำหนดให้รัฐสภามีอำนาจในการอนุมัติพระราชกำหนดเช่นรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ<sup>456</sup> แต่ยังคงกำหนดให้มีการตรวจสอบการตราพระราชกำหนดก่อนที่รัฐสภาจะอนุมัติพระราชกำหนดเป็นครั้งแรก โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้ก่อนที่วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรจะได้อนุมัติพระราชกำหนด สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภามีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่า พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด เงื่อนไขที่กำหนดในการตราพระราชกำหนดคือ ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้ และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย<sup>457</sup> นอกจากนี้ ยังเป็นครั้งแรกด้วยเช่นกันที่ได้มีการกำหนดให้เสนอเรื่องข้อบังคับสภาชักรัฐธรรมนูญเพื่อให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้<sup>458</sup> อำนาจของวุฒิสภาในการที่สามารถเสนอความเห็นเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดอันมีที่มาจากอำนาจของฝ่ายบริหารนี้ นับเป็นการให้ความสำคัญกับสมาชิกวุฒิสภาเทียบเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างไม่ปรากฏบ่อยนัก

ในการควบคุมด้านการใช้จ่ายงบประมาณ วุฒิสภามาตรึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มีบทบาทเช่นเดียวกับที่มีมาในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนในการร่วมพิจารณาอนุมัติงบประมาณผ่านการให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยงบประมาณที่สภาผู้แทนราษฎรได้ให้

<sup>455</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 156.

<sup>456</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 166 และมาตรา 174.

<sup>457</sup> มานิตย์ จุมปา, เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “พัฒนาการรัฐธรรมนูญไทย” ,หน้า 51

<sup>458</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 50.

ความเห็นชอบแล้ว โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ มิได้และหากวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วย ก็มีผลเป็นการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติไว้ และสภาผู้แทนราษฎรสามารถยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันทีและลงมติยืนยันเพื่อมีผลเสมือนเป็นอันได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาได้<sup>459</sup>

สมาชิกวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 สามารถจำแนกได้เป็น 2 ช่วง คือ ระหว่างวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2534 ถึงวันที่ 21 มีนาคม พ.ศ. 2539 และช่วงหลังตั้งแต่วันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2539 จนหมดวาระ พ.ศ. 2543<sup>460</sup> โดยภาพรวมสมาชิกวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มีบทบาทในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและผ่านร่างพระราชบัญญัติเป็นจำนวนมากเช่นเดียวกับสมาชิกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 โดยสมาชิกวุฒิสภาให้ความสำคัญกับการพิจารณาอภิปรายโต้แย้งด้วยความรอบคอบในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ<sup>461</sup> ให้ความสำคัญต่อประเด็นปัญหาของสังคม มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณาศึกษาปัญหาต่าง ๆ ของสังคมอย่างจริงจัง<sup>462</sup> สมาชิกวุฒิสภามีความเป็นตัวของตัวเอง ไม่ถูกชี้นำทางการเมืองโดยผู้ใดผู้หนึ่งโดยง่าย<sup>463</sup>

นอกจากนี้ วุฒิสภาดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ได้ให้ความร่วมมือกับสภาผู้แทนราษฎรในการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2535 และ พ.ศ. 2538 จนได้แก้ไขเป็นผลสำเร็จหลายประเด็น เช่น การแก้ไขประธานสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นประธานรัฐสภา ให้ยกเลิกบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญซึ่งบัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภาเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่มีอำนาจอีกต่อไป เพราะหน้าที่เป็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น แสดงให้เห็นว่าสมาชิกวุฒิสภามีบทบาทในการแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นประชาธิปไตยถึงแม้ว่าอำนาจของวุฒิสภาจะลดน้อยลงกว่าเดิม ภายหลังการแก้ไขรัฐธรรมนูญ<sup>464</sup> ตลอดจนมีบทบาทในการเสนอแนะและท้วงติงรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาทางด้านการเงินและการคลังของประเทศที่กำลังทรุด

<sup>459</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 146 มาตรา 147 ประกอบมาตรา 142 วรรคสอง.

<sup>460</sup> ณรงค์ พ่วงพิศ และสุรวุฒิ ปัดไธสง, หน้า 367.

<sup>461</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>462</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>463</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 368.

<sup>464</sup> เรื่องเดียวกัน.

โทรมอย่างหนัก จนเกือบจะเป็นการเผชิญหน้ากันทางความคิดกับรัฐบาล ทำให้รัฐบาลต้องหันมาประนีประนอมและรับเอาความคิดเห็นจากข้อเสนอแนะของสมาชิกวุฒิสภาไปปรับปรุงปฏิบัติ<sup>465</sup>

บทบาทของสมาชิกวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ในภาพรวมก็เป็นไปในลักษณะการสนับสนุนรัฐบาล และบางครั้งก็เป็นการถ่วงดุลอำนาจกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ขณะเดียวกันก็มีความคิดที่เป็นอิสระและกล้าที่จะแสดงความคิดเห็นเสนอแนะต่อรัฐบาลอย่างตรงไปตรงมา<sup>466</sup>

### 3.1.8 วุฒิสภามาตรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

เหตุการณ์ “พฤษภาทมิฬ” ในปี พ.ศ. 2535 ได้เกิดกระแสแนวความคิดให้มีการปฏิรูปการเมืองมาอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งมีการเสนอให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น สำหรับการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เกิดขึ้นนับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 (แก้ไขเพิ่มเติม) พุทธศักราช 2539 ได้กำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น โดยมีสาระสำคัญอันนับได้ว่าเป็นเจตนารมณ์หลักการของรัฐธรรมนูญ 3 ประการ คือ ส่ง เสริม และ คຸ້ม ครอง สิ ทิ เสรี ภาพ ของ ประชาชน<sup>467</sup> ให้ ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น<sup>468</sup> และปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้ มีลักษณะเป็นสาระสำคัญแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ในอดีต ไม่ว่าจะเป็นในด้านความเป็นมา กระบวนการยกร่าง ตลอดจนหลักการสำคัญต่าง ๆ กล่าวคือ มีที่มาจากแนวความคิดในการปฏิรูปการเมืองอันเป็นความต้องการที่จะจัดโครงสร้างการปกครอง และระบบการใช้อำนาจรัฐที่สามารถป้องกันทุจริตและให้มีเสถียรภาพมากขึ้น โดยให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทสำคัญในการปกครองประเทศ นอกจากนั้นในขั้นตอนการจัดทำยังเป็นครั้งแรกที่ให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญ ด้วยการให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยตัวแทนที่ประชาชนเลือกเข้าไปเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว รวมทั้งมีการรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนจากทั่วประเทศเพื่อประกอบการร่างรัฐธรรมนูญอีกด้วย ส่วนในด้านเนื้อหา รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้เพิ่มสาระสำคัญใหม่ ๆ

<sup>465</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>466</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>467</sup> มานิตย์ จุมปา, เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “พัฒนาการรัฐธรรมนูญไทย , หน้า 54.

<sup>468</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 55.

หลายประการ ประกอบไปด้วยบทบัญญัติทั้งสิ้น 336 มาตรา ซึ่งถือว่ามากที่สุดในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทย<sup>469</sup>

### 3.1.8.1 ความเป็นมาและเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ

นับตั้งแต่เหตุการณ์ “พฤษภาทมิฬ” ในปี พ.ศ. 2535 ได้เกิดกระแสแนวความคิดให้มีการปฏิรูปการเมืองมาอย่างต่อเนื่อง รัฐสภาในขณะนั้นได้ลงมติเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 99 คน ให้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับ “ปฏิรูปการเมือง” ขึ้นใหม่ทั้งฉบับ เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ได้ผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนอย่างรอบด้าน และให้ความสำคัญกับประชาชนเป็นอย่างมาก โดยถือว่าประชาชนเป็นรากฐานของการปฏิรูปการเมืองทั้งระบบ มีการกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองมากขึ้น ประการสำคัญรัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้นและในเกือบทุกขั้นตอน โดยเฉพาะขั้นตอนการเลือกสรรตัวแทนเข้าสู่ระบบการเมืองให้เป็น “ผู้แทนปวงชน” ที่แท้จริง<sup>470</sup>

วันที่ 17 พฤษภาคม 2539 ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ที่ประชุมได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... (คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ) ซึ่งมีสาระสำคัญให้เพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (เพิ่มเติมหมวด 12) และเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยการประชุมร่วมกันของรัฐสภา เพื่อให้สอดคล้องกับการเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (เพิ่มเติม (15) (16) (17) (18) และ (19) ของมาตรา 160) เพื่อเป็นการสมควรจัดให้มีวิธีการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับเพื่อเป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิรูปการเมือง โดยให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญซึ่งประกอบด้วยบุคคลจากหลายสาขาอาชีพเป็นองค์กรในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองขึ้นใหม่ให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการอนุมัติรัฐธรรมนูญโดยการออกเสียงประชามติได้ด้วย ทั้งนี้ โดยยังคงรักษาระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขไว้ตลอดไป ที่ประชุมลงมติรับหลักการด้วยคะแนนเสียง 397 เสียง งดออกเสียง 133 เสียง และให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญ 45 คน<sup>471</sup>

<sup>469</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 55.

<sup>470</sup> มาณวิภา อินทรทัต and ปรีชาญาณ วงศ์อรุณ, การศึกษากระบวนการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ( กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2558). หน้า 30-31.

<sup>471</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รัฐสภาไทย ปี 2538-2544 เล่ม 1 หมวดทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักงานการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2548). หน้า 44.

วันที่ 22 สิงหาคม 2539 ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ที่ประชุมได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาเสร็จแล้ว เป็นการพิจารณาวาระที่ 2 โดยที่ประชุมมีมติให้คงใช้ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อ 99 และข้อ 103 ด้วยคะแนนเสียง 107 เสียง และไม่เห็นชอบ 143 เสียง และให้คณะกรรมการวิสามัญนำร่างรัฐธรรมนูญ กลับไปพิจารณาปรับปรุงใหม่และกำหนดแนวทางการพิจารณาไว้ 5 ประเด็น กล่าวคือ ให้องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญใช้ในรูปแบบของสภาร่างรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย นักวิชาการ และประชาชนทั่วไป โดยให้มีที่มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมโดยรัฐสภา และมีจำนวนตามที่คณะกรรมการวิสามัญฯ กำหนด เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ร่างรัฐธรรมนูญ เสร็จแล้ว ให้เสนอรัฐสภาพิจารณาอนุมัติโดยประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ทั้งนี้ หากรัฐสภาไม่อนุมัติให้นำร่างรัฐธรรมนูญไปขอประชามติ<sup>472</sup>

ต่อมา เมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2539 ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ที่ประชุมได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญได้นำกลับไปพิจารณาปรับปรุงใหม่เสร็จเรียบร้อยแล้ว โดยพิจารณาในวาระที่ 2 เริ่มต้นด้วยชื่อร่างคำปรารภแล้วเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่าง<sup>473</sup> จากนั้น วันที่ 14 กันยายน 2539 ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ที่ประชุมได้พิจารณาลงมติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... ในวาระที่ 3 โดยที่ประชุมได้ลงมติเห็นชอบด้วยในการที่จะออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญด้วยคะแนนเสียงเห็นชอบ 604 เสียง และงดออกเสียง 2 เสียง<sup>474</sup> วันที่ 22 ตุลาคม 2539 ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 ลงในราชกิจจานุเบกษา<sup>475</sup>

ตามที่ คณะรัฐมนตรี ชุดที่มีนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี ได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2539 เข้าสู่ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ในวันที่ 19 เมษายน 2539 ซึ่งร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้เพิ่มหมวดที่ 12 ว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น โดยในหมวด 12 ว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้น ได้กำหนดเกี่ยวกับองค์ประกอบ คุณสมบัติ วิธีการคัดเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ระยะเวลาในการ

<sup>472</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 45.

<sup>473</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>474</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 46

<sup>475</sup> เรื่องเดียวกัน.

ดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ตลอดจนกระบวนการพิจารณาอนุมัติรัฐธรรมนูญโดยกำหนดให้สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา 240 วัน นับแต่วันที่มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญครบจำนวนตามมาตรา 211 ทวิ<sup>476</sup> ในกรณีนี้ ภายหลังจากที่ได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2539 แล้ว ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 3/2539 (สมัยสามัญ ครั้งที่ 1) วันพฤหัสบดีที่ 26 ธันวาคม 2539 ได้ลงมติเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวน 99 คน<sup>477</sup>

หลังจากสภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีมติตั้งคณะกรรมการธิการสามัญและวิสามัญพร้อมทั้งกำหนดภารกิจในการดำเนินงานแล้ว คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญจึงได้ทำการยกร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีทั้งหมด 339 มาตรา และได้เสนอสู่ที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญในวาระแรก เพื่อพิจารณารับร่างรัฐธรรมนูญในวันที่ 7-8 พฤษภาคม 2540 โดยที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้รับร่าง 89 เสียง งดออกเสียง 1 เสียง จากนั้นที่ประชุมได้มีมติตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... จำนวน 33 คน<sup>478</sup>

คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ทบทวนแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญประกอบความคิดเห็นของประชาชนจากเวทีประชาพิจารณ์ และคำขอแปรญัตติของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 57 คน จนแล้วเสร็จภายใน 1 เดือน จากนั้นจึงเสนอร่างรัฐธรรมนูญสู่การพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สอง ซึ่งเป็นการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราตั้งแต่วันที่ 7 กรกฎาคม 2540 จนถึงวันที่ 30 กรกฎาคม 2540 เป็นอันจบการพิจารณาในวาระที่สอง โดยได้พิจารณาปรับให้คงเหลือ 336 มาตรา และต่อจากนั้นที่ประชุมมีมติเห็นสมควรให้รอไว้ 15 วัน ก่อนจะลงมติในวาระที่สาม เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2540 ที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ลงมติ โดยมีคะแนนเสียงเห็นชอบ 92 เสียง ไม่มีคะแนนเสียงไม่เห็นชอบ และงดออกเสียง 4 เสียง<sup>479</sup>

สภาร่างรัฐธรรมนูญใช้ระยะเวลาในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... ทั้งสิ้น 233 วัน จากนั้นจึงได้เสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาในคราวประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 2-6 (สมัยสามัญ ครั้งที่สอง) ตั้งแต่วันที่ 4-10 กันยายน 2540 รัฐสภาได้พิจารณาแล้วเสร็จ และรอการพิจารณา ลงมติไว้ 15 วัน จากนั้นในวันที่ 27 กันยายน 2540 ในคราวประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 7 (สมัยสามัญ ครั้งที่สอง) รัฐสภาจึงได้ลงมติให้ความเห็นชอบร่าง

<sup>476</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 47.

<sup>477</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>478</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 48.

<sup>479</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 49-50.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... ซึ่งผลการลงมติ คือ มีคะแนนเสียงเห็นชอบ 578 เสียง คะแนนเสียงไม่เห็นชอบ 16 เสียง และงดออกเสียง 17 เสียง และวันที่ 11 ตุลาคม 2540 ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ลงในราชกิจจานุเบกษา<sup>480</sup>

ภารกิจสำคัญของสภาร่างรัฐธรรมนูญจะต้องร่างรัฐธรรมนูญให้ตรงกับเจตนารมณ์ของประชาชน เป็นไปในลักษณะการปฏิรูปการเมืองให้เกิดผล ในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 14 มกราคม 2540 ที่ประชุมมีมติให้ระดมความคิดเห็นของประชาชนให้กว้างขวางและเป็นอิสระ แต่เนื่องจากระยะเวลาจำกัดให้รัฐธรรมนูญเสร็จภายใน 240 วัน คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญจำเป็นต้องวางกรอบของเนื้อหารัฐธรรมนูญอาศัยแนวทางจากความคิดเห็นของประชาชนองค์กรต่าง ๆ และแนวทางการศึกษาแก้ไขรัฐธรรมนูญในอดีตมาประมวลเป็นกรอบวางแนวทางแก้ไข และขณะเดียวกันชักชวนให้ประชาชนตื่นตัวกับกระแสการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เกิดความคิดวิพากษ์วิจารณ์ สนองตอบความคิดเห็นไปในทางต่าง ๆ กัน<sup>481</sup>

ประเด็นปัญหาและหลักการสำคัญเพื่อกำหนดกรอบรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับวุฒิสภา อยู่ภายใต้กรอบที่ 3 ว่าด้วยสถาบันการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง ที่มีประเด็นสำคัญว่าวิธีการคัดเลือกสมาชิกวุฒิสภาขึ้นอยู่กับนายกรัฐมนตรี ทำให้ขาดความหลากหลายของกลุ่มในสังคมและอยู่ภายใต้อิทธิพลชั้นนำของพรรคการเมือง<sup>482</sup> และนำไปสู่แนวคิดในการให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทั้งหมด มีสาระสำคัญว่า ควรกำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา โดยให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นหลักสำคัญในฝ่ายนิติบัญญัติ และมีวุฒิสภาเป็นองค์กรกลั่นกรองร่างกฎหมายให้รอบคอบ ทั้งเป็นการคานอำนาจพรรคการเมืองในบางเรื่อง โดยเฉพาะอำนาจในการตรวจสอบและถอดถอน มีที่มาจาก การเลือกตั้งทางอ้อม 200 คนทำหน้าที่กลั่นกรองกฎหมาย เริ่มและร่วมพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ<sup>483</sup> และเนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาจะมีอำนาจกลั่นกรองกฎหมายและพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น กระบวนการคัดเลือกและแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาต้องปรับปรุงให้โปร่งใสและมีกลุ่มที่หลากหลายในสังคมเข้าร่วม ทั้งนี้ ให้วุฒิสภามีสมาชิกจำนวน 200 คน มีที่มาที่ชอบธรรมขึ้น<sup>484</sup> กำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภานั้น หากสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบกับการแก้ไขนั้น ก็ให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ได้

<sup>480</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 50.

<sup>481</sup> แกมสุข นุ่มนนท์, สภาร่างรัฐธรรมนูญ : เส้นทางการปฏิรูปการเมืองไทย (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2545). หน้า 25.

<sup>482</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>483</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 31.

<sup>484</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 33-34.

โดยไม่ต้องตั้งคณะกรรมการร่วมใหม่<sup>485</sup> ทั้งควรกำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว และอยู่ในระหว่างการพิจารณาของวุฒิสภา เมื่อมีการยุบสภา หากรัฐบาลใหม่ที่ตั้งขึ้นหลังเลือกตั้งขอให้พิจารณา ให้วุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่อไปได้ ซึ่งจะทำให้กระบวนการไม่ต้องเริ่มใหม่ทั้งหมด

อย่างไรก็ตาม กรอบที่ 3 สถาบันการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมืองได้มีการเปลี่ยนแปลงใหม่<sup>486</sup> โดยแก้ไขที่มาของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเดิมกำหนดให้มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม เป็นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน กำหนดประชากร 1 ล้านคนต่อวุฒิสมาชิก 1 คน ถ้าประชากรน้อยกว่า 1 ล้านคน ก็เลือกวุฒิสมาชิกได้ 1 คน เช่นกัน

นายอานันท์ ปันยารชุน ประธานคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญกล่าวถึงกรอบ 3 กรอบ ที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ที่ว่า “สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่ว่าเราจะนำของใหม่ ๆ มาใช้ แต่ไม่ใช่เป็นของใหม่ที่เราไม่เคยทดสอบมาในอดีต ส่วนของใหม่ที่มีการทดลองในประเทศต่าง ๆ มาแล้ว สิ่งที่เราจะต้องคำนึงถึงก็คือว่า ในขั้นนี้เป็นระยะเวลาหัวเลี้ยวหัวต่อของเมืองไทยที่จะต้องมีการเริ่มปฏิรูปการเมือง ซึ่งเราจะเริ่มด้วยการปฏิรูประบบรัฐธรรมนูญแต่เราไม่คิดว่าการปฏิรูประบบรัฐธรรมนูญของเรานั้นเราจะต้องนำสิ่งที่เรียกว่าเอาของต่างประเทศมาใช้เสมอไป เราจะต้องดูว่าอันไหนดีอันไหนไม่ดี อันไหนเอามาใช้กับสังคมไทยได้หรือไม่”

การวางกรอบ 3 กรอบ ในการร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2540 ทำให้เป้าหมายรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนชัดเจนขึ้น คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นออกแบบสำรวจสอบถามความคิดเห็นของประชาชนทุกจังหวัดในแนวทางเดียวกัน ได้ผลสำรวจความคิดเห็นจากประชาชน 608,735 คน และจดหมายกว่า 20,000 ฉบับ<sup>487</sup>ตามกรอบที่วางไว้ เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับวุฒิสภา มีความคิดเห็นว่า <sup>488</sup> ควรมีวุฒิสภาต่อไป (จำนวนร้อยละ 71.54) และสมาชิกวุฒิสภาควรมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงโดยใช้เขตจังหวัดเป็นเกณฑ์ ร้อยละ 56.10

คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญคณะใหญ่จำนวน 29 คน และคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญรวมทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ประสงค์จะร่วมรับฟังการประชุมต่างเดินทางไปร่วมประชุมที่โรงแรมรอยัลคลิฟ พัทยา ชลบุรี เป็นการประชุมในโครงการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเชิงปฏิบัติการเรื่องร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... ระหว่างวันที่ 20-27 เมษายน 2540 การประชุมเต็มไปด้วย

<sup>485</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 36-37.

<sup>486</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 37-38

<sup>487</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 40.

<sup>488</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 41.

ความเคร่งเครียดทั้งกลางวันและกลางคืน แม้ช่วงเวลาพักก็ยังคงเผชิญปัญหาของรัฐธรรมนูญในหมวด และมาตราต่าง ๆ กัน การประชุมในบางเรื่องยืดเยื้อจนถึงเวลาตึกคืนกว่าจะตกลงกันได้<sup>489</sup> จึงเห็นสมควรนำรายละเอียดมานำเสนอเพื่อให้เห็นถึงเจตนารมณ์ในการร่างรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับ วุฒิสภา

สำหรับในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับวุฒิสภา ปรากฏว่า ได้มีการเปลี่ยนแปลง รายละเอียดของที่มาของสมาชิกวุฒิสภา กล่าวคือ ยังคงให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจาก 2 ทาง แต่ สมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนนั้น ให้ยึดจำนวนประชากรแต่ละจังหวัด เป็นเกณฑ์ สัดส่วนประชากร 1 ล้านคนต่อสมาชิกวุฒิสภา 1 คน หากมีเศษไม่ต่ำกว่า 5 แสนคน ให้ เพิ่มเป็นอีก 1 คน ส่วนสมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก การคัดเลือกของคณะกรรมการสรรหา ให้มีจำนวน 3 ใน 4 ของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรง แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1) คัดเลือกจากกลุ่มอาชีพ โดยให้องค์กรที่มีกฎหมายรองรับไม่น้อยกว่า 100 องค์กร เสนอชื่อตัวแทนองค์กรละ 2 คน ให้คณะกรรมการสรรหาเป็นผู้กำหนดว่าองค์กรใดบ้างอยู่ในข่ายส่ง ตัวแทนได้

2) คัดเลือกจากผู้มีประสบการณ์ ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน นักวิชาการ นัก กฎหมาย โดยจะต้องมีคุณสมบัติเบื้องต้น คือ เคยเป็นข้าราชการพลเรือนหรือฝ่ายทหาร ตำแหน่ง อธิบดีหรือเทียบเท่าขึ้นไป เคยเป็นข้าราชการตุลาการตำแหน่งผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกาหรือ เทียบเท่าขึ้นไป เคยเป็นรองอัยการสูงสุดหรือเทียบเท่าขึ้นไป เคยเป็นประธานศาลปกครองสูงสุด เคย เป็นอธิการบดีมหาวิทยาลัยของรัฐ หรือเคยเป็นนายกสมาคมทนายความ

คณะกรรมการสรรหาประกอบด้วยอดีตประธานสภาผู้แทนราษฎรอดีตรองประธาน วุฒิสภาและอดีตรองประธานทั้ง 2 สภา ซึ่งคณะกรรมการต้องไม่ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่เป็น สมาชิกพรรคการเมืองได้<sup>490</sup>

จากนั้น ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ก็ได้เข้าสู่การพิจารณาของสภาร่าง รัฐธรรมนูญและได้รับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณา ในวาระที่หนึ่ง เมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2540<sup>491</sup> ใน ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภา มี 2 ประเภท ประเภทแรก เป็นสมาชิกซึ่ง พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกิน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้ง ประเภทที่ 2 มาจากการเลือกตั้ง โดยใช้จำนวนประชาชน 1 ล้านต่อสมาชิกวุฒิสภา 1 คน

<sup>489</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 44.

<sup>490</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 44-45.

<sup>491</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 48

สมาชิกวุฒิสภา ทั้ง 2 ประเภท ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี<sup>492</sup>

คณะกรรมการพิจารณาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเริ่มเปิดประชุมนัดแรกในวันที่ 13 พฤษภาคม 2540 เป็นการประชุมกำหนดแนวทางการดำเนินงาน นายอานันท์ ปันยารชุน ในฐานะประธานที่ประชุมได้ชี้แจงว่า “ถึงแม้คณะกรรมการชุดนี้จะมีอำนาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญได้อย่างเต็มที่ เพราะมติของสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นแต่เพียงให้รับร่างไว้พิจารณา ไม่ใช่เป็นการให้รับหลักการ แต่ไม่ต้องการเห็นว่าการแปรญัตติออกมาแล้ว ดาย ซึ่งเป็นกระบวนการที่น่ากลัวมากและจะส่งผลให้ประชาชนอื่น ๆ ไม่ต้องการรับร่างรัฐธรรมนูญไปด้วย ขอให้ช่วยกันประคองให้ร่างรัฐธรรมนูญอยู่ในแนวทางที่ถูกต้อง”<sup>493</sup> อันแสดงถึงว่ามีแนวคิดเกี่ยวกับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างรัฐธรรมนูญหลายประการและมีความแตกต่างกันทางความคิดอย่างมาก

สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอคำขอแปรญัตติ ทั้งนี้ สาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญที่มีการเสนอขอแปรญัตติจำนวนเกินกว่า 20 ญัตติ มีอยู่ 4 ประการ ได้แก่ ประเด็นเรื่องสิทธิเสรีภาพทางการศึกษา จำนวนและคุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และที่มาของสมาชิกวุฒิสภา<sup>494</sup>

ในขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีการเริ่มพิจารณาการเสนอขอแปรญัตติอย่างมีเหตุมีผลเพื่อนำไปสู่การปฏิรูปการเมือง ทั้งอาศัยผลจากการทำประชาพิจารณ์และรับฟังเสียงของประชาชนเป็นหลัก ที่ประชุมเริ่มพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญตั้งแต่มาตรา 1 หมวดที่ 1 เรื่อยมาจนถึงหมวดที่ 12 และบทเฉพาะกาลจนแล้วเสร็จในวันที่ 26 มิถุนายน 2540 อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการยกกร่างฯ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับวุฒิสภา<sup>495</sup> กล่าวคือ ในมาตรา 120 เกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งร่างฉบับเดิมกำหนดให้มาจากพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งทางหนึ่ง และราษฎรเลือกตั้งอีกทางหนึ่ง เปลี่ยนเป็นให้มาจาก “การเลือกตั้งทางอ้อม” ทั้งหมด จากการสรรหาของคณะกรรมการประกอบด้วยตัวแทนจาก 3 ฝ่าย จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาและศาลฎีกา ส่วนขั้นตอนรายละเอียดนั้นได้กำหนดให้ไปอยู่ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ<sup>496</sup>

<sup>492</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 49.

<sup>493</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 61-62.

<sup>494</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 64.

<sup>495</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 65.

<sup>496</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 66.

สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญผู้เสนอคำแปรญัตติที่ได้เข้าร่วมประชุมกับ คณะกรรมาธิการต่างยื่นกรณที่จะสงวนคำขอแปรญัตติ เพราะไม่พอใจกรรมาธิการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญที่ไม่มีความพยายามเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญในหลายมาตราให้เป็นไปตาม ผลการทำประชาพิจารณ์ เช่น ในกรณีที่มีความเห็นถึง 88.96 เปอร์เซ็นต์ต้องการให้เลือกสมาชิกวุฒิสภาโดยตรง แต่คณะกรรมาธิการกลับกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งทางอ้อม<sup>497</sup>

จากนั้น เมื่อคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญที่พิจารณาเสร็จแล้วเข้าสู่สภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาในวาระที่สอง เพื่อให้สมาชิกสภา ร่างรัฐธรรมนูญที่สงวนคำแปรญัตติไว้ได้ชี้แจงเหตุผลขอเสนอแก้ไขอีกครั้งหนึ่งในระหว่างวันที่ 7-30 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 และจะเปิดโอกาสให้สมาชิกได้อภิปรายอย่างเต็มที่ ขณะที่ระยะเวลาการร่าง รัฐธรรมนูญเหลืออีกแค่ 40 กว่าวันเท่านั้น<sup>498</sup> ท้ายที่สุด ที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญได้แก้ไขเพิ่มเติม ร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับวุฒิสภานั้นใน ประเด็นเกี่ยวกับ “ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา”<sup>499</sup>

กล่าวคือ ในมาตรา 120 นั้น คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญไม่เห็นด้วย กับการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เพราะสมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งของ นายกรัฐมนตรีแต่เพียงผู้เดียว จึงมักถูกวิจารณ์ว่าเป็น “ร่างทรงของรัฐบาล” ดังนั้น จึงได้เสนอ แนวทางให้เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาทางอ้อม เพราะจะได้คนดีมีความสามารถสอดคล้องกับการเข้ามา ทำหน้าที่ที่ถ่วงกรงกฎหมาย ได้ตัวแทนหลากหลายวิชาชีพและปลอดจากการเมืองพอสสมควร นอกจากนี้ หากพิจารณาความเป็นไปได้โอกาสของร่างรัฐธรรมนูญจะผ่านการรับรองจากรัฐสภามีสูง มาก<sup>500</sup>

อย่างไรก็ตาม เมื่อนำเข้าสู่การพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ กลับมีการอภิปราย กันมาก ผู้ขอแปรญัตติ 20 คน รวมทั้งกลุ่มกรรมาธิการที่แพ้เสียงคราวแปรญัตติ ในคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ เช่น นายเดโช สวานานนท์ นายประชุม ทองมี นายเกษม ศิริสัมพันธ์ ขอให้เปลี่ยนที่มาของสมาชิกวุฒิสภาจากการเลือกตั้งทางอ้อมมาเป็นการ เลือกตั้งโดยตรง เพื่อให้สอดคล้องกับการปกครองแบบประชาธิปไตย แต่ได้รับการคัดค้านจาก กรรมาธิการอีกส่วนหนึ่ง กระทั่งเกิดการถกเถียงกันอย่างหนัก ยุติลงด้วยการลงมติออกเสียง

<sup>497</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 67.

<sup>498</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 69.

<sup>499</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 71.

<sup>500</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 72

เห็นสมควรให้สมาชิกวุฒิสภามาจาก “การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน” ด้วยคะแนนเสียง 42 ต่อ 30<sup>501</sup>

การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในชั้นแปรญัตติผ่านวาระที่สอง เสร็จเรียบร้อยในวันพุธที่ 30 กรกฎาคม พ.ศ. 2540<sup>502</sup> จากนั้น ได้เข้าสู่การพิจารณาต่อไปในวาระที่สาม เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2540 เพื่อลงมติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สาม ปรากฏผลการนับคะแนนมีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ 92 เสียง ไม่ให้ความเห็นชอบไม่มี และมีผู้งดออกเสียง 4 เสียง<sup>503</sup>

จากการศึกษาพบว่า ในขณะนั้นมีความเห็นทางวิชาการว่า การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาช่วยส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติ เพราะมีข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญให้สมาชิกวุฒิสภามีหน้าที่พิจารณาเลือกแต่งตั้งบุคคลในองค์กรที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบ ประกอบด้วย กรรมการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน การถอดถอนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากตำแหน่ง สิ่งเหล่านี้สมาชิกวุฒิสภามีหน้าที่แทนประชาชน จึงเหมาะสมที่สุดที่จะให้ประชาชนตัดสินใจเลือกบุคคลเข้าไปทำหน้าที่ การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยตรงจึงเป็นวิธีการที่เหมาะสมกว่าให้นายกรัฐมนตรีทำหน้าที่แต่เพียงผู้เดียว<sup>504</sup>

อย่างไรก็ตาม **ความเห็นที่คัดค้านมีหลายประการ** คือ เห็นว่าการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาจะกลายเป็นการแข่งขันและจะต้องมีความเกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง ทำให้หน้าที่การตรวจสอบขององค์กรใช้อำนาจรัฐของสมาชิกวุฒิสภาไม่สัมฤทธิ์ผล และสมาชิกวุฒิสภาจะมีสภาพเป็นนักการเมืองแทนหน้าที่กลั่นกรองกฎหมาย ทำให้เกิดปัญหาขัดแย้งระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเพราะต่างฝ่ายต่างอ้างว่าเป็นตัวแทนประชาชนมาจากการเลือกตั้ง สมาชิกวุฒิสภาจะเรียกร้องอำนาจเหนือกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะตัวแทนของจังหวัดไม่ใช่ตัวแทนเขตเลือกตั้ง<sup>505</sup> ซึ่งในเวลาต่อมาก็ได้ปรากฏผลเช่นว่านั้น

จากการศึกษารายงานการวิจัยเรื่อง **“บทบาทของวุฒิสภา : มุมมองของประชาชนและสมาชิกวุฒิสภาจากการเลือกตั้งโดยตรงชุดแรก”** พบว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้ปรับโครงสร้างทางการเมืองระดับชาติขึ้นใหม่ โดยกระจายอำนาจทางการเมืองออกไป

<sup>501</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 73.

<sup>502</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>503</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 76.

<sup>504</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 79.

<sup>505</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 81.

และการกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยตรง ไม่ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจเสนอแต่งตั้งได้เหมือนในอดีต ซึ่งมีผลทำให้วุฒิสภาเป็นองค์กรใหม่ที่มีอิสระออกจากฝ่ายรัฐบาลและพรรคการเมือง นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้มอบอำนาจให้วุฒิสภาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่แต่งตั้งองค์กรตรวจสอบที่ถูกแยกออกมาให้เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร และให้อำนาจถอดถอนอยู่กับวุฒิสภาด้วย ดังนั้นภายใต้โครงสร้างใหม่ รัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่บริหารบ้านเมือง ในขณะที่วุฒิสภาก็ไม่มีหน้าที่บริหารแต่ทำหน้าที่เป็นองค์กรกลั่นกรองและสภาตรวจสอบ โดยปรากฏอยู่ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับวุฒิสภา รวมทั้งกฎหมาย ระเบียบ และข้อกำหนดอื่นๆ ที่บัญญัติขึ้นภายหลัง จึงได้มีการสรุปว่า เป็นการสะท้อนถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในเรื่องวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จำนวน 3 ประการ ดังนี้<sup>506</sup>

**ประการแรก มีเจตนารมณ์ให้วุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนที่แท้จริงของปวงชน** โดยกำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 200 คนทั่วประเทศซึ่งประชาชนเลือกตั้งโดยตรงโดยใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 149 ยังกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า “สมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย” ทำให้สมาชิกวุฒิสภาต้องรับฟังความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนเพื่อนำมาตอบสนองตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้<sup>507</sup>

**ประการที่สอง มีเจตนารมณ์ให้วุฒิสภาเป็นสภาของผู้มากประสบการณ์** ซึ่งสังคมนิยมความดีมาอย่างต่อเนื่อง และปลอดจากพรรคการเมือง<sup>508</sup> โดยการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 125 ว่า ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า (4) มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา 107 (5) กล่าวคือ มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 1 ปี นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง หรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งหรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในจังหวัดนั้น หรือเป็นบุคคลที่เกิดในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้ง หรือเคยศึกษาใน

<sup>506</sup> นรนิติ เศรษฐบุตร และคณะ, บทบาทของวุฒิสภา : มุมมองของประชาชนและสมาชิกวุฒิสภาจากการเลือกตั้งโดยตรงชุดแรก (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2549). หน้า 3.

<sup>507</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

<sup>508</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 4-5.

สถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในจังหวัดที่สมัครเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสองปีการศึกษา หรือเคยรับราชการหรือเคยมีชื่ออยู่ในทะเบียนในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งติดต่อกันไม่น้อยกว่า 2 ปี

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดมาตรการเพื่อให้วุฒิสภาปลอดจากพรรคการเมืองและฝ่ายบริหาร กล่าวคือ การห้ามผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาสังกัดพรรคการเมือง และถ้าเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องพ้นตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี การห้ามเป็นรัฐมนตรี แม้ลาออกก็ต้องพ้น 1 ปี จึงจะเป็นรัฐมนตรีได้ การห้ามสมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภาในวาระที่ 2 ติดต่อกัน และให้รัฐจัดการแนะนำตัวให้ และจะหาเสียงโดยการแนะนำตัวเองได้เท่าที่กฎหมายอนุญาต

### ประการที่สาม มุ่งให้วุฒิสภาเป็นสภาแห่ง “ความต่อเนื่อง”<sup>509</sup>

โดยกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาไว้คราวละ 6 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง และสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาจะสิ้นสุดลงก็ต่อเมื่อถึงคราวออกตามอายุของวุฒิสภาตาย ลาออก ขาดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมือง กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 128 หรือวุฒิสภามีมติถอดถอนออกจากตำแหน่งหรือศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยตามมาตรา 307 ให้พ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา 96 ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติหรือศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยแล้วแต่กรณี ตลอดจนการขาดประชุมเกินจำนวน 1 ใน 4 ของจำนวนวันประชุมในสมัยประชุมที่มีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่า 120 วัน โดยไม่ได้รับอนุญาตจากประธานวุฒิสภา และการถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษเท่านั้น ยิ่งกว่านั้นสมาชิกวุฒิสภาที่ครบวาระยังสามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้จนกว่าสมาชิกวุฒิสภาใหม่จะเข้ารับหน้าที่

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้วุฒิสภำทำหน้าที่รัฐสภาในเรื่องสำคัญบางเรื่องได้ ในขณะที่สภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ เช่น การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ (มาตรา 19 และ 21) การรับทราบการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระเบียบว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ (มาตรา 22) การให้ความเห็นชอบต่อการสืบราชสมบัติ (มาตรา 23) การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม (มาตรา 168 (1) และมาตรา 223) การเลือกหรือแต่งตั้งให้คำแนะนำหรือให้ความเห็นชอบผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบ (มาตรา 68 (2)) และการถอดถอนบุคคล (มาตรา 307) เป็นต้น

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีเจตนารมณ์ให้วุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภาเป็น “ผู้แทนที่แท้จริงของปวงชนชาวไทย” โดยให้ประชาชนคัดสรรบุคคลที่มีวุฒิภาวะในระดับหนึ่งผ่านกระบวนการเลือกตั้งที่เน้นให้ปลอดจากการ

<sup>509</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 5-6.

สังกัดพรรคการเมือง เพื่อให้วุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภาสามารถทำหน้าที่ได้อย่างเป็นอิสระ และรักษาความต่อเนื่องของกลไกทางการเมืองมิให้ตกอยู่ในสภาวะสุญญากาศ ดังนั้น เพื่อให้บรรลุตามเจตนารมณ์เหล่านี้ วุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงมีบทบาทและอำนาจหน้าที่หลายประการ<sup>510</sup> ดังจะได้กล่าวในหัวข้อต่อไป

รัฐธรรมนูญฉบับนี้อาจเรียกได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญไทยที่ดีที่สุดที่เคยมีมาในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญ บางคนถึงกับเรียกว่าเป็น “รัฐธรรมนูญดีที่สุดในโลก” เพราะเหตุที่มีการยกย่องชื่นชมโดยมีกระบวนการที่เปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ (Comparative around the World) ตลอดจนเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญไทยฉบับก่อน ๆ โดยคำนึงถึงสถานการณ์ของบ้านเมือง อย่างไรก็ตาม ในวันที่ 19 กันยายน 2549 ได้มีการรัฐประหารยึดอำนาจโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข แล้วมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว<sup>511</sup>

### 3.1.8.2 ที่มาและองค์ประกอบ

ดังที่ได้อธิบายที่มาและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะเห็นได้ว่ามีความต้องการให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีความเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น ดังที่ มีเจตนารมณ์ให้วุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนที่แท้จริงของปวงชนชาวไทย จึงได้กำหนดให้ที่มาของสมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากทางเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทั้งหมดจำนวน 200 คน<sup>512</sup> โดยใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง<sup>513</sup>

โดยเหตุที่ ในอดีตที่ผ่านมา ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ปัญหาที่สำคัญของวุฒิสภาในฐานะสภาที่สองของรัฐสภาไทย คือเรื่องความชอบธรรมของที่มาเพราะมีการแต่งตั้งพรรคพวกของผู้มีอำนาจรัฐเป็นส่วนใหญ่ สมาชิกวุฒิสภาก็มักจะคำนึงถึงผู้แต่งตั้งตนเองขึ้นมามากกว่าจะเห็นแก่ประชาชน และมักจะไม่ตรวจสอบฝ่ายบริหารเท่าที่ควร นอกจากนี้ ศาสตราจารย์ปรีดี เภษมทรัพย์ แสดงความเห็นสนับสนุนให้ สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง เพราะเห็นว่า “ระบบรัฐสภาไทยที่มี ส.ว.มาจากการแต่งตั้งเป็นระบบ “อำนาจแฝง” ที่ฝังตัวอยู่ในรูปแบบของสถาบันรัฐธรรมนูญที่ไ้ทรู ที่ลวงตาให้ประชาชนเข้าใจผิด เป็นระบบที่อำนาจ

<sup>510</sup> นรนิติ เศรษฐบุตร และคณะ , บทบาทของวุฒิสภา : มุมมองของประชาชนและสมาชิกวุฒิสภาจากการเลือกตั้งโดยตรงชุดแรก, หน้า 6.

<sup>511</sup> มานิตย์ จุมปา, เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “พัฒนาการรัฐธรรมนูญไทย” หน้า 64.

<sup>512</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 121.

<sup>513</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 122.

แฝงที่ใช้ทำลายรัฐธรรมนูญจนสำเร็จ แล้วก็ใช้อำนาจที่ได้มาอย่างผิด ๆ ปรับแต่งแปลงโฉมใหม่เป็นวุฒิสภาแต่งตั้ง เพื่อคุมอำนาจของบ้านเมืองต่อไป”<sup>514</sup>

การปฏิรูปทางการเมืองโดยการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้รูปแบบสภาคู่เป็นรูปแบบของรัฐสภาไทย ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา แต่ได้มีการวางหลักการทั้งในเรื่องโครงสร้าง องค์ประกอบ และที่มาที่แตกต่างกันไปจากที่เคยมีมาในอดีต รวมทั้งเพิ่มบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสภาทั้งสองหลายประการ ยิ่งในกรณีของวุฒิสภาด้วยแล้ว กล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญนี้ได้วางบทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไว้ให้เป็นองค์กรทางการเมืองที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง<sup>515</sup>

### 3.1.8.3 บทบาทอำนาจหน้าที่

บทบาทของวุฒิสภาก็เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมจากที่ทำหน้าที่เป็น “สภาที่เลี้ยง” คอยกลั่นกรองกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ในขณะที่วุฒิสภามีอำนาจในการคัดเลือกบุคคลในองค์กรตรวจสอบต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครอง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น นอกจากนี้ยังทำหน้าที่เป็นองค์กรพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงที่ร่ำรวยผิดปกติ ส่อว่าทุจริตประพฤติมิชอบอีกด้วยซึ่งอาจเรียกได้ว่าวุฒิสภาเป็น “สภาตรวจสอบ” ด้วยอีกประการหนึ่ง<sup>516</sup>

#### 3.1.8.3.1 บทบาทอำนาจหน้าที่ในการกลั่นกรอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ให้อำนาจวุฒิสภาในการพิจารณากลั่นกรองกฎหมายของวุฒิสภาไว้ในหลายกรณี ดังต่อไปนี้

ก. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ให้อำนาจในการพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติ มีหน้าที่เฉพาะในการพิจารณากลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้วเท่านั้น

<sup>514</sup> มาณวิกา อินทรทัต และปรีชาญาณ วงศ์อรุณ, หน้า 32.

<sup>515</sup> นรนิติ เศรษฐบุตร และคณะ, บทบาทของวุฒิสภา : มุมมองของประชาชนและสมาชิกวุฒิสภาจากการเลือกตั้งโดยตรงชุดแรก, หน้า 2.

<sup>516</sup> มาณิย์ จุมปา, เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “พัฒนาการรัฐธรรมนูญไทย” หน้า 59. และนรนิติ เศรษฐบุตร และคณะ, บทบาทของวุฒิสภา : มุมมองของประชาชนและสมาชิกวุฒิสภาจากการเลือกตั้งโดยตรงชุดแรก, หน้า 7.

โดยไม่มีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายเช่นนั้น<sup>517</sup> ทั้งนี้ ในกรณีที่วุฒิสภาได้พิจารณาแล้วมีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่เห็นชอบด้วยร่างกฎหมายนั้น สภาผู้แทนราษฎรยังมีอำนาจในการยื่นร่างกฎหมายแล้วมีผลเสมือนว่าร่างกฎหมายนั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว<sup>518</sup>

#### ข. การพิจารณาอนุมัติพระราชกำหนด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการพิจารณาและอนุมัติพระราชกำหนดรวมทั้งการตรวจสอบเงื่อนไขการตราพระราชกำหนด<sup>519</sup> กล่าวคือ ภายหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรได้อนุมัติพระราชกำหนดแล้ว วุฒิสภาย่อมมีอำนาจในการพิจารณากลับกรองเพื่ออนุมัติพระราชกำหนดให้มีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติได้ ทั้งนี้ หากวุฒิสภาไม่อนุมัติ สภาผู้แทนราษฎรยังคงมีอำนาจในการยื่นการอนุมัติพระราชกำหนดได้<sup>520</sup> นอกจากนี้ สมาชิกวุฒิสภายังมีอำนาจในการตรวจสอบเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดในกรณีที่ตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ โดยก่อนที่วุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใด สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภาว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามเงื่อนไขข้างต้น และให้ประธานส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยต่อไป<sup>521</sup>

#### ค. การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติ

โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติด้วย โดยสมาชิกวุฒิสภาสามารถเข้าชื่อเสนอความเห็นเพื่อส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยได้<sup>522</sup>

#### ง. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

<sup>517</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 169 มาตรา 174

<sup>518</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 176.

<sup>519</sup> นรนิติ เศรษฐบุตร และคณะ , บทบาทของวุฒิสภา : มุมมองของประชาชนและสมาชิกวุฒิสภาจากการเลือกตั้งโดยตรงชุดแรก, หน้า 10-11.

<sup>520</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 218.

<sup>521</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 219.

<sup>522</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 262.

วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 313 โดยสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิในการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จากนั้นสมาชิกวุฒิสภาในฐานะสมาชิกรัฐสภาจะมีบทบาทต่อมาในการพิจารณากลับกรอกร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในชั้นการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ทั้ง 3 วาระ ตามลำดับ<sup>523</sup>

### 3.1.8.3.2 บทบาทอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ

วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ<sup>524</sup> ในประการดังต่อไปนี้

#### ก. การตั้งกระทู้ถาม

การตั้งกระทู้ถาม เป็นวิธีการถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหารให้ฝ่ายบริหารกระทำสิ่งใดๆ เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินด้วยการไต่ตรองอย่างรอบคอบ เพราะมีฉะนั้นจะต้องถูกองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติคอยตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่เหล่านั้น<sup>525</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 183 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่ทว่า รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน อันเป็นเรื่องที่ตกเป็นดุลพินิจของฝ่ายบริหารโดยแท้

การตั้งกระทู้ถามตามมาตรา 183 มีวัตถุประสงค์เพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกวุฒิสภาสามารถยื่นกระทู้ถามรัฐบาลในเรื่องเกี่ยวกับงานในหน้าที่ ซึ่งจะทำให้ฝ่ายบริหารทำงานด้วยความระมัดระวัง เพราะมีฝ่ายนิติบัญญัติคอยควบคุมและตรวจสอบการทำงานอยู่ตลอดเวลา อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาวิเคราะห์ถึงผลลัพธ์การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินผ่านกระบวนการตั้งกระทู้ถามกลับพบว่าเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ<sup>526</sup>

<sup>523</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 313.

<sup>524</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 182.

<sup>525</sup> นรนิติ เศรษฐบุตร และคณะ , บทบาทของวุฒิสภา : มุมมองของประชาชนและสมาชิกวุฒิสภาจากการเลือกตั้งโดยตรงชุดแรก, หน้า 14-15.

<sup>526</sup> มนตรี รุบสุวรรณ, รายงานการวิจัย เรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารและเสถียรภาพของรัฐบาล (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2548). หน้า 157.

ทั้งนี้ กระทั่งตามรัฐธรรมนูญรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 183 สามารถจำแนกตามลักษณะการตอบได้ 2 ประเภท คือ กระทั่งถามที่ตอบในราชกิจจานุเบกษา และกระทั่งถามที่ตอบในที่ประชุมสภา ซึ่งแบ่งเป็น กระทั่งถามทั่วไป และกระทั่งถามด่วน<sup>527</sup>

สำหรับกรณีกระทั่งถามด่วนนี้ คำถามจะต้องเป็นไปตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ข้อ 134 ได้กำหนดลักษณะของกระทั่งถามด่วนจะต้องมีเนื้อหาสาระที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สำคัญของแผ่นดินหรือมีเหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความปลอดภัยสาธารณะ ป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ กระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมหรือเสรีภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง และที่กระทบต่อสัมพันธ์ไมตรีระหว่างประเทศ โดยเรื่องดังกล่าวข้อบังคับการประชุมวุฒิสภากำหนดให้เป็นเรื่องเร่งด่วนที่รัฐมนตรีควรจะต้องชี้แจงหรือดำเนินการโดยทันที<sup>528</sup>

ดังที่ปรากฏใน รายงานการวิจัย เรื่อง “ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารและเสถียรภาพของรัฐบาล” ที่ศึกษาภายใต้บริบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พบว่าปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดหลายประการที่ทำให้การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยกระทั่งถามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่มีผลในทางปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพนั้นสามารถสรุปเป็นประเด็น ดังนี้<sup>529</sup>

1) ฝ่ายบริหารไม่เห็นความสำคัญ ด้วยเหตุที่การตั้งกระทั่งถามไม่มีผลกระทบต่อเสถียรภาพของฝ่ายบริหารแต่เป็นเพียงการตั้งคำถามเกี่ยวกับปัญหาหรือข้อสงสัยในการทำงานของฝ่ายบริหารในบางเรื่องบางประเด็น นอกจากนี้บางกระทั่งถามมีลักษณะการถามเป็นแบบการเมืองหรือถามตามกระแสที่ได้รับความสนใจจากสาธารณชนและสื่อมวลชน เพื่อลดความน่าเชื่อถือของฝ่ายบริหาร จึงทำให้ฝ่ายบริหารไม่ค่อยที่จะให้ความสนใจหรือความสำคัญต่อกระทั่งถามเท่าใดนัก<sup>530</sup>

2) ระเบียบและขั้นตอนการยื่นกระทั่งถาม จะใช้ระยะเวลาอย่างรวดเร็วที่สุดประมาณ 3 สัปดาห์ ซึ่งระยะเวลาดังกล่าวพอที่จะทำให้ทั้งสมาชิกผู้ถามและรัฐมนตรีผู้ตอบมีความกระตือรือร้นหรือมีความตั้งใจที่จะถามและตอบคำถามนั้น แต่ความเป็นจริง จำนวนกระทั่งถามรัฐบาลจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพิ่มมากขึ้นตามจำนวนของสมาชิกรัฐสภาจนแต่ละสภาไม่สามารถนำกระทั่งถามแต่ละกระทั่งบรรจุวาระการประชุมตามข้อกำหนดเวลาที่กล่าวข้างต้นได้ ยิ่งไปกว่านั้นระยะเวลาของระเบียบวาระการประชุมเพื่อพิจารณากระทั่งถามของแต่ละสภาก็มีจำกัด โดยทั้งสองสภากำหนดให้มีการพิจารณากระทั่งถามได้วันละไม่เกิน 5 กระทั่ง จึงทำให้กระทั่งถามของสมาชิกบางคนใช้

<sup>527</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

<sup>528</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 12-13.

<sup>529</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 157.

<sup>530</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 157-158.

ระยะเวลาค่อนข้างนานกว่าที่จะถึงลำดับการบรรจุระเบียบวาระถามรัฐมนตรีซึ่งทำให้ความสำคัญของกระทู้ถามหรือความสำคัญของปัญหาที่จะถามนั้นลดลง ตลอดจนการนำปัญหาเพื่อเสนอรัฐบาลเพื่อแก้ไขนั้นอาจไม่ทันกับสภาพปัญหาที่ต้องการใช้เวลาในการแก้ไขปัญหาอย่างทันท่วงที<sup>531</sup>

3) การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ไม่มีความยืดหยุ่น โดยยึดถือปฏิบัติตามกฎเกณฑ์และระเบียบค่อนข้างเคร่งครัด กล่าวคือ กระทู้ถามใดขึ้นมาในช่วงเวลาใดก็ให้เรียงลำดับตามระยะเวลาหรือขั้นตอนที่ยื่น ปัญหาดังกล่าวทำให้เกิดกระบวนการลัดคิวขึ้นด้วยการล๊อบบี้เจ้าหน้าที่ระดับสูงที่มีอำนาจในการตัดสินใจทั้งระดับข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง เพื่อให้กระทู้ถามของตนสามารถลัดคิวมาอยู่ในลำดับต้น ๆ เพื่อที่จะได้รับการบรรจุในระเบียบวาระการประชุม<sup>532</sup>

4) รัฐมนตรีที่ถูกถามไม่มาตอบกระทู้ถามเอง แต่จะมอบหมายให้รัฐมนตรีช่วยที่ ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีให้มาตอบกระทู้ถามแทนซึ่งไม่มีอำนาจในการตัดสินใจที่แท้จริง โดยเฉพาะอำนาจในการตัดสินใจในระดับนโยบายที่จะกำหนดแนวนโยบายหรือทิศทางในการดำเนินการแก้ไขปัญหาในระดับปฏิบัติ<sup>533</sup>

จึงอาจสรุปได้ว่า กระบวนการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินผ่านการตั้งกระทู้ถามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 183 นี้ มิได้ส่งผลกระทบต่อการบริหารงานของฝ่ายบริหาร เพราะกระบวนการตั้งกระทู้ถามหรือการตอบกระทู้ถามในสภาถือว่าเป็นกิจกรรมธรรมดาอย่างหนึ่งที่กระทำอยู่เป็นประจำ เมื่อนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีช่วยที่ได้รับมอบหมายตอบกระทู้ถามไปแล้วไม่ว่ากระทู้ถามนั้นจะเป็นกระทู้ถามที่มีลักษณะเป็นการเมืองหรือไม่ก็ตามหรือได้รับคำตอบที่ชัดเจนหรือสร้างความพอใจให้กับผู้ถามหรือไม่ก็ตาม กระทู้ถามนั้นเป็นอันจบไป โดยไม่มีการลงมติหรือมีกลไกติดตามหรือตรวจสอบผลการตอบคำถามของรัฐมนตรีแต่อย่างใด<sup>534</sup>

อนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้มี “กระทู้ถามสด” ขึ้นตามมาตรา 184 เป็นหลักการใหม่ที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ทว่าและได้กำหนดให้เป็นอำนาจของ “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” เท่านั้นที่มีสิทธิ์ในการตั้งกระทู้ถามสดต่อนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินในเรื่องนั้น ๆ โดยเจตนาารมณ์ของบทบัญญัติดังกล่าวนี้ ก็เพื่อต้องการให้กระบวนการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินผ่านการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสภาที่เลือกผู้นำฝ่ายบริหารให้มี

<sup>531</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 158.

<sup>532</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>533</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>534</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 159.

ประสิทธิภาพ รวดเร็ว และทันต่อเหตุการณ์มากยิ่งขึ้น ซึ่งจะทำให้ภาครัฐมนตรีและรัฐมนตรีเตรียมความพร้อมอยู่ตลอดเวลาที่จะตอบข้อซักถามหรือปัญหาใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ความรับผิดชอบ เพราะลักษณะของการยื่นกระทู้ถามสดตามมาตรา 184 นี้ เป็นกระทู้ถามที่รัฐมนตรีผู้ถูกตั้งกระทู้ถามจะต้องตอบในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรด้วยวาจาในทันทีในวันเดียวกันกับที่ได้รับแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร จึงไม่สามารถจะมอบหมายให้รัฐมนตรีมาตอบกระทู้ถามสดแทนได้ทัน<sup>535</sup> เช่นเดียวกันกับ “การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ” อันถือเป็นกลไกหรือมาตรการควบคุมและตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติที่รุนแรงและเข้มข้นที่สุดในกระบวนการควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร และเป็นวิธีการควบคุมและตรวจสอบที่ฝ่ายบริหารทุกยุคทุกสมัยค่อนข้างจะให้ความสำคัญ ทั้งนี้ เพราะกลไกการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของบริหารส่วนนี้สามารถส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลได้<sup>536</sup> แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้เป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่จะเสนอญัตติและลงมติในประการนี้เช่นเดียวกัน<sup>537</sup>

#### ข. การเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาโดยไม่มีการลงมติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ให้อำนาจสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติ อันจะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในสมัยประชุมหนึ่ง<sup>538</sup> อันเป็นเพียงมาตรการตรวจสอบฝ่ายบริหารที่เป็นแต่เพียงการรับฟังโดยไม่มีสภาพบังคับต่อไปแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม อาจพิจารณาได้ว่าสามารถทำให้สาธารณชนได้รับทราบสภาพปัญหาและแนวทางการดำเนินนโยบายของฝ่ายบริหารต่อไปได้เช่นกัน

#### ค. การแต่งตั้งคณะกรรมการธิการของวุฒิสภา

การตั้งคณะกรรมการธิการเป็นภารกิจของสภาอีกประการหนึ่งที่มีเจตนารมณ์เพื่อที่จะต้องการควบคุมและติดตามตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารว่าเป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อสภาหรือไม่ ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีจะต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาก่อนที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินอย่างเป็นทางการ และในการบริหารราชการแผ่นดินนั้น คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตาม

<sup>535</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

<sup>536</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.

<sup>537</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 185 และมาตรา 186.

<sup>538</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 187.

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ และต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี<sup>539</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือไม่ก็ได้ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา โดยมติตั้งคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวต้องระบุกิจการหรือเรื่องให้ชัดเจนและไม่ซ้ำหรือซ้อนกัน ทั้งนี้ คณะกรรมการที่วุฒิสภาดังขึ้นดังกล่าวมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้<sup>540</sup>

รายละเอียดของการแต่งตั้งคณะกรรมการของวุฒิสภานั้นกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2541 ข้อ 74 ที่กำหนดให้วุฒิสภาดังตั้งคณะกรรมการวิสามัญประจำวุฒิสภาขึ้นเพื่อกระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา คณะกรรมการวิสามัญประจำวุฒิสภาจะกระทำการ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ ได้ต่อเมื่อที่ประชุมวุฒิสภามอบหมาย คณะกรรมการวิสามัญประจำวุฒิสภาแต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการจำนวนไม่เกิน 17 คน และให้มีจำนวน 16 คณะ ดังนี้<sup>541</sup>

- (1) คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์
- (2) คณะกรรมการการคมนาคม
- (3) คณะกรรมการการคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน
- (4) คณะกรรมการการต่างประเทศ
- (5) คณะกรรมการการทหาร
- (6) คณะกรรมการการท่องเที่ยวและการกีฬา
- (7) คณะกรรมการการบริหารและการยุติธรรม
- (8) คณะกรรมการการปกครอง
- (9) คณะกรรมการการแรงงานและสวัสดิการสังคม
- (10) คณะกรรมการการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน

<sup>539</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 211 และ 212.

<sup>540</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 189.

<sup>541</sup> นรนิติ เศรษฐบุตร และคณะ , บทบาทของวุฒิสภา : มุมมองของประชาชนและสมาชิกวุฒิสภา จากการเลือกตั้งโดยตรงชุดแรก, หน้า 16-17.

- (11) คณะกรรมการการศึกษาและวัฒนธรรม
- (12) คณะกรรมการการเศรษฐกิจ การพาณิชย์และอุตสาหกรรม
- (13) คณะกรรมการการสาธารณสุข
- (14) คณะกรรมการการกิจการสตรี เยาวชนและผู้สูงอายุ
- (15) คณะกรรมการสิ่งแวดล้อม
- (16) คณะกรรมการตรวจรายงานการประชุมและพิจารณาเปิดเผยรายงานการประชุมลับ

อย่างไรก็ตาม การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยผ่านกลไกระบบ คณะกรรมการของสภาดังกล่าวนี้ ถือว่าเป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยอ้อม และผลของการควบคุมไม่ได้ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของฝ่ายบริหารหรือสร้างความกังวลใจให้กับฝ่ายบริหารมากนัก โดยหลักการแล้วเป็นการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาญัตติหรือประเด็นปัญหาใด ๆ เกี่ยวกับฝ่ายบริหารควบคู่ไปกับการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร เป็นการสะท้อนและเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหา โดยไม่มีข้อผูกพันว่ารัฐบาลจะต้องนำไปปฏิบัติ เป็นเพียงข้อเสนอแนะซึ่งรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารจะนำไปปฏิบัติหรือไม่ก็ได้<sup>542</sup> ทั้งนี้ หากพิจารณา วิเคราะห์ถึงเจตนารมณ์ของการทำงานตรวจสอบฝ่ายบริหารของระบบคณะกรรมการแล้ว ต้องการที่จะให้การทำงานของฝ่ายบริหารที่ผ่านไปในแต่ละวันนั้นมีความเชื่อมโยงและรับผิดชอบต่อสภา ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารงานของฝ่ายบริหารเป็นไปอย่างระมัดระวังและรอบคอบ<sup>543</sup>

อย่างไรก็ตาม บทบาทของคณะกรรมการในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่ได้มีความแตกต่างไปจากระบบการทำงานของคณะกรรมการในอดีตที่ผ่านมา ดังที่ปรากฏใน รายงานการวิจัย เรื่อง “ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารและเสถียรภาพของรัฐบาล” ที่ศึกษาภายใต้บริบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พบว่า ไม่มีบทบัญญัติใดตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่ทำให้บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเพิ่มขึ้นหรือแตกต่างไปจากคณะกรรมการ ตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อนทั้ง 15 ฉบับ จะมีความแตกต่างบ้างก็คือ การปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงการจัดองค์กรและโครงสร้างการทำงานภายในของคณะกรรมการผ่านข้อบังคับการประชุมทั้งของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไม่ให้การทำงานซ้ำหรือซ้อนกันและมีความคล่องตัว และ

<sup>542</sup> มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารและเสถียรภาพของรัฐบาล, หน้า 20-21.

<sup>543</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 22.

มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ส่วนที่มาและบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญนั้นยังคงเป็นไปตามหลักการเดิมเหมือนกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ<sup>544</sup>

การตั้งคณะกรรมการเป็นเพียงการควบคุมและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารทางอ้อมมิได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในการทำงานของรัฐบาล จึงทำให้รัฐบาลค่อนข้างจะไม่ให้ความสำคัญต่อการทำงานของคณะกรรมการมากนัก ประกอบกับข้อบังคับการประชุมของทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ที่กำหนดให้มีจำนวนคณะกรรมการสามัญเพิ่มขึ้น ส่งผลให้รัฐมนตรีต้องมีภาระเพิ่มขึ้น คือ การมาชี้แจงต่อที่ประชุมคณะกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการเองก็มักจะเชิญรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในหน้าที่มาชี้แจงมากกว่าที่จะเชิญข้าราชการประจำ นอกจากนี้การที่รัฐสภานิยมตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณาปัญหาต่าง ๆ เป็นการเฉพาะ ก็เป็นการเพิ่มภาระในการชี้แจงต่อที่ประชุมคณะกรรมการให้กับรัฐมนตรี เพราะตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้รัฐมนตรีต้องผูกพันกับการเดินทางมาตอบกระทู้ถามทั้งของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในทุกสัปดาห์ของสมัยประชุมอยู่แล้ว จึงทำให้ภารกิจในการรับผิดชอบต่อรัฐสภาของฝ่ายบริหารเพิ่มเป็นอย่างมาก ดังนั้น ความรับผิดชอบต่อรัฐสภาที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานของรัฐมนตรีน้อยก็จะถูกลดความสำคัญโดยอัตโนมัติ ซึ่งก็คือการทำงานของคณะกรรมการ อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาถึงผลดีที่เกิดขึ้นจากระบบการทำงานของคณะกรรมการแล้วพบว่าก่อให้เกิดผลดีต่อการทำงานของฝ่ายบริหารหลายประการ<sup>545</sup>

ง. การพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรง

ตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้

(1) คณะกรรมการการเลือกตั้ง

ในการคัดเลือกบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งสรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมจำนวน 5 คนด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 และให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาสรรหาจำนวน 5 คนด้วยเพื่อเสนอให้วุฒิสภาคัดเลือกให้เหลือ 5 คนจากผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อทั้งหมด 10 คน จากนั้นให้ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกประชุมเลือกกันเองเป็นประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งหนึ่งคน จากนั้นประธาน

<sup>544</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 21-22.

<sup>545</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 160.

วุฒิสภาจะเป็นผู้เป็นเสนอรายชื่อประธานและกรรมการการเลือกตั้งต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้งและประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง<sup>546</sup>

#### (2) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ในการคัดเลือกบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ในขั้นตอนแรกกระทำโดยคณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสรรหาจะเสนอชื่อผู้ที่เห็นว่าเป็นที่ยอมรับของประชาชน มีความรอบรู้ในการบริหารราชการแผ่นดิน และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ ต่อที่ประชุมของคณะกรรมการสรรหาฯ ในขั้นตอนต่อไป คณะกรรมการสรรหาฯ จะพิจารณากลับกรองคัดเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติไว้ 9 คน เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้รับรายชื่อแล้วจะทำการคัดเลือกเหลือเพียง 6 คน จากนั้นประธานสภาผู้แทนราษฎรจะส่งให้วุฒิสภาทำการคัดเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจำนวนไม่เกิน 3 คน แล้วนำรายชื่อผู้ที่ได้รับการคัดเลือกขึ้นกราบบังคมทูล เพื่อให้พระมหากษัตริย์แต่งตั้งเป็นผู้ตรวจการแผ่นดิน ทั้งนี้ คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา และการคัดเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา<sup>547</sup>

#### (3) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีก 10 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาโดยคัดเลือกจากบุคคลที่มีความรู้หรือมีประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้แทนจากองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนด้วย จากนั้นทูลเกล้าฯ ถวายต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง<sup>548</sup>

#### (4) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมาจากการพิจารณาแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยที่การพิจารณาสรรหาและคัดเลือกบุคคลที่จะมาเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาจากบุคคล มีขั้นตอนดังต่อไปนี้

<sup>546</sup> นรนิติ เศรษฐบุตร และคณะ , บทบาทของวุฒิสภา : มุมมองของประชาชนและสมาชิกวุฒิสภาจากการเลือกตั้งโดยตรงชุดแรก, หน้า 18.

<sup>547</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.

<sup>548</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 19.

คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่สรรหาบุคคลและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่มีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประเภทผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์จำนวน 10 คน และผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์ จำนวน 6 คน แล้วเสนอรายชื่อต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อนั้น จากนั้นประธานวุฒิสภาจะจัดให้มีการประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณาคัดเลือกบุคคลที่คณะกรรมการสรรหาเสนอรายชื่อ โดยคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์จากจำนวน 10 คน ให้เหลือจำนวน 5 คน และผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์จากจำนวน 6 คน ให้เหลือจำนวน 3 คน นอกจากนี้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญยังได้คัดเลือกจากผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน 5 คน และคัดเลือกจากตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน 2 คน ผู้ที่ได้รับเลือกจากที่ประชุมวุฒิสภา จากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและจากที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด ให้ประชุมและเลือกกันเองและให้คนหนึ่งเป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ทูลเกล้าฯถวายรายชื่อผู้ที่ได้รับการคัดเลือกต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้งเป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต่อไป โดยที่ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้ง<sup>549</sup>

#### (5) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้วุฒิสภาเป็นผู้มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลปกครองสูงสุด และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 2 คน โดยวิธีการคัดเลือกให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) กำหนดไว้ดังต่อไปนี้

(ก) ให้ความเห็นชอบให้ผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์และผู้ทรงคุณวุฒิในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุด โดยที่คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด แล้วเสนอรายชื่อต่อนายกรัฐมนตรี แล้วนายกรัฐมนตรีจะนำรายชื่อขอความเห็นชอบต่อวุฒิสภากายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับรายชื่อ เมื่อวุฒิสภาให้ความเห็นชอบแล้ว นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

(ข) ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองให้ดำรงตำแหน่ง “ประธานศาลปกครองสูงสุด” โดยที่คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองพิจารณาคัดเลือกตุลาการศาลปกครองสูงสุด 1 คน เพื่อเป็นประธานศาลปกครองสูงสุด แล้วเสนอรายชื่อต่อนายกรัฐมนตรี จากนั้นนายกรัฐมนตรีจะนำรายชื่อเสนอขอความเห็นชอบต่อวุฒิสภากายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับรายชื่อ

<sup>549</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 19-20.

เมื่อวุฒิสภาให้ความเห็นชอบแล้วนายกรัฐมนตรีจะนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

(ค) เลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 2 คน ในคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง โดยที่ กำหนดให้วุฒิสภาตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณาเสนอรายชื่อบุคคล 6 คนต่อวุฒิสภา แล้ว วุฒิสภาจะเลือกให้เหลือ 2 คน เพื่อเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการตุลาการ ศาลปกครอง<sup>550</sup>

(6) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจ หน้าที่ในการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติประกอบด้วยประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่น อีก 8 คน

(ก) ประธานและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตแห่งชาติ โดยให้คณะกรรมการสรรหาทำหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 18 คน เสนอต่อประธานวุฒิสภา ในที่ประชุมของวุฒิสภาจะทำการเลือกบุคคลที่ได้รับการ เสนอชื่อในบัญชีโดยวิธีลงคะแนนลับพิจารณาเลือกให้เหลือ 9 คน และให้ผู้ที่ได้รับเลือกประมุขเลือก กันเองเป็นประธานกรรมการ 1 คน ในขั้นตอนต่อไป ประธานวุฒิสภาเสนอรายชื่อประธานและ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้ง และลงนามรับ สอนองพระบรมราชโองการ

(ข) เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตแห่งชาติกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและวุฒิสภาเป็นผู้มี อำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งให้บุคคลดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ และนำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง<sup>551</sup>

(7) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการตรวจเงิน แผ่นดิน ดังนี้

<sup>550</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 20.

<sup>551</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 21.

## (ก) ประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วยประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีก 9 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยคัดเลือกจากผู้ที่มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง และด้านอื่น ทั้งนี้ คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหาและการคัดเลือก การพ้นจากตำแหน่งได้กำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน<sup>552</sup>

## (ข) ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

การแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ให้คณะกรรมการสรรหาสรรหาและเสนอชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมต่อวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยมติที่ให้ความเห็นชอบผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการต้องไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด เมื่อให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ประธานวุฒิสภานำขึ้นทูลเกล้าฯถวายเพื่อทรงแต่งตั้ง และประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง<sup>553</sup>

## (8) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 2 คน ในคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 274 ได้กำหนดให้คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมประกอบด้วยบุคคลต่อไปนี้

## (ก) ประธานศาลฎีกา เป็นประธานกรรมการ

(ข) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในแต่ละชั้นศาล ซึ่งได้รับเลือกในแต่ละชั้นศาลละ 4 คน

(ค) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการตุลาการและได้รับเลือกจากวุฒิสภา จำนวน 2 คน

กรรมการตุลาการศาลยุติธรรมในประเภทที่ 3 ซึ่งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้น กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจเลือกกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิได้ โดยกำหนดเงื่อนไขไว้ว่า บุคคลที่วุฒิสภาเลือกนั้นต้องไม่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการตุลาการ ที่เป็นเช่นนี้เพราะต้องการให้ได้บุคคลภายนอกเข้ามาในคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมด้วย<sup>554</sup>

## จ. การถอดถอนออกจากตำแหน่ง

<sup>552</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 21-22.

<sup>553</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 22.

<sup>554</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 22.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 303 ถึง มาตรา 306 ได้กำหนดมาตรการถอดถอนจากตำแหน่งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแยกการตรวจสอบทางการเมืองที่ไม่อาจหาพยานหลักฐานในการกระทำความผิดได้แน่นอนชัดเจนออกจากการตรวจสอบทางกฎหมาย (โดยศาล) โดยการให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และข้าราชการระดับสูงอาจถูกถอดถอนจากตำแหน่งได้หากมีพฤติการณ์ว่าร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ โดยมีวุฒิสภาเป็นองค์กรเสนอข้อกล่าวหา นอกจากนั้นยังเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบดังกล่าวด้วย โดยประชาชนจำนวนไม่น้อยกว่า 5 หมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวได้ โดยต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่ากระทำความผิดเป็นข้อ ๆ ให้ชัดเจน<sup>555</sup>

วุฒิสภามีอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีอำนาจในการพิจารณาและมีมติถอดถอนข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ หรือเจ้าหน้าที่ในองค์กรตรวจสอบต่างๆ ออกจากตำแหน่ง ดังนั้นรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงกำหนดหลักเกณฑ์การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งขึ้น เพื่อใช้ควบคุมการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งหลักเกณฑ์หรือวิธีการที่ใช้ในการถอดถอนได้บัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2541 มี ดังต่อไปนี้<sup>556</sup>

บุคคลที่อาจถูกพิจารณาถอดถอนจากวุฒิสภา ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รองประธานศาลฎีกา รองประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร รองอัยการสูงสุด ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง<sup>557</sup>

ผู้ดำรงตำแหน่งที่จะถูกร้องขอให้ถอดถอนจะต้องมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นนอกจากตำแหน่งได้<sup>558</sup> สำหรับบุคคลที่มีสิทธิร้องขอให้วุฒิสภาถอดถอน มีดังนี้

<sup>555</sup> มานิตย์ จุมปา, เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “พัฒนาการรัฐธรรมนูญไทย”, หน้า 63.

<sup>556</sup> นรนิติ เศรษฐบุตร และคณะ, บทบาทของวุฒิสภา : มุมมองของประชาชนและสมาชิกวุฒิสภาจากการเลือกตั้งโดยตรงชุดแรก, หน้า 22-23.

<sup>557</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 23.

<sup>558</sup> เรื่องเดียวกัน.

(1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรร้องขอต่อประธานวุฒิสภา

(2) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา

(3) สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภาถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งได้<sup>559</sup>

ในส่วนของกระบวนการในการถอดถอนนั้น เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องขอแล้วจะดำเนินการดังต่อไปนี้<sup>560</sup> คือ

(1) ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนโดยเร็ว

(2) เมื่อไต่สวนเสร็จแล้ว คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะส่งรายงานให้วุฒิสภา โดยในรายงานดังกล่าวต้องระบุให้ชัดเจนว่าข้อกล่าวหาตามคำร้องขอข้อใดมีมูลหรือไม่เพียงใด ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูล นับแต่วันดังกล่าวผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้จนกว่าวุฒิสภามีมติ และให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจัดส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานวุฒิสภา และส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป แต่ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหาเป็นอันตกไป เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับรายงานแล้วจะต้องจัดให้มีการประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณากรณีดังกล่าวโดยเร็ว ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งรายงานให้นอกสมัยประชุม ให้ประธานวุฒิสภาแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบเพื่อให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญ

(3) วุฒิสภาจะประชุมพิจารณาถอดถอนโดยมติถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่งให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ของวุฒิสภา การออกเสียงลงคะแนนต้องกระทำโดยวิธีลับ

<sup>559</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 23-24.

<sup>560</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 24.

(4) ผลของการที่บุคคลนั้นถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่ง หรือให้ออกจากราชการนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน และผู้นั้นจะถูกตัดสิทธิในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือในการรับราชการเป็นเวลา 5 ปี

มติของวุฒิสภาให้เป็นที่สุดและจะมีการร้องขอให้ถอดถอนบุคคลดังกล่าว โดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกไม่ได้ แต่ไม่กระทบกระเทือนการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

### 3.1.8.3.3 บทบาทอำนาจหน้าที่ในฐานะรัฐสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้วุฒิสภามีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในฐานะรัฐสภาหลายประการด้วยกัน

สมาชิกวุฒิสภามีบทบาทในฐานะรัฐสภาเมื่อประชุมร่วมกันในกรณีต่าง ๆ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้ได้แก่ การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ การปฏิญาณตนของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภา การรับทราบการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระเบียบว่าด้วยราชสีบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 และการรับทราบหรือให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ นอกจากนี้กรณีเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์ข้างต้น วุฒิสภาต้องมีหน้าที่ในการร่วมประชุมเพื่อพิจาราร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใหม่ การมีมติให้รัฐสภาพิจารณาเรื่องอื่นในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติได้ การให้ความเห็นชอบในการปิดสมัยประชุม การเปิดประชุมรัฐสภา การให้ความเห็นชอบให้พิจาราร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรา 173 การให้ความเห็นชอบให้พิจาราร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต่อไปตามมาตรา 178 วรรคสอง การตราข้อบังคับการประชุมรัฐสภา การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี การเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 213 การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม การให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญา และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ<sup>561</sup>

นอกจากกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาต้องประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรข้างต้น ยังมีบทบาทในฐานะส่วนหนึ่งในการควบคุมการใช้จ่ายเงินโดยรัฐสภา ได้แก่ การพิจารณากฎหมาย

<sup>561</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 193.

งบประมาณรายจ่าย ซึ่งหมายความว่างบประมาณรายจ่ายประจำปีใด ๆ ของฝ่ายบริหารก่อนที่จะนำออกไปใช้ได้นั้นจะต้องได้รับการพิจารณาอนุมัติจากรัฐสภา<sup>562</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ<sup>563</sup> การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย<sup>564</sup> และร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายนั้น เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาและให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้ว จะเสนอต่อวุฒิสภา ในการพิจารณาของวุฒิสภานั้นจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายใน 20 วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ มิได้ ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น<sup>565</sup> ดังจะเห็นได้ว่าวุฒิสภามีอำนาจในการอนุมัติงบประมาณแต่เพียงเล็กน้อยเท่านั้น

หากพิจารณาถึงผลของการควบคุมแล้วค่อนข้างจะเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพเท่าใดนัก เนื่องจากมิได้ลงไปควบคุมดูแลถึงในระดับปฏิบัติ จึงถือว่ากลไกการควบคุมการใช้จ่ายเงินในส่วนนี้ยังไม่เพียงพอที่จะทำให้การใช้จ่ายเงินเป็นไปอย่างถูกต้องและเป็นประโยชน์แก่ประชาชนอย่างแท้จริง<sup>566</sup>

กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้มีการกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมลงไปเพื่อป้องกันมิให้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎร พิจารณาปรับลดหรือแปรญัตติหรือกระทำการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรรมการวิสามัญฯ รวมไปถึงสมาชิกวุฒิสภาได้รับประโยชน์ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมจากการใช้จ่ายเงินงบประมาณนั้น พร้อมทั้งได้กำหนดวิธีการตรวจสอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวว่ามีการกระทำในลักษณะที่เป็นการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยให้อำนาจสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาสามารถยื่นเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งหากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าเป็นการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าวนี้ก็จะส่งผลทำให้การ

<sup>562</sup> มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารและเสถียรภาพของรัฐบาล, หน้า 161.

<sup>563</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 179.

<sup>564</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 181 .

<sup>565</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 180.

<sup>566</sup> มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารและเสถียรภาพของรัฐบาล, หน้า 161.

เสนอการปรับลด การแปรญัตติ หรือการกระทำใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และกรรมการได้รับประโยชน์จากการใช้งบประมาณไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมนั้นเป็นอันสิ้นผลไป<sup>567</sup> อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญได้กำหนดบทลงโทษประการอื่นไว้ ซึ่งอาจจะส่งผลให้ผู้ที่จะต้องการจะคิดหาทางใช้งบประมาณของรัฐเพื่อประโยชน์ต่อกลุ่มและพรรคพวกของตน ไม่เกรงกลัวต่อข้อกำหนดดังกล่าว และเงื่อนไขที่ให้นั้นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ก็ให้สิทธิไว้แต่เฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้น ซึ่งถ้าหากผลประโยชน์จากการพิจารณาเปลี่ยนแปลงงบประมาณตกอยู่กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ก็ยากที่สมาชิกดังกล่าวจะตรวจสอบพวกเดียวกัน<sup>568</sup>

นอกจากกรณีดังกล่าวข้างต้นแล้ว วุฒิสภามีบทบาทหน้าที่ในฐานะรัฐสภาเพียงประการหนึ่ง กล่าวคือ หากเป็นกรณีที่อยู่ในระหว่างที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้มีการประชุมวุฒิสภาได้ เฉพาะในกรณีการประชุมที่ให้วุฒิสภาทำหน้าที่รัฐสภาสำหรับการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ การปฏิญาณตนของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภา การรับทราบการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระเบียบว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 และการรับทราบหรือให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติการประกาศสงคราม การประชุมที่ให้วุฒิสภาทำหน้าที่เลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดตาม มาตรา 138 มาตรา 143 มาตรา 196 มาตรา 199 มาตรา 257 มาตรา 261 มาตรา 274 (3) มาตรา 277 มาตรา 278 มาตรา 279 (3) มาตรา 297 มาตรา 302 และมาตรา 312 และการประชุมที่ให้วุฒิสภาทำหน้าที่พิจารณาและมีมติให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง<sup>569</sup>

วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นวุฒิสภาชุดแรกของประเทศไทยที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่า เมื่อคำนึงถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ให้มิวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งเพื่อทำหน้าที่เป็นทั้งสภาถ่วงดุลอำนาจและสภาตรวจสอบนั้นประสบความสำเร็จล้มเหลว เพราะแทนที่วุฒิสภาจะเป็นองค์กรที่ตรวจสอบฝ่ายบริหารและฝ่ายอื่น ๆ อย่างมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและความคาดหวังของสังคม แต่ในทางปฏิบัติกลับเป็นไปในทิศทางตรงกันข้าม กล่าวคือ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือก

<sup>567</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 180 วรรคเจ็ด.

<sup>568</sup> มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารและเสถียรภาพของรัฐบาล, หน้า 24-25.

<sup>569</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 168.

ตั้งแต่ห้ามไม่ให้มีการพึ่งพิงฐานคะแนนเสียงจากพรรคการเมืองและนักการเมืองในพื้นที่ ทำยที่สุดเมื่อผ่านการเลือกตั้งได้เข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภาแล้วก็ยอมถูกรอบงำจากฝ่ายบริหาร จนไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างอิสระดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ สมาชิกวุฒิสภาต้องไปตอบแทนบุญคุณนักการเมืองที่ช่วยให้ชนะการเลือกตั้งจนได้เป็นสมาชิกวุฒิสภา<sup>570</sup> โดยสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากเลือกตั้งมาจากเงินทุนพรรคการเมือง และอาศัยฐานจากพรรคการเมือง ในที่สุดผู้สมัครรับเลือกตั้งก็จะต้องพึ่งพาอาศัยกลไกของสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมือง<sup>571</sup>

อนึ่ง เมื่อพิจารณาจากภูมิหลังของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากเลือกตั้งในแต่ละจังหวัดส่วนใหญ่จะพบข้อเท็จจริงตรงกันว่า สมาชิกวุฒิสภาเหล่านั้นผ่านการเลือกตั้งเข้ามาโดยอาศัยฐานเสียงของพรรคการเมืองหนุนหลังเป็นส่วนใหญ่ สมาชิกวุฒิสภาบางคนยังมีความใกล้ชิดเป็นเครือญาติกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังสื่อมวลชนได้ขนานนามว่าเป็น “สภาผิวเมีย” ดังนั้นประเด็นสำคัญในการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในส่วนที่เกี่ยวกับที่มาและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา จึงมีประเด็นปัญหาสำคัญในเรื่องของการกำหนดที่มาของวุฒิสภาที่มาจากเลือกตั้งโดยตรง ที่ไม่อาจหลุดพ้นจากการถูกรอบงำทางการเมือง ทำให้วุฒิสภาไม่มีความเป็นอิสระ ดังความเห็นในเบื้องต้นของบางฝ่ายที่เห็นปัญหาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ให้เลือกตั้งวุฒิสภาโดยตรง จึงไม่ต้องการให้มีการเลือกตั้งวุฒิสภาโดยตรงแต่เพียงประการเดียว แต่ควรให้มีการกำหนดที่มาจากพรรคการเมืองเพื่อแต่งตั้ง ในขณะที่ความเห็นของอีกบางฝ่ายเห็นว่าให้คงการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาไว้ แต่ให้มีการปรับปรุงวิธีการเลือกตั้งเพื่อให้มีหลักประกันว่าจะได้วุฒิสภาที่ปลอดจากการแทรกแซงจากฝ่ายต่าง ๆ เพื่อให้มีความเป็นอิสระที่จะสามารถทำหน้าที่ในฐานะสภาตรวจสอบได้อย่างแท้จริง<sup>572</sup>

จากการศึกษางานวิจัยเรื่อง **“บทบาทของวุฒิสภา : มุมมองของประชาชนและสมาชิกวุฒิสภาจากการเลือกตั้งโดยตรงชุดแรก”** ปรากฏผลการสอบถามความคิดเห็นของสมาชิกวุฒิสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เกี่ยวกับความสำคัญของวุฒิสภาต่อระบบการเมืองไทย แสดงให้เห็นว่า สมาชิกวุฒิสภามากกว่าร้อยละ 80 มองว่าสมาชิกวุฒิสภามีความสำคัญอย่างมากต่อระบบการเมืองไทย โดยบางท่านให้เหตุผลว่า วุฒิสภามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ถือเป็นองค์กรพิทักษ์เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เป็นสภาถ่วงดุลที่มาจากเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โดยสมาชิกวุฒิสภาไม่สังกัดพรรคการเมือง ทำให้มีความเป็นอิสระและเป็นกลางในการทำหน้าที่ ปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง ยิ่งไปกว่านั้น รัฐธรรมนูญยังบัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภา

<sup>570</sup> ภูมิ มูลศิลป์ และชมพูนุท ตั้งถาวร, หน้า 129.

<sup>571</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>572</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 130.

มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่สำคัญหลายประการ ได้แก่ การกลั่นกรองกฎหมายเพื่อให้มีความรอบคอบมากขึ้น การควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล การแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ถอดถอนนักการเมืองและข้าราชการระดับสูงที่ทุจริต นอกจากนี้ สมาชิกวุฒิสภาหลายท่านมองว่าสมาชิกวุฒิสภาชุดนี้มีความรับผิดชอบต่อประชาชน ดูแลเอาใจใส่ประชาชนมากกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยมีการลงพื้นที่เพื่อรับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชน และติดตามไปแก้ไขปัญหาให้<sup>573</sup>

อย่างไรก็ตาม สมาชิกวุฒิสภาบางส่วน (ร้อยละ 8.6) เห็นว่าสมาชิกวุฒิสภาไม่ค่อยมีความสำคัญหรือไม่มีความสำคัญเลย เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้กว้างขวาง แต่ในรายละเอียดกลับวางเงื่อนไขเป็นการลดทอนอำนาจหน้าที่บางอย่างไว้ เช่น การออกกฎหมาย มติของวุฒิสภามีความสำคัญเด็ดขาด เพราะแม้บางครั้งวุฒิสภามีมติไม่เห็นด้วยแต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรยืนยันตามเดิมในที่สุดกฎหมายตามมติของสภาผู้แทนราษฎรก็นำไปใช้ได้ หรือที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติงบประมาณก็เช่นกันที่วุฒิสภาแก้ไขไม่ได้ ทำให้ไม่มีอำนาจแท้จริงที่จะควบคุม ตรวจสอบรัฐบาล ยิ่งไปกว่านั้น สมาชิกวุฒิสภาบางท่านมองว่าในทางปฏิบัติสมาชิกวุฒิสภาจำนวนหนึ่งถูกรองรับและควบคุมโดยพรรครัฐบาล ทำให้ไม่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่อย่างแท้จริง สมาชิกวุฒิสภาบางท่านจึงมีความเห็นว่าสมาชิกวุฒิสภามีความสำคัญหรือไม่ขึ้นอยู่กับความเป็นอิสระ เพราะถ้าสมาชิกวุฒิสภามีความเป็นอิสระจะช่วยกลั่นกรองกฎหมาย ตรวจสอบรัฐบาล และแต่งตั้งบุคคลที่มีคุณภาพไปทำหน้าที่ในองค์กรอิสระ แต่ถ้าสมาชิกวุฒิสภาไม่เป็นอิสระก็จะไม่ทำหน้าที่ตรวจสอบไม่กลั่นกรองกฎหมายและไม่เลือกบุคคลที่เป็นอิสระไปทำหน้าที่<sup>574</sup>

นอกจากนี้ ผลการวิจัยยังพบอีกว่า สมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่เห็นว่า ที่ผ่านมามีสมาชิกวุฒิสภาสามารถมีบทบาทและใช้อำนาจหน้าที่ในเรื่องการกลั่นกรองกฎหมายได้มากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับบทบาทหรืออำนาจหน้าที่อื่นๆ รองลงมาคือการมีบทบาทและใช้อำนาจในเรื่องการคัดเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ และการตั้งกรรมการเพื่อติดตามการทำงานของรัฐบาลและหน่วยงานต่างๆ ตามลำดับ ในขณะที่บทบาทและการใช้อำนาจในการควบคุมการทำงานของรัฐบาล สมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่มองว่าที่ผ่านมายังทำได้น้อย ส่วนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งทางการเมืองและในวงราชการนั้นยังไม่เคยปรากฏเลยตลอดสมัยของวุฒิสภา

<sup>573</sup> นรนิติ เศรษฐบุตร และคณะ , บทบาทของวุฒิสภา : มุมมองของประชาชนและสมาชิกวุฒิสภาจากการเลือกตั้งโดยตรงชุดแรก, หน้า 27.

<sup>574</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 27-28.

ชุดที่ผ่านมา<sup>575</sup> สมาชิกวุฒิสภามากกว่า 1 ใน 3 มองว่าการกำหนดว่าต้องมีสมาชิกวุฒิสภาตั้งแต่ 120 คน ขึ้นไปเข้าชื่อกันจึงจะขอเปิดอภิปรายนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีได้เป็นอุปสรรคต่อการทำงานของสมาชิกวุฒิสภา เนื่องจากเป็นจำนวนที่มากเกินไป ทำให้ในทางปฏิบัติทำได้ยาก การอภิปรายฝ่ายบริหารควรทำได้แม้มีเสียงส่วนน้อย ในส่วนของความเห็นต่อบทบัญญัติที่วางหลักการให้สมาชิกวุฒิสภาสามารถเปิดอภิปรายรัฐบาลได้แต่ไม่มีการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจดังเช่นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาเกือบร้อยละ 60 เห็นว่าเป็นอุปสรรคในการทำงาน โดยมีสมาชิกวุฒิสภาจำนวนหนึ่งเห็นว่าเมื่อให้มีการอภิปรายได้แล้วก็สมควรที่จะให้มีอำนาจในการตัดสินใจ ตรวจสอบ และถอดถอนได้<sup>576</sup>

นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอื่นอีกที่สมาชิกวุฒิสภาจำนวนหนึ่งคิดว่าทำให้การทำงานของสมาชิกวุฒิสภามีปัญหาและอุปสรรค ได้แก่ อำนาจในการเรียกบุคคลมาชี้แจง และขอเอกสาร ไม่มีบทบังคับ และบทลงโทษ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ กำหนดไว้แค่ 20 วัน นั้นไม่เพียงพอ ไม่ควรแยกสมัยประชุมทั่วไปกับสมัยประชุมนิติบัญญัติ ควรให้สมาชิกวุฒิสภาเสนอกฎหมายได้ ให้สมาชิกวุฒิสภาตั้งกระทู้ถามสดได้ ในการเลือกหรือถอดถอนองค์กรอิสระให้ลงคะแนนโดยเปิดเผย ตัวแทนพรรคการเมืองเป็นกรรมการสรรหาองค์กรอิสระ การให้สมาชิกวุฒิสภารักษาการจนกว่าจะได้สมาชิกวุฒิสภาใหม่ครบ 200 คน<sup>577</sup>

### 3.2 วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีที่มาจากกรยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ภายหลังจากการที่ “คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” ได้กระทำรัฐประหารเมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2549 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ซึ่งได้กำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ<sup>578</sup> เพื่อทำหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จึงนับเป็นการจัดทำรัฐธรรมนูญโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นครั้งที่ 4 ในประเทศไทย<sup>579</sup> สำหรับในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญได้แต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับการคัดเลือกตามมติ

<sup>575</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 37.

<sup>576</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 38.

<sup>577</sup> นรนิติ เศรษฐบุตร และคณะ, บทบาทของวุฒิสภา : มุมมองของประชาชนและสมาชิกวุฒิสภาจากการเลือกตั้งโดยตรงชุดแรก, หน้า 38.

<sup>578</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549

<sup>579</sup> มานิตย์ จุ่มปา, เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “พัฒนาการรัฐธรรมนูญไทย” หน้า 68.

ของสภาจำนวน 25 คน ตามคำแนะนำของประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา การดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญโดยคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญนั้น ได้มีการกำหนดแนวทางการดำเนินงานไว้ดังนี้<sup>580</sup>

- (1) ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกมิได้
- (2) ประเทศไทยปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและทรงดำรงตำแหน่งจอมทัพไทย
- (3) องค์พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ และจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องในทางใด ๆ มิได้
- (4) ประเทศไทยปกครองด้วยระบบนิติรัฐ
- (5) ประเทศไทยปกครองด้วยระบบรัฐสภา
- (6) อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย โดยพระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล
- (7) รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้
- (8) ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญบังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
- (9) ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ หน้าที่ เสรีภาพ ความเสมอภาค การมีส่วนร่วมของประชาชนและอำนาจของชุมชน ย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครอง
- (10) ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาและพิพากษาอรรถคดีทั้งหลายในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรมตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

อนึ่ง คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดแนวทางการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเป็น 3 กรอบ ได้แก่ แนวทางกรอบที่ 1 ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ การมีส่วนร่วมของประชาชน และการกระจายอำนาจ แนวทางกรอบที่ 2 ว่าด้วยสถาบันการเมือง และแนวทางกรอบที่ 3 ว่าด้วยองค์กรตรวจสอบอิสระและศาล สำหรับในส่วนที่เกี่ยวข้องกับวุฒิสภานั้นอยู่ในส่วนของแนวทางกรอบที่ 2 อันว่าด้วยสถาบันการเมือง มีสาระสำคัญให้ ประเทศไทยควรมีสองสภา โดยสมาชิกวุฒิสภามีคุณสมบัติสูง ควรเปลี่ยนแปลงการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาใหม่ ตลอดจนกำหนดกรอบให้ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่อสภา เป็นต้น<sup>581</sup>

<sup>580</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 73

<sup>581</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 74-75.

### 3.2.1 เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เกี่ยวกับ วุฒิสภา

จากการศึกษารายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนุญ ครั้งที่ 29/2550 (เป็นพิเศษ) วันพฤหัสบดีที่ 21 มิถุนายน พุทธศักราช 2550 พบว่า รัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีเจตนารมณ์เพื่อให้การใช้อำนาจนิติบัญญัติเป็นไปด้วยความถูกต้องและรอบคอบยิ่งขึ้น จึงกำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยสองสภากำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีที่มาหลากหลาย โดยกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบสัดส่วน และให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งส่วนหนึ่งและการสรรหาอีกส่วนหนึ่ง เพื่อให้การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจทางการเมืองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ<sup>582</sup>

ทั้งนี้ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนุญ ครั้งที่ 30/2550 (เป็นพิเศษ) วันศุกร์ที่ 22 มิถุนายน พุทธศักราช 2550 ได้แสดงถึงรายละเอียดเกี่ยวกับเจตนารมณ์เกี่ยวกับวุฒิสภาตามรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ว่า การที่รัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาที่หลากหลายโดยกำหนดให้มีการสรรหาสมาชิกวุฒิสภามีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนุญฉบับนี้เป็นครั้งแรก ก็ได้แสดงถึงเจตนารมณ์ว่าเพื่อให้การตรวจสอบอำนาจรัฐเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ และทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภามีความเป็นกลางปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง ทั้งนี้ได้มีการกำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา 2 แนวทาง ได้แก่

- 1) วิธีการเลือกตั้ง เพื่อให้ได้สมาชิกวุฒิสภาที่มีความเชื่อมโยงโดยตรงกับประชาชน และรู้ถึงปัญหาของพื้นที่เป็นอย่างดี เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ตรงจุด
- 2) วิธีการสรรหา เพื่อให้ได้สมาชิกวุฒิสภาที่มีความหลากหลายทางวิชาชีพ และเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งหากใช้ระบบเลือกตั้งเพียงอย่างเดียว กลุ่มบุคคลเหล่านี้อาจไม่มีโอกาสเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภา ทั้งเพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถแต่ไม่ถนัดที่จะลงแข่งขันทางการเมือง หรือเป็นผู้ด้อยโอกาสในสังคมมีโอกาสได้รับการคัดเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา และสามารถใช้ความรู้ความสามารถที่มีอยู่ให้เป็นประโยชน์แก่ชาติได้ ดังความเห็นของนายจรัญ ภักดีธนากุล กรรมการการร่างรัฐธรรมนุญว่า

<sup>582</sup> คณะกรรมการการวิสามัญร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (กรุงเทพฯ สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550). หน้า 88-89.

“การที่เราจัดให้มีวุฒิสภาที่มีที่มาจากพรรคการเมือง ก็เพราะว่าเราเห็นสภาพปัญหาของวุฒิสภา ที่มาจากการเลือกตั้งชัดเจนอยู่แล้ว แล้วก็เป็นที่มาของวิกฤติการเมืองจนกระทั่งเกิดการปฏิวัติ รัฐประหารมาเป็นสภาของเรา เราจะไม่เปลี่ยนแปลงหรือ เสี่ยงเรียกร้องของประชาชนในตอนแรก คือ ไม่เอาวุฒิสภาเลย ไม่เอาเลือกตั้งเลย เราสรรหาทั้งหมด แต่แล้วก็มีกระบวนการที่ยากให้มีการเลือกตั้งกรรมการไม่ยอมเปลี่ยนว่า เอาเลือกตั้งสักส่วนหนึ่ง เพราะว่าให้มีเสียงจากประชาชนด้วย ให้มีการสรรหาจากคนที่ เป็น ผู้ทรงคุณความรู้ในสังคม เป็นหลักเป็นเกณฑ์ให้กับบ้านเมืองเข้ามาด้วย เป็นระบบผสม ซึ่งประชาชนจากที่เราไปสำรวจก็ตรงกันว่าขอให้ระบบผสมเถอะ จะได้ถ่วงดุลกันและกัน”<sup>583</sup> และ “สมาชิกวุฒิสภาหรือวุฒิสภา เราต้องการให้เป็นกลางทางการเมือง ไม่ต้องการให้เป็นฝ่ายทางการเมือง ที่นี้การเลือกตั้งนี้แม้ว่าจะสมบูรณ์บริสุทธิ์แต่มันหนีความเป็นฝ่ายทางการเมืองไม่ได้และมีโอกาสถูกรบงการหรือแทรกแซงทางการเมืองได้ง่ายกว่ากระบวนการที่มาจากพรรคการเมือง ที่นี้การสรรหา ถ้าเป็นของเดิมก่อนปี 2540 มันไม่ได้สรรหา มันแต่งตั้งโดยฝ่ายการเมือง อันนั้นเราก็ไม่เอา เราก็เลยขอให้มาจากการสรรหาโดยองค์กรที่เป็นกลางทางการเมือง องค์กรที่เรา นำเสนอโดยหลักการเป็นกลางทางการเมืองมากที่สุด เราก็เชื่อว่าการที่ให้องค์กรที่เป็นกลางทางการเมืองสรรหาเข้ามา เราจะได้คนที่ เป็นกลางทางการเมืองมากขึ้นแล้วจำเป็นต้องให้จำนวนที่ใกล้เคียงกัน เพื่อที่ว่า 2 สายนี้เขาจะได้แข่งกันพิสูจน์ตัวเอง และทั้ง 2 ฝ่าย ต่างก็มีศักดิ์มีศรี เพราะฉะนั้นหลังจากเข้ามาเป็นแล้วจะถูกซื้อเหมือนในอดีตนี้ยากขึ้น คนที่มาจากพรรคเลือกตั้งก็ซื้อเขายาก เพราะเขาเป็น หนึ่งเดียวเพชรเม็ดเดียวในจังหวัด เขามีฐานของประชาชนมากกว่า สส. อีกเพราะ สส. มาจากเขต บางส่วนของจังหวัดเท่านั้น เพราะฉะนั้นเขาจะทรงงในฐานะของเขา การซื้อตัวเขา การขายตัวทำได้ ยากขึ้น แล้วคนที่มาจากการสรรหาเขาก็ถือว่าเขาเป็นนักปราชญ์ราชบัณฑิตเป็นมือหนึ่งของประเทศที่ ผ่านกระบวนการสรรหาของคนระดับสูงสุดของประเทศ หลายคนหลายองค์กร ผมก็เลยมั่นใจว่าสูตรที่ คณะกรรมการเสนอแล้วให้สภาตัดสินใจไปนั้นน่าจะเป็นสูตรที่ดีที่สุด”<sup>584</sup>

จึงพิจารณาได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังคงให้ความสำคัญกับวิธีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภามากกว่าวิธีการสรรหา โดยกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง มากกว่าสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหา หลักการเกี่ยวกับวุฒิสภายังคงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่เปลี่ยนวิธีการได้มา และแก้ไขจำนวนสมาชิกวุฒิสภา<sup>585</sup>

<sup>583</sup> จริฎ ภัคดีธนากุล, “รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 37/2550 (เป็นพิเศษ),” 29 มิถุนายน 2550.

<sup>584</sup> จริฎ ภัคดีธนากุล, “รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 38/2550 (เป็นพิเศษ),” วันที่ 30 มิถุนายน 2550.

<sup>585</sup> คณะกรรมการวิสามัญบัญญัติบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ, หน้า 88-89.

เหตุผลเกี่ยวกับการกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาส่วนหนึ่งมีที่มาจาก การสรรหาจำนวนสมาชิกวุฒิสภา เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ได้สะดวกขึ้น และเปลี่ยนระบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยให้สมาชิกวุฒิสภา ส่วนหนึ่งมาจากการสรรหา ทำให้สมาชิกวุฒิสภามีความเป็นกลางทางการเมืองมากขึ้นกว่าเดิม ทำให้ กลุ่มต่าง ๆ ในสังคม เช่น เกษตรกร ผู้ใช้ แรงงาน ผู้พิการ สตรี ฯลฯ เข้ามามีบทบาททางการเมืองใน ฐานะสมาชิกวุฒิสภาและสามารถทำหน้าที่ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติได้อย่างมีประสิทธิภาพขึ้น<sup>586</sup>

### 3.2.2 ที่มาและองค์ประกอบของวุฒิสภา -

วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบด้วย สมาชิกจำนวนรวมทั้งสิ้น 150 คน ซึ่งมีที่มาจาก การเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด จังหวัดละ 1 คน และมา จากการสรรหาเท่ากับจำนวนรวมข้างต้น หักด้วยจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก การเลือกตั้ง<sup>587</sup>

สำหรับสมาชิกวุฒิสภาที่มีที่มาจาก การสรรหา นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้ มี ค ณะ ก ร ร ม ก า ร ส ร ร ห า ส มา ช อ ก วุฒิสภา เพื่อดำเนินการสรรหาบุคคลที่มีความเหมาะสมจากผู้ได้รับการเสนอชื่อจากองค์กรต่างๆ ในภาควิชาการ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาชีพ และภาคอื่นที่เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติ การตาม อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่มีที่มาจาก การสรรหา โดยกำหนดให้ การ สรรหาบุคคลเป็นสมาชิกวุฒิสภาโดยให้คำนึงถึงความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ที่จะเป็น ประโยชน์ในการปฏิบัติงานของวุฒิสภาเป็นสำคัญ และให้คำนึงถึงองค์ประกอบจากบุคคล ที่มีความรู้ความสามารถในด้านต่าง ๆ ที่แตกต่างกัน โอกาสและความเท่าเทียมกันทางเพศ สัดส่วน ของบุคคลในแต่ละภาคตามวรรคหนึ่งที่เกี่ยวข้องกัน รวมทั้งการให้โอกาสกับผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ด้วย โดยให้หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา<sup>588</sup> ทั้งนี้ คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการ การเลือกตั้ง ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาล

<sup>586</sup> สำนักกรรมาธิการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ตารางความแตกต่างรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับ พุทธศักราช 2550 พร้อมเหตุผลโดยสังเขป (กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2551). หน้า 97

<sup>587</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 111.

<sup>588</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 114.

ฎีกาที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามอบหมาย จำนวน 1 คน และตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด มอบหมาย จำนวน 1 คน<sup>589</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้เปลี่ยนวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากทั้งการเลือกตั้งและการสรรหา ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาส่วนที่มาจากสรรหานี้ก็มีอำนาจหน้าที่เท่ากันกับสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากเลือกตั้ง ทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ถึงอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาส่วนที่มาจากสรรหาว่าไม่มีจุดยึดโยงกับประชาชนเลย แต่กลับมีอำนาจเท่ากับสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากเลือกตั้ง ส่งผลให้เกิดคำถามในเรื่องความชอบธรรมของอำนาจหน้าที่สมาชิกวุฒิสภาส่วนที่มาจากสรรหาเป็นอย่างมาก<sup>590</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภา ให้ไม่เป็นบุพการี คู่สมรสหรือบุตรของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ต้องไม่เป็นรัฐมนตรีหรือดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น ๆ ซึ่งมีใช้สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือเคยเป็นแต่พ้นจากตำแหน่งมาแล้วยังไม่เกิน 5 ปี<sup>591</sup> เพื่อป้องกันการใช้ตำแหน่งเพื่อหาผลประโยชน์ในการให้ได้รับเลือกตั้งหรือสรรหา เป็นสมาชิกวุฒิสภาเพราะตำแหน่งหน้าที่เหล่านั้น อาจขัดแย้งกับการปฏิบัติหน้าที่การเป็นสมาชิกวุฒิสภา และถูกแทรกแซงทำให้ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สุจริตและเพื่อให้มีเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาอย่างเต็มที่<sup>592</sup> นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังมีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือได้รับการเสนอชื่อเพื่อเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา เพื่อให้สอดคล้องกับการแก้ปัญหาการครอบงำโดยบุคคลที่อยู่ในครอบครัวเดียวกัน เช่น บุพการี คู่สมรส บุตร เพื่อให้การดำเนินงานของสมาชิกวุฒิสภามีความเป็นกลาง โปร่งใส และปลอดจากการแทรกแซง ทำให้สมาชิกวุฒิสภามีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่อย่างแท้จริง ทั้งนี้ ในกรณีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้มีคุณสมบัติที่แตกต่างจาก

<sup>589</sup> ปัทมา สุภก่าปัง, รัฐสภาไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2552). หน้า 5-6.

<sup>590</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

<sup>591</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 115.

<sup>592</sup> มานิตย์ จุมปา, เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “พัฒนาการรัฐธรรมนูญไทย”, หน้า

สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหา กล่าวคือ ต้องมีความผูกพันกับพื้นที่ในช่วงระยะเวลาหนึ่งด้วย เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งเป็นผู้แทนของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง<sup>593</sup>

สำหรับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภานั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี นับแต่วันเลือกตั้งหรือประกาศผลการสรรหา และห้ามดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินหนึ่งวาระ<sup>594</sup> ทั้งนี้ในบทเฉพาะกาลมาตรา 297 ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาเป็นครั้งแรกของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีวาระการดำรงตำแหน่งเพียงแค่ 3 ปี แต่ไม่ตัดสิทธิที่จะกลับมาดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาได้อีกในการเป็นสมาชิกวุฒิสภาจากการสรรหา<sup>595</sup> สาเหตุที่มีบทเฉพาะกาลเช่นนี้เพราะต้องการให้มีสมาชิกวุฒิสภาบางส่วนเข้ามาดำรงตำแหน่งใหม่สลับกันระหว่างสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาและจากการเลือกตั้ง เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างต่อเนื่องและถ่ายทอดประสบการณ์ในการปฏิบัติงานในหน้าที่ต่อไป<sup>596</sup>

หากจะเปรียบเทียบกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ด้วยแล้ว พิจารณาได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดรับรองสถานะของสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเป็น “ผู้แทนปวงชนชาวไทย” ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมาย หรือความครอบงำใดๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์เช่นเดียวกัน นอกจากนี้ความแตกต่างในส่วนโครงสร้าง องค์ประกอบ และที่มาดังกล่าวข้างต้นแล้ว แต่ได้กำหนดให้คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีความแตกต่างกัน เห็นได้อย่างชัดเจนว่ารัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีคุณสมบัติสูงกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่สังกัดหรือเกี่ยวข้อง และต้องเป็นอิสระและปลอดจากการเมือง<sup>597</sup> ดังสามารถเปรียบเทียบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาได้ดังนี้<sup>598</sup>

<sup>593</sup> "รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ," ใน การประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 30/2550 เป็นพิเศษ.

<sup>594</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 117.

<sup>595</sup> มานิตย์ จุมปา, เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “พัฒนาการรัฐธรรมนูญไทย”, หน้า 67.

<sup>596</sup> "รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ."

<sup>597</sup> ปัทมา สุขกำปัง, หน้า 6.

<sup>598</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 11-12.

- 1) ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือได้รับการเสนอชื่อเป็นสมาชิกวุฒิสภาต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ ในขณะที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ และต้องจบการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นไม่จำเป็นต้องจบการศึกษาในระดับดังกล่าวก็ได้
- 2) ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือได้รับการเสนอชื่อเป็นสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่เป็นบุพการี คู่สมรส หรือบุตรของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- 3) ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือได้รับการเสนอชื่อเป็นสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่เป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมืองหรือเคยเป็นสมาชิกหรือเคยดำรงตำแหน่งและพ้นจากการเป็นสมาชิกหรือการดำรงตำแหน่งใดๆ ในพรรคการเมืองมาแล้วยังไม่เกิน 5 ปี
- 4) ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือได้รับการเสนอชื่อเป็นสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพ้นจากตำแหน่งมาแล้วไม่เกิน 5 ปี
- 5) ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือได้รับการเสนอชื่อเป็นสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่เป็นรัฐมนตรีหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นซึ่งมิใช่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือเคยเป็น แต่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วยังไม่เกิน 5 ปี
- 6) สมาชิกวุฒิสภาจะเป็นรัฐมนตรี ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้บุคคลผู้เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกภาพสิ้นสุดลงมาแล้วยังไม่เกิน 2 ปี จะเป็นรัฐมนตรีหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมิได้

ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และกระบวนการ ขั้นตอนเกี่ยวกับการควบคุมและดำเนินการจัดการเลือกตั้งนั้น กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550<sup>599</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาจำนวน 150 คน ให้มีที่มาจากการเลือกตั้งจังหวัดละ 1 คน ย่อมมีเจตนารมณ์ให้ได้สมาชิกวุฒิสภาที่มีความเชื่อมโยงโดยตรงกับประชาชนและทราบถึงปัญหาของพื้นที่เป็นอย่างดีเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้อย่างตรงจุด และกำหนดให้ที่เหลือเป็นสมาชิกวุฒิสภามาจากการสรรหา เพื่อให้ได้สมาชิกวุฒิสภาที่มีความหลากหลายทางวิชาชีพ และเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งหากใช้ระบบเลือกตั้งเพียงอย่างเดียว กลุ่มบุคคลเหล่านี้อาจไม่มีโอกาสเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภา

<sup>599</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

สืบเนื่องจากเจตนารมณ์ให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาที่หลากหลาย ทำให้การตรวจสอบอำนาจรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภามีความเป็นกลาง ปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง<sup>600</sup>

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษางานวิจัยเรื่อง “การศึกษากระบวนการสรรหาสมาชิกวุฒิสภามาบัพัญญัติที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550” โดยผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มาณวิกา อินทรทัต และ ดร. ปรีชาญาณ วงศ์อรุณ ปรากฏข้อเท็จจริงว่า แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้การสรรหาสมาชิกวุฒิสภาโดยคำนึงถึงความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ที่จะเป็นประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาเป็นสิ่งสำคัญ และให้มืองค์ประกอบจากบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในด้านต่าง ๆ ที่แตกต่างกัน ให้โอกาสและความเท่าเทียมทางเพศ สัดส่วนบุคคลในแต่ละภาค รวมทั้งผู้ด้อยโอกาสทางสังคมนั้น จากผลการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงของ กกต. กระบวนการในการพิจารณาเป็นเรื่องลับอยู่ในดุลพินิจของกรรมการสรรหา ไม่มีการวางหลักเกณฑ์ ตัวชี้วัด วิธีและเงื่อนไขใด ๆ เพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญโดยอ้างว่า จะขัดรัฐธรรมนูญ หรือเกินกว่ารัฐธรรมนูญกำหนด แม้แต่การกำหนดคุณลักษณะบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อในภาคต่าง ๆ ไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน ไม่สามารถทำได้<sup>601</sup> นอกจากนี้เมื่อมีการพิจารณาสรรหาแล้ว ทางคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ได้ประเมินผลว่า บุคคลที่ได้รับการสรรหาเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือไม่ เพราะถือว่าเป็นการตรวจสอบกรรมการสรรหา<sup>602</sup> จึงเป็นผลให้สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาได้รับข้อวิจารณ์ว่ายังไม่มีความเหมาะสมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่จากการศึกษาบทบาทหน้าที่ของวุฒิสภาในภาพรวมนั้นพบว่า สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหามีบทบาทในการปฏิบัติหน้าที่ค่อนข้างเข้มข้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบาทในการเป็นสภาตรวจสอบ ดังจะได้อธิบายในส่วนต่อไป

### 3.2.3 บทบาทและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีเจตนารมณ์ให้วุฒิสภาเป็นสภาที่สองที่มีบทบาทในฐานะสภาถ่วงดุลและสภาตรวจสอบ และทำหน้าที่ในฐานะรัฐสภา ดังจะได้อธิบายดังนี้

<sup>600</sup> ภูมิ มูลศิลป์ และชมพูนุท ตั้งถาวร, หน้า 130.

<sup>601</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 135.

<sup>602</sup> มาณวิกา อินทรทัต และปรีชาญาณ วงศ์อรุณ, หน้า 136.

### 3.2.3.1 บทบาทและอำนาจหน้าที่ในฐานะสภาถ่วงดุล

วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติ อนุมัติพระราชกำหนด อันเป็นบทบาทด้านนิติบัญญัติที่อยู่ในขั้นตอนกระบวนการที่ต่อมาจากที่สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาและให้ความเห็นชอบ หรืออนุมัติแล้ว แล้วแต่กรณี จึงกล่าวได้ว่า วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีบทบาทเป็น “สภาถ่วงดุล” อย่างไรก็ตาม กรณีที่วุฒิสภามีความเห็นที่แตกต่างจากสภาผู้แทนราษฎร ความเห็นที่เป็นการตัดสินใจขั้นสุดท้ายนั้นเป็นของสภาผู้แทนราษฎร จึงเห็นได้ว่าวุฒิสภาเป็นแต่เพียงสภาที่สองที่มีอำนาจในทางนิติบัญญัติที่เป็นไปในทางการหักท้วงหน่วยงานให้กระบวนการนิติบัญญัติมีความรอบคอบมากยิ่งขึ้นเท่านั้น

สำหรับบทบาทและหน้าที่อำนาจหน้าที่ในฐานะสภาถ่วงดุลซึ่งเป็นบทบาทหลักที่เป็นภารกิจของวุฒิสภาในฐานะที่เป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติมีขั้นตอน หลักเกณฑ์ และวิธีการต่าง ๆ ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2553 ดังต่อไปนี้

#### 3.2.3.1.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และร่างพระราชบัญญัติจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา และเมื่อพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยหรือถือเสมือนว่าได้ทรงลงพระปรมาภิไธยตามรัฐธรรมนูญนี้แล้ว ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป<sup>603</sup>

โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 138 ให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จำนวน 9 ฉบับ ดังต่อไปนี้

- (1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา
- (2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- (3) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

<sup>603</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 90 .

- (4) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ
- (5) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ
- (6) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- (7) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน
- (8) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
- (9) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีส่วนร่วมในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ โดยร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา<sup>604</sup> และมีบทบาทในการกลั่นกรองโดยการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งแบ่งออกเป็น 3 วาระ โดยการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการ และในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตราซึ่งจะมีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นเพื่อพิจารณาเนื้อความแห่งร่างพระราชบัญญัติโดยละเอียดและพิจารณาคำขอแปรญัตติในการแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความของร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกวุฒิสภาที่ไม่ได้เป็นคณะกรรมการวิสามัญขึ้นเพื่อพิจารณาเนื้อความแห่งร่างพระราชบัญญัติโดยละเอียดและพร้อมด้วยรายงานของคณะกรรมการต่อที่ประชุมวุฒิสภา เพื่อการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม โดยคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา<sup>605</sup> อันเป็นการที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้กระบวนการตราหรือแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต้องกระทำเป็นสามวาระเพื่อให้ยากกว่าการตราหรือแก้ไขพระราชบัญญัติโดยทั่วไป โดยเฉพาะในขั้นตอนการพิจารณาและการลงมติ

เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ<sup>606</sup> เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีเจตนารมณ์ให้กระบวนการตราหรือแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ กระทำได้ยากกว่าการตราหรือแก้ไขพระราชบัญญัติ

<sup>604</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 139

<sup>605</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 140

<sup>606</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 141 .

โดยทั่วไป จึงได้กำหนดให้มีกระบวนการตรวจสอบว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่เสียก่อน หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นตกไป หรือหากมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญก็ให้ข้อความนั้นตกไปและให้ดำเนินการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้ชอบด้วยรัฐธรรมนูญต่อไป ทั้งนี้ ไม่ห้ามที่จะนำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีการแก้ไขแล้วนี้ เข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญอีกครั้ง<sup>607</sup>

### 3.2.3.1.2 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

สมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีบทบาทในการกลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติโดยการพิจารณาภายหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรได้ส่งร่างพระราชบัญญัติมาสู่การพิจารณาของวุฒิสภาเท่านั้น โดยมีได้มีบทบาทในการเสนอร่างพระราชบัญญัติแต่ประการใด<sup>608</sup>

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติและลงมติเห็นชอบแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา การกลั่นกรองโดยการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแบ่งออกเป็น 3 วาระ โดยการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่ง ชั้นรับไว้พิจารณา และในวาระที่สองชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตราซึ่งจะมีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญชั้นเพื่อพิจารณาเนื้อความแห่งร่างพระราชบัญญัติโดยละเอียดและพิจารณาคำขอแปรญัตติในการแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความของร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกวุฒิสภาที่มีได้เป็นคณะกรรมการ จากนั้นเมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว จึงเสนอร่างพระราชบัญญัติพร้อมด้วยรายงานของคณะกรรมการต่อที่ประชุมวุฒิสภา เพื่อการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ทั้งนี้ วุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานั้นให้เสร็จภายใน 60 วัน แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน ทั้งนี้ เว้นแต่วุฒิสภาจะได้ลงมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษซึ่งต้องไม่เกิน 30 วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา ถ้าวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติไม่เสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น<sup>609</sup>

<sup>607</sup> "รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ," ใน การประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 31/2550 เป็นพิเศษ.

<sup>608</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 142.

<sup>609</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 146.

ทั้งนี้ เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว ในกรณีถ้าไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้มีผลเป็นการยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน และส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร หากวุฒิสภาไม่ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎรภายในกำหนดเวลาย่อมถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น กรณีถ้าแก้ไขเพิ่มเติม ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติตามที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติม ให้ดำเนินการเพื่อประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป ถ้าเป็นกรณีอื่น แต่ละสภาก็จะตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างนั้น และให้คณะกรรมการร่วมกันรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน<sup>610</sup>

สภาผู้แทนราษฎรยังคงเป็นสภาที่มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบและยืนยันร่างพระราชบัญญัติเหนือกว่าวุฒิสภา ด้วยเหตุที่กรณีร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ นั้น สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ และถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา<sup>611</sup>

ในกรณีเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้งไว้ นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้วุฒิสภามีบทบาทในระหว่างที่มีการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติใดนั้นคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ไม่ได้ หากวุฒิสภาเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอหรือส่งให้พิจารณานั้น เป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ ประธานวุฒิสภามีอำนาจในการส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไปได้<sup>612</sup>

<sup>610</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 147.

<sup>611</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 148.

<sup>612</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 149.

สำหรับกรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ  
ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย  
ภายหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้นและให้เสนอร่าง  
พระราชบัญญัติดังกล่าวต่อวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายใน  
20 วันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใดๆ มิได้ ถ้าพ้น  
กำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น ในกรณีเช่นนี้และ  
ในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ถ้าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าววุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วย ก็มีผลเป็น  
การยับยั้งร่างพระราชบัญญัติซึ่งสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิยื่นยันได้<sup>613</sup>

นอกจากนี้ บทบาทในการกลั่นกรองของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช 2550 ยังปรากฏในขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการนิติบัญญัติในการเสนอให้ศาล  
รัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติด้วยเช่นกัน กล่าวคือ ร่าง  
พระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อม  
ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย หรือร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาลงมติยื่นยัน  
ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง สมาชิก  
วุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมด  
เท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ  
หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ในกรณีของวุฒิสภาสามารถเสนอความเห็น  
ต่อประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณีให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่ง  
ความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อ  
รัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่<sup>614</sup> ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าการ  
เสนอเรื่องให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัตินั้นมีความแตกต่างกับกรณี  
ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช 2550 กำหนดให้เป็นมาตรการบังคับให้ต้องดำเนินการเสมอ

ประการสำคัญที่ส่งเสริมให้วุฒิสภามีบทบาทมากในกระบวนการพิจารณาอนุมัติ  
งบประมาณก็คือ สมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่  
ของวุฒิสภาสามารถเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติที่  
เป็นข้อห้ามในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณข้างต้นว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปร  
ญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ เว้นแต่ แปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่ง

<sup>613</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 168.

<sup>614</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 154.

มิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันเกี่ยวกับเงินสงฆ์เงินกุ้ม ดอกเบี้ยเงินกุ้ม หรือเงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย ตลอดจน การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย ซึ่งมีผลให้การเสนอ การแปรญัตติหรือการกระทำดังกล่าวสิ้นผลไป<sup>615</sup>

วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีบทบาทในการกลั่นกรองพระราชบัญญัติโดยมีการแสดงความคิดเห็นอภิปรายอย่างเต็มที่ ทั้งนี้ ที่ประชุมวุฒิสภาเคยมีมติไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ในกรณี ร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. .... เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2556<sup>616</sup> ทำให้เกิดกระแสทางสังคมสนับสนุนอย่างกว้างขวางและมีการชุมนุมทางการเมืองเพื่อคัดค้านการดำเนินการเพื่อให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายอย่างรุนแรง ในเวลาต่อมาที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรก็ได้มีการลงมติยืนยันร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้แต่ประการใด จึงเป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นอันตกไป ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

### 3.2.3.1.3 การพิจารณาอนุมัติพระราชกำหนด

เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ หรือมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน<sup>617</sup> วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดได้ อย่างไรก็ตาม กรณีสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติ สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจยื่นยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรได้ พระราชกำหนดนั้นย่อมมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป<sup>618</sup> จึงเห็นได้ว่าบทบาทของวุฒิสภายังคงเป็นแต่เพียงสภาที่สองที่มีบทบาทในการกลั่นกรองในระดับที่เป็นการทักท้วงห่วงใยเท่านั้น แต่อำนาจในการอนุมัติพระราชกำหนด

<sup>615</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 168.

<sup>616</sup> "บันทึกการประชุมวุฒิสภา", ใน การประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 23 สมัยสามัญทั่วไป.

<sup>617</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 186

<sup>618</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 184.

ยังเป็นของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีที่มาส่วนใหญ่เป็นกลุ่มผลประโยชน์เดียวกันกับคณะรัฐมนตรีตามปกติของการปกครองระบบรัฐสภา

บทบาทของวุฒิสภาที่สามารถดำเนินการเกี่ยวกับการอนุมัติพระราชกำหนดและอาจส่งผลให้พระราชกำหนดอันเป็นเครื่องมือสำคัญของฝ่ายบริหารไม่มีผลบังคับมาตั้งแต่ต้นได้แก่การเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนด กล่าวคือ ก่อนที่วุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใด สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภาว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา 184 วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง<sup>619</sup> และให้ประธานวุฒิสภานั้นส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ทั้งนี้ ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา 184 วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น<sup>620</sup>

หลักการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดมีหลักการคงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่แก้ไขเหตุที่จะเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดที่ตราขึ้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีเจตนารมณ์เพื่อให้เกิดกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีให้ เป็นไปตามหลักนิติธรรมยิ่งขึ้น<sup>621</sup> โดยให้นำความเห็นเสนอต่อประธานสภาที่ตนเป็นสมาชิกให้นำเสนอ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่าเหตุแห่งการตราพระราชกำหนดนั้นเป็นกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นรีบด่วนหรือไม่

วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีบทบาทในการกลั่นกรองพระราชกำหนดค่อนข้างเข้มข้นโดยแสดงความคิดเห็นอภิปรายอย่างเต็มที่ ทั้งนี้ ที่ประชุมวุฒิสภาเคยมีมติไม่อนุมัติพระราชกำหนดที่คณะรัฐมนตรีเสนอ และสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติอนุมัติแล้ว ได้แก่ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2552 เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2552 ในห้วงระยะเวลาที่มี นายประสพสุข

<sup>619</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 184 วรรคหนึ่งและวรรคสอง

“ ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้”

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้”

<sup>620</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 185

<sup>621</sup> "รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ," ใน การประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 33/2550.

บุญเดช ดำรงตำแหน่งประธานวุฒิสภา<sup>622</sup> และต่อมาที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติยืนยันการอนุมัติพระราชกำหนดฉบับนี้ เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2552 จึงถือว่าพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวมีผลบังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 184

แม้มีกรณีการไม่อนุมัติพระราชกำหนดเช่นนี้เพียง 1 กรณี ก็พิจารณาได้ว่าแสดงถึงการดำเนินบทบาทในฐานะเป็นสภาถ่วงดุลที่เป็นอิสระ มีการแสดงผลในเชิงอภิปรายข้อเสียของพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะอย่างกว้างขวาง จนในที่สุดที่ประชุมวุฒิสภาในขณะนั้นได้มีมติเสียงข้างมากไม่อนุมัติพระราชกำหนดที่คณะรัฐมนตรีเสนออันไม่ปรากฏบ่อยนัก แม้ว่าสภาผู้แทนราษฎรจะมีอำนาจในการยืนยันการอนุมัติพระราชกำหนดได้ก็ตาม ก็เป็นไปตามบทบาทของวุฒิสภาในฐานะสภาที่สองที่มีบทบาทในลักษณะเป็นการทักท้วงหน่วงเหนี่ยวให้กลไกการถ่วงดุลในกระบวนการนิติบัญญัติให้ความรอบคอบมากยิ่งขึ้น

#### 3.2.3.1.4 กรณีศึกษาเกี่ยวกับปัญหาด้านประสิทธิภาพของบทบาทและอำนาจหน้าที่ในฐานะสภาถ่วงดุล

แนวทางที่เหมาะสมในการประเมินประสิทธิภาพของวุฒิสภาในบทบาทและอำนาจหน้าที่ในฐานะสภาถ่วงดุล ก็ย่อมเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับแนวคิดในการประเมินประสิทธิภาพของรัฐสภาที่พิจารณาศึกษาในเชิงการวิเคราะห์เชิงคุณภาพดังที่ได้อธิบายในบทที่ 2 กล่าวคือ การพิจารณาประสิทธิภาพในอำนาจหน้าที่พิจารณากลั่นกรองกฎหมายก็ย่อมไม่อาจพิจารณาแต่เพียงปริมาณการพิจารณาที่ผ่านวุฒิสภาหรือจำนวนการแก้ไขเพิ่มเติมได้ต้องพิจารณาถึง **“คุณภาพของกฎหมาย”** ด้วยว่าส่งผลกระทบต่ออะไรที่มีนัยสำคัญอันแสดงถึงประสิทธิภาพของวุฒิสภาโดยแท้หรือไม่<sup>623</sup> แนวคิดในการประเมินประสิทธิภาพของวุฒิสภาโดยอาศัยแนวคิดข้างต้นนั้นได้ให้ความสำคัญกับข้อมูลของการดำเนินกระบวนการ (Processing) มากกว่าผลลัพธ์เชิงปริมาณ (Quantifying outcomes) เพราะตัวชี้วัดเชิงปริมาณมักจะไม่สามารถบ่งชี้ถึงข้อมูลได้อย่างครบถ้วนรอบด้านที่จะนำมาวิเคราะห์ถึงประสิทธิภาพหรือผลสัมฤทธิ์ของวุฒิสภาได้ เช่น การประเมินประสิทธิภาพของวุฒิสภาโดยอาศัยแต่เพียงจำนวนของกฎหมายที่วุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบยอมทำให้อำนาจสภาที่มีบทบาทเป็นแต่เพียง “ตรายาง” ดังนั้น จึงสมควรใช้การพิจารณาผลเชิงคุณภาพสำหรับการประเมินประสิทธิภาพของวุฒิสภา

<sup>622</sup>“บันทึกการประชุมวุฒิสภา”, ใน การประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 1 สมัยวิสามัญ

<sup>623</sup> inter-Parliamentary Union, Parliament and Democracy in the Twenty-First Century: A Guide to Good Practice.pp. 4-5.

ทั้งนี้ การพิจารณาประสิทธิภาพของวุฒิสภาในการดำเนินบทบาทและอำนาจหน้าที่ในฐานะสภาถ่วงดุลโดยอาศัยการพิจารณาคุณภาพของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น จะพิจารณาจากบทบาทของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่แสดงถึงการให้คุณค่าหรือความสำคัญกับคุณภาพของการพิจารณากลับกรอกฎหมาย ผลกระทบของบทบาทวุฒิสภาด้านการกัลถนกรอกฎหมายที่มีผลต่อสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรี ตลอดจนคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของวุฒิสภา เพื่อประโยชน์ในการประเมินประสิทธิภาพของวุฒิสภาในฐานะสภาถ่วงดุลต่อไปในบทที่ 5 โดยใช้กรณีศึกษาในกรณีพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2552 และร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. ....

### 3.2.3.2 บทบาทและอำนาจหน้าที่ในฐานะสภาตรวจสอบ

จากการศึกษาพบว่า บทบาทและอำนาจหน้าที่ในฐานะสภาตรวจสอบของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ค่อนข้างได้รับการคาดหวังจากการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว เพราะได้มีการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิในวิชาชีพแต่ละภาคส่วนขึ้นร่วมกันเป็นองค์ประกอบของวุฒิสภากับสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด โดยมีเจตนารมณ์ให้ผู้ทรงคุณวุฒิที่ไม่ได้มีฐานที่มาอย่างเดียวกันกับสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งอันเป็นกลุ่มผลประโยชน์เดียวกันกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้กำหนดให้วุฒิสภามีบทบาทในด้านการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่เข้มข้นมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในทำนองเดียวกันกับระบบ Impeachment ของวุฒิสภาสหรัฐอเมริกา ดังจะได้อธิบายในส่วนนี้ต่อไป

การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของวุฒิสภาถือได้ว่าเป็นอำนาจหน้าที่หลักตามกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลในระบบรัฐบาลแบบรัฐสภา<sup>624</sup> ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารของระบบรัฐสภา ซึ่งวุฒิสภาเป็นส่วนหนึ่งของรัฐสภา รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดให้วุฒิสภามีบทบาทอำนาจหน้าที่ในด้านควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินด้วย<sup>625</sup> สำหรับการควบคุมดูแลหรือตรวจสอบการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารนั้นย่อมเป็นไปตามคำแถลงนโยบายที่ให้ไว้ต่อรัฐสภา รวมทั้งบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง<sup>626</sup>

<sup>624</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา, หน้า 211.

<sup>625</sup> ปัทมา สุกงำปิง, รัฐสภาไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, หน้า 28.

<sup>626</sup> เรื่องเดียวกัน, 35.

### 3.2.3.2.1 การตั้งกระทู้ถาม

การตั้งกระทู้ถามเป็นการควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติทางหนึ่งที่ต้องการจะถ่วงดุลอำนาจและตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารว่าเป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือไม่ การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีเกี่ยวกับเรื่องการทำงานในหน้าที่ถือว่าเป็นกลไกและวิธีการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินอย่างอ่อนที่สุดของสภา และเป็นกระบวนการหนึ่งที่ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีการติดต่อและเชื่อมโยงกันอยู่ตลอดเวลา ในฐานะผู้ถามและผู้ตอบ ทั้งนี้ เพราะการตั้งกระทู้ถามสมาชิกสภาสามารถกระทำได้ตลอดระยะเวลาที่มีการเปิดสมัยประชุมรัฐสภา ทำให้สามารถรู้ได้ว่าฝ่ายบริหารได้บริหารราชการแผ่นดินไปในทิศทางใด มีความก้าวหน้าและเกิดผลดีต่อประเทศอย่างไร และมีการบริหารราชการแผ่นดินไปในทางมิชอบ ก่อให้เกิดประโยชน์แก่กลุ่มหรือพวกพ้องตนเองหรือไม่<sup>627</sup>

แม้ว่า การตั้งกระทู้ถามเป็นกระบวนการควบคุมและตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารของสภาอย่างอ่อนที่สุดถือว่าเป็นวิธีการตรวจสอบและติดตามการทำงาน ของฝ่ายบริหารที่เป็นปกติของฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะในการประชุมรัฐสภาแต่ละครั้งไม่ว่าจะเป็น วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรจะมีวาระการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีอยู่เสมอ อย่างไรก็ตาม การควบคุม การบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร โดยผ่านกลไกการตั้งกระทู้ถามของฝ่ายนิติบัญญัติหรือ รัฐสภาดังกล่าวนี้ ได้รับความนิยอย่างกว้างขวางในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา โดยเฉพาะประเทศไทยได้กำหนดหลักการเรื่องการตั้งกระทู้ถามไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร สยาม พุทธศักราช 2475 เป็นครั้งแรก และบทบัญญัติซึ่งเป็นหลักการในลักษณะดังกล่าวนี้ได้ถูกบรรจุ ไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศไทยทุกฉบับจนถึงฉบับปัจจุบัน ต่อมาเมื่อพัฒนาการขึ้นโดยรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อันมีที่มาจากกระแสเรียกร้องของประชาชนที่ต้องการปฏิรูป การเมือง โดยต้องการให้กลไกการทำงานของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเป็นไปอย่างโปร่งใสและมี ประสิทธิภาพจึงได้มีการเพิ่มหลักการหรือสาระสำคัญเกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถามขึ้นมาใหม่ที่เรียกว่า “กระทู้ถามสด”<sup>628</sup> ขึ้นแต่เป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่สามารถตั้งกระทู้ถามสดได้ เช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้วุฒิสภา มีอำนาจในการตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหารได้ โดยได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถาม รัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่า

<sup>627</sup> มนตรี รุประเสริฐ และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่าย บริหารและเสถียรภาพของรัฐบาล, หน้า 10.

<sup>628</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 10-11.

เรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน<sup>629</sup> โดยมีเจตนาารมณ์เพื่อกำหนดมาตรการในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี<sup>630</sup> อันเป็นหลักการคงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 เป็นครั้งแรก และยังคงไม่มีบทบัญญัติอื่นใดที่จะแก้ไขสภาพปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับของกลไกการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยกระทู้ถามเช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้นั้นต้องเข้าร่วมประชุมวุฒิสภา ในกรณีที่มีการประชุมวุฒิสภาเพื่อตั้งกระทู้ถามในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ เพื่อชี้แจงหรือตอบกระทู้ถามในเรื่องนั้นด้วยตนเอง เว้นแต่มีเหตุจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ทำให้ไม่อาจเข้าชี้แจงหรือตอบกระทู้ เพียงแต่แจ้งให้ประธานวุฒิสภาทราบก่อนหรือในวันประชุมสภาในเรื่องดังกล่าว<sup>631</sup> โดยนับเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดมาตรการนี้ขึ้นโดยมีเจตนาารมณ์เพื่อให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่ถูกตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ มีความรับผิดชอบต่อรัฐสภาในฐานะผู้แทนปวงชน<sup>632</sup>

### 3.2.3.2.2 การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่มีการลงมติได้ โดยการขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรานี้ จะกระทำได้ครั้งเดียวในสมัยประชุมหนึ่ง<sup>633</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดขึ้นโดยมีเจตนาารมณ์เพื่อกำหนดมาตรการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหา

<sup>629</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 156

<sup>630</sup> "รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ," ใน การประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 32/2550 เป็นพิเศษ

<sup>631</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 162.

<sup>632</sup> รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 32/2550 (เป็นพิเศษ) วันอาทิตย์ที่ 24 มิถุนายน พุทธศักราช 2550

<sup>633</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 161.

สำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินการตรวจสอบการทำงานของคณะรัฐมนตรี โดยการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติสามารถทำได้ง่ายขึ้น โดยได้มีการแก้ไขจำนวนสมาชิกวุฒิสภาจากจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นไม่น้อยกว่า ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา ย่อมส่งผลให้คณะรัฐมนตรีต้องมุ่งบริหารราชการแผ่นดินอย่างรอบคอบและโปร่งใส หากคณะรัฐมนตรีไม่สามารถชี้แจงปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างสมเหตุสมผล ย่อมส่งผลกระทบต่อคณะรัฐมนตรีในด้านความเชื่อมั่นหรือในด้านอื่นๆ และอาจนำไปสู่การถอดถอนออกจากตำแหน่งในภายหลังได้ การจำกัดให้เปิดอภิปรายทั่วไปได้เพียงครั้งเดียวในสมัยประชุมหนึ่ง เพื่อมิให้เป็นภาระแก่รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีมากเกินไป รวมทั้งเพื่อให้วุฒิสภามีเวลาในการปฏิบัติหน้าที่อย่างอื่นด้วยโดยหลักการดังกล่าวนี้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นครั้งแรก<sup>634</sup>

### 3.2.3.2.3 การตั้งกรรมาธิการสามัญและกรรมาธิการวิสามัญ

วุฒิสภามาตรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สามารถใช้กลไกของคณะกรรมาธิการในการพิจารณา สอบสวน หรือศึกษา ประเด็นต่าง ๆ ในอำนาจหน้าที่ได้ในลักษณะเดียวกันกับระบบกรรมาธิการที่ใช้ในวงงานสภาของนานาประเทศ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมาธิการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมาธิการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา โดยกำหนดให้มติดั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญดังกล่าวต้องระบุงิจกรรมหรือเรื่องให้ชัดเจนและไม่ซ้ำหรือซ้อนกัน ในการนี้ คณะกรรมาธิการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ และให้คำสั่งเรียกดังกล่าวมีผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ<sup>635</sup>

ในปัจจุบัน กฎหมายที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับสภาพบังคับของคำสั่งเรียกของคณะกรรมาธิการ ได้แก่ พระราชบัญญัติ คำสั่งเรียกของคณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 อย่างไรก็ตาม คำสั่งเรียกเช่นนั้นมิให้ใช้บังคับกับผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีหรือการ

<sup>634</sup> รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 32/2550 (เป็นพิเศษ) วันอาทิตย์ที่ 24 มิถุนายน พุทธศักราช 2550

<sup>635</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135.

บริหารงานบุคคลของแต่ละศาล และมีให้ใช้บังคับกับผู้ตรวจการแผ่นดินหรือกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยตรงในแต่ละองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประการสำคัญในการให้อำนาจวุฒิสภาดังคณะกรรมการ ได้แก่การให้คณะกรรมการเป็นกลไกในการช่วยเหลือกิจการของวุฒิสภา เพื่อให้การทำงานของวุฒิสภามีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้เพิ่มอำนาจของคณะกรรมการให้มีอำนาจในการออกคำสั่งเรียกเอกสาร หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ โดยให้คำสั่งดังกล่าวมีผลบังคับในลักษณะเป็นโทษตามที่กฎหมายบัญญัติ เพื่อให้การทำหน้าที่ของคณะกรรมการมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับนี้<sup>636</sup>

สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับที่มา อำนาจหน้าที่ องค์ประกอบ และวิธีดำเนินงานของคณะกรรมการนั้นได้รับการกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ซึ่งวุฒิสภาได้ตราขึ้นไว้โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 134 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังนี้

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการตั้งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาขึ้นเพื่อพิจารณา “ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” หรือ “ร่างพระราชบัญญัติ” ตลอดจนกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาหรือตามที่วุฒิสภามอบหมาย นอกจากนี้ ได้กำหนดให้วุฒิสภามี “คณะกรรมการสามัญ” ประจำวุฒิสภา มีจำนวน 22 คณะ แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการจำนวน ไม่น้อยกว่า 9 คน แต่ไม่เกิน 15 คน ดังนี้<sup>637</sup>

- (1) คณะกรรมการการกีฬา
- (2) คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์
- (3) คณะกรรมการการคมนาคม
- (4) คณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน
- (5) คณะกรรมการการต่างประเทศ

<sup>636</sup> รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 30/2550 (เป็นพิเศษ) วันศุกร์ที่ 22 มิถุนายน พุทธศักราช 2550 และรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 31/2550 (เป็นพิเศษ) วันเสาร์ที่ 23 มิถุนายน พุทธศักราช 2550

<sup>637</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 77.

- (6) คณะกรรมการการทหาร
- (7) คณะกรรมการการท่องเที่ยว
- (8) คณะกรรมการการปกครอง
- (9) คณะกรรมการพลังงาน
- (10) คณะกรรมการการพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน
- (11) คณะกรรมการการพัฒนาสังคมและกิจการเด็ก เยาวชน สตรีผู้สูงอายุคน

พิการ และผู้ด้อยโอกาส

- (12) คณะกรรมการการยุติธรรมและการตำรวจ
- (13) คณะกรรมการการแรงงานและสวัสดิการสังคม
- (14) คณะกรรมการการวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีการสื่อสารและโทรคมนาคม
- (15) คณะกรรมการการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะและวัฒนธรรม (16)

คณะกรรมการการศึกษา

- (17) คณะกรรมการการสาธารณสุข
- (18) คณะกรรมการกิจการองค์กรตามรัฐธรรมนูญและติดตามการบริหาร

งบประมาณ

- (19) คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (20) คณะกรรมการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการทุจริต และเสริมสร้าง

ธรรมาภิบาล

- (21) คณะกรรมการเศรษฐกิจ การพาณิชย์และอุตสาหกรรม
- (22) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพและการคุ้มครองผู้บริโภค

ทั้งนี้ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ยังกำหนดให้วุฒิสภาตั้ง “**คณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา**” ขึ้นให้มีบทบาทสำคัญสำหรับการประสานงานและกำหนดแนวทางการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ประกอบด้วย ประธานวุฒิสภาหรือรองประธานวุฒิสภาที่ได้รับมอบหมายคนหนึ่งเป็นประธาน คณะกรรมการ ผู้แทนคณะกรรมการวิสามัญประจำวุฒิสภา ทุกคณะ ๆ ละ 1 คน สมาชิกที่ที่ประชุมวุฒิสภาเลือกตั้ง อีกไม่เกิน 7 คน และ

เลขาธิการวุฒิสภา เป็น กรรมการ มีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ เกี่ยวกับเรื่อง ดังต่อไปนี้<sup>638</sup>

- (1) พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือเรื่องอื่นใดตามที่วุฒิสภามอบหมายหรือตามที่ประธานวุฒิสภามอบหมาย
- (2) ติดตามมติและตรวจรายงานการประชุมของวุฒิสภา
- (3) กระทำการหรือพิจารณาเรื่องใด ๆ ที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการอื่นของวุฒิสภา
- (4) ประสานงานระหว่างวุฒิสภากับสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรีองค์การตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องในกิจการของวุฒิสภา
- (5) ประสานงานกับคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาทุกคณะและสมาชิก เกี่ยวกับการพิจารณารายชื่อสมาชิกหรือบุคคลใด ๆ ที่จะเสนอให้ที่ประชุมวุฒิสภาเลือกตั้งเป็นกรรมการสามัญ หรือกรรมการวิสามัญตามข้อ 81 หรือข้อ 102 แล้วแต่กรณีเพื่อให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย เหมาะสมและเป็นธรรม
- (6) ดำเนินงานทางด้านวิชาการ ข้อมูลข่าวสาร การสารสนเทศ เพื่อสนับสนุนกิจการของวุฒิสภา
- (7) รับคำร้องเรียนหรือเรื่องราวร้องทุกข์ของราษฎรเพื่อมอบต่อคณะกรรมการคณะต่าง ๆ หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณา
- (8) เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ผลงานของวุฒิสภา
- (9) เสนอแนะต่อวุฒิสภาเกี่ยวกับการพัฒนาระบบงานวุฒิสภาและการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ ของวุฒิสภา
- (10) เสนอแนะต่อวุฒิสภาเกี่ยวกับการกำหนดรายละเอียดของงบประมาณและการแปรญัตติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนของวุฒิสภาและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
- (11) เสนอแนะต่อวุฒิสภาเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ให้แก่สมาชิกวุฒิสภา

นอกจากนี้ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานของคณะกรรมการ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 จึงได้กำหนดให้ คณะกรรมการมีอำนาจตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาปัญหาอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการได้ แล้วรายงานคณะกรรมการภายในเวลาที่คณะกรรมการกำหนด โดยประธานและรองประธานคณะอนุกรรมการต้องตั้งจากบุคคลที่

<sup>638</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 80.

เป็นกรรมาธิการในขณะนั้น คุณสมบัติและหลักเกณฑ์การตั้งอนุกรรมาธิการซึ่งมิใช่กรรมาธิการในขณะ จะเป็นไปตามระเบียบที่ประธานวุฒิสภากำหนด<sup>639</sup>

3.2.3.2.4 การเสนอญัตติให้วุฒิสภามีมติให้รัฐมนตรีเข้าร่วมประชุมและแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น

หากวุฒิสภามีมติให้เข้าประชุมในเรื่องใด รัฐมนตรีต้องเข้าร่วมประชุม ทั้งนี้ รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิเข้าประชุมและแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภา โดยมีเอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 130 มาใช้บังคับโดยอนุโลม<sup>640</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เพื่อยืนยันหลักความรับผิดชอบของรัฐมนตรีต่อรัฐสภา โดยเป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้รัฐมนตรีต้องเข้าร่วมประชุมและแถลงข้อเท็จจริงในที่ประชุมสภามีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 เป็นครั้งแรก<sup>641</sup> อันพิจารณาได้ว่าเป็นกลไกการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินอย่างอ่อนอีกเช่นกันที่เป็นแต่เพียงกลไกให้ฝ่ายบริหารเข้าร่วมประชุมและชี้แจงตอบข้อเท็จจริงและข้อคิดเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภา อย่างไรก็ตามข้อเท็จจริงและข้อคิดเห็นต่าง ๆ ของฝ่ายบริหารนี้ก็สามารถนำไปใช้สำหรับการยกragenกระทู้ถาม หรือใช้เป็นข้อมูลในคณะกรรมการที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับประเด็นดังกล่าวในโอกาสต่อมาได้เช่นกัน

3.2.3.2.5 การพิจารณาให้บุคคลดำรงตำแหน่ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้วุฒิสภามีบทบาทสำคัญในฐานะสภาที่สองโดยการให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งสำคัญต่าง ๆ เช่น ตุลาการศาล ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะได้กำหนดรายละเอียดไว้ ดังจะได้อธิบายต่อไป

ทั้งนี้ ในการที่วุฒิสภาจะพิจารณาให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ วุฒิสภามีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนั้น รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็น แล้วรายงานต่อวุฒิสภาเพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป<sup>641</sup> โดยการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้วุฒิสภาสามารถ

<sup>639</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 87.

<sup>640</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 177.

<sup>641</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 121.

ตั้งคณะกรรมการนี้ขึ้นนั้น มีเจตนารมณ์เพื่อจัดให้มีกลไกที่มีประสิทธิภาพในการตรวจสอบคุณสมบัติแลความประพฤติของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ<sup>642</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ลดบทบาทอำนาจวุฒิสภาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในการสรรหาบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระมาเป็นเพียงแค่การ “ให้ความเห็นชอบ” ตามบัญชีรายชื่อจากการสรรหาของ “คณะกรรมการสรรหา”<sup>643</sup> เท่านั้น ทั้งนี้ เพราะมีข้อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ในการสรรหาองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ในเรื่องของการผูกฝ่ายการเมืองเข้าแทรกแซงในการทำงานของวุฒิสภา ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้ปรับปรุงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา โดยกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบองค์กรอิสระเท่านั้น โดยได้มีการเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ในการสรรหาองค์กรอิสระมาเป็นของ “คณะกรรมการสรรหา” ซึ่งคณะกรรมการสรรหาที่มีมาจาก ประธานศาลทั้งหลาย ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรเป็นหลัก แต่ไม่มีตัวแทนจากพรรคการเมืองและตัวแทนจากสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเข้ามาเป็นกรรมการสรรหาด้วย ซึ่งแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ให้ความสำคัญกับตัวแทนของประชาชน ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ให้ความสำคัญกับฝ่ายตุลาการโดยเพิ่มตัวแทนจากศาลฎีกาและศาลปกครองเข้าไปเป็นกรรมการสรรหาในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญบางองค์กรด้วย ทำให้ความเชื่อมโยงกับประชาชนมีน้อยกว่าแม้จะมีประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรร่วมเป็นกรรมการสรรหาด้วยก็ตาม นอกจากนี้ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่จะได้จากการคัดเลือกของคณะกรรมการสรรหานี้ก็จะประกอบด้วยฝ่ายตุลาการมากกว่าฝ่ายอื่น โดยไม่มีนักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง<sup>644</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้วุฒิสภามีบทบาทเกี่ยวกับการเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งระดับสูงใน 3 ลักษณะด้วยกัน ได้แก่ การถวายคำแนะนำบุคคลเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง การพิจารณาเลือกบุคคล และการให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่ง ดังนี้

ก) บทบาทและอำนาจหน้าที่ในการถวายคำแนะนำ

<sup>642</sup> รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 30/2550 (เป็นพิเศษ) วันศุกร์ที่ 22 มิถุนายน พุทธศักราช 2550

<sup>643</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, หน้า 212.

<sup>644</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 212-213.

เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้งบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรต่าง ๆ หลังจากที่ได้ดำเนินการตามกระบวนการคัดเลือกมาแล้ว องค์กรเหล่านั้นประกอบด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ซึ่งมีประธานกรรมการหนึ่งคน และกรรมการอีกสี่คน)<sup>645</sup> ผู้ตรวจการแผ่นดิน<sup>646</sup> คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (ซึ่งมีประธานกรรมการหนึ่งคน และกรรมการอื่นอีกสิบคน)<sup>647</sup> ศาลรัฐธรรมนูญ (ซึ่งมีประธานศาลรัฐธรรมนูญหนึ่งคนและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีกสิบสี่คน)<sup>648</sup> คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ซึ่งมีประธานกรรมการหนึ่งคนและกรรมการอื่นอีกแปดคน)<sup>649</sup> คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ซึ่งมีประธานกรรมการหนึ่งคนและกรรมการอื่นอีกเก้าคน)<sup>650</sup> ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาในหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน)<sup>651</sup>

ข) บทบาทและอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเลือก

วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเป็นบุคคลภายนอก เข้าเป็นคณะกรรมการตุลาการของศาลประเภทต่าง ๆ คือ กรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (จำนวนสองคน) และกรรมการตุลาการศาลปกครอง (จำนวนสองคน)<sup>652</sup>

ค) บทบาทและอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบ

เพื่อให้ได้บุคคลผู้จะปฏิบัติหน้าที่สำคัญอย่างมีประสิทธิภาพก่อนที่จะนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป การแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ และผู้ทรงคุณวุฒิในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุดจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของทั้งหมด ซึ่งได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง<sup>653</sup> การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองให้ดำรงตำแหน่งประธานศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาล

<sup>645</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 229.

<sup>646</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 242.

<sup>647</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 256.

<sup>648</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 204.

<sup>649</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 246.

<sup>650</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 252.

<sup>651</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 252

<sup>652</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 221 และมาตรา 226.

<sup>653</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 226.

ปกครอง<sup>654</sup> การแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติด้วย<sup>655</sup>

### 3.2.3.2.6 การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

วุฒิสภามาตรฐานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในฐานะ “สภาตรวจสอบ” มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญในการพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ทั้งนี้ ได้มีการเพิ่มเหตุในการถอดถอน ในกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ซึ่งในเรื่องมาตรฐานทางจริยธรรมนี้ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นครั้งแรก ในมาตรา 279 และมาตรา 280 โดยมีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้มีกลไกระบบการบังคับใช้และการลงโทษเพื่อเป็นแนวทางให้สถาบันทางการเมืองและสถาบันภาครัฐเป็นที่ยอมรับของประชาชน และให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำหรือปรับปรุงประมวลจริยธรรม ตรวจสอบการฝ่าฝืนและดำเนินการให้ผู้รับผิดชอบบังคับให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรม นอกจากนี้ วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและมติให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพ้นจากตำแหน่ง ในกรณีที่กระทำการขาดความเที่ยงธรรม จงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือมีพฤติการณ์เสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งอย่างร้ายแรงด้วย<sup>656</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและเสนอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและตำแหน่งในองค์กรอิสระ ศาล และองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ โดยให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 20,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภาเริ่มกระบวนการถอดถอนนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด รวมทั้งผู้พิพากษา กรรมการการเลือกตั้ง และองค์กรอิสระอื่นๆ ในฐานะความผิดปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ทุจริต ร่ำรวยผิดปกติ ส่อว่ากระทำผิดต่อ

<sup>654</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 226.

<sup>655</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 246.

<sup>656</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, หน้า 213-214.

ตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เป็นต้น โดยต้อง ระบุพฤติการณ์การกระทำความผิดเป็นข้อๆ ให้ชัดเจน ทั้งนี้ หลังจากประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องแล้ว จะส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลความผิด หากเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลก็จะนำเข้าสู่วินิจฉัยขั้นตอนการลงคะแนนถอดถอนโดยวุฒิสภาต่อไป<sup>657</sup> อันเป็นหลักการคงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่แก้ไขจำนวนประชาชนที่จะเข้าชื่อจากเดิมห้าหมื่นคนเป็นสองหมื่นคน เพื่อให้การเข้าชื่อถอดถอนเกิดขึ้นได้ง่ายมากยิ่งขึ้น<sup>658</sup>

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ให้อำนาจวุฒิสภาในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน และกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตลอดจน ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ผู้ใดที่มีพฤติการณ์ ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง<sup>659</sup>

โดยนอกจากประชาชนแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนบุคคลดังกล่าวข้างต้นออกจากตำแหน่งได้ คำร้องขอดังกล่าวต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำความผิดเป็นข้อๆ ให้ชัดเจน<sup>660</sup>

ทั้งนี้ สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจในการเสนอเรื่องถอดถอนได้เฉพาะสมาชิกวุฒิสภาด้วยกันเอง กล่าวคือ สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งได้<sup>661</sup>

<sup>657</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 164.

<sup>658</sup> รายงานการประชุมสภาาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 32/2550 (เป็นพิเศษ) วันอาทิตย์ ที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2550.

<sup>659</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 270

<sup>660</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 271

<sup>661</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 271

เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องขอถอดถอนแล้ว จะส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนให้แล้วเสร็จโดยเร็ว จากนั้นเมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไต่สวนเสร็จแล้ว จะทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภาอันระบุว่าข้อกล่าวหาตามคำร้องขอข้อใดมีมูลหรือไม่ เพียงใด มีพยานหลักฐานที่ควรเชื่อได้อย่างไร พร้อมทั้งระบุข้อยุติว่าจะให้ดำเนินการอย่างไรอย่างชัดเจน

นอกจากนี้ หากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ว่าข้อกล่าวหาใด “มีมูล” นับแต่วันดังกล่าวผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้ จนกว่าวุฒิสภามีมติ และให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานวุฒิสภาเพื่อดำเนินการ และอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป แต่ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ข้อกล่าวหาข้อนั้นย่อมเป็นอันตกไป<sup>662</sup>

เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับรายงานข้างต้นแล้ว จะจัดให้มีการประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณากรณีดังกล่าว<sup>663</sup> และจะมีการออกเสียงลงคะแนนโดยวิธีลงคะแนนลับ ทั้งนี้ มติที่ให้ถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่งนั้นถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา นอกจากนี้ ผลของการที่วุฒิสภามีมติถอดถอนออกจากตำแหน่งแล้ว ผู้ที่ถูกถอดถอนย่อมพ้นจากตำแหน่งหรือออกจากราชการนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน และมีผลเป็นการตัดสิทธิผู้นั้นในการดำรงตำแหน่งใดในทางการเมืองหรือในการรับราชการเป็นเวลา 5 ปี มติของวุฒิสภาเป็นที่สุด และจะมีการร้องขอให้ถอดถอนบุคคลดังกล่าวโดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกมิได้ แต่ไม่กระทบกระเทือนการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง<sup>664</sup>

3.2.3.2.7 กรณีศึกษาเกี่ยวกับปัญหาด้านประสิทธิภาพของบทบาทและอำนาจหน้าที่ในฐานะสภาตรวจสอบ

แนวทางที่เหมาะสมในการประเมินประสิทธิภาพของวุฒิสภาในบทบาทและอำนาจหน้าที่ในฐานะสภาตรวจสอบเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับแนวคิดในการประเมินประสิทธิภาพของรัฐสภาที่พิจารณาศึกษาในเชิงการวิเคราะห์เชิงคุณภาพดังที่ได้อธิบายในบทที่ 2 กล่าวคือ การพิจารณาประสิทธิภาพในฐานะสภาตรวจสอบที่มีบทบาทในการควบคุมการบริหาร

<sup>662</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 272

<sup>663</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 273

<sup>664</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 274

ราชการแผ่นดิน ตลอดจนการปฏิบัติหน้าที่และการเข้าสู่ตำแหน่งระดับสูง จึงพึงพิจารณาถึง “คุณภาพของการตรวจสอบ” ด้วยว่าส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานที่ดีขึ้นของฝ่ายบริหารที่มีนัยสำคัญอันแสดงถึงประสิทธิภาพของวุฒิสภาโดยแท้หรือไม่<sup>665</sup> แนวคิดในการประเมินประสิทธิภาพของวุฒิสภาโดยอาศัยแนวคิดข้างต้นนั้นได้ให้ความสำคัญกับข้อมูลของการดำเนินกระบวนการ (Processing) มากกว่าผลลัพธ์เชิงปริมาณ (Quantifying outcomes) เพราะตัวชี้วัดเชิงปริมาณมักจะไม่สามารถบ่งชี้ถึงข้อมูลได้อย่างครบถ้วนรอบด้านที่จะนำมาวิเคราะห์ถึงประสิทธิภาพหรือผลสัมฤทธิ์ของวุฒิสภาได้ เช่น อิทธิพลของการตั้งกระทู้ถาม การดำเนินงานของคณะกรรมการ หรือบทบาทอย่างอื่นของวุฒิสภาในการชักจูงหน่วยงานเนี่ยยวที่ทำให้ฝ่ายบริหารสามารถดำเนินงานในวิถีทางที่เหมาะสมมากยิ่งขึ้นได้ ดังจะกล่าวในบทที่ 5 ต่อไป

### 3.2.3.3 บทบาทและอำนาจหน้าที่ในฐานะรัฐสภา

วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในฐานะรัฐสภาเช่นเดียวกับวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับก่อนหน้า โดยที่สมาชิกวุฒิสภามีฐานะเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยเช่นเดียวกันกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมาย หรือความครอบงำใดๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทยโดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ทั้งนี้ สมาชิกวุฒิสภามีเอกสิทธิ์ ความคุ้มกัน รวมทั้งหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ด้านต่างๆ ด้วย<sup>666</sup> นอกจากนี้ ในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้และจำต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี<sup>667</sup>

ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาจำต้องประชุมร่วมกันกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การให้ความเห็นชอบเรื่องสำคัญต่าง ๆ และการที่วุฒิสภาแต่เพียงสภาเดียวทำหน้าที่ในฐานะ “รัฐสภา” ในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือถูกยุบตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

<sup>665</sup> inter-Parliamentary Union, Parliament and Democracy in the Twenty-First Century: A Guide to Good Practice.pp. 4-5.

<sup>666</sup> ปัทมา สุกงำปิง, รัฐสภาไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, หน้า 35.

<sup>667</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 178.

### 3.2.3.3.1 ด้านการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการมีส่วนร่วมในกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ นั้นถือเป็นบทบาทอำนาจหน้าที่ในฐานะสมาชิกรัฐสภา ด้วยเหตุว่า กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้นกระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จัดเป็นรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมได้ง่ายเพื่อให้สามารถแก้ไขรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับสภาวะของบ้านเมืองที่เปลี่ยนไปเพราะได้กำหนดให้ใช้คะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมเพียงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกรัฐสภาที่มีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้<sup>668</sup>

สมาชิกวุฒิสภามีบทบาทในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญผ่านการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมโดยร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้มีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา และมีบทบาทต่อมาในชั้นการพิจารณาญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมที่ได้จัดทำเป็น “ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม” ซึ่งที่ประชุมรัฐสภาจะพิจารณาเป็นสามวาระ ได้แก่ ในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการซึ่งต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา จากนั้นเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่สองชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา โดยให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ เมื่อการพิจารณาวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้ออกไว้ 15 วัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้ว ให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามชั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา<sup>669</sup> ดังกระบวนการและขั้นตอนตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2553 ดังนี้

การเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องเสนอเป็น “ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติม” โดยผู้มีสิทธิเสนอ<sup>670</sup> ได้แก่ คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ร่วมกันเสนอ มีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือ

<sup>668</sup> มานิต จุมปา, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 (กรุงเทพฯ: วิพริทัศน์ 1991 2551). หน้า 409.

<sup>669</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 291.

<sup>670</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 291 (1) วรรคหนึ่ง.

ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน<sup>671</sup> ทั้งนี้ ภายใต้ข้อกำหนดเคร่งครัดที่ว่า ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐจะเสนอมิได้<sup>672</sup>

จากนั้น ประธานรัฐสภาจะบรรจุร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเข้าระเบียบวาระการประชุมรัฐสภาภายใน 15 วันในสมัยประชุม นับแต่วันที่ได้รับญัตตินั้น หรือนับแต่วันที่ตรวจสอบเอกสารถูกต้องครบถ้วนหากเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง<sup>673</sup> เพื่อเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมรัฐสภา อันประกอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาต่อไป<sup>674</sup> เป็น 3 วาระตามลำดับ<sup>675</sup> ได้แก่

วาระที่หนึ่ง ชั้นรับหลักการ

วาระที่สอง ชั้นพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และ

วาระที่สาม การให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ให้มีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่หนึ่ง<sup>676</sup> รัฐสภาจะพิจารณาและลงมติว่า “จะรับหลักการ หรือไม่รับหลักการ” แห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม นั้น โดยที่ประชุมรัฐสภาจะตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาก่อนรับหลักการก็ได้ เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาในกรณีที่มีการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหลายฉบับมาในคราวเดียวกัน และที่ประชุมรัฐสภามีมติให้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหลายฉบับรวมกันแล้วนั้น รัฐสภาจะลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแต่ละฉบับหรือทั้งหมดรวมกันก็ได้ ในกรณีนี้ เมื่อที่

<sup>671</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีบทบัญญัติให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญได้เป็นครั้งแรก (โปรดดู คณะกรรมาธิการวิสามัญบันทึกรายงานการประชุม สภาฯ รัฐธรรมนูญ, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, หน้า 284-285.)

<sup>672</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 291 (1) วรรคสอง และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2553 ข้อ 87.

<sup>673</sup> ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2553 ข้อ 91.

<sup>674</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 136 (16).

<sup>675</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 291 (2) และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2553 ข้อ 92.

<sup>676</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 291 (3) และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2553 ข้อ 93 และข้อ 94.

ประชุมรัฐสภาได้มีมติรับหลักการแล้ว จะลงมติต่อมาว่าจะใช้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับใดเป็น “หลักในการพิจารณา” ในวาระที่สองขึ้นคณะกรรมการต่อไป

การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งนี้จะใช้วิธี “เรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย” และ หากผลปรากฏว่า มีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 50) ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้ง 2 สภา *ย่อมถือว่า รัฐสภามีมติรับหลักการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว*<sup>677</sup> หากที่ประชุมรัฐสภาลงมติในวาระที่หนึ่งไม่รับหลักการแล้ว ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นย่อมเป็นอันตกไป<sup>678</sup>

ในทางปฏิบัติ เมื่อที่ประชุมมีมติรับหลักการแล้ว ที่ประชุมรัฐสภาจะมีมติตั้ง “คณะกรรมการ” ขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการพิจารณาในวาระที่สอง จากสมาชิกรัฐสภาที่มีจำนวนไม่เกิน 45 คน ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด<sup>679</sup> จากนั้นจะเข้าสู่ขั้นตอนในการพิจารณาในวาระที่สอง ขึ้นพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา ต่อไป

การพิจารณาในวาระที่สองจะพิจารณาเป็น 2 ขั้นตอน ได้แก่ การพิจารณาขึ้นคณะกรรมการ การพิจารณาขึ้นเรียงตามลำดับมาตรา โดยที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา สำหรับการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นคณะกรรมการนี้ หากสมาชิกรัฐสภาผู้ใดประสงค์จะแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญในข้อความหรือประเด็นใด ข้อบังคับการประชุมรัฐสภาได้เปิดโอกาสให้สมาชิกรัฐสภาเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมได้ ดังที่เรียกว่า การเสนอ “คำแปรญัตติ” ซึ่งต้องกระทำล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการภายในกำหนดเวลา 15 วันนับแต่วันถัดจากวันที่รัฐสภารับหลักการ เว้นแต่รัฐสภาจะได้กำหนดเวลาแปรญัตตินั้นไว้เป็นอย่างอื่น<sup>680</sup> โดย “การแปรญัตติ” นั้น โดยปกติต้องแปรเป็นรายมาตรา<sup>681</sup> ทั้งนี้ การแก้ไขเพิ่มเติมมาตราที่ไม่เกี่ยวข้องกับหลักการ หากจะเพิ่มมาตราขึ้นใหม่ หรือตัดทอน หรือแก้ไขข้อความของมาตราที่มีอยู่แล้ว จะกระทำได้เมื่อไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ใช้เป็นหลักในการพิจารณา<sup>682</sup>

<sup>677</sup> ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2553 ข้อ 93 วรรคสอง.

<sup>678</sup> ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2553 ข้อ 105.

<sup>679</sup> ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2553 ข้อ 95.

<sup>680</sup> ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2553 ข้อ 96 วรรคหนึ่ง.

<sup>681</sup> ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2553 ข้อ 96 วรรคสอง.

<sup>682</sup> ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2553 ข้อ 96 วรรคสาม.

นอกจากนี้ การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง คณะกรรมาธิการจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เสนอพร้อมทั้งรายงานการรับฟังความคิดเห็นต่อรัฐสภาด้วย<sup>683</sup>

คณะกรรมาธิการได้พิจารณาเสร็จแล้ว จะรายงานต่อประธานรัฐสภา และเมื่อประธานรัฐสภาได้รับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและรายงานของคณะกรรมาธิการดังกล่าวแล้ว จะบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมรัฐสภา ภายใน 15 วันในสมัยประชุม<sup>684</sup> เพื่อเข้าสู่ขั้นตอนการพิจารณาเรียงลำดับมาตรา โดยที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ต่อไป

เมื่อการพิจารณาชั้นคณะกรรมาธิการได้เสร็จสิ้นลงและรายงานต่อประธานรัฐสภาเพื่อบรรจุระเบียบวาระการประชุมแล้ว จะเข้าสู่ขั้นตอนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่คณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้ว โดยที่ประชุมร่วมกันของสมาชิกรัฐสภาจะพิจารณาเริ่มต้นด้วย ชื่อร่างคำปรารภ แล้วพิจารณาเนื้อหาในแต่ละมาตราเรียงตามลำดับและ ในขั้นตอนนี้ สมาชิกรัฐสภาจะอภิปรายชี้แจงแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุม โดยเฉพาะในส่วนของถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือที่มีการสงวนคำแปรญัตติ หรือที่มีการสงวนความเห็นไว้ ทั้งนี้ เว้นแต่ที่ประชุมรัฐสภาจะลงมติเป็นอย่างอื่น<sup>685</sup>

ในการประชุมรัฐสภาชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรานี้ เฉพาะแต่คณะกรรมาธิการหรือบุคคลผู้ที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมาธิการ และประธานรัฐสภาอนุญาตเท่านั้น ที่จะมีสิทธิแถลง ตอบชี้แจง หรือแก้ไขเพิ่มเติมในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นต่อที่ประชุมได้<sup>686</sup> ซึ่งอาจเป็นการตอบชี้แจงในประเด็นที่สมาชิกรัฐสภาในฐานะผู้เสนอคำแปรญัตติซึ่งได้สงวนคำแปรญัตติของตนไว้ อภิปรายและแสดงความคิดเห็นในประเด็นนั้น และเมื่อการอภิปรายสิ้นสุดลงในแต่ละมาตรา ที่ประชุมรัฐสภาจะออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สอง ชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา โดยถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ<sup>687</sup> ซึ่งเมื่อได้พิจารณาเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่างแล้ว ที่ประชุมรัฐสภาจะพิจารณาทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง และในการพิจารณารั้งนี้ สมาชิกรัฐสภาอาจขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำและเนื้อความได้ เฉพาะที่เห็นว่ายังขัดแย้งกันอยู่<sup>688</sup>

<sup>683</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 291 (4) วรรคหนึ่ง และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2553 ข้อ 100.

<sup>684</sup> ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2553 ข้อ 98.

<sup>685</sup> ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2553 ข้อ 99.

<sup>686</sup> ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2553 ข้อ 73 วรรคสอง.

<sup>687</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 291 (4) วรรคสอง และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2553 ข้อ 101.

<sup>688</sup> ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2553 ข้อ 102.

เมื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ระยะเวลาไว้มีกำหนด 15 วัน โดยเมื่อได้พ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้ว รัฐสภาจะพิจารณาในวาระที่สาม<sup>689</sup> เป็นลำดับต่อไป

การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่สามนั้น จะไม่มีการอภิปรายแสดงความคิดเห็นใด ๆ ที่ประชุมรัฐสภาจะลงมติเพียงว่า “เห็นชอบ” หรือ “ไม่เห็นชอบ” ในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญ<sup>690</sup> เท่านั้น การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย จะใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่ง (มากกว่าร้อยละ 50) ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้ง 2 สภา<sup>691</sup> ในกรณีที่รัฐสภาลงมติในวาระที่สามไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นย่อมตกไป<sup>692</sup>

ในขั้นตอนหลังจากที่รัฐสภามีมติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว ประธานรัฐสภาจะดำเนินการส่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายต่อไป<sup>693</sup> ภายใน 20 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นจากรัฐสภาเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วย่อมใช้บังคับเป็นกฎหมาย<sup>694</sup> ต่อไป อันมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และมีเนื้อความปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ภายใต้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สมาชิกวุฒิสภาได้มีบทบาทในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมตลอดจนเสนอคำแปรญัติตีในชั้นการพิจารณาในวาระที่สอง ชั้นกรรมาธิการ และอภิปรายในที่ประชุมรัฐสภาอย่างกว้างขวาง จนกระทั่งร่างรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับผ่านการพิจารณาในวาระที่สาม ทั้งนี้ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมบางฉบับก็ได้เข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญผ่านการตีความรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 68 และไม่ได้รับการทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยเพื่อประกาศใช้บังคับเป็นรัฐธรรมนูญ ดังเช่นกรณี que เห็นควรนำมาเป็นกรณีศึกษาได้แก่ กรณีตามคำวินิจฉัยของศาล

<sup>689</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 291 (5) . และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2553 ข้อ 103.

<sup>690</sup> ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2553 ข้อ 104 วรรคหนึ่ง.

<sup>691</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 291 (6) และ ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2553 ข้อ 104 วรรคสอง.

<sup>692</sup> ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2553 ข้อ 105.

<sup>693</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 291 (7) และ ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2553 ข้อ 106.

<sup>694</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 150 โดยผลของ มาตรา 291 (7)

รัฐธรรมนูญที่ 15-18/2556 วันที่ 20 พฤศจิกายน 2556 ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยโดยมติเสียงข้างมาก 6 ต่อ 3 ในคดีนี้ว่า การดำเนินการพิจารณาและลงมติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในประเด็นเกี่ยวกับที่มาของวุฒิสภาที่กำหนดให้มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจำนวน 200 คน จากเดิมเป็นระบบผสมระหว่างที่มาจาก การเลือกตั้ง จำนวน 77 คน และมาจากการสรรหา จำนวน 73 คน ว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 122 มาตรา 126 วรรคหนึ่ง มาตรา 126 วรรคสาม มาตรา 291 (1) (2) และมาตรา 3 วรรคสอง และศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยโดยมติเสียงข้างมาก 5 ต่อ 4 ว่าร่างรัฐธรรมนูญฯ ดังกล่าว มีเนื้อความที่เป็นสาระสำคัญขัดแย้งต่อหลักการพื้นฐานและเจตนารมณ์<sup>695</sup>ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อันเป็นการกระทำเพื่อให้ผู้ถูกร้องทั้งหมดได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ผ่าฝืนรัฐธรรมนูญมาตรา 68 วรรคหนึ่ง<sup>696</sup> ด้วยเหตุผลว่า

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ร่างขึ้นโดยใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540<sup>697</sup>เป็นแม่แบบ โดยได้แก้ไขหลักการในเรื่องคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาจากเดิมไว้หลายประการเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาเหมือนเช่นการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กล่าวคือ บัญญัติให้มีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก การสรรเข้ามาเป็นองค์ประกอบร่วมกับสมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก การเลือกตั้งในสัดส่วนที่เท่าเทียมกัน เพื่อให้โอกาสแก่ประชาชนทุกภาคส่วนสาขาอาชีพมีส่วนร่วมในการทำหน้าที่ของวุฒิสภา ให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติอย่างรอบคอบ จึงได้กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาไว้ให้อิสระจากการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เช่น ห้ามบุพพการี คู่สมรส บุตรของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภาและกำหนดเวลาห้ามเกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้เป็นระยะเวลา 5 ปี เป็นต้น<sup>698</sup>

2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้รัฐสภา ประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ให้มีดุลยภาพระหว่างกัน โดยได้กำหนดบทบาทของวุฒิสภาให้เป็นองค์การตรวจทานกลั่นกรองการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและถ่วงดุลอำนาจกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้อำนาจสมาชิกวุฒิสภาในการตรวจสอบถอดถอนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ในกรณีที่ถูกลกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่าจงใจใช้อำนาจ

<sup>695</sup> ภูมิ มูลศิลป์ และชมพูนุท ตั้งถาวร, หน้า 131.

<sup>696</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 132.

<sup>697</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>698</sup> เรื่องเดียวกัน.

หน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 270 เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาแล้วจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นอิสระจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างแท้จริง จึงได้บัญญัติห้ามความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันดังกล่าวเพราะหากยอมให้สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกัน ย่อมไม่อาจหวังได้ว่าจะมีการตรวจสอบอย่างตรงไปตรงมาอันเป็นการขัดหลักการดุลและคานอำนาจซึ่งกันและกัน อันเป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญนี้<sup>699</sup>

3) สำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามคำร้องนี้ เป็นการแก้กลับไปสู่จุดบกพร่องที่เคยปรากฏแล้วในอดีต เป็นจุดบกพร่องที่ล่อแหลมเสี่ยงต่อการสูญเสียสันติภาพและสามัคคีธรรมของมวลหมู่มหาชนชาวไทย เป็นความพยายามนำประเทศชาติให้ถอยหลังเข้าคลอง ทำให้วุฒิสภากลับไปเป็นสภาญาติพี่น้อง สภาของครอบครัว และสภาผู้เมี้ย สูญเสียสถานะและศักยภาพแห่งการเป็นสติปัญญาให้แก่สภาผู้แทนราษฎร กลายเป็นเพียงเสียงสะท้อนของมวลชนกลุ่มเดียวกัน ทำลายสาระสำคัญของการมีสองสภา นำพาไปสู่การผูกขาดอำนาจรัฐ ตัดการมีส่วนร่วมของปวงชนประชาหลากหลายหลายอาชีพเป็นการเปิดช่องให้ผู้ร่วมกระทำการครั้งนี้กลับมีโอกาสได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองโดยวิธีการที่มีได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งได้รับความเห็นชอบ จากการออกเสียงแสดงประชามติของมหาชนชาวไทย<sup>700</sup>

4) การแก้ไขที่มาของสมาชิกวุฒิสภาให้มาจากการเลือกตั้งเพียงทางเดียวอันมีที่มาเหมือนกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงย่อมเป็นเสมือนสภาเดียวกัน ไม่เกิดความแตกต่างและเป็นอิสระ ซึ่งกันและกันของทั้งสองสภาเป็นการทำลายลักษณะและสาระสำคัญของระบบสองสภาให้สูญสิ้นไป การแก้ไขที่มาและคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาให้มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมืองหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ ย่อมทำให้หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันของระบบสองสภา ต้องสูญเสียไปอย่างมีนัยสำคัญทำให้ฝ่ายการเมืองสามารถควบคุมอำนาจเหนือรัฐสภาได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดปราศจากการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน อันเป็นการกระทบต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและเปิดทางให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการครั้งนี้ได้อำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการที่ไม่เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้<sup>701</sup>

<sup>699</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 133.

<sup>700</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>701</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 134.

### 3.2.3.3.2 ด้านการให้ความเห็นชอบในเรื่องต่าง ๆ ในฐานะรัฐสภา

วุฒิสภามาตรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบในเรื่องต่าง ๆ ในฐานะรัฐสภา โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้รัฐสภาต้องประชุมร่วมกันในกรณีต่อไปนี้<sup>702</sup>

- (1) การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามมาตรา 19
- (2) การปฏิญาณตนของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภาตามมาตรา 21
- (3) การรับทราบการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียบบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 ตามมาตรา 22
- (4) การรับทราบหรือให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติตามมาตรา 23
- (5) การมีมติให้รัฐสภาพิจารณาเรื่องอื่นในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติได้ตามมาตรา 127
- (6) การให้ความเห็นชอบในการปิดสมัยประชุมตามมาตรา 127
- (7) การเปิดประชุมรัฐสภาตามมาตรา 128
- (8) การตราข้อบังคับการประชุมรัฐสภาตามมาตรา 137
- (9) การให้ความเห็นชอบให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา 145
- (10) การปรึกษาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติใหม่ตามมาตรา 151
- (11) การให้ความเห็นชอบให้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติต่อไปตามมาตรา 153 วรรคสอง
- (12) การแถลงนโยบายตามมาตรา 176
- (13) การเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 179
- (14) การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงครามตามมาตรา 189
- (15) การรับฟังคำชี้แจงและการให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาตามมาตรา 190
- (16) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา 291

จากกรณีข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภามีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบเรื่องต่างๆ ในฐานะรัฐสภา เช่นเดียวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรดังที่ได้มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับในลักษณะเดียวกันนี้

<sup>702</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 136.

โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่วุฒิสภาต้องร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 190 ก่อนข้างมีประเด็นปัญหาอย่างกว้างขวางในทางปฏิบัติ ถึงแนวทางการเสนอหนังสือสัญญาเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาและปัญหาในทางรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของหนังสือสัญญา ตราสาร ประกาศ แถลงการณ์ร่วม ที่เคยปรากฏกรณีขึ้นสู่การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองสูงสุด นับแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

3.2.3.3.3 การประชุมเพื่อทำหน้าที่รัฐสภาในระหว่างอายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง หรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้ในระหว่างที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ จะมีการประชุมวุฒิสภามีได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่ให้วุฒิสภามีบทบาทในการทำหน้าที่รัฐสภาในระหว่างอายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง หรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ ได้แก่<sup>703</sup>

(1) การประชุมที่ให้วุฒิสภามีทำหน้าที่รัฐสภาที่เกี่ยวข้องกับพระมหากษัตริย์ตามมาตรา 19 มาตรา 21 มาตรา 22 มาตรา 23 และมาตรา 189 โดยถือคะแนนเสียงจากจำนวนสมาชิกของวุฒิสภา

(2) การประชุมที่ให้วุฒิสภามีทำหน้าที่พิจารณาให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

(3) การประชุมที่ให้วุฒิสภามีทำหน้าที่พิจารณาและมีมติให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

ทั้งนี้ ด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดข้อจำกัดในการประชุมวุฒิสภาในระหว่างที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบในระหว่างที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดหรือถูกยุบเพราะวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาจึงเป็นเพียงการกลั่นกรองกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ไม่ต้องการให้สมาชิกวุฒิสภาดำเนินการทางนิติบัญญัติใด ๆ ที่มีผลผูกพันสภา

<sup>703</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 132.

ผู้แทนราษฎรที่จะเข้าสู่ตำแหน่งใหม่หรือคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ จึงห้ามมิให้ประชุมวุฒิสภาในระหว่างที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ<sup>704</sup> เว้นแต่เป็นกรณีดังกล่าวข้างต้น

กล่าวโดยสรุป รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้วุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภามีบทบาทอำนาจหน้าที่เป็น “สภาถ่วงดุล” พิจารณากลับกรองร่างกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว ซึ่งอำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัตินี้ สภาผู้แทนราษฎรในฐานะสภาล่างถูกกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่มากกว่าสภานบนหรือสภาสูงเช่นวุฒิสภา นอกจากนี้ บทบาทอำนาจหน้าที่ที่สำคัญอีกประการของวุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภา คือ “สภาตรวจสอบ” ซึ่งต้องควบคุมตรวจสอบผู้ใช้อำนาจรัฐจำนวนมากมาย จึงนับได้ว่าวุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการ “ควบคุมตรวจสอบผู้ตรวจสอบ” โดยที่รัฐธรรมนูญกำหนดช่องทางและกลไกการควบคุมตรวจสอบไว้หลากหลาย<sup>705</sup> อย่างไรก็ตาม แม้พิจารณากลไกของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ออกแบบให้วุฒิสภาเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองแล้ว เห็นได้ว่าแม้ว่าฝ่ายการเมืองจะเข้ามาแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ได้ไม่มากหากเทียบกับวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้า แต่กลับพบสภาพปัญหาว่าสมาชิกวุฒิสภาเกิดความไม่ลงรอยกันระหว่างสมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก การเลือกตั้งและการสรรหา<sup>706</sup>

ทั้งนี้ ในวิกฤตการณ์การเมืองของประเทศไทยในห้วงการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น วุฒิสภามีบทบาทเป็นองค์กรที่พยายามเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้ระงับความขัดแย้งดังกล่าว อาทิ เหตุการณ์ในปี พ.ศ. 2551 ปี พ.ศ. 2553 และปี พ.ศ. 2557 จึงเห็นว่า ประเทศไทยยังมีความจำเป็นที่จะต้องมีระบบสภาคู่ กล่าวคือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ส่วนรูปแบบที่เหมาะสมของแต่ละสภาอาจจะเป็นปัญหาอยู่บ้างก็ต้องมีการปรับปรุงแก้ไขให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นต่อไป<sup>707</sup> วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ยุติบทบาทลงภายหลังการกระทำรัฐประหาร เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.)

วุฒิสภาของประเทศไทยนับแต่อดีตจนถึงวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีพัฒนาการด้านที่มา บทบาทอำนาจหน้าที่ทั้งในด้านการถ่วงดุลกฎหมาย การตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร และการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะรัฐสภา เรื่อยมาโดยลำดับ ดังรายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 3.1 ดังนี้

### ตารางที่ 3.1 แสดงข้อมูลสรุปภาพรวมที่มา และบทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไทยจนถึงวุฒิสภารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

<sup>704</sup> รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 30/2550 (เป็นพิเศษ) วันศุกร์ที่ 22 มิถุนายน พุทธศักราช 2550

<sup>705</sup> ปัทมา สุกกำปัง, รัฐสภาไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, หน้า 37.

<sup>706</sup> ภูมิ มูลศิลป์ และชมพูนุท ตั้งถาวร, หน้า 131

<sup>707</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 127.

รัฐธรรมนูญ ถาวร	วุฒิสภา	ที่มา	อำนาจเชิง กลั่นกรอง	อำนาจเชิง ตรวจสอบ	อำนาจใน ฐานะรัฐสภา
พ.ศ. 2475	รูปแบบสภาเดี่ยว				
พ.ศ. 2489	พฤษ สภา	การ เลือกตั้ง โดยอ้อม	ทำหน้าที่ กลั่นกรอง กฎหมาย แต่สภา ผู้แทนมีอำนาจลง มติยืนยัน	มีสิทธิตั้งกระทู้ถาม รัฐมนตรี และตั้ง คณะกรรมการ ไต่สวน	ร่วมประชุมกับ สภาผู้แทนใน การ ให้ความ เห็นชอบ เรื่องสำคัญ
พ.ศ. 2490	วุฒิสภา	การแต่งตั้ง	ทำหน้าที่ กลั่นกรอง กฎหมาย แต่ สภาผู้แทนมี อำนาจลงมติ ยืนยัน	มีสิทธิตั้งกระทู้ถาม รัฐมนตรี และตั้ง คณะกรรมการ ไต่สวน <b>และเข้าร่วมประชุม กับ สภาแทนราษฎรใน การให้ความ ไว้วางใจหรือ ไม่ไว้วางใจ คณะรัฐมนตรี</b>	ร่วมประชุมกับ สภาผู้แทนใน การ ให้ความ เห็นชอบ เรื่องสำคัญ
พ.ศ. 2492	วุฒิสภา	การ แต่งตั้ง	ทำหน้าที่ กลั่นกรอง กฎหมาย แต่ สภาผู้แทนมี อำนาจลงมติ ยืนยัน หากเป็น กรณีมิใช่ร่าง พระราชบัญญัติ เกี่ยวกับ การเงิน	มีอำนาจตั้งกระทู้ ถามรัฐมนตรี เสนอ ญัตติขอให้เปิด อภิปรายทั่วไปใน วุฒิสภา ตั้ง คณะกรรมการ ไต่สวน <b>และมีอำนาจเปิด อภิปรายทั่วไปใน วุฒิสภาเพื่อลงมติ ไว้วางใจหรือ ไม่ไว้วางใจได้</b>	ร่วมประชุม กับสภาผู้แทน ในการ ให้ความ เห็นชอบ เรื่องสำคัญ

			ยับยั้งได้เป็น เวลาถึง 1 ปี		
พ.ศ. 2495	<u>รูปแบบสภาเดี่ยว</u>				
พ.ศ. 2502					
พ.ศ. 2511	วุฒิสภา	การ แต่งตั้ง	ทำหน้าที่ กลั่นกรอง กฎหมาย แต่ สภาผู้แทนมี อำนาจลงมติ ยืนยัน ทั้งนี้ สมาชิกวุฒิสภา มีอำนาจใน การเสนอร่าง พระราชบัญญัติ หากเป็นกรณี ที่สภาผู้แทน ไม่เห็นชอบด้วย กับร่าง พระราชบัญญัติ ที่เสนอโดย สมาชิกวุฒิสภา ย่อมอันตกไป	มีอำนาจในการตั้ง กระทู้ถามรัฐมนตรี ตั้งคณะกรรมการ และเข้าชื่อเสนอ ญัตติขอให้เปิด อภิปรายทั่วไปในที่ ประชุมวุฒิสภา ตลอดจนเสนอญัตติ ขอเปิดอภิปราย ทั่วไปเพื่อลงมติไม่ ไว้วางใจรัฐมนตรี เป็น รายตัว หรือทั้งคณะได้	ร่วมประชุม กับสภาผู้แทน ในการให้ ความ เห็นชอบ เรื่องสำคัญ
พ.ศ. 2515	<u>รูปแบบสภาเดี่ยว</u>				
พ.ศ. 2517	วุฒิสภา	การ แต่งตั้ง	ทำหน้าที่ กลั่นกรอง กฎหมาย แต่ สภา ผู้แทนราษฎร	มีอำนาจตั้งกระทู้ ถามรัฐมนตรี และ ตั้งคณะกรรมการ	ร่วมประชุม กับสภา ผู้แทนราษฎร ในการให้ ความ

			มีอำนาจลงมติ ยืนยัน		เห็นชอบเรื่อง สำคัญ และทำ หน้าที่รัฐสภา ในระหว่าง อายุสภา ผู้แทนราษฎร สิ้นสุดลง หรือถูกยุบ
พ.ศ. 2519	รูปแบบสภาเดี่ยว				
พ.ศ. 2520					
พ.ศ. 2521	วุฒิสภา	การ แต่งตั้ง	ทำหน้าที่ กลั่นกรอง กฎหมาย แต่ สภา ผู้แทนราษฎร มีอำนาจลงมติ ยืนยัน	มีอำนาจตั้งกระทู้ ถามรัฐมนตรี และ ตั้งคณะกรรมการ	ร่วมประชุม กับสภา ผู้แทนราษฎร ในการให้ ความ เห็นชอบเรื่อง สำคัญ และทำหน้าที่ รัฐสภา ในระหว่าง อายุสภา ผู้แทนราษฎร สิ้นสุดลง หรือถูกยุบ
พ.ศ. 2534	รูปแบบสภาเดี่ยว				
พ.ศ. 2534 (แก้ไข เพิ่มเติม ฉบับที่ 5)	วุฒิสภา	การ แต่งตั้ง	ทำหน้าที่ กลั่นกรอง กฎหมาย แต่ สภา ผู้แทนราษฎร	มีอำนาจตั้ง กระทู้ถาม และขอ เปิดอภิปรายทั่วไป โดยไม่มีการลงมติ	ร่วมประชุม กับสภา ผู้แทนราษฎร ในการ ให้ความ

			<p>มีอำนาจลงมติ ยืนยัน และมีอำนาจ เสนอความเห็น ต่อประธาน วุฒิสภา เพื่อให้ส่ง ความเห็นไปยัง คณะตุลาการ รัฐธรรมนูญเพื่อ วินิจฉัย ความชอบด้วย รัฐธรรมนูญ ของร่าง พระราชบัญญัติ และพระราช กำหนดได้</p>	<p>ตลอดจนถึง คณะกรรมการ (ทั้งนี้ วุฒิสภามี อำนาจตามบท เฉพาะกาล ในการลงมติ ไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี เป็นรายบุคคลหรือ ทั้งคณะ)</p>	<p>เห็นชอบ เรื่องสำคัญ และทำหน้าที่ รัฐสภา ในระหว่าง อายุสภา ผู้แทนราษฎร สิ้นสุดลง หรือถูกยุบ</p>
พ.ศ. 2540	วุฒิสภา	<p>การ เลือกตั้ง โดยตรง ของ ประชาชน</p>	<p>ทำหน้าที่ กลั่นกรอง กฎหมาย แต่ สภา ผู้แทนราษฎร มีอำนาจลงมติ ยืนยัน และมี อำนาจเสนอ ความเห็นต่อ ประธานวุฒิสภา เพื่อให้ส่ง ความเห็นไปยัง</p>	<p>มีบทบาทเป็น “สภา ตรวจสอบ” เป็น ครั้งแรก โดย วุฒิสภามีอำนาจใน การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปราย ทั่วไปในวุฒิสภาโดย ไม่มีการลงมติ การ แต่งตั้ง คณะกรรมการ และการพิจารณา เลือก แต่งตั้ง ให้ คำแนะนำหรือให้</p>	<p>ร่วมประชุม กับสภา ผู้แทนราษฎร ในการให้ ความ เห็นชอบ เรื่องสำคัญ และทำหน้าที่ รัฐสภา ในระหว่าง อายุสภา ผู้แทนราษฎร</p>

			<p>คณะตุลาการ รัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัย ความชอบด้วย รัฐธรรมนูญ ของร่าง พระราชบัญญัติ ประกอบ รัฐธรรมนูญ ร่าง พระราชบัญญัติ และพระราช กำหนดได้</p>	<p>ความเห็นชอบให้ บุคคลดำรง ตำแหน่งในองค์กร ตามรัฐธรรมนูญ ตลอดจนมีอำนาจ ถอดถอนออกจาก ตำแหน่ง</p>	<p>สิ้นสุดลง หรือถูกยุบ</p>
พ.ศ. 2550	วุฒิสภา	<p>การ เลือกตั้ง และการ สรรหา</p>	<p>ทำหน้าที่ กลั่นกรอง กฎหมาย แต่ สภา ผู้แทนราษฎร มีอำนาจลงมติ ยับยั้ง และมี อำนาจเสนอ ความเห็นต่อ ประธานวุฒิสภา เพื่อให้ส่ง ความเห็นไปยัง คณะตุลาการ รัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัย ความชอบด้วย รัฐธรรมนูญ ของร่าง</p>	<p>มีอำนาจในการ ตั้งกระทู้ถาม การเสนอญัตติขอ เปิดอภิปรายทั่วไป โดยไม่มีการลงมติ การตั้ง กรรมาธิการ การ เสนอญัตติให้ วุฒิสภามีมติให้ รัฐมนตรีเข้าร่วม ประชุมและแถลง ข้อเท็จจริงหรือ แสดงความคิดเห็น การพิจารณาให้ บุคคลดำรงตำแหน่ง และการถอดถอน บุคคลออกจาก ตำแหน่ง</p>	<p>ร่วมประชุม กับสภา ผู้แทนราษฎร ในการให้ ความ เห็นชอบ เรื่องสำคัญ และทำหน้าที่ รัฐสภา ในระหว่าง อายุสภา ผู้แทนราษฎร สิ้นสุดลง หรือถูกยุบ</p>

			พระราชบัญญัติ ประกอบ รัฐธรรมนูญ ร่าง พระราชบัญญัติ และพระราช กำหนดได้		
--	--	--	--	--	--



## บทที่ 4

### วุฒิสภาในต่างประเทศ

#### 4.1 สภาขุนนาง (House of Lords) ของประเทศอังกฤษ

##### 4.1.1 ความเป็นมาและเจตนารมณ์ในการมีสภาขุนนาง

ประเทศอังกฤษได้มีวิวัฒนาการเกี่ยวกับการจัดองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยโดยลำดับ จนกระทั่งเป็นประเทศแรกในยุคกลางที่มีเวทีการถกอภิปรายในรูปแบบของรัฐสภาต้นแบบของรัฐสภาในนานาประเทศ<sup>708</sup> ในระยะเริ่มต้นนั้น รัฐสภาของอังกฤษมีลักษณะเป็นสภาเดี่ยว ประกอบด้วยชนชั้นสูงตำแหน่งต่าง ๆ ทั้งจากฝ่ายศาสนจักรและฝ่ายอาณาจักร สมัยต่อมา รัฐสภาอังกฤษได้มีตัวแทนจากชนชั้นอื่นในสังคมเข้าร่วมดำเนินงานในที่ประชุมดังกล่าว จากนั้นไม่นานปัจจัยและเหตุผลในทางประวัติศาสตร์หลายประการก็ได้ทำให้รัฐสภาของอังกฤษแบ่งออกเป็นสองสภาอย่างถาวร กล่าวคือ กลุ่มหนึ่งเป็น “สภาสามัญ” ที่ประกอบด้วยผู้แทนราษฎรจากเมืองต่าง ๆ และ “สภาขุนนาง” ที่เป็นการรวมกลุ่มของกลุ่มบุคคลที่สืบทอดอัตลักษณ์มาจากสภาที่ประกอบด้วยชนชั้นสูงในยุคเริ่มต้น

รูปแบบของรัฐสภาในประเทศอังกฤษที่ปรากฏในสมัยแรกๆ นั้นมีรูปแบบสภาเดี่ยวในสมัยแองโกลแซกซอน มีชื่อเรียกขานว่า “Witanagemot” ในสมัยต่อมา ในสมัยการเข้ายึดครองของชนกลุ่มนอร์มัน (Norman) พระเจ้าวิลเลียมที่ 1 ได้ทรงมีพระราชดำริให้มีการปรับปรุงแบบของสภา “Witangemot” มาเป็นมหาสภา (Great Council) หรือ “Magnum concilium”<sup>709</sup> โดยปรับใช้ธรรมเนียมประเพณีการปกครองจากสมัยแองโกลแซกซอนให้สอดคล้องกับแนวคิดของระบอบศักดินาสวามิภักดิ์ (Feudalism) มหาสภานี้ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ในเรื่องการใช้กฎหมายและการเก็บภาษีอากร ตลอดจนทำหน้าที่เป็นศาลยุติธรรมด้วย<sup>710</sup> จนกระทั่งถึงรัชสมัยของพระเจ้าจอห์น ได้เกิดสภาพปัญหาความขัดแย้งระหว่าง

<sup>708</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, หน้า 48- 49.

<sup>709</sup> Francis Bacon, p. 247-250.

<sup>710</sup> William Stubbs, p.260.

พระมหากษัตริย์และขุนนางชั้นบารอนอันนำไปสู่การจัดทำเอกสารความตกลงขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1215 อันเป็นที่รู้จักกันในนาม “มหาบัตร” (Magna Carta)<sup>711</sup>

ในราวคริสต์ศตวรรษที่ 14 แม้วารูปแบบของสภาจะเป็นแบบสภาเดี่ยว แต่ได้มีการแบ่งแยกระหว่างกลุ่มขุนนาง (Lords) และกลุ่มสามัญชน (Commons) อย่างชัดเจน กล่าวคือ ในการประชุมที่พระราชวังเวสต์มินสเตอร์ (Palace of Westminster) นั้น สมาชิกทั้งสองฝ่ายจะนั่งอยู่ฝั่งตรงข้ามกัน โดยฝ่ายขุนนางชั้นสูงและพระชั้นสูงจะนั่งอยู่ในด้านสภาที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ในฐานะของมหาสภา (Great Council) เสมือนหนึ่งว่าสืบทอดสภาที่ปรึกษาหรือมหาสภาในอดีต ส่วนฝ่ายขุนนางชั้นล่าง อัศวิน และผู้แทนราษฎรในแต่ละเมืองจะนั่งด้านตรงข้าม<sup>712</sup> ในท้ายที่สุดเมื่อวันที่ 28 เมษายน ค.ศ. 1343 ปลายรัชสมัยของพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 3 (Edward III) ทั้งสองสภาได้จัดการประชุมแยกออกจากกันเป็นครั้งแรก<sup>713</sup> โดยสภาซึ่งประกอบไปด้วยบรรดาพระชั้นสูงและขุนนางชั้นสูงจัดประชุมกัน ณ White Chamber โดยยังคงใช้ชื่อเดิม “มหาสภา” จึงทำให้กลายเป็นสภาขุนนาง (House of Lords) ส่วนสภาซึ่งประกอบไปด้วยบรรดาขุนนางชั้นล่าง อัศวิน และผู้แทนราษฎรในแต่ละเมืองจะจัดประชุมร่วมกัน ณ Painted Chamber โดยที่ประชุมใช้ชื่อว่า สภาที่ปรึกษาของชุมชน (Domus Communis) และในเวลาต่อมาได้เปลี่ยนเป็น สภาสามัญชน (House of Commons)<sup>714</sup> จึงนับว่า การมีสองสภาของอังกฤษเป็นผลมาจากวิวัฒนาการในทางประวัติศาสตร์มิใช่เพราะแนวความคิดหรือทฤษฎีแต่อย่างใด<sup>715</sup>

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าในอดีตนั้น สภาขุนนางมีอำนาจหน้าที่เหนือกว่าสภาสามัญ ทว่าเมื่อประชาธิปไตยเข้ามามีอิทธิพลในสังคมการเมืองการปกครองมากยิ่งขึ้น บทบาทของสภาขุนนางได้ลดลงเป็นลำดับ ดังจะเห็นได้จากการจัดให้มีกฎหมายที่ลดทอนอำนาจของสภาขุนนางลง เช่น พระราชบัญญัติรัฐสภา ค.ศ. 1911 ซึ่งได้บัญญัติมิให้สภาขุนนางแก้ไขร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน แต่มีเพียงหน้าที่ให้ความเห็นชอบตามสภาสามัญเท่านั้น และพระราชบัญญัติรัฐสภา ค.ศ. 1949 ซึ่งได้ลดระยะเวลาการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติของสภาขุนนางลง เป็นต้น<sup>716</sup> ต่อมา ในปี ค.ศ. 1911 มีมูลเหตุมาจากการที่แต่เดิมนั้น สภาขุนนางมีอำนาจเท่าเทียมกับสภาสามัญ อันเป็นผลให้รัฐบาลประสบกับความยากลำบากในการบริหารเป็นอย่างมาก เพราะสภาขุนนางสามารถคัดค้านข้อเสนอและการดำเนินนโยบายตลอดจนยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ

<sup>711</sup> Martin Loughlin, p.39.

<sup>712</sup> Ibid., pp.15-16.

<sup>713</sup> Paul Carmichael and Brice Dickson, p.30.

<sup>714</sup> Strathern Gordon, p.12.

<sup>715</sup> สมยศ เชื้อไทย, หน้า 20-23.

<sup>716</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, หน้า 69.

ต่าง ๆ ของรัฐบาลได้ทั้งสิ้น โดยเฉพาะเมื่อสภาขุนนางได้เคยคัดค้านร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของรัฐบาล เมื่อปี ค.ศ. 1909 อันเป็นกรณีที่สภาขุนนางไม่เห็นชอบร่างกฎหมายของรัฐบาลซึ่งเป็นกฎหมายที่สำคัญ เมื่อได้รับเลือกตั้งเข้ามาอีกครั้งในปี ค.ศ. 1911 รัฐบาลจึงได้เสนอกฎหมาย **Parliament Act 1911** โดยมีสาระสำคัญเป็นการจำกัดอำนาจของสภาขุนนางให้ต้องพิจารณาร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินให้แล้วเสร็จภายในเวลา 1 เดือน หากสภาขุนนางพิจารณาไม่แล้วเสร็จหรือมีมติไม่เห็นชอบด้วย สภาสภามัญก็สามารถประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ หากได้มีการลงมติยืนยันด้วยคะแนนเสียงสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด<sup>717</sup> ในปี ค.ศ. 1949 รัฐบาลได้มีการเสนอกฎหมายจำกัดอำนาจของสภาขุนนางอีกครั้ง เรียกว่า **Parliament Act 1949** โดยเป็นการจำกัดอำนาจในการคัดค้านร่างพระราชบัญญัติทั่วไปที่ผ่านการลงมติของสภาสภามัญแล้ว จากแต่เดิมสภาขุนนางสามารถยับยั้งหน่วงเหนี่ยวร่างพระราชบัญญัติฯ ไว้ได้เป็นเวลา 2 ปี ลดเหลือเพียง 1 ปี<sup>718</sup>

**การปฏิรูปสภาขุนนางครั้งล่าสุดเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1999** ภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปในปี ค.ศ. 1997 รัฐบาลของพรรคแรงงานได้เห็นชอบที่จะดำเนินการตามคำแนะนำของคณะกรรมการที่ปรึกษาร่วมพรรคแรงงานเสรีนิยมประชาธิปไตย (The Joint Consultative Committee of the Labour Party and Liberal Democrats) ที่ได้เสนอให้มีการปฏิรูปรัฐสภาให้มีความทันสมัย และได้ให้คำมั่นสัญญาต่อประชาชนในระหว่างการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งว่า **การยกเลิกสถานภาพของสมาชิกสภาขุนนางประเภทขุนนางสืบตระกูล (hereditary peer) เป็นวาระเร่งด่วนที่รัฐบาลพรรคแรงงานจะดำเนินการภายหลังจากการเลือกตั้ง เพื่อให้รัฐสภาของอังกฤษมีความเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น** ภายหลังจากที่พรรคแรงงานได้จัดตั้งรัฐบาลแล้วจึงได้ดำเนินการตามแผนการดังกล่าวโดยผลักดันให้มีการตรา**พระราชบัญญัติสภาขุนนาง ค.ศ. 1999 (The House of Lords Act 1999)** ขึ้นใช้บังคับ<sup>719</sup> อันมีสาระสำคัญให้ลดจำนวนของสมาชิกสภาขุนนางและให้ยกเลิกสมาชิกประเภทขุนนางสืบเชื้อสาย (Hereditary Peers) ดังนั้น จึงเป็นผลให้ **จำนวนของขุนนางสืบเชื้อสาย (hereditary Peers) ในสภาขุนนางที่เคยมีก่อนการปฏิรูปสภาขุนนางในปี ค.ศ. 1999 ถึง 750 คน ลดลงเหลือเพียง 92 คน**<sup>720</sup>

จากการศึกษาข้อมูล เมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม ค.ศ. 2017 พบว่า สมาชิกสภาขุนนางอันประกอบด้วย ขุนนางฝ่ายศาสนา (Lords Spiritual) ขุนนางตลอดชีพ (Life Peers) ขุนนางสืบเชื้อ

<sup>717</sup> เกียรติภูมิ นิลสุข, หน้า 24.

<sup>718</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>719</sup> ชัช ข้าเพชร, "การแบ่งแยกอำนาจตามรัฐธรรมนูญอังกฤษภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 2005" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทนิติศาสตร์ นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554). หน้า 60-61.

<sup>720</sup> เกียรติภูมิ นิลสุข, หน้า 24-25.

สาย (Hereditary Peers) มีจำนวนลดลงจากในอดีตที่เคยมีจำนวนกว่า 1,800 คนเหลือเพียง 800 คนเท่านั้น<sup>721</sup>

การบังคับใช้พระราชบัญญัติสภาขุนนาง ค.ศ. 1999 เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปการเมืองอังกฤษ โดยมีเป้าหมายให้สภาขุนนางมีความเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น ซึ่งการปรับเปลี่ยนสภาขุนนางในครั้งนี้ไม่ได้เน้นที่การปรับปรุงเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาขุนนาง แต่เน้นที่องค์ประกอบของสภาขุนนาง และในช่วงของการเปลี่ยนผ่านก็ได้มีการเสนอแนวคิดอย่างหลากหลายว่า สมาชิกสภาขุนนางควรมาจากการเลือกตั้งทั้งหมดหรือบางส่วน หรือควรมาจากการแต่งตั้งเช่นเดิม โดยต่างก็มีเจตนารมณ์สำคัญ คือ ประสงค์ให้สภาขุนนางเป็นสภาที่ช่วยส่งเสริมการดำเนินงานของสภาสมาชิกให้มีประสิทธิภาพโดยมีสมาชิกที่มีความเชี่ยวชาญที่หลากหลายเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบและกลั่นกรองกฎหมายให้มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น<sup>722</sup>

ในท้ายที่สุดแนวความคิดในประการเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกสภาขุนนางที่หลากหลายก็ยังไม่ปรากฏข้อยุติ สมาชิกสภาขุนนางในปัจจุบันยังคงมีที่มาจากการแต่งตั้งและกำหนดให้มีการเลือกสมาชิกสภาขุนนางสืบเชื้อสายบางส่วนให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาขุนนางต่อไปโดยไม่สามารถสืบทอดตำแหน่งสมาชิกสภาขุนนางไปยังทายาทสืบสายโลหิตของตนโดยอัตโนมัติได้เช่นเดิมก่อนมีการปฏิรูป แม้กระนั้นก็ตาม ขุนนางสืบตระกูลที่สมาชิกภาพของสภาขุนนางสิ้นสุดลงนั้น ยังอาจที่จะกลับเข้ามาเป็นสมาชิกแห่งรัฐสภาอังกฤษได้โดยการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาสามัญ หรือโดยการได้รับแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีให้เป็นสมาชิกสภาขุนนางประเภทขุนนางตลอดชีพ (life peers)<sup>723</sup>

การสิ้นสุดความเป็นสมาชิกสภาขุนนางของขุนนางสืบตระกูลจำนวนมากจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาขุนนาง ค.ศ. 1999 ได้ทำให้ขุนนางตลอดชีพกลายเป็นสมาชิกส่วนใหญ่ของสภาขุนนางไปโดยปริยาย นอกเหนือจากการยกเลิกระบบความเป็นสมาชิกแบบสืบทอดทางสายโลหิตของสภาขุนนางแล้ว ข้อเสนอในการปฏิรูปสภาที่สอง (second chamber) ของอังกฤษไปสู่สภาที่มีความเป็นประชาธิปไตยอย่างเต็มรูปแบบด้วยการกำหนดให้สมาชิกทุกคนของสภา มาจากการเลือกตั้งไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อมก็เป็นข้อเสนอที่ได้มีการกล่าวถึงในคณะกรรมการศึกษาแนวทางดำเนินการปฏิรูปสภาขุนนาง (The Royal Commission on the Reform of the

<sup>721</sup> UK Parliament, "Lords by Party. Type of Peerage and Gender " [Online] Accessed: Jan, 31. Available from: <http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/lords/composition-of-the-lords/>

<sup>722</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, หน้า 70.

<sup>723</sup> ชัช ชำเพชร, หน้า 61-62.

House of Lords) ซึ่งจัดตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1999 เพื่อทำหน้าที่ศึกษาหาแนวทางที่เหมาะสมในการดำเนินการปฏิรูปสภาขุนนาง อย่างไรก็ตาม ปัจจุบัน ข้อเสนอประการหลังนี้ยังคงไม่ได้รับความสนใจเท่าใดนัก<sup>724</sup>

เมื่อพิจารณาประวัติศาสตร์ทางการเมืองการปกครองโดยเฉพาะความเป็นมาของรัฐสภาอังกฤษแล้ว พึงยอมรับว่ารูปแบบสองสภาของอังกฤษนั้นได้เป็นที่มาและต้นแบบให้แก่ประเทศอื่น ๆ<sup>725</sup> และรัฐสภาอังกฤษได้เป็นวิธีการซึ่งปรัชญาเมธีแห่งศตวรรษที่ 18 เช่น “มงเตสกิเออ” ได้นำไปอธิบายไว้ในหนังสือ “เจตนารมณ์ของกฎหมาย” หรือ “Esprit des lois” นอกจากนี้ ในนานาประเทศก็ได้ยอมรับรูปแบบสองสภาในการจัดให้กลุ่มบุคคลที่มีคุณลักษณะพิเศษแต่ละกลุ่ม ได้มีผู้แทนในองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศ<sup>726</sup> และจากมูลเหตุแห่งการมีวุฒิสภาในทางประวัติศาสตร์ทางการเมืองการปกครองของประเทศอังกฤษนี้เอง ทำให้ประเทศต่าง ๆ ได้เห็นถึงข้อดีของการมีสองสภาและนำระบบสองสภาของอังกฤษมาใช้และปรับปรุงเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของประเทศนั้น ๆ จนรูปแบบสองสภาได้แพร่หลายไปทั่วโลก อย่างไรก็ตาม ประเทศต่าง ๆ ย่อมมีเจตนารมณ์ในการจัดให้มี “สภาที่สอง” ที่แตกต่างกันออกไปตามบริบทประการต่าง ๆ<sup>727</sup>

สภาขุนนางของอังกฤษเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติที่มีความเป็นมาทางประวัติศาสตร์อย่างยาวนาน นับแต่ในยุคแรกเริ่มของประวัติศาสตร์การมีรัฐสภาของประเทศไทย และในเวลาต่อมาก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงตามยุคสมัยและบริบททางการเมืองการปกครองมาโดยลำดับจนกระทั่งมีการปฏิรูปตามแนวคิดของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่า แม้รัฐธรรมนูญของประเทศไทยจะค่อนข้างยืดหยุ่นเนื่องจากมิได้เป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่แก้ไขได้ยากตามหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่การปรับเปลี่ยนดังกล่าวมานั้นก็ได้เกิดขึ้นอย่างมากมายและรวดเร็วแต่ประการใด

#### 4.1.2 ที่มาและองค์ประกอบ

ปัจจุบันสภาขุนนางมีสมาชิกทั้งหมดจำนวน 800 คน<sup>728</sup> มีที่มา 3 ประเภท ดังนี้<sup>729</sup>

<sup>724</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 62-63.

<sup>725</sup> ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย... หน้า 283.

<sup>726</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 283-284.

<sup>727</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, หน้า 52.

<sup>728</sup> UK Parliament. Lords by party, type of peerage and gender .

<sup>729</sup> House of Lords, "Diverse Experience " [Online] Accessed: Jan, 15. Available from: <http://www.parliament.uk/business/lords/whos-in-the-house-of-lords/members-and-their->

1) เจ้าและขุนนางสืบสกุล (Hereditary Peers) สมาชิกเหล่านี้เป็นพระบรมวงศานุวงศ์หรือขุนนางตำแหน่งต่างๆ ซึ่งเมื่อบิดาถึงแก่กรรม ผู้สืบสกุลทั้งหญิงและชายจะเข้าเป็นสมาชิกสืบตำแหน่งต่อได้เมื่อมีอายุครบ 21 ปี ในปัจจุบัน สภาขุนนางมีสมาชิกประเภทนี้จำนวน 90 คน<sup>730</sup> ทั้งนี้ ก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาขุนนาง ค.ศ. 1999 มักมีผู้สละยศถาบรรดาศักดิ์เสมอเพื่อไปดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาสามัญ ทำให้สิทธิการสืบสกุลของทายาทระงับลงและพระมหากษัตริย์ก็ได้ทรงแต่งตั้งเพิ่มขึ้นอีก

2) ขุนนางตลอดชีพ (Life Peers) รับแต่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติขุนนางตลอดชีพ (Life Peerages Act 1958) จำนวน 685 คน<sup>731</sup> โดยเป็นขุนนางที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกสภาขุนนางตลอดชีวิตของตนโดยไม่สามารถสืบทอดตำแหน่งให้แก่ทายาทได้ และสามารถลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาขุนนางได้ การแต่งตั้งขุนนางตลอดชีพนั้น โดยส่วนใหญ่เป็นไปเพื่อการให้บำเหน็จรางวัลแก่บุคคลผู้ทำคุณประโยชน์แก่สาธารณชน

3) พระราชาคณะชั้นผู้ใหญ่ จำนวน 25 รูป สมาชิกประเภทนี้เป็นโดยตำแหน่ง และดำรงตำแหน่งได้ตราบเท่าที่อยู่ในสมณศักดิ์ทางศาสนาจักร ได้แก่ ผู้เป็นสังฆนายกแห่งแคนเตอเบอรี สังฆราชแห่งลอนดอน วินเชสเตอร์ ดุรัม และพระราชาคณะผู้เป็นพระสังฆาธิการปกครองมณฑลต่าง ๆ ในนิกายอังกฤษ (Church of England) อีก 21 รูป ซึ่งเป็นจำนวนที่กำหนดไว้แน่นอน สมาชิกประเภทนี้ไม่สามารถสืบทอดสมาชิกภาพของตนให้แก่ทายาทได้

#### 4.1.3 อำนาจและหน้าที่

ในฐานะสภาที่สองของอังกฤษ สภาขุนนาง (The House of Lords) มีอำนาจหน้าที่หลัก 3 ประการ ได้แก่ การพิจารณากลับกรองกฎหมาย การตรวจสอบและทักท้วงหน่วยงานเหนือวงการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาล การพิจารณาสอบสวนประเด็นต่าง ๆ ผ่านกลไกของคณะกรรมการและการอภิปรายในที่ประชุมสภาขุนนาง<sup>732</sup> ทั้งนี้ การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินกระทำโดยผ่านกลไกในการอภิปรายและการตั้งกระทู้ถามรัฐบาลในที่ประชุมสภาขุนนาง และรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับประเด็นดังกล่าวจำต้องกล่าวชี้แจงตอบในที่ประชุมด้วย นอกจากนี้ หากเกิดเหตุเฉพาะ เช่น ภาวะ

---

[roles/diverse-experience/](#) และ House of Lords, "How Members Are Appointed," [Online] Accessed: Jan, 15. Available from: <http://www.parliament.uk/business/lords/whos-in-the-house-of-lords/members-and-their-roles/how-members-are-appointed>และ นันทวัฒน์  
บรมานันท์, การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา, หน้า 70-71.

<sup>730</sup> UK Parliament. Lords by party, type of peerage and gender .

<sup>731</sup> Ibid.

<sup>732</sup> House of Lords, Role and Work (London: TheStationery Office Limited, 2015).p.1.

สงครามกับต่างประเทศหรือวิกฤตการณ์ที่ส่งผลต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน สภาขุนนางก็อาจมีการตั้งกระทู้ถามเป็นการด่วนต่อรัฐบาลได้<sup>733</sup>

#### 4.1.3.1 บทบาทอำนาจหน้าที่ในการกลั่นกรอง

สภาขุนนางมีหน้าที่ในการพิจารณากลับกรองร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากสภาสามัญซึ่งอาจมีข้อบกพร่องเนื่องจากเวลากระชั้นชิดหรือเพราะถูกกดดันจากวินัยของพรรคการเมือง บทบาทในการกลั่นกรองร่างกฎหมายของสภาขุนนางอังกฤษเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากสมาชิกสภาขุนนางประกอบด้วยบุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาสามัญ นักการทูต นักบริหาร ตลอดจนบุคคลที่มีประสบการณ์สูงในด้านธุรกิจและอุตสาหกรรม นอกจากนี้ สมาชิกสภาขุนนางยังเป็นอิสระจากพรรคการเมืองและคะแนนเสียงในเขตเลือกตั้ง ดังนั้น สมาชิกสภาขุนนางจึงสามารถดำเนินบทบาทในการกลั่นกรองร่างกฎหมายได้อย่างเสรี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ร่างกฎหมายจำนวนมากที่ผ่านสภาสามัญโดยมิได้รับการพิจารณาอย่างละเอียดรอบด้านสภาขุนนางจึงมีคุณสมบัติเป็นอย่างมากในฐานะที่เป็น “สภากลั่นกรองร่างกฎหมาย” นอกจากนี้ยังมีบทบาทสำคัญในการทักท้วงห่วงหวั่นร่างกฎหมายที่สภาขุนนางมีความเห็นว่าสภาสามัญได้ลงมติไปในทางที่ไม่ตรงตามความคิดเห็นของมหาชน อันทำให้สภาสามัญได้มีโอกาสที่จะพิจารณาและตัดสินใจได้อีกครั้งหนึ่ง<sup>734</sup>

อาจกล่าวได้ว่า การที่สภาขุนนางมีสมาชิกประกอบด้วยบุคคลที่มีประสบการณ์ด้านต่าง ๆ มากมาย มีเสรีภาพและปราศจากอาณัติผูกพันใด ๆ ทำให้สภาขุนนางเป็นเวทีสำคัญสำหรับการถกแถลงและอภิปรายแสวงหาแนวทางการแก้ไขปัญหาที่สภาสามัญมีข้อจำกัดด้านเวลาและมติพรรคการเมือง<sup>735</sup> โดยหากพิจารณาสถิติของการปฏิบัติหน้าที่ของสภาขุนนางในปี ค.ศ. 2013 ถึง 2014 กล่าวคือตั้งแต่วันที่ 8 พฤษภาคม 2013 ถึง 14 พฤษภาคม 2014<sup>736</sup> สภาขุนนางใช้เวลาในสมัยประชุมในการพิจารณากลับกรองกฎหมายอันเป็นอำนาจนิติบัญญัติโดยแท้ถึงร้อยละ 58 ลำดับถัดมาคือการอภิปรายเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายของรัฐบาล ร้อยละ 30 และ

<sup>733</sup> Ibid, p.2.

<sup>734</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, หน้า 71.

<sup>735</sup> Gwendolen M. Carter, *The Government of the United Kingdoms* (Harcourt Brace & World Inc., 1967).p. 103–105.

<sup>736</sup> House of Lords, *Work of the House of Lords 2013–2014* (London: The Stationery Office Limited, 2015).p.1.

การตั้งกระทู้ถามรัฐบาลร้อยละ 5 การตั้งคำถามต่อคำแถลงและรายงานของรัฐบาล ร้อยละ 3 และการปฏิบัติหน้าที่ประการอื่น ร้อยละ 4 <sup>737</sup>

สภาขุนนางเป็นองค์ประกอบสำคัญของรัฐสภาอังกฤษ โดยดำเนินบทบาทหลักประการหนึ่งในการพิจารณากลับกรองและให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติ ในการอภิปรายและพิจารณาให้ความเห็นในเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติ <sup>738</sup> โดยในสมัยประชุมของสภาขุนนางปี ค.ศ. 2012 –2013 สภาขุนนางได้พิจารณากลับกรองร่างพระราชบัญญัติจำนวน 71 ฉบับ โดยมีการแปรญัตติแก้ไขเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติจำนวน 3,581 แห่ง และได้มีการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย (Acts of Parliament) จำนวน 38 ฉบับ <sup>739</sup> และสมัยประชุมของสภาขุนนางปี ค.ศ. 2013 –2014 ได้พิจารณากลับกรองร่างพระราชบัญญัติจำนวน 62 ฉบับ โดยมีการแปรญัตติแก้ไขเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติจำนวน 4,790 แห่ง และมีการแก้ไขเพิ่มเติมตามข้อเสนอจำนวน 1,686 แห่ง ทั้งนี้ ได้มีการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย (Acts of Parliament) จำนวน 30 ฉบับด้วยกัน <sup>740</sup>

บทบาทในการพิจารณากลับกรองกฎหมายของสภาขุนนางที่ผ่านมานับว่าสามารถก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในหลายประเด็นด้วยกัน เช่น การคุ้มครองสิทธิประชาชนในกระบวนการพิจารณาคดีโดยคณะลูกขุน การส่งเสริมเยาวชนซึ่งต้องได้รับมาตรการส่งเสริมการศึกษาเป็นพิเศษให้ได้รับโอกาสและมาตรการส่งเสริมการศึกษาที่เท่าเทียมกับเยาวชนทั่วไป การจัดให้มีบทบัญญัติกฎหมายส่งเสริมการเข้าถึงระบบขนส่งมวลชนของผู้พิการ เป็นต้น <sup>741</sup>

**ในระบบงานนิติบัญญัติของสภาขุนนางนั้น รัฐบาล สมาชิกรัฐสภา และองค์กรภาคเอกชน สามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ 3 ประเภท ดังรายละเอียด ดังนี้**

1. ร่างพระราชบัญญัติมหาชน (Public bills)

<sup>737</sup> House of Lords, Role and Work, p.1.

<sup>738</sup> Ibid.

<sup>739</sup> Ibid., p.3.

<sup>740</sup> House of Lords, Work of the House of Lords 2013-2014, p.3.

<sup>741</sup> Peter Leyland, The Constitution of the United Kingdom a Contextual Analysis, 2. (London: Hart Publishing, 2012).pp. 134- 141. Oliver Dawn, Constitution Reform in the United Kingdom (New York: Oxford University Press, 2003).pp. 191-199 และ House of Lords, Role and Work,p.3.

ร่างพระราชบัญญัติประเภทนี้มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐบาล ซึ่งสามารถเริ่มกระบวนการเสนอร่างพระราชบัญญัติได้จากทั้งสองสภา ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัติที่เริ่มกระบวนการเสนอในสภาขุนนางจะมี อักษร “HL” นำหน้าชื่อร่างพระราชบัญญัติเสมอ<sup>742</sup>

โดยส่วนใหญ่รัฐมนตรีกระทรวงต่าง ๆ จะเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติมหาชนในนามของรัฐบาลดังที่ปรากฏในพระราชดำรัสของสมเด็จพระบรมราชินีนาถที่ได้ทรงมีในวันเสด็จทรงเปิดสมัยประชุมรัฐสภา (Parliamentary session) อันแสดงถึงนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับแผนงานด้านการตรากฎหมาย<sup>743</sup>

หากร่างพระราชบัญญัติประเภทนี้เสนอโดยสมาชิกสภาขุนนางที่ได้สังกัดพรรคการเมือง (Backbench member) จะเรียกว่าเป็น **ร่างพระราชบัญญัติมหาชนที่เสนอโดยสมาชิกรัฐสภา (Private member's bills)** ซึ่งต่างกับกรณีของการเสนอร่างพระราชบัญญัติเอกชน (Private bills) ดังจะกล่าวต่อไป นอกจากนี้สมาชิกสภาขุนนางสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้เช่นกัน แต่ในทางปฏิบัติ นั้น จะต้องได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกทั้งสองสภาอย่างมากจึงจะสามารถผ่านกระบวนการจนกระทั่งประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เป็นผลสำเร็จ<sup>744</sup>

## 2. ร่างพระราชบัญญัติเอกชน (Private bills)

ร่างพระราชบัญญัติประเภทนี้เสนอโดยองค์กรต่าง ๆ เช่น หน่วยงานส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรขนส่งมวลชน เป็นต้น ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัตินี้จึงมีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องแต่เฉพาะองค์กรใดองค์กรหนึ่งเป็นการเฉพาะ มิได้เกี่ยวข้องกับสาธารณชนอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ สามารถริเริ่มเสนอได้จากทั้งสองสภา และบุคคลจากองค์กรที่เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้เสียสามารถเข้าร่วมเป็นกรรมาธิการวิสามัญ (Select committee) เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้<sup>745</sup>

## 3. ร่างพระราชบัญญัติเอกชนที่เสนอโดยรัฐบาล (Hybrid bills)

ร่างพระราชบัญญัติประเภทนี้คือร่างพระราชบัญญัติเอกชน (Private bills) ที่เสนอโดยรัฐบาล อาทิ ร่างพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาในการจัดให้มีโครงสร้างสาธารณูปโภค โดยกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประเภทนี้ในขั้นต้นจะมีขั้นตอนเหมือนกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเอกชน และหากมีการทักท้วงร่างพระราชบัญญัตินั้นในสภา

<sup>742</sup> House of Lords, *Role and Work*, p.6.

<sup>743</sup> Ibid.

<sup>744</sup> Ibid.

<sup>745</sup> Ibid.

ก็จะมีการส่งให้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาโดยใช้วิธีการพิจารณาเช่นเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติมหาชนต่อไป<sup>746</sup>

**พระราชบัญญัติรัฐสภา ค.ศ. 1911 (The Parliament Act 1911) และพระราชบัญญัติรัฐสภา ค.ศ. 1949 (The Parliament Act 1949)** ได้บัญญัติถึงกระบวนการยุติปัญหากรณีที่สภาสามัญและสภาขุนนางมีความเห็นไม่ตรงกันในกรณีร่างพระราชบัญญัติมหาชนที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับแนวนโยบายของรัฐบาลในการจัดให้มีกฎหมาย<sup>747</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีของร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงิน (Money bill) ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับระบบภาษีอากร การใช้จ่ายเงินแผ่นดิน การกู้ยืมเงินของรัฐบาลนั้นจะเริ่มกระบวนการเสนอร่างพระราชบัญญัติในสภาสามัญเสมอ ทั้งนี้ **ภายหลังจากที่ส่งให้สภาขุนนางแล้วเป็นระยะเวลา 1 เดือน แม้สภาขุนนางจะมีได้ให้ความเห็นชอบ ก็มีผลเสมือนว่าได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองสภาแล้ว** ดังเช่นในกรณีของ Finance Bill 2013<sup>748</sup>

สำหรับร่างพระราชบัญญัติมหาชนอื่น ๆ เมื่อสภาสามัญได้พิจารณาและให้ความเห็นชอบแล้วส่งให้สภาขุนนางพิจารณา สภาขุนนางก็สามารถยับยั้งร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้ในระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี นับแต่วันที่สภาสามัญได้เริ่มพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นในวาระที่สอง<sup>749</sup>

ในกรณีนอกเหนือจากที่กล่าวข้างต้น กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติย่อมมีได้อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติรัฐสภาทั้ง 2 ฉบับ ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติที่เริ่มกระบวนการเสนอในสภาขุนนาง ร่างพระราชบัญญัติที่ขยายอายุของรัฐบาลมากกว่า 5 ปี ร่างพระราชบัญญัติเอกชนและร่างพระราชบัญญัติที่ส่งให้สภาขุนนางเป็นเวลาน้อยกว่า 1 เดือน ก่อนสิ้นสมัยประชุม<sup>750</sup>

นับแต่ปี ค.ศ. 1949 เป็นต้นมา มีร่างพระราชบัญญัติเพียง 4 ฉบับที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐบาลภายใต้บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติรัฐสภา ค.ศ. 1911 และ ค.ศ. 1949 ได้แก่ พระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม ค.ศ. 1991 (War Crime Act 1991) พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภายุโรป ค.ศ. 1999 (European Parliamentary Elections Act 1999) พระราชบัญญัติความผิดอาญาเกี่ยวกับเพศ (แก้ไขเพิ่มเติม) ค.ศ. 2000 (Sexual Offences (Amendment) Act 2000) และพระราชบัญญัติว่าด้วยการล่าสัตว์ ค.ศ. 2004 (Hunting Act 2004)<sup>751</sup>

<sup>746</sup> Ibid.

<sup>747</sup> Ibid.,p.7.

<sup>748</sup> Ibid.

<sup>749</sup> Ibid.

<sup>750</sup> Ibid.

<sup>751</sup> Ibid.

ทั้งนี้ กระบวนการนิติบัญญัติสามารถเริ่มต้นขึ้นได้ทั้งในสภาสมาชิกและสภาขุนนาง หากได้รับการพิจารณาและให้ความเห็นชอบจากสภาทั้งสองแล้ว ย่อมสามารถทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมาย (Act of Parliament) ได้ตามกระบวนการโดยลำดับ ดังนี้<sup>752</sup>

#### วาระที่หนึ่ง (First Reading)

มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อที่ประชุมสภาขุนนางโดยไม่มีการอภิปรายหรือลงมติใด ๆ และเผยแพร่ร่างพระราชบัญญัติให้เป็นที่รับทราบ<sup>753</sup>

#### วาระที่สอง (Second Reading)

ในวาระที่สองนี้มีการอภิปรายในเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติ โดยสมาชิกสภาขุนนางสามารถแสดงความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติตลอดจนเสนอประเด็นการแก้ไขเนื้อหาส่วนต่าง ๆ ในร่างพระราชบัญญัติได้<sup>754</sup>

**ขั้นกรรมาธิการ (Committee stage)** ในขั้นการพิจารณาของกรรมาธิการนี้เป็นขั้นตอนที่จะมีการพิจารณากลับร่างพระราชบัญญัติในเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติอย่างละเอียดทุกมาตราและทุกถ้อยคำ โดยในขั้นตอนนี้สมาชิกสภาขุนนางสามารถเข้าร่วมประชุมและเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร (Written amendments) ได้ และจะได้รับการจัดพิมพ์เสนอต่อที่ประชุมต่อไป<sup>755</sup> เช่นเดียวกับที่ในวงงานนิติบัญญัติของประเทศไทยเรียกว่าการเสนอคำแปรญัตติ

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในขั้นกรรมาธิการจะมีการพิจารณาการเสนอความเห็นขอแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติทุกประเด็นเรียงตามลำดับมาตรา และสมาชิกสภาขุนนางสามารถอภิปรายแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติได้โดยไม่จำกัดระยะเวลา (no time limit on debate) จนกระทั่งเข้าสู่ขั้นตอนการลงมติว่าจะเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมในแต่ละมาตราหรือไม่<sup>756</sup>

ทั้งนี้ สภาขุนนางของประเทศอังกฤษ มีคณะกรรมาธิการแบ่งออกเป็น 5 ประเภท ดังนี้

<sup>752</sup> Ibid.,p.4.

<sup>753</sup> Ibid.

<sup>754</sup> Ibid.

<sup>755</sup> Ibid.

<sup>756</sup> Ibid.

- 1) **คณะกรรมการถาวร (Permanent Committees)** ทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่ประธานสภาจัดสรรให้ มีจำนวนทั้งสิ้น 14 คณะ<sup>757</sup>
- 2) **คณะกรรมการวิสามัญ (Ad Hoc Committees)** แต่งตั้งขึ้นเพื่อภารกิจเฉพาะด้าน และรายงานต่อสภาขุนนาง โดยจะได้รับหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติน้อยมาก<sup>758</sup> ในช่วงปี ค.ศ. 2013-2014 มีจำนวนเพียง 5 คณะเท่านั้น<sup>759</sup>
- 3) **คณะกรรมการร่วม (Joint Committees)** เป็นคณะกรรมการที่มีสมาชิกทั้งจากสภาสามัญและสภาขุนนางมีภารกิจในด้านการตรวจสอบเป็นการเฉพาะกรณี<sup>760</sup>
- 4) **คณะกรรมการการศาสนา (Ecclesiastical Committees)** โดยสภาขุนนางจะแต่งตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับศาสนา<sup>761</sup>
- 5) **คณะกรรมการเต็มสภา (Committees of the Whole House)** โดยทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีความสำคัญ เช่น ร่างพระราชบัญญัติการเงินฉบับสำคัญ ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ และพิจารณารายจ่ายและภาษีอากรอีกด้วย<sup>762</sup>

**ขั้นการรายงาน (Report stage)** ในขั้นตอนนี้เป็นการพิจารณารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติเพิ่มเติมซึ่งส่วนใหญ่จะมีขั้นตอนที่กระชับและใช้เวลาในการพิจารณาน้อยกว่าในการพิจารณาขั้นกรรมการ ทั้งนี้ อาจมีการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติและมีการลงมติว่าจะเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมในแต่ละประเด็นหรือไม่ได้อีกด้วย<sup>763</sup>

### วาระที่สาม (Third Reading)

วาระการพิจารณานี้เป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยรอบด้านเพื่อให้สามารถประกาศใช้ให้เป็นกฎหมายที่ปราศจากช่องว่าง มีประสิทธิภาพ และบรรลุวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ในการจัดให้มีกฎหมายนั้น อย่างไรก็ตาม การพิจารณาวาระที่สามในสภาขุนนางนั้นก็อาจ

<sup>757</sup> The International Centre for Parliamentary Documentation of the Inter-parliamentary union, p. 627.

<sup>758</sup> Ibid.

<sup>759</sup> House of Lords, "Annual Report 2013/2014 of the Administration." pp. 11-12.

<sup>760</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, หน้า 324.

<sup>761</sup> The international centre for parliamentary documentation of the inter-parliamentary union, p.648.

<sup>762</sup> Ibid., p.627.

<sup>763</sup> House of Lords, Role and Work, p.5.

มีการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติและมีการลงมติต่อญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต่อไป หากในประเด็นที่เสนอนั้นยังไม่ได้มีการอภิปรายมาแล้วในชั้นการพิจารณาก่อนหน้า

### ขั้นการพิจารณาการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ (Consideration of Commons amendments)

เป็นขั้นตอนที่จะมีขึ้นในแต่ละสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบการแก้ไขเพิ่มเติมของอีกสภาหนึ่งเพื่อลงมติว่าจะเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมของอีกสภาหรือไม่ หากไม่เห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมก็จะมีกรเสนอร่างพระราชบัญญัติมีเนื้อหาตามที่สภานั้นเห็นชอบกลับไปอีกสภาหนึ่ง กระทำเช่นนี้เรื่อยไปจนกว่าทั้งสองสภามีความเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติ อันเป็นที่รู้จักกันว่า มีลักษณะคล้ายการตีลูกปิงปองในกีฬาเทเบิลเทนนิส<sup>764</sup>

### ขั้นการขอความเห็นชอบจากพระมหากษัตริย์ (Royal assent)

เมื่อร่างพระราชบัญญัติได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองสภาแล้ว จะมีการทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย อันถือว่าร่างพระราชบัญญัติ (Bill) ย่อมมีสถานะเป็นพระราชบัญญัติ (Act of Parliament-Act) โดยสมบูรณ์นับแต่นั้น<sup>765</sup>

นอกจากการพิจารณากลับกรองร่างพระราชบัญญัติแล้ว บทบาทด้านการกลั่นกรองกฎหมายของสภาขุนนางอังกฤษนั้นได้รวมถึง การพิจารณาบทบัญญัติที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารออกกฎหมายลำดับรอง (Delegated legislation) หรือที่เรียกว่ากฎหมายลำดับรองหรืออนุบัญญัติ (Subordinate/secondary legislation) ซึ่งมีขึ้นเพื่อลดช่องว่างของพระราชบัญญัติหรือกำหนดรายละเอียดเฉพาะกรณีและกฎเกณฑ์ที่ใช้ในการปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย อันส่งเสริมให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปโดยสมบูรณ์และมีสภาพบังคับที่มีประสิทธิภาพ ในระบบกฎหมายของประเทศอังกฤษเรียกกฎหมายลำดับรองหรืออนุบัญญัติว่า Statutory instruments (SIs) เช่น Regulation Order หรือ Rule ดังที่เป็นที่ทราบโดยทั่วไปว่าอำนาจในการจัดให้มีกฎหมายลำดับรองประเภทต่าง ๆ ที่อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัตินั้นย่อมบัญญัติให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ ดังนั้น โดยทั่วไปแล้วการออกกฎหมายลำดับรองจึงไม่ได้อยู่ภายใต้การตรวจสอบกลับกรองของรัฐสภาอย่างเข้มข้นดังที่ปรากฏในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ<sup>766</sup>

<sup>764</sup> Ibid.

<sup>765</sup> Ibid.

<sup>766</sup> House of Lords, *Role and Work*, p.8. และ House of Lords, *Work of the House of Lords 2013-2014*, p.12. และ Peter Leyland, pp. 220-223.

ด้วยเหตุนี้ ในสภาขุนนางจึงได้มีข้อพิจารณาว่าเป็นการสมควรที่จะจัดให้มีกลไกพิจารณาตรวจสอบอำนาจของฝ่ายบริหารในการจัดให้มีกฎหมายลำดับรองโดยจัดให้มีคณะกรรมการธิการที่มีอำนาจหน้าที่ประการนี้ จำนวน 2 คณะ ได้แก่<sup>767</sup>

- 1) Delegated Powers and Regulatory Reform Committee
- 2) Secondary Legislation Scrutiny Committee

นอกจากคณะกรรมการธิการของสภาขุนนางข้างต้นแล้ว มีคณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภาซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาในประเด็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับกฎหมายลำดับรองอีกด้วยเช่นกัน

Delegated Powers and Regulatory Reform Committee จะพิจารณาตรวจสอบเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติก่อนที่สภาขุนนางจะพิจารณาเนื้อหาของรายละเอียดเพื่อให้ระดับของการควบคุมตรวจสอบอำนาจของรัฐมนตรีในการออกกฎหมายลำดับรองโดยรัฐสภามีความเหมาะสม หากคณะกรรมการดังกล่าวมีมติว่ากรณีใดยังมีความไม่เหมาะสมจะรายงานต่อสภาขุนนางเพื่อเสนอความเห็นในการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติหรือสอบถามวัตถุประสงค์ของรัฐบาลต่อไป ดังนั้น คณะกรรมการ Delected Powers and Regulatory Reform Committee จึงมีบทบาทสำคัญยิ่งในฐานะที่เป็นองค์กรตรวจสอบการมอบอำนาจให้รัฐมนตรี **และโดยส่วนใหญ่รัฐบาลจะยอมรับข้อพิจารณาและคำแนะนำของคณะกรรมการดังกล่าว**<sup>768</sup>

ภายหลังที่พระราชบัญญัติประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว ก็มีการตรวจสอบกฎหมายลำดับรองโดย **คณะกรรมการ Secondary Legislation Scrutiny Committee** ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอนุบัญญัติทั้งหลายที่มีการเสนอต่อสภาขุนนางเพื่อประเมินว่ามีผลสัมฤทธิ์ตามเจตนารมณ์ของนโยบายรัฐบาลหรือไม่ อันนำไปสู่การตั้งกระทู้ถามรัฐบาลและขอเปิดอภิปรายรัฐบาลในประเด็นดังกล่าวต่อไป<sup>769</sup>

อาจกล่าวได้ว่า บทบาทในการพิจารณากลับกรองกฎหมายของสภาขุนนางอังกฤษนั้นเป็นบทบาทที่มีความสำคัญยิ่งในกระบวนการกั้นกรองกฎหมายของระบบรัฐสภาอังกฤษ ดังจะเห็นได้จากการที่สภาขุนนางได้ใช้เวลาส่วนใหญ่ในสมัยประชุม ค.ศ. 2013 – 2014 สำหรับการพิจารณากลับกรองกฎหมายที่มีการพิจารณาในรายละเอียดเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติถึง 6 ขั้นตอนด้วยกัน

<sup>767</sup> House of Lords, Role and Work, p.8.

<sup>768</sup> House of Lords, Role and Work, p.9. และ House of Lords, Work of the House of Lords 2013-2014, p.13.

<sup>769</sup> Ibid.

ก่อนที่จะทูลเกล้าฯ ถวายสมเด็จพระบรมราชินีนาถเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย

ประการสำคัญที่น่าสนใจคือ บทบาทของสภาขุนนางในการพิจารณาถึง**บทบัญญัติที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารออกกฎหมายลำดับรอง (Delegated legislation)** ได้ โดยกลไกของคณะกรรมการที่มีอำนาจในการพิจารณาความเหมาะสมของการมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารข้างต้น ทั้งในขั้นก่อนการประกาศใช้กฎหมายและในขั้นหลังการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว ย่อมทำให้บทบาทในการพิจารณากลับกรองกฎหมายของสภาขุนนางมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นและนำไปสู่การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยกลไกการตั้งกระทู้ถามหรืออภิปรายการดำเนินงานของรัฐบาลต่อไป

#### 4.1.3.2 บทบาทอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ

ในฐานะเป็นต้นแบบสภาที่สองของรัฐสหภาพนาประเทศนั้น สภาขุนนางอังกฤษยังมีบทบาทนอกเหนือไปจากการเป็นสภาถ่วงดุลกฎหมายในลักษณะที่เป็น “สภาตรวจสอบ” โดยที่มีอำนาจในการทักท้วงหน่วยงานหรือการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ตลอดจนพิจารณาสอบสวนการดำเนินงานของรัฐบาล<sup>770</sup> ผ่านกลไกในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งจำแนกได้ 4 ประการ ได้แก่ การตั้งกระทู้ถาม (Questions) การอภิปราย (Debates) การรับฟังการดำเนินนโยบายสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาล (Statements) และการตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยกลไกของคณะกรรมการ (Selected Committees) ดังรายละเอียดที่จะกล่าวต่อไปนี้

##### ก) การตั้งกระทู้ถาม (Questions)

สมาชิกสภาขุนนางมีสิทธิตั้งกระทู้ถามนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ผู้ถูกตั้งกระทู้ถามได้อธิบายและชี้แจงการปฏิบัติงานในหน้าที่ของตนในที่ประชุมสภาขุนนาง โดยวาระกระทู้ถาม (Question Time) นั้นได้จัดให้มีขึ้นในวันจันทร์และวันพฤหัสบดี โดยใช้เวลา 30 นาทีแรกของการประชุมสภาขุนนาง และสำหรับในวันอังคารและวันพุธ วาระกระทู้ถามคือ เวลา 40 นาทีแรกของการประชุม กระทู้ถามของสภาขุนนาง ได้แก่ Starred Question คือ กระทู้ถามที่ได้บรรจุในระเบียบวาระการประชุม (Order Paper) และ Unstarred Question เป็นกระทู้ถามเกี่ยวกับเรื่องที่สำคัญและอยู่ในความสนใจของสาธารณะ ซึ่งปกติกระทู้ถามประเภทนี้จะเปิดโอกาสให้มีการอภิปรายได้สั้น ๆ (ประมาณ 1 ชั่วโมง 30 นาที) การตั้งและตอบกระทู้ถามประเภทหลังนี้ ส่วนใหญ่จะมีขึ้นในเวลาในช่วงท้ายของวันหรือในระหว่างพักรับประทานอาหารเย็นของวันที่มีการประชุม<sup>771</sup> การตั้งกระทู้ถามรัฐบาลในที่ประชุมสภาขุนนาง โดยรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

<sup>770</sup> Ibid.,p.1.

<sup>771</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, หน้า 72.

กับประเด็นดังกล่าวจำต้องกล่าวชี้แจงตอบในที่ประชุมด้วย และหากเกิดเหตุจำเป็นเร่งด่วนขึ้น เช่น ภาวะสงครามกับต่างประเทศหรือวิกฤตการณ์ที่ส่งผลต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน สภาขุนนางก็อาจมีการตั้งกระทู้ถามเป็นการด่วนต่อรัฐบาลได้<sup>772</sup>

ทั้งนี้ Phillip Norton ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับคุณสมบัติของการตั้งกระทู้ถามต่อ การเมืองการปกครองของประเทศอังกฤษไว้ตอนหนึ่งว่า

“ช่วงเวลาของการตั้งกระทู้ถามได้นำประโยชน์อันมีค่ายิ่งมาสู่ทุกภาคส่วน ทั้งต่อสมาชิก รัฐสภา รัฐสภา และต่อระบบการเมืองการปกครองของประเทศอังกฤษ”<sup>773</sup> และได้มีความเห็นที่เกี่ยวกับบทบาทของการตั้งกระทู้ถามในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินไว้ว่า การตั้งกระทู้ถามเป็นกลไกการสร้างควมตระหนักรู้ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารได้เป็นอย่างดี<sup>774</sup>

ในแต่ละวันที่มีการประชุม สมาชิกสภาขุนนางย่อมได้รับโอกาสในการตั้งกระทู้ถาม (Questions) จำนวนสูงสุด 4 กระทู้ถาม ในประเด็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐบาลทั้งในระดับ ท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับนานาชาติ เพื่อตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาล และหยิบยก ประเด็นปัญหาสาธารณะ ตลอดจนเพื่อรับทราบข้อมูลจากรัฐบาล<sup>775</sup> โดยกำหนดเวลาในการตั้งกระทู้ถามนั้นจะจัดให้มีขึ้นในเวลา 30 นาทีแรกของการประชุมในวันจันทร์ถึงวันพฤหัสบดี โดยเมื่อมีสมาชิก สภาขุนนางได้กล่าวกระทู้ถามแล้ว โฆษกรัฐบาล (government spokesperson) จะเป็นผู้ตอบกระทู้ถาม จากนั้นผู้เกี่ยวข้องสามารถอภิปรายแสดงความคิดเห็นหรือมีการตั้งคำถามเสริมในประเด็นที่ เกี่ยวข้องได้ และโฆษกรัฐบาลจะกล่าวตอบโดยลำดับ ทั้งนี้ สมาชิกสภาขุนนางสามารถตั้งกระทู้ถาม เป็นลายลักษณ์อักษรได้โดยรัฐบาลจะต้องตอบภายในระยะเวลา 10 วันทำการ<sup>776</sup>

จากสถิติของการปฏิบัติหน้าที่ของสภาขุนนางในปี ค.ศ. 2013 ถึง 2014 กล่าวคือ ตั้งแต่วันที่ 8 พฤษภาคม 2013 ถึง 14 พฤษภาคม 2014<sup>777</sup> สภาขุนนางใช้เวลาในสมัยประชุมในการ

<sup>772</sup> House of Lords, Role and Work, p.2.

<sup>773</sup> Mark Franklin and Philip Norton, Parliamentary Questions (New York: Oxford University Press, 1993).p.197.

<sup>774</sup> Ibid, p.198.

<sup>775</sup> House of Lords, Guide to Work in the Chamber (London: TheStationery Office Limited, 2014).p.8.

<sup>776</sup> Ibid.และ House of Lords, Work of the House of Lords 2013-2014, p.1.

<sup>777</sup> Ibid., p.1.

ตั้งกระทู้ถาม (Questioning government) ร้อยละ 5<sup>778</sup> โดยมีการตั้งกระทู้ถามด้วยวาจา จำนวน 552 กระทู้ และการเสนอกระทู้ถามเป็นลายลักษณ์อักษรต่อรัฐบาลจำนวนถึง 7,007 ฉบับ<sup>779</sup>

#### ข) การอภิปราย (Debates)

สมาชิกสภาขุนนางสามารถอภิปราย (Debates) การดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลที่แถลงไว้ต่อรัฐสภาและในประเด็นสำคัญในสภาวการณ์ในขณะนั้นได้ อันจะเป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาขุนนางซึ่งมีที่มาและประสบการณ์จากหลากหลายสาขาอาชีพกระตุ้นเตือนให้รัฐบาลให้ความสำคัญของประเด็นเหล่านั้นได้เป็นอย่างดี<sup>780</sup> และยังมีช่วงเวลาสำหรับการรับฟังการแถลงนโยบายสำคัญของรัฐบาลและเสนอรายงานสถานการณ์ทั้งในระดับชาติและระดับนานาชาติ ซึ่งจะจัดให้มีขึ้นในที่ประชุมของสภาสามัญและสภาขุนนางตามลำดับ เพื่อให้สมาชิกของทั้งสองสภาสามารถสังเกตการณ์และตั้งคำถามต่อคำแถลงนโยบายรัฐบาลได้เป็นระยะ<sup>781</sup>

สมาชิกสภาขุนนางสามารถเสนอหัวข้อการอภิปรายรัฐบาลและสมาชิกอื่นสามารถร่วมอภิปรายในประเด็นนั้น ๆ ได้โดยลำดับตามที่ได้จัดไว้ โดยใช้ระยะเวลาในการอภิปรายโดยเฉลี่ยเท่าๆ กัน เมื่อการอภิปรายสิ้นสุดแล้ว รัฐมนตรีที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับประเด็นการอภิปรายหรือโฆษกรัฐบาลจะชี้แจงตอบผู้อภิปรายเป็นลำดับสุดท้าย ในแต่ละสมัยประชุมนั้นจะจัดช่วงเวลาสำหรับการอภิปรายในระยะเวลาหลังจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวันจันทร์และอังคาร วันละประมาณ 1 ชั่วโมง และในวันพฤหัสบดี สมาชิกสภาขุนนางจะมีเวลาในการอภิปรายรัฐบาลถึง 7 ชั่วโมงด้วยกัน<sup>782</sup> ขั้นตอนการอภิปรายจะเริ่มต้นโดยสมาชิกสภาขุนนางเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายต่อประธานสภาขุนนาง เมื่อประธานสภาขุนนางอนุญาตแล้วก็จะนำญัตตินั้นเข้าที่ประชุมสภาเพื่อให้สมาชิกได้อภิปราย ซึ่งจะมีการบันทึกการอภิปรายและการลงมติไว้ใน Hansard ทั้งในรูปแบบของฉบับเอกสารและในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์<sup>783</sup> ในการดำเนินการอภิปรายในสภาขุนนาง ประธานสภาขุนนางมีหน้าที่ควบคุมการอภิปรายให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และสมาชิกสภาขุนนางจะลุกขึ้นอภิปรายได้คนละหนึ่งครั้ง เว้นแต่ต้องการอธิบายสิ่งใดเพิ่มเติม ทั้งนี้ ระยะเวลาการอภิปรายในสภาขุน

<sup>778</sup> House of Lords, Guide to Work in the Chamber, p.4.

<sup>779</sup> House of Lords, Role and Work, p.1. และ House of Lords, Work of the House of Lords 2013-2014, p.15.

<sup>780</sup> Ibid.

<sup>781</sup> Ibid.

<sup>782</sup> House of Lords, Guide to Work in the Chamber, p.14.

<sup>783</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, หน้า 72.

นางจะสั้นกว่าการอภิปรายในสภาสามัญและจะไม่มีการออกเสียงลงมติต่อเรื่องที่อภิปรายแต่อย่างใด<sup>784</sup>

จากสถิติของการปฏิบัติหน้าที่ของสภาขุนนางในปี ค.ศ. 2013 ถึง 2014 สภาขุนนางใช้เวลาในสมัยประชุมในการอภิปรายรัฐบาล (Debating policy issues) ถึงร้อยละ 30<sup>785</sup> โดยมีการเปิดอภิปราย จำนวนทั้งสิ้น 247 กรณี<sup>786</sup>

#### ค) การรับฟังการดำเนินนโยบายสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาล (Statements)

สำหรับการรับฟังการดำเนินนโยบายสำคัญและเร่งด่วนของรัฐบาลและการเสนอรายงานสถานการณ์ทั้งในระดับชาติและระดับนานาชาตินั้นจะจัดให้มีขึ้นในที่ประชุมของสภาสามัญและสภาขุนนางตามลำดับ เพื่อให้สมาชิกของทั้งสองสภาสามารถทราบถึงสถานการณ์ ได้ตั้งข้อสังเกตและตั้งคำถาม ตลอดจนตรวจสอบการตัดสินใจของรัฐบาลต่อประเด็นในคำแถลงการณ์การดำเนินงานของรัฐบาลได้เป็นระยะ<sup>787</sup> สำหรับการรับฟังการดำเนินนโยบายสำคัญและเร่งด่วนของรัฐบาลของสภาขุนนางนั้นจะมีได้มีการบรรจุในระเบียบวาระการประชุม แต่จะจัดให้มีขึ้นในวันประชุมของสภาขุนนางในเวลาประมาณ 15.00 นาฬิกา หรือภายหลังช่วงเวลาการตั้งกระทู้ถามรัฐบาล<sup>788</sup>

จากสถิติของการปฏิบัติหน้าที่ของสภาขุนนางในปี ค.ศ. 2013 ถึง 2014 สภาขุนนางได้ใช้เวลาในสมัยประชุมในการรับฟังการดำเนินนโยบายสำคัญและเร่งด่วนของรัฐบาล ร้อยละ 3<sup>789</sup> โดยมีการพิจารณาการดำเนินนโยบายของรัฐบาลที่แถลงด้วยวาจา จำนวน 65 กรณี และการแถลงเป็นลายลักษณ์อักษร จำนวน 1,177 ฉบับ<sup>790</sup>

#### จ) การตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยกลไกของคณะกรรมการธิการ

สภาขุนนางมีบทบาทในการตรวจสอบการดำเนินนโยบายของฝ่ายบริหารผ่านทางกลไกของคณะกรรมการธิการในการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาในภารกิจเฉพาะด้าน อันนับว่าเป็นแนวทางที่มีประสิทธิภาพในการสร้างความตระหนักในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลโดยองค์กรทั้งภายใน

<sup>784</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 73 .

<sup>785</sup> House of Lords, Role and Work, p.4.

<sup>786</sup> House of Lords, Role and Work, p.1. และ House of Lords, Work of the House of Lords 2013-2014, p.14.

<sup>787</sup> Ibid., p.2.

<sup>788</sup> House of Lords, Guide to Work in the Chamber, p.9.

<sup>789</sup> Ibid., p.4.

<sup>790</sup> House of Lords, Work of the House of Lords 2013-2014, p.15.

และภายนอกรัฐสภาได้เป็นอย่างดี<sup>791</sup> สภาขุนนางมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการธิการเพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องต่าง ๆ ตลอดจนมีหน้าที่ตรวจสอบนโยบายและการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร โดยสามารถเรียกหลักฐานหรือบุคคลเพื่อมาให้ข้อมูลหรือให้ถ้อยคำได้ โดยคณะกรรมการธิการมีหน้าที่ในการจัดทำรายงานเพื่อเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะไปยังฝ่ายบริหารเพื่อนำไปปรับปรุงแก้ไข ทั้งนี้ คณะกรรมการธิการในสภาขุนนางมีบทบาทอย่างสูงในการวางงานนิติบัญญัติของรัฐสภาอังกฤษ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบาทในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการตรวจสอบนโยบายและการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล<sup>792</sup>

คณะกรรมการธิการของสภาขุนนางประกอบด้วย สมาชิกที่สภาขุนนางแต่งตั้งจำนวนตั้งแต่ 10 คน แต่ไม่เกิน 18 คน ในสัดส่วนจำแนกตามสังกัดทางการเมือง เช่น คณะกรรมการธิการที่ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 13 คน จะประกอบด้วย สมาชิกที่สังกัดพรรคอนุรักษนิยม (Conservative) จำนวน 4 คน พรรคแรงงาน (Labour) จำนวน 4 คน พรรคเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democrat) จำนวน 2 คน และบุคคลที่เป็นอิสระไม่สังกัดพรรคการเมืองใด (Crossbench) จำนวน 3 คน<sup>793</sup>

ภารกิจสำคัญของคณะกรรมการธิการได้แก่การกระทำกิจการตามที่สภาขุนนางมอบหมายให้ดำเนินการในนามของสภาขุนนาง โดยมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาในขอบเขตการดำเนินนโยบายของรัฐบาลที่แตกต่างกันและมีขอบเขตการศึกษาทั้งที่ลงรายละเอียดเพียงประเด็นสำคัญ (narrowly focused investigations) ไปจนถึงมีขอบเขตการศึกษาที่เป็นไปอย่างครอบคลุมกว้างขวางและในระยะเวลาการพิจารณาในระยะยาว (broad, long-term inquiries) จากนั้นเมื่อเสร็จสิ้นการพิจารณาศึกษาแล้วจะมีการจัดทำและเสนอรายงานการพิจารณาศึกษาต่อสภาขุนนางเพื่อจัดให้มีการอภิปรายรัฐบาล (Debates) เกี่ยวกับผลการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการธิการแต่ละคณะต่อไป และรัฐบาลจำต้องตอบชี้แจงต่อข้ออภิปรายนั้นในที่ประชุมสภาขุนนางด้วย<sup>794</sup>

ปัจจุบัน การดำเนินงานของสภาขุนนางในการตรวจสอบฝ่ายบริหารได้กระทำโดยผ่านกลไกของคณะกรรมการ 2 ประเภทหลัก ได้แก่ คณะกรรมการถาวร (Permanent Committees) และคณะกรรมการวิสามัญ (One-off, ad-hoc committees) โดยมีรายละเอียด ดังนี้<sup>795</sup>

#### ก. คณะกรรมการถาวร (Permanent Committees)

<sup>791</sup> Ibid., p.24.

<sup>792</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, หน้า 73.

<sup>793</sup> House of Lords, Guide to Work in Committees (London 2014). p.4.

<sup>794</sup> House of Lords, Work of the House of Lords 2013-2014, p.24-25.

<sup>795</sup> Ibid., p.25.

คณะกรรมการธิการถาวรมีอำนาจหน้าที่และความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านและมีอำนาจในการพิจารณาประเมินผลการให้ความเห็นแนะนำไปยังรัฐบาลด้วยว่ามีความคืบหน้าหรือไม่ประการใดในปัจจุบัน สภาขุนนางได้แต่งตั้งคณะกรรมการธิการถาวร จำนวน 5 คณะ ได้แก่

- 1) คณะกรรมการการสื่อสาร (Communications Committee)<sup>796</sup>
- 2) คณะกรรมการหลักรัฐธรรมนูญ (Constitution Committee)<sup>797</sup>
- 3) คณะกรรมการการเศรษฐกิจ (Economic Affairs Committee)<sup>798</sup>
- 4) คณะกรรมการกิจการสหภาพยุโรป (European Union Committee)<sup>799</sup>
- 5) คณะกรรมการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Science and Technology Committee)<sup>800</sup>

จากสถิติของการปฏิบัติหน้าที่ของสภาขุนนางในปี ค.ศ. 2013 ถึง 2014 คณะกรรมการธิการถาวรของสภาขุนนางได้มีการพิจารณาศึกษาและเผยแพร่รายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการเป็นจำนวน 39 ฉบับ โดยมีสาระสำคัญหลากหลาย ตั้งแต่ประเด็นเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาล เขตอำนาจของสหภาพยุโรป (European Union) และการส่งเสริมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของรัฐบาล โดยมีข้อมูลบ่งชี้ว่า รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการในหลายกรณีด้วยกัน เช่น ผลทางหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการแยกตัวเป็นอิสระของสกอตแลนด์ การแปรรูปสิ่งปฏิกูลให้เป็นทรัพยากร (Waste Bio-economy) และผลกระทบทางเศรษฐกิจที่เกิดจากแก๊สธรรมชาติ<sup>801</sup>

ทั้งนี้ ในกรณีของการแปรรูปสิ่งปฏิกูลให้เป็นทรัพยากรนั้น การให้ความสำคัญของรัฐบาลได้ปรากฏในเอกสาร “Building a high value bioeconomy OPPORTUNITIES FROM WASTE” ที่จัดทำโดยรัฐบาล ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการที่รัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อความเห็นของคณะกรรมการวิทยาศาสตร์ฯ ของสภาขุนนาง ความตอนหนึ่งว่า

“ The Government agreed with the conclusion of the March 2014 House of Lords Science and Technology Committee report, ‘ Waste or resource? Stimulating a Bioeconomy’ , that there is an enormous opportunity for growing the

<sup>796</sup> Ibid., p.26.

<sup>797</sup> Ibid., p.27.

<sup>798</sup> Ibid., p.28.

<sup>799</sup> Ibid., p.30.

<sup>800</sup> Ibid., p.32.

<sup>801</sup> Ibid., p.25.

bioeconomy using a range of feedstocks, including waste. We undertook to oversee the delivery of a long-term plan for realising a high value bioeconomy, with an initial focus on waste as a feedstock.

In driving forward this agenda, the Government has established a cross-Whitehall and public sector working group to ensure a joined-up approach. In tandem with this work, the Government has commissioned an international benchmarking study as suggested by the Lord's report."<sup>802</sup>

#### ข. คณะกรรมาธิการวิสามัญ (One-off, ad-hoc committees)

คณะกรรมาธิการวิสามัญ (One-off, ad-hoc committees) คือ คณะกรรมาธิการที่สภาขุนนางแต่งตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาศึกษาประเด็นสำคัญเฉพาะเรื่องเฉพาะคราวเท่านั้น และในบางกรณีอาจมีการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมาธิการวิสามัญร่วมกับสภาสามัญด้วย<sup>803</sup> ทั้งนี้ ข้อมูลล่าสุดในเดือนสิงหาคม 2558<sup>804</sup> มีคณะกรรมาธิการวิสามัญที่ยังดำเนินภารกิจอยู่หลายคณะด้วยกัน เช่น Affordable Childcare Committee Arctic Committee Digital Skills Committee Equality Act 2010 and Disability Committee National Policy for the Built Environment Committee Sexual Violence in Conflict Committee และ Social Mobility Committee

จากกลไกในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของสภาขุนนางอังกฤษ ทั้ง 4 ประการ กล่าวคือ การตั้งกระทู้ถาม (Questions) การอภิปราย (Debates) และการรับฟังการดำเนินนโยบายสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาล (Statements) และการตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยกลไกของคณะกรรมาธิการ (Selected Committees) นั้นได้มีพัฒนาการมาโดยลำดับแม้ว่าประเทศอังกฤษจะมิได้มีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร (Written Constitution) ทว่ากลับเป็นข้อส่งเสริมให้ระบบรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษมีความยืดหยุ่นและมีพัฒนาการสืบเนื่องมาหลายศตวรรษ ควบคู่ไปกับการที่สภาขุนนางได้ดำเนินบทบาทในการเป็นสภาที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารอย่างมีประสิทธิภาพผ่านกลไกทั้งหลายที่ได้นำเสนอข้างต้น และจากการศึกษาได้พบว่าบทบาทในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของสภาขุนนางอังกฤษนั้นมีอิทธิพลอย่างสูงต่อคณะรัฐมนตรี

<sup>802</sup> HM Government, "Building a High Value Bioeconomy Opportunities from Waste,"(2015).p.6-7.

<sup>803</sup> House of Lords, Work of the House of Lords 2013-2014, p.25.

<sup>804</sup>UK Parliament, "House of Lords Selected Committees," [Online] Accessed: Jan, 31. Available from: <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/lords-select/>

ตลอดจนมีผลสำเร็จอย่างมีนัยสำคัญในการสร้างความตระหนักและส่งเสริมให้ฝ่ายบริหารจำต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างเหมาะสมเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน

#### 4.1.3.3 บทบาทอำนาจหน้าที่ในฐานะรัฐสภา

เมื่อได้พิจารณาเหตุผลทางประวัติศาสตร์และประเพณีการปกครองของอังกฤษแล้วพบว่า นอกจากโอกาสพิเศษเช่นการเปิดสมัยการประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรกแล้ว สภาทั้งสองของอังกฤษจะมีได้มีการประชุมร่วมกันของสองสภาเพื่อการปฏิบัติหน้าที่สภาขุนนางอังกฤษมีบทบาทอำนาจหน้าที่ในฐานะสมาชิกรัฐสภาภายใต้การดำเนินงานตามปกติของสภาขุนนางเอง นอกจากนี้ หากมีการยุบสภาเกิดขึ้นทุก ๆ 5 ปี ตามพระราชบัญญัติ Fixed-term Parliaments Act 2011 แล้วจะมีผลให้สภาสภาสามัญสิ้นสุดลงพร้อมกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาสามัญ ทั้งนี้แม้ว่าสภาขุนนางจะมีได้สิ้นสุดลงตามไปด้วยแต่ก็ต้องยุติการปฏิบัติหน้าที่โดยสิ้นเชิง<sup>805</sup> จึงอาจกล่าวได้ว่าการยุบสภาของอังกฤษย่อมหมายถึงการยุติการปฏิบัติหน้าที่ของทั้งสองสภานั้นเอง

#### 4.1.4 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

เมื่อได้ดำเนินการศึกษาบทบาทอำนาจหน้าที่ของสภาขุนนางอังกฤษแล้วพบว่า บทบาทในบทบาทอำนาจหน้าที่ในการกลั่นกรองกฎหมายของสภาขุนนางที่ผ่านมานับว่าสามารถก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในหลายประเด็นด้วยกัน เช่น การคุ้มครองสิทธิประชาชนในกระบวนการพิจารณาคดีโดยคณะลูกขุน การส่งเสริมเยาวชนซึ่งต้องได้รับมาตรการส่งเสริมการศึกษาเป็นพิเศษให้ได้รับโอกาสและมาตรการส่งเสริมการศึกษาที่เท่าเทียมกับเยาวชนทั่วไป การจัดให้มีบทบัญญัติกฎหมายส่งเสริมการเข้าถึงระบบขนส่งมวลชนของผู้พิการ<sup>806</sup>

นอกจากนี้ แม้ว่าสภาสภาสามัญจะมีอำนาจทางนิติบัญญัติเหนือกว่าสภาขุนนางในหลายกรณี เช่น กรณีมีความเห็นไม่ตรงกันในกรณีร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงิน (Money bill) ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับระบบภาษีอากร การใช้จ่ายเงินแผ่นดิน การกู้ยืมเงินของรัฐบาลที่จะเริ่มกระบวนการเสนอร่างพระราชบัญญัติในสภาสภาสามัญเสมอ และสภาขุนนางมีระยะเวลาในการพิจารณาเพียง 1 เดือน มิฉะนั้นถือว่าได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองสภาแล้วก็ตาม กรณีพิจารณาได้ว่าเป็นเรื่องปกติสำหรับสภาทั้งสองซึ่งมีที่มาจากแต่งตั้งอันมีบทบาทในการทักท้วงหน่วยงานเห็นยวสภาผู้แทนราษฎรและฝ่ายบริหารได้ เช่นเดียวกันกับกรณีที่สภาขุนนางอังกฤษสามารถยับยั้งร่าง

<sup>805</sup> UK Parliament, "Dissolution of Parliament," [Online] Accessed: Jan, 17. Available from: <http://www.parliament.uk/about/how/elections-and-voting/general/dissolution/#jump-link-2>.

<sup>806</sup> Peter Leyland, pp. 134- 141. , Dawn Oliver, pp. 191- 199 และ House of Lords, *Role and Work*, p.3.

พระราชบัญญัติปกติได้ถึง 1 ปี นับแต่วันที่สภาสามัญได้เริ่มพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นในวาระที่สอง<sup>807</sup> ก็ถือได้ว่ามีผลกระทบโดยตรงต่อการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร และสภาขุนนางอังกฤษย่อมสามารถใช้เป็นมาตรการเสริมสำหรับการดำเนินภารกิจด้านการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารได้อีกด้วย

ประการสำคัญที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่งสำหรับบทบาทของสภาขุนนางในการพิจารณากลับกรองกฎหมายก็คือ บทบาทในการพิจารณาบทบัญญัติที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารออกกฎหมายลำดับรอง (Delegated legislation) โดยกลไกของคณะกรรมการที่มีอำนาจในการพิจารณาความเหมาะสมของการมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารข้างต้น ทั้งในขั้นก่อนการประกาศใช้กฎหมายและในขั้นหลังการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว ย่อมทำให้บทบาทในการพิจารณากลับกรองกฎหมายของสภาขุนนางมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นและนำไปสู่การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยกลไกการตั้งกระทู้ถามหรืออภิปรายการดำเนินงานของรัฐบาลได้ต่อไป

สำหรับบทบาทอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบนั้น เมื่อพิจารณาบทบาทในการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาขุนนางจะเห็นได้ว่า แม้สมาชิกสภาขุนนางสามารถตั้งกระทู้ถามเป็นลายลักษณ์อักษรได้โดยรัฐบาลมีหน้าที่ต้องตอบภายในระยะเวลา 10 วันทำการ ซึ่งอาจพิจารณาได้ว่าอาจล่าช้าไม่ทันต่อเหตุการณ์ก็ตาม แต่ช่วงเวลาสำหรับการตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาของสภาขุนนางนั้นมีค่อนข้างสูงมากในการประชุมในวันจันทร์ถึงวันพฤหัสบดี โดยสามารถตั้งกระทู้ถามได้จำนวนสูงสุด 4 กระทู้ถาม จึงได้รับการยอมรับว่าการตั้งกระทู้ถามได้นำประโยชน์อันมีค่ายิ่งมาสู่ทุกภาคส่วน ทั้งต่อสมาชิกรัฐสภา รัฐสภา และต่อระบบการเมืองการปกครองของประเทศอังกฤษ<sup>808</sup> นอกจากนี้ยังได้มีความเห็นที่เกี่ยวกับบทบาทของการตั้งกระทู้ถามในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินไว้ว่า การตั้งกระทู้ถามเป็นกลไกการสร้างความตระหนักต่อการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารได้เป็นอย่างดี<sup>809</sup> ในประเด็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐบาลทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับนานาชาติ เพื่อตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาล และหยิบยกประเด็นปัญหาสาธารณะ ตลอดจนเพื่อรับทราบข้อมูลจากรัฐบาล และโฆษกรัฐบาลจะเป็นผู้ตอบกระทู้ถามในทันที จากนั้นผู้เกี่ยวข้องสามารถอภิปรายแสดงความคิดเห็นหรือมีการตั้งคำถามเสริมในประเด็นที่เกี่ยวข้องได้ และโฆษกรัฐบาลจะกล่าวตอบโดยลำดับ

ในด้านการอภิปรายรัฐบาล เมื่อประธานสภาขุนนางอนุญาตให้นำญัตติขอเปิดอภิปรายนั้นเข้าที่ประชุมสภาเพื่อให้สมาชิกได้อภิปราย ซึ่งจะมีการบันทึกการอภิปรายและการ

<sup>807</sup> Ibid.

<sup>808</sup> Mark Franklin and Philip Norton, p.197.

<sup>809</sup> Ibid, p.198.

ลงมติไว้ใน Hansard ทั้งในรูปแบบของฉบับเอกสารและในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์<sup>810</sup> สำหรับการรับฟังการดำเนินนโยบายสำคัญและเร่งด่วนของรัฐบาลและการเสนอรายงานสถานการณ์ทั้งในระดับชาติและระดับนานาชาตินั้นก็จัดให้มีขึ้นในที่ประชุมของสภาสมาชิกและสภาขุนนางตามลำดับ เพื่อให้สมาชิกของทั้งสองสภาสามารถทราบถึงสถานการณ์ ได้ตั้งข้อสังเกตและตั้งคำถาม ตลอดจนตรวจสอบการตัดสินใจของรัฐบาลต่อประเด็นในคำแถลงการณ์การดำเนินงานของรัฐบาลได้เป็นระยะ<sup>811</sup> แม้จะไม่มีกรลงมติและสภาพบังคับทางกฎหมายแต่ก็สามารถทำให้ฝ่ายบริหารตระหนักถึงภาระหน้าที่และการจะได้รับการตรวจสอบในอนาคตผ่านทางกลไกของนิติบัญญัติอื่นๆ อันกระทบต่อเสถียรภาพรัฐบาลได้

สำหรับการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารผ่านกลไกของคณะกรรมการเพื่อการกระทำกิจการตามที่สภาขุนนางมอบหมายให้ดำเนินการในนามของสภาขุนนางนั้น ได้มีการกำหนดให้แต่ละคณะมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาในขอบเขตการดำเนินนโยบายของรัฐบาลที่แตกต่างกันและมีขอบเขตการพิจารณาศึกษาทั้งที่ลงรายละเอียดเพียงประเด็นสำคัญ ไปจนถึงมีขอบเขตการพิจารณาที่เป็นไปอย่างครอบคลุมกว้างขวางและในระยะเวลาการพิจารณาในระยะยาว มีข้อพิจารณาว่า เมื่อเสร็จสิ้นการพิจารณาศึกษาแล้วจะมีการจัดทำและเสนอรายงานการพิจารณาการศึกษาต่อสภาขุนนางเพื่อจัดให้มีการอภิปรายรัฐบาล (Debates) เกี่ยวกับผลการพิจารณาการศึกษาของคณะกรรมการแต่ละคณะต่อไป และรัฐบาลจำต้องตอบชี้แจงต่อข้ออภิปรายนั้นในที่ประชุมสภาขุนนางด้วย<sup>812</sup> อันส่งผลให้การดำเนินงานของคณะกรรมการสามารถใช้เป็นกลไกในการตรวจสอบฝ่ายบริหารได้อย่างแท้จริง มากกว่าการนำเสนอรายงานคณะกรรมการเพื่อให้ที่ประชุมเห็นชอบแล้วเสร็จไปเท่านั้น

ในประการสำคัญได้พบข้อมูลบ่งชี้ว่า รัฐบาลอังกฤษได้ให้ความสำคัญกับความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการในหลายกรณีด้วยกัน เช่น ผลทางหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการแยกตัวเป็นอิสระของสกอตแลนด์ การแปรรูปสิ่งปฏิกูลให้เป็นทรัพยากร (Waste bioeconomy) และผลกระทบทางเศรษฐกิจที่เกิดจากแก๊สธรรมชาติ<sup>813</sup>

ดังนั้น แม้ว่าประเทศอังกฤษจะมีได้มีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร (Written Constitution) ทว่ากลับเป็นข้อส่งเสริมให้ระบบรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษมีความยืดหยุ่นและมีพัฒนาการสืบเนื่องมาหลายศตวรรษ ควบคู่ไปกับการที่สภาขุนนางได้ดำเนินบทบาทในการเป็นสภาที่

<sup>810</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, หน้า 72.

<sup>811</sup> House of Lords, Role and Work, p.2.

<sup>812</sup> House of Lords, Work of the House of Lords 2013-2014, p.24-25.

<sup>813</sup> Ibid., p.25.

กลั่นกรองกฎหมายและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารอย่างมีประสิทธิภาพผ่านกลไกทั้งหลายที่ได้นำเสนอข้างต้น และจากการศึกษาได้พบว่าบทบาทในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของสภานิติบัญญัติของอังกฤษนั้นมีอิทธิพลอย่างสูงต่อคณะรัฐมนตรีตลอดจนมีผลสำเร็จอย่างมีนัยสำคัญในการสร้างความตระหนักและส่งเสริมให้ฝ่ายบริหารจำต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างเหมาะสมเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน

## 4.2 วุฒิสภา (House of Senate) ของประเทศสหรัฐอเมริกา

### 4.2.1 ความเป็นมาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับวุฒิสภา

รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกานั้นได้ถือกำเนิดขึ้นโดยผลของพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญเป็นระยะเวลากว่า 13 ปี ในห้วงระหว่างปี ค.ศ. 1776 ถึงปี ค.ศ. 1789 อันเริ่มต้นขึ้นนับแต่การประกาศเอกราช (Declaration of Independence)<sup>814</sup> แยกตัวจากการเป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษในทวีปอเมริกาเหนือ ได้แก่ คอนเนตทิคัต (Connecticut) เดลาแวร์ (Delaware) จอร์เจีย (Georgia) แมริแลนด์ (Maryland) แมสซาชูเซตส์ (Massachusetts) นิวแฮมป์เชียร์ (New Hampshire), นิวเจอร์ซีย์ (New Jersey) นิวยอร์ก (New York) นอร์ท แคโรไลนา (North Carolina) เพนซิลเวเนีย (Pennsylvania) โรดไอส์แลนด์ (Rhode Island) และเซาท์ แคโรไลนา (South Carolina) ทั้งนี้ อาณานิคมทั้งหมดได้เข้าร่วมตัวกันเป็นสภาอาณานิคมคองเกรส (Continental Congress)<sup>815</sup> และดำเนินวิธีการปกครองโดยปราศจากรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรตั้งแต่ปี ค.ศ. 1776 ถึงปี ค.ศ. 1781 ซึ่งเป็นปีที่รัฐธรรมนูญแห่งสิบสามอาณานิคม (Article of Confederation) มีผลบังคับใช้

จากนั้น เมื่อมีการจัดการประชุม “The Constitutional Convention” เพื่อหาทางออกปัญหาหลายประการ เช่น วิกฤตการค้าและเศรษฐกิจ<sup>816</sup> ณ เมืองฟิลาเดลเฟีย ในปี ค.ศ. 1787<sup>817</sup> ศักราขใหม่ของกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐที่มีผลบังคับใช้มาจนถึงปัจจุบันก็ได้เริ่มต้นขึ้น

<sup>814</sup> Robert N. Clinton, "A Brief History of the Adoption of the United States Constitution," *Iowa L. Rev.* 75 891 (1990).p.891.

<sup>815</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ and ชมพูนุท ตั้งถาวร, สภาร่างรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ : ประสบการณ์ต่างประเทศและประเทศไทย. (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2555).หน้า 17-18 .

<sup>816</sup> Robert N. Clinton, p.896.

<sup>817</sup> Ibid., p.891.

“การประชุมเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญ” หรือที่เรียกว่า “The Constitutional Convention”<sup>818</sup> ของสหรัฐอเมริกา ได้จัดให้มีขึ้น ณ เมืองฟิลาเดลเฟีย ระหว่างวันที่ 14 พฤษภาคม – 17 กันยายน ค.ศ. 1787 รวมเวลาที่ใช้ในการร่างรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น ประมาณ 4 เดือน โดยสภาอาณานิคมคอนเกรส (Continental Congress) มีมติให้รัฐทั้ง 13 รัฐ ส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุม<sup>819</sup> ในลำดับแรกของการประชุมนั้น ที่ประชุมมีมติเป็นเอกฉันท์เลือก **จอร์จ วอชิงตัน** (George Washington) เป็นประธานในที่ประชุม จากนั้นได้มีการพิจารณาประเด็นสำคัญในรัฐธรรมนูญ เช่น ประเด็นเรื่องที่มาและองค์ประกอบของผู้แทนในสภาคอนเกรสซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติแห่งสหรัฐอเมริกา<sup>820</sup>

การประชุมยกร่างรัฐธรรมนูญครั้งนั้นได้มีการกำหนดในเรื่องรูปแบบของการบริหารประเทศ (Form of Government) โดยกำหนดโครงสร้างรัฐบาลกลางให้ประกอบด้วย อำนาจสูงสุดทางรัฐสภา อำนาจสูงสุดทางบริหาร และอำนาจสูงสุดทางตุลาการ พร้อมกันนี้ ที่ประชุมยกร่างรัฐธรรมนูญได้ให้ความเห็นชอบในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่<sup>821</sup> แทนการแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญแห่งสิบสามอาณานิคม หรือ “Article of Confederation” ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่สถาปนารูปแบบของรัฐเป็น “สมาพันธรัฐ” มาแต่เดิม

ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนั้น ปรากฏว่ามีการเสนอข้อเสนอกเกี่ยวกับรูปแบบโครงสร้างของรูปแบบการบริหารประเทศ 2 ประการ ได้แก่

(1) **ข้อเสนอเวอร์จิเนีย (Virginia plan)** กล่าวคือ เสนอให้จัดให้มีรัฐบาลกลางที่มีความเข้มแข็ง และมีอำนาจในการตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับกับปัจเจกบุคคล โครงสร้างของรัฐสภาใช้ระบบสองสภา (Bicameral Legislature) ได้แก่ การให้มี “สภาผู้แทนราษฎร” และ “วุฒิสภา” โดยมลรัฐมีผู้แทนในแต่ละสภาตามสัดส่วนประชากรในแต่ละมลรัฐ ฝ่ายบริหารแยกออกจากฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมีประธานาธิบดีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในทางบริหารและเป็นผู้นำสูงสุดของกองทัพ และกำหนดให้มีฝ่ายตุลาการที่เป็นอิสระ<sup>822</sup>

<sup>818</sup> Ibid., p.898.

<sup>819</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และชมพูนุท ตั้งถาวร, หน้า 19 .

<sup>820</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 20 และหน้า 22.

<sup>821</sup> มานิตย์ จุมปา และพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, หน้า 28.

<sup>822</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 28.

(2) **ข้อเสนอนิวเจอร์ซีย์ (New Jersey plan)** กล่าวคือ เสนอให้ใช้ระบบสภาเดี่ยว (Unicameral Legislature) โดยเสนอให้ทุกมลรัฐมีผู้แทนในสภาในจำนวนที่เท่ากัน และให้มีการจัดตั้งศาลฎีกาเป็นศาลในระดับสหรัฐ<sup>823</sup>

การอภิปรายในเรื่องที่มาและองค์ประกอบของสภาองเกรสใช้เวลาอันยาวนานร่วมเดือน เนื่องจากมลรัฐเล็กและมลรัฐใหญ่ไม่สามารถตกลงกันได้ จนกระทั่งวันที่ 16 กรกฎาคม ค.ศ. 1787 ที่ประชุมได้ลงมติให้ความเห็นชอบกับแผนที่มีชื่อว่า “การประนีประนอมที่ยิ่งใหญ่” (The Great Compromise)<sup>824</sup> ซึ่งมีสาระสำคัญให้สภาองเกรสประกอบด้วย 2 สภา สภาที่หนึ่ง มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน ซึ่งจะได้ผู้แทนมีสัดส่วนตามจำนวนประชากรของมลรัฐนั้น ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้แทนจากมลรัฐที่มีขนาดใหญ่ และสภาที่สอง ให้มีผู้แทนจากทุก ๆ มลรัฐ มลรัฐละเท่า ๆ กัน เพื่อตอบสนองความต้องการของมลรัฐที่มีขนาดเล็ก<sup>825</sup>

โดยผลของการประนีประนอมข้อเสนอแนวคิดทั้งสองนั้น เป็นผลให้เนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้รูปแบบของรัฐสภาเป็นระบบสองสภา (Bicameral Legislature) ประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนตามสัดส่วนของจำนวนประชากรในแต่ละมลรัฐ และวุฒิสภา ซึ่งมีสมาชิกเป็นตัวแทนจากทุกมลรัฐในจำนวนที่เท่ากัน นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้งศาลฎีกาในระดับสหรัฐขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ แต่กำหนดให้ที่ประชุมของรัฐสภามีอำนาจในการจัดตั้งศาลที่ต่ำกว่าในระบบสหรัฐได้<sup>826</sup>

**เจมส์ เมดิสัน (James Madison)** ผู้มีบทบาทอย่างสูงในการยกร่างรัฐธรรมนูญได้เคยให้ความเห็นเกี่ยวกับบทบาทของสมาชิกสภาองเกรสในการเป็นผู้แทนของประชากรในเขตเลือกตั้ง บทบาทในการเป็นผู้แทนของพลเมืองสหรัฐอเมริกาในภาพรวมว่า “นโยบายของภาครัฐไม่มีความจำเป็นต้องเป็นผลมาจากความประสงค์ของเสียงข้างมากเสมอไปทุกกรณี” เขาได้พยายามสร้างความเป็นเหตุเป็นผลสำหรับให้ฝ่ายบริหารมีความเป็นอิสระ และสร้างรัฐสภาในรูปแบบสองสภานบนพื้นฐานเจตนารมณ์ว่า ในบางกรณีนโยบายของภาครัฐอาจมิได้เป็นผลมาจากความเห็นสาธารณชนโดยส่วนใหญ่ตลอดไป โดยเหตุเช่นว่านั้น จึงได้กำหนดให้ทั้งประธานาธิบดีและสมาชิกรัฐสภาทั้งสองสภามีวาระการดำรงตำแหน่งที่ไม่เหลื่อมซ้อนกันมีมาตรฐานและคุณสมบัติในการเข้าสู่ตำแหน่งที่แตกต่างกัน และให้อำนาจประธานาธิบดีในการให้ความเห็นชอบและยับยั้งร่างกฎหมายได้อีกด้วย ทั้งนี้ โดยมีเจตนารมณ์ให้สภาทั้งสองและประธานาธิบดีมีอำนาจตัดสินใจจากกลุ่มทางการเมืองที่แตกต่างกัน

<sup>823</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>824</sup> Robert N. Clinton, p.905.

<sup>825</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และชมพูนุท ตั้งถาวร, หน้า 23 .

<sup>826</sup> มานิตย์ จุ่มปา และพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, หน้า 28.

ออกไป และนั่นเองย่อมตัดโอกาสที่เสียงข้างมากในระบบการเมืองที่อาจจะครอบงำสถาบันการเมือง ทั้งสามโดยสิ้นเชิงและกำหนดชะตากรรมของเสียงข้างน้อยได้<sup>827</sup>

สำหรับเมติสันแล้ว เขามีความเห็นในชั้นการยกร่างรัฐธรรมนูญว่า การปกครองแบบมีผู้แทน (representative government) นั้น มีขึ้นเพื่อเจตนารมณ์ 2 ประการ กล่าวคือ

ประการที่ 1 เพื่อจัดให้มีการตรากฎหมายตามความคิดเห็นของประชาชนอย่างกว้างขวาง

ประการที่ 2 คือ เพื่อให้อำนาจผู้แทนของปวงชน (มิใช่ประชาชนเอง) เป็นผู้แทนในการตรากฎหมาย

เจตนารมณ์ในประการหลังนี้เอง ในเวลาต่อมาได้นำไปสู่ข้อถกเถียงทางวิชาการมาจนถึงปัจจุบัน คำอธิบายของเมติสันในเรื่องนี้ ได้ปรากฏในเอกสารที่แสดงถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาใน “Federalist No.10” ว่า

“เจตนารมณ์นั้น คือ จะให้ผู้แทนของปวงชนในสภาองเกรสอยู่เหนืออิทธิพลชักจูงที่ยากจะหลีกเลี่ยงของความเห็นสาธารณะ (public opinion) ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้แทนของปวงชนในสภาองเกรสสามารถไตร่ตรองและกำหนดนโยบายสำหรับประโยชน์สาธารณะ (public interest) ที่แท้จริงได้เอง อย่างมีประสิทธิภาพ”<sup>828</sup>

ความคิดของเมติสันต่อเรื่องดังกล่าวข้างต้น ได้ให้ข้อสรุปว่า สมาชิกรัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้งเป็นผู้แทนของพลเมืองสหรัฐในแต่ละเขตเลือกตั้งสามารถค้นพบประโยชน์ร่วมกันของปวงชน หรือ “ประโยชน์สาธารณะ” นั้นได้ โดยการพิจารณาไตร่ตรองโดยถ่วงถ่วง (deliberation) ในการปฏิบัติหน้าที่ผู้แทนปวงชน ในมุมมองนี้ เป้าหมายของกระบวนการนิติบัญญัติย่อมได้แก่ การสร้างกระบวนการถกแถลงอภิปราย แลกเปลี่ยนความคิดเห็น ตลอดจนการเสนอแนวทางใด ๆ ที่เหมาะสม อันนำไปสู่ “ฉันทามติ” ของบรรดาผู้แทนปวงชนนั้นในการกำหนดมติของสภาเพื่อประโยชน์สาธารณะในขั้นสุดท้าย ทั้งนี้ การสร้างฉันทามติ เป็นสิ่งอันต้องประสงค์ภายใต้แนวคิดนี้มากกว่าการใช้กลไกของเสียงข้างมากในการยุติความขัดแย้ง ในทางวิชาการจึงได้เรียกแนวคิดนี้ว่า “The Unitary Democracy Model” ทว่า ในทางปฏิบัติกลับไม่เป็นเช่นนั้น เพราะมีความเห็นอีกแนวทางหนึ่งว่า การใช้กลไกของเสียงข้างมากเป็นวิถีทางในการยุติความเห็นที่แตกต่างที่รวดเร็วและทรงประสิทธิภาพกว่าการสร้างฉันทามติ ในทางวิชาการเรียกแนวคิดนี้ว่า “The Adversarial Democracy Model”<sup>829</sup>

<sup>827</sup> House of Lords, *Work of the House of Lords 2013-2014*, pp. 29-30.

<sup>828</sup> Steven S. Smith, Jason M. Roberts and Ryan J. Vander, p. 31.

<sup>829</sup> Ibid.

การผสมผสานแนวคิดทั้งสองได้มีขึ้น ด้วยเพราะในสภาคองเกรสนั้นไม่อาจประสานแนวคิดทั้งสองข้างต้นได้อย่างกลมกลืนได้โดยง่ายนัก การพิจารณากลับกรองโดยถ้อยถนอ (deliberation) และการสร้างฉันทามติ (Consensus) จะเป็นต้นแบบของระบบงานนิติบัญญัติและการกำหนดนโยบายของฝ่ายบริหารในอุดมคติที่พึงปรารถนาที่จริง แต่ทว่าด้วยระยะเวลาและการเจรจาอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นที่ยาวนานจนกว่าจะมีฉันทามติได้นั้นย่อมทำให้ฝ่ายเสียงข้างมากในสภาหมดความอดทนในที่สุด<sup>830</sup>

ดังนั้น ภายใต้บริบทของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนของสหรัฐอเมริกา ในวงงานของรัฐสภาจึงได้คลี่คลายสู่การประนีประนอม (tradeoffs) ระหว่างแนวคิดที่ด้วยฉันทามติกับแนวคิดที่ด้วยการชี้ขาดโดยเสียงข้างมากขึ้นในกระบวนการนิติบัญญัติ ในหลายกรณีที่สภาคองเกรสแสดงให้เห็นว่ามีการพิจารณากลับกรองกฎหมายโดยการอภิปรายทบทวนกันอย่างรอบคอบ แต่ในท้ายสุด ก็มักจะได้รับผลกระทบโดยสมาชิกเสียงข้างมากเพื่อให้เป็นผลสำเร็จและมีบรรยากาศในการประชุมเต็มไปด้วยการถกเถียงโต้แย้ง (adversarial) และถือพรรคถือพวก (partisan)<sup>831</sup>

อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่าวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ใช้การประนีประนอมข้างต้นไปในลักษณะเดียวกัน และมีคำกล่าวที่ว่า วุฒิสภามีลักษณะในการดำเนินงานที่มีการอภิปรายถกเถียงกันอยู่อย่างถ้อยถนอมากกว่าในสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ ความแตกต่างที่เป็นตัวแปรที่ส่งผลชัดเจนที่สุดก็น่าจะได้แก่ ข้อกำหนดของข้อบังคับการประชุมที่ทั้งสองสภาได้กำหนดให้มีขึ้นอย่างแตกต่างกันมากกว่าหลายทศวรรษ<sup>832</sup>

ภายหลังจากที่ได้มีการลงมติในประเด็นสำคัญ ๆ แล้ว สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ตั้งคณะกรรมการพิจารณาในรายละเอียดของร่างรัฐธรรมนูญ เช่น พิจารณากำหนดรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับอำนาจของรัฐสภา ตลอดจนได้พิจารณาเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่าง เมื่อคณะกรรมการนี้ได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ที่ประชุมยกร่างรัฐธรรมนูญใช้เวลาพิจารณาอีกเพียง 1 สัปดาห์ ก็ได้ลงมติเห็นชอบในวันที่ 17 กันยายน ค.ศ. 1787 หลังจากนั้นผู้ยกร่างรัฐธรรมนูญก็ได้แยกย้ายกลับไปยังมลรัฐของตนเองเพื่อเตรียมการให้สัตยาบันร่างรัฐธรรมนูญ<sup>833</sup>

<sup>830</sup> Ibid.

<sup>831</sup> Ibid., pp.31-32.

<sup>832</sup> Ibid., p.32.

<sup>833</sup> Erwin Chemerinsky, *Constitutional Law Principles and Policies*, 3. (New York: Aspen Publishers, 2006), pp. 10-11.

ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม ได้แสดงความเห็นว่า “รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาที่ผู้ร่างได้พยายามจะเลียนแบบระบอบการปกครองของเมืองแม่ คือของอังกฤษ แต่โดยที่แท้จริงแล้วมิใช่เป็นการปกครองแบบอังกฤษที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญเมื่อ ค.ศ. 1787 สถาปนาขึ้น แต่เป็นการปกครองแบบอังกฤษตามหนังสือ “Esprit des lois” ของ “Montesquieu” ซึ่งมีอิทธิพลเหนือการสถาปนารัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา”<sup>834</sup> และ “รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาที่ได้ร่างขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1787 และมีการลงมติรับรองเมื่อ ค.ศ. 1789 นั้นเป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่เก่าแก่ที่สุดและใช้อยู่จนกระทั่งทุกวันนี้ การร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้กว่าจะเสร็จเรียบร้อยได้เป็นไปได้โดยยากลำบากมาก เพราะมีความเห็นที่สำคัญขัดกันอยู่สองทาง คือ ทางหนึ่งต้องการใช้อำนาจสหรัฐเหนือรัฐสมาชิก (fédéralistes) ความเห็นที่เอนเอียงไปในทางนี้โดยเฉพาะเป็นของรัฐใหญ่อีกทางหนึ่งต้องการตัดอำนาจสหรัฐ (anti-fédéralistes) เพื่อให้รัฐต่าง ๆ ที่มาร่วมมีอิสระมาก ความเห็นที่เอนเอียงไปในทางนี้โดยเฉพาะเป็นของรัฐเล็ก ๆ แม้เมื่อร่างรัฐธรรมนูญเสร็จและลงมติกันแล้ว กว่าจะทำให้รัฐต่าง ๆ ให้สัตยาบันรับรองได้ ก็ต้องมีการให้สัญญาว่าจะทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญนั้นโดยทันทีหลายประการ จึงได้เสร็จเรียบร้อยกันใน ค.ศ. 1791 คือ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงครั้งแรก 10 ประการ ต่อมาได้มีการลงมติรับรองการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอีกสิบห้าครั้ง ระหว่าง ค.ศ. 1789 กับ ค.ศ. 1967 ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญที่ได้ร่างขึ้นนั้นไม่ได้สร้างอำนาจของรัฐบาลแห่งสหรัฐให้มีมากและแข็งแรง แต่ก็ได้มีวิวัฒนาการต่อมาเป็นลำดับ ทำให้อำนาจของรัฐบาลแห่งสหรัฐมีมากและมั่นคงขึ้น”<sup>835</sup>

ในการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกานั้น ได้มีแนวคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) ระหว่างสถาบันทางการเมืองในระดับรัฐบาลกลางกับหลักการแบ่งแยกอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางและมลรัฐ (Federalism) เป็นภาพสะท้อนจากหลักการในเรื่องการถ่วงดุลและการตรวจสอบการใช้อำนาจ (Checks and Balances) แต่การใช้อำนาจเพื่อทำหน้าที่ของสถาบันการเมืองในระดับรัฐบาลกลางมีการทับซ้อนกันบางประการ มิใช่เป็นการแบ่งแยกอำนาจออกจากกันอย่างเด็ดขาด เพื่อให้มีการถ่วงดุลอำนาจและตรวจสอบซึ่งกันและกัน<sup>836</sup> กล่าวคือ

1) รัฐสภาซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ แต่ประธานาธิบดีซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารเข้าไปเกี่ยวข้องในการใช้อำนาจนิติบัญญัติเพราะร่างรัฐบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภามีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ต้องได้รับการลงนามจากประธานาธิบดี หากประธานาธิบดีไม่ลงนาม ถือว่าใช้อำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย (Veto)

<sup>834</sup> ไพโรจน์ ชัยนาม, หน้า 304.

<sup>835</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 303-304.

<sup>836</sup> มานิตย์ จุมปา และพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, หน้า 32.

2) ประธานาธิบดีมีอำนาจในการทำสนธิสัญญา แต่จะกระทำได้อีกก็เฉพาะต่อเมื่อได้รับคำแนะนำและความยินยอมจากวุฒิสภาเท่านั้น

3) ศาลมีอำนาจวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการใช้อำนาจของรัฐสภาหรือประธานาธิบดี แต่รัฐสภามีอำนาจในการกำหนดเขตอำนาจศาลนอกเหนือจากที่มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

**รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา Article I Section 1**<sup>837</sup> ได้กำหนดรูปแบบของรัฐสภาเป็น “ระบบสภา” ซึ่งประกอบด้วย 2 สภา ได้แก่ วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ ในขณะที่มีการร่างรัฐธรรมนูญนั้น ในรัฐธรรมนูญแห่งสิบสามอาณานิคมและสภาของมลรัฐส่วนใหญ่ต่างใช้ระบบสภาเดียว (Unicameral)<sup>838</sup> โดยการเกิดขึ้นของระบบสภาคู่นั้นเป็นผลมาจากการผสมผสานและประนีประนอมระหว่างอำนาจของมลรัฐและอำนาจของประชาชน กล่าวคือ รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้อำนาจของมลรัฐสามารถแสดงออกผ่านผู้แทนจากมลรัฐละ 2 คน ประกอบเป็นวุฒิสภา (Senate) ไม่ว่าจะมียุทธศาสตร์เล็กหรือใหญ่ และให้อำนาจของประชาชนสามารถแสดงออกผ่านทางสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีจำนวนสมาชิกตามสัดส่วนจำนวนประชากรของแต่ละมลรัฐ<sup>839</sup>

ในเรื่องของการกำหนดที่มาของสมาชิกสภาแต่ละสภานี้ ในขั้นการยกร่างรัฐธรรมนูญมีการอภิปรายถกเถียงอย่างกว้างขวางดังกล่ามาแล้วข้างต้น ทั้งนี้ เพราะแต่เดิมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งสิบสามอาณานิคม(The Articles of Confederation) นั้น แต่ละมลรัฐมีคะแนนเสียงในสภาเดียวอย่างเท่าเทียมกันไม่ว่าจะเป็นมลรัฐที่มีขนาดเล็กหรือขนาดใหญ่ ดังนั้น มลรัฐขนาดเล็กมีความประสงค์จะให้คงหลักการนี้ไว้ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ ผู้แทนของมลรัฐเล็กนำโดย William Paterson จึงได้เสนอและสนับสนุนข้อเสนอนิวเจอร์ซีย์ (New Jersey Plan)<sup>840</sup> ในขณะที่มลรัฐขนาดใหญ่สนับสนุนข้อเสนอเวอร์จิเนีย (Virginia Plan) ที่เสนอให้มีการใช้ระบบสองสภา โดยสมาชิกของทั้งสองสภาอิงตามจำนวนประชากรในแต่ละมลรัฐ แต่ในท้ายที่สุดก็มีการประนีประนอมดังที่ได้กล่าวถึงข้างต้น โดยคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญตกลงที่จะใช้ระบบสองสภาที่กำหนดที่มาของสมาชิกของสองสภาให้แตกต่างกัน โดยกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนมีจำนวนตามสัดส่วนจำนวนประชากรของแต่ละมลรัฐ ส่วน “วุฒิสภา” มีที่มาจากผู้แทน

<sup>837</sup> US Constitution Article I section 1;

“All legislative powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States, which shall consist of a Senate and House of Representatives.”

<sup>838</sup> มานิตย์ จุมปา และพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, หน้า 42 .

<sup>839</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>840</sup> Robert N. Clinton, p.903.

ของแต่ละมลรัฐ มลรัฐละ 2 คน ไม่ว่าจะเป็นมลรัฐเล็กหรือใหญ่ ทั้งนี้ ต่อมารัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 17 ได้บัญญัติให้วุฒิสภามีที่มาจากกาเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน (Popular Election)<sup>841</sup> แทนการให้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติระดับมลรัฐในการเลือกบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา<sup>842</sup>

รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 17 ได้รับการให้สัตยาบันมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 8 เมษายน ค.ศ. 1913 เนื่องด้วยแต่เดิมการเลือกสมาชิกวุฒิสภาของแต่ละมลรัฐนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐที่จะเลือกบุคคล 2 คน ให้มาทำหน้าที่เป็นสมาชิกวุฒิสภาในนามของมลรัฐ แต่ในรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 17 นี้ ได้กำหนดให้ใช้วิธีการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนกับการเลือกสมาชิกวุฒิสภา (Popular Election) โดยมีผลเป็นการแก้ไขบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา Article I Section 3<sup>843</sup> มูลเหตุสำคัญที่นำไปสู่การแก้ไขครั้งนี้ คือ เพื่อป้องกันปัญหาวิธีการเลือกสมาชิกวุฒิสภาแบบเดิมที่ให้อำนาจในการเลือกสมาชิกวุฒิสภาไว้ที่ฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐ อันเป็นช่องทางให้บุคคลหรือกิจการที่มีฐานะร่ำรวยใช้อิทธิพลอยู่เบื้องหลังฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐเพื่อให้เลือกบุคคลที่ตนต้องการให้เป็นสมาชิกวุฒิสภา อันเป็นเหตุทำให้มีการเรียกชื่อสมาชิกวุฒิสภาสหรัฐอเมริกาในขณะนั้นว่า “คลับของผู้ร่ำรวย” (Millionaire’s Club)<sup>844</sup>

ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม ได้แสดงความเห็นเกี่ยวกับอำนาจของวุฒิสภา (Senate) ตามรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาไว้ว่า “สภาซีเนตมีอำนาจที่สำคัญมากในนโยบายการต่างประเทศ ประธานาธิบดีจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาซีเนตในการแต่งตั้งเอกอัครราชทูตและกงสุลตุลาการของศาลสูงสุด รวมทั้งข้าราชการบางตำแหน่งของสหรัฐที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นมิได้กล่าวถึงการแต่งตั้งนั้นไว้ ซึ่งมีอำนาจในระยะหลัง ๆ นี้เป็นหมื่นคน ในทางการทูตนั้นประธานาธิบดีเป็นผู้ทำหน้าที่สื่อสารระหว่างประเทศแต่จะต้องได้รับสัตยาบันจากสภาซีเนตด้วยเสียงข้างมากถึงสองในสามของสมาชิกที่มาประชุม คงจำกันได้ดีถึงกรณีที่สภาซีเนตอเมริกันไม่ยอมให้สัตยาบันสนธิสัญญาแวร์

<sup>841</sup> U.S. Constitution, Amendment XVII, paragraph 1;

“ The Senate of the United States shall be composed of two Senators from each state, elected by the people thereof, for six years; and each Senator shall have one vote. The electors in each state shall have the qualifications requisite for electors of the most numerous branch of the state legislatures.”

<sup>842</sup> มานิตย์ จุมปา และพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, หน้า 43.

<sup>843</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 215.

<sup>844</sup> Linda R. Monk, The World We Live By: Your Annotated Guide to the Constitution (New York: A Stonesong Press Book, 2003).p. 234. และ John R. Vile, A Companion to the United States Constitution and Its Amendments, 3. (Connecticut: Greenwood Publishing Group, 2001). p. 205.

ชาวยุโรปภายหลังมหาสงครามโลกครั้งที่ 1 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าสภาซีเนตมีอำนาจมากเพียงไร อย่างไรก็ตาม ประธานาธิบดีมักจะทำความตกลงในเรื่องนี้ให้เป็นความตกลงของฝ่ายบริหาร (*accords executifs*) ซึ่งในทางปฏิบัติศาลสูงสุดท้ายยินยอมให้มีคุณค่าเหมือนสนธิสัญญา<sup>845</sup>

จึงสรุปได้ว่า โดยผลของพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา นับแต่ “Declaration of Independence” จนถึง “The Constitutional Convention” รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่สถาปนาสหพันธรัฐ และกำหนดองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้ง 3 องค์กร ตลอดจนรูปแบบของรัฐบาลก็ได้มีผลบังคับใช้มาจนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้ “การประนีประนอมที่ยิ่งใหญ่” (The Great Compromise) ในการประชุมเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญ ทำให้รัฐสภาของสหรัฐอเมริกา หรือ “Congress” ประกอบด้วย 2 สภา ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา จากนั้นได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งที่ 17 ในปี ค.ศ. 1913 ให้วุฒิสภามีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เพื่อป้องกันปัญหาอันเนื่องมาจากวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาแบบเดิมที่ให้อำนาจในการเลือกสมาชิกวุฒิสภาไว้ที่ฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐ (State Legislature) จึงสามารถพิจารณาเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาได้ว่าการกำหนดให้มีวุฒิสภาในฐานะสภาที่สองสำหรับการเป็นตัวแทนจากแต่ละมลรัฐในระบบสหพันธรัฐเพื่อการถ่วงดุลและตรวจสอบฝ่ายบริหารดังจะได้อธิบายต่อไป นอกจากนี้ การที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนแทนการเลือกโดยผู้แทนในสภานิติบัญญัติของมลรัฐก็เพื่อให้วุฒิสภาสามารถใช้อำนาจในการตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารได้อย่างเต็มที่และมีที่มาโดยชอบตามแนวคิดการปกครองระบบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกานั้นได้รับการยอมรับว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีประสิทธิภาพฉบับหนึ่งที่ได้รับการยกย่องขึ้นเพื่อสนองตอบเจตจำนงของปวงชนจากอดีตมาจนปัจจุบัน นับได้ว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญประสบความสำเร็จอย่างสูงในการก่อตั้งอำนาจและองค์กรผู้ใช้อำนาจสูงสุดในการปกครองสหพันธรัฐ<sup>846</sup> ที่นับว่ามีลักษณะของรัฐธรรมนูญที่พึงปรารถนา กล่าวคือ สามารถปรับเข้ากับสถานการณ์ได้เสมอ (Flexibility) มีความยืดหยุ่น (Elasticity) สามารถตีความเพื่อปรับใช้ได้กับข้อเท็จจริงทางกฎหมายรัฐธรรมนูญสมัยต่อมาได้เสมอในหลายกรณี แม้ได้ประกาศใช้เป็นระยะเวลาว่าสองร้อยปี โดยมีบทบัญญัติที่สั้นกระชับ (Brevity) ซึ่งผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ในการกำหนดหลักการแต่เพียงกว้าง ๆ ไม่กำหนดรายละเอียดปลีกย่อยมากนัก เพราะจะมีลักษณะที่ครอบคลุมข้อเท็จจริงมากมายที่อาจมีการเปลี่ยนแปลงได้เสมอ ตลอดจนมีการบังคับใช้ (Enforcement) ที่มีประสิทธิภาพเพราะมีการกำหนดองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐที่มีความเป็น

<sup>845</sup> ไพโรจน์ ชัยนาม, หน้า 306-307.

<sup>846</sup> Daniel Wit and P. Alan Dionisopoulos, p.97.

อิสระต่อกันและต่างได้รับมอบอำนาจในการบังคับการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ<sup>847</sup> ทั้งนี้ ยังอาจกล่าวได้ว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับองค์กรนิติบัญญัติหรือสภาองเกรสนี้เป็นหลักฐานในการแสดงว่า คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาเห็นว่า สภาองเกรส มีบทบาทในการเป็น “สถาปนิกของการกำหนดนโยบายแห่งสหพันธรัฐ”<sup>848</sup> ที่จะได้สร้างขึ้นใหม่ ในปี ค.ศ. 1787 โดยมีเจตนารมณ์ให้สภาองเกรสเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติที่มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น จากการที่ได้รับทราบบทเรียนของความเป็นเอกภาพและความล้มเหลวของการจัดระบบอำนาจรัฐก่อนการมีรัฐธรรมนูญฉบับลายลักษณ์อักษรฉบับนี้ โดยกำหนดให้การกระทำทางนิติบัญญัติของสภาองเกรสต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบและถ่วงดุลของประธานาธิบดี ศาลสูงแห่งสหพันธรัฐ<sup>849</sup>

#### 4.2.2 ที่มาและองค์ประกอบ

สมาชิกวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิก มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในแต่ละมลรัฐ<sup>850</sup> จำนวนมลรัฐละ 2 คน จากทั้ง 50 มลรัฐ<sup>851</sup> จึงทำให้มีจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งสิ้น 100 คน ซึ่งเป็นผลมาจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้มีการประนีประนอมแนวความคิดเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาเข้าด้วยกันในการประชุมยกร่างรัฐธรรมนูญ หรือที่รู้จักกันในนาม “The Connecticut Compromise” ซึ่งในท้ายที่สุด ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้มีมติบัญญัติให้แต่ละมลรัฐมีผู้แทนในวุฒิสภาเป็นจำนวนเท่ากัน พร้อมทั้งกำหนดให้มีหลักประกันเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญประการนี้ไว้ด้วย<sup>852</sup> โดยเจตนารมณ์ในการกำหนดให้แต่ละมลรัฐของสหรัฐอเมริกา มีผู้แทนในวุฒิสภาโดยจำนวนเท่ากันนี้ ได้มีการบัญญัติให้เป็นข้อห้ามประการหนึ่งในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมิให้เปลี่ยนแปลงเป็นประการอื่นได้ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 5<sup>853</sup> จึงมีลักษณะซึ่ง

<sup>847</sup> Ibid., pp.102-103.

<sup>848</sup> Craig R. Ducat, p. 107.

<sup>849</sup> Steven S. Smith, Jason M. Roberts and Ryan J. Vander, p. 34.

<sup>850</sup> U.S. Constitution, **Amendment XVII, paragraph 1;**

“The Senate of the United States shall be composed of two Senators from each state, **elected by the people thereof**, for six years; and each Senator shall have one vote. The electors in each state shall have the qualifications requisite for electors of the most numerous branch of the state legislatures.”

<sup>851</sup> U.S. Constitution, **Article 1 Section 3, paragraph 1.**

<sup>852</sup> Ralph A. Rossum, and G. Alan Tarr, p.113.

<sup>853</sup> **United State constitution: Article v;**

“The Congress, whenever two thirds of both houses shall deem it necessary, shall propose amendments to this Constitution, or, on the application of the legislatures of two thirds of the

ในทางวิชาการเรียกว่าเป็น “บทนิรันดร์” (Eternity Clauses)<sup>854</sup> ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญของบางประเทศในการห้ามแก้ไขเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐหรือรูปแบบการปกครองประเทศ เป็นต้น

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นสมาชิกวุฒิสภาไว้ 3 ประการ ในทำนองเดียวกันกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่คุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภานั้นมีการกำหนดไว้ในระดับที่เข้มงวดหรือสูงกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก็ด้วยเพราะคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้ผู้ที่มิประสพการณ์สูงเข้ามาทำหน้าที่สมาชิกวุฒิสภา<sup>855</sup> โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภา 3 ประการมีดังต่อไปนี้<sup>856</sup>

- (1) ต้องอายุอย่างน้อย 30 ปี
- (2) ต้องเป็นพลเมืองสหรัฐอเมริกาอย่างน้อยเป็นเวลา 9 ปี
- (3) ต้องอยู่อาศัยในมลรัฐที่สมัครรับเลือกตั้ง

คุณสมบัตินี้ไม่อาจมีการตรากฎหมายโดยรัฐสภาแห่งสหรัฐอเมริกาหรือสภาแห่งมลรัฐเพื่อมาแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ เว้นเสียแต่จะดำเนินการโดยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

การมีอายุ 30 ปี ไม่ได้นับถึงวันที่มีการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา แต่นับถึงวันที่มีการสาบานตนเข้ารับตำแหน่ง ทั้งนี้ ผู้สมัครต้องเป็นผู้ที่อยู่อาศัยในมลรัฐที่สมัครรับเลือกตั้ง ณ เวลาที่มีการสมัครรับเลือกตั้ง<sup>857</sup>

---

several states, shall call a convention for proposing amendments, which, in either case, shall be valid to all intents and purposes, as part of this Constitution, when ratified by the legislatures of three fourths of the several states, or by conventions in three fourths thereof, as the one or the other mode of ratification may be proposed by the Congress; provided that no amendment which may be made prior to the year one thousand eight hundred and eight shall in any manner affect the first and fourth clauses in the ninth section of the first article; **and that no state, without its consent, shall be deprived of its equal suffrage in the Senate.**”

<sup>854</sup> Ulrich K. Preuss, "The Implications of "Eternity Clauses", " *The German Experience. Israel Law Review* 44 (2011).pp.429-448.

<sup>855</sup> มานิตย์ จุ่มปา และพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, หน้า 51.

<sup>856</sup> U.S. Constitution, Article 1 Section 3., paragraph 3. ;

“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.”

<sup>857</sup> มานิตย์ จุ่มปา และพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, หน้า 51.

สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้น แต่เดิมเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา นั้น สมาชิกวุฒิสภาได้รับการเลือกโดยฝ่ายนิติบัญญัติของแต่ละมลรัฐ แต่ต่อมาใน ค.ศ. 1913 ได้มีการแก้ไขวิธีการได้มาโดยรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 17 ได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยประชาชนโดยตรงในแต่ละมลรัฐ วาระการดำรงตำแหน่งของวุฒิสภามีวาระ 6 ปี โดยไม่มีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งเหมือนดังเช่นกรณีของประธานาธิบดี แต่อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญกำหนดเรื่องการพ้นวาระไว้โดยไม่ให้มีการพ้นวาระพร้อมกันทั้งสภา หากแต่ให้ทยอยพ้นวาระทุก ๆ 2 ปี ในสัดส่วนจำนวน 1 ใน 3 กล่าวคือ ได้มีการจัดแบ่งสมาชิกวุฒิสภาออกเป็น 3 กลุ่ม<sup>858</sup>

ทั้งนี้ ทันที่ที่ปรากฏผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งแรก สมาชิกวุฒิสภาย่อมได้รับการจำแนกออกเป็น 3 กลุ่ม (Classes) เพื่อพ้นจากตำแหน่ง<sup>859</sup> ดังนี้

**สมาชิกวุฒิสภา กลุ่มที่ 1** พ้นจากตำแหน่งเมื่อสิ้นสุดปีที่ 2 ของการดำรงตำแหน่ง

**สมาชิกวุฒิสภา กลุ่มที่ 2** พ้นจากตำแหน่งเมื่อสิ้นสุดปีที่ 4 ของการดำรงตำแหน่ง

**สมาชิกวุฒิสภา กลุ่มที่ 3** พ้นจากตำแหน่งเมื่อสิ้นสุดปีที่ 6 ของการดำรงตำแหน่ง

การบัญญัติกลไกการพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาเช่นนี้ กล่าวได้ว่าสมาชิกวุฒิสภาเป็นจำนวน 2 ใน 3 ของสมาชิกวุฒิสภากลุ่มบุคคลชุดเดิมน้อมก้าวสู่การปฏิบัติหน้าที่ในวุฒิสภาและในสภาองเกรสสมัยประชุมหรือชุดต่อ ๆ ไปอย่างต่อเนื่อง โดยที่จะไม่ปรากฏว่าการประชุมของวุฒิสภาในสมัยใดจะเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ทั้งหมด **เช่นนี้เอง** จึงเป็นผลให้วุฒิสภาของสหรัฐอเมริกาได้รับการขนานนามว่าเป็น “สภาต่อเนื่อง” หรือ “Continuing body”<sup>860</sup> อันเป็นลักษณะสำคัญอย่างยิ่งที่สามารถลดปัญหาของระบบงานนิติบัญญัติของวุฒิสภาสหรัฐอเมริกา ให้ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>861</sup> เพราะมีสมาชิก

<sup>858</sup> United State constitution; 17<sup>th</sup> Amendment clause 2 ;

“ When vacancies happen in the representation of any state in the Senate, the executive authority of such state shall issue writs of election to fill such vacancies: Provided, that the legislature of any state may empower the executive thereof to make temporary appointments until the people fill the vacancies by election as the legislature may direct. ”

<sup>859</sup> มานิตย์ จุมปา และพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, หน้า 52.

<sup>860</sup> William Mckay and Charles W. Johnson, p.34.

<sup>861</sup> William J. Keefe and Morris S. Osgul, The American Legislative Process, 5. (New Jersey: Prentice-Hall, 1981),p.49.

วุฒิสภาจำนวนกว่า 2 ใน 3 ที่ได้มีประสบการณ์ด้านนิติบัญญัติปฏิบัติหน้าที่ในสภาชุดก่อนมาแล้ว<sup>862</sup>

ทั้งนี้ ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาว่างลงก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่ง แต่เดิมรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นอำนาจของสภาของมลรัฐที่ตำแหน่งว่างลงนั้นเลือกสมาชิกวุฒิสภามาแทนตำแหน่งที่ว่างลง แต่หากการว่างลงของตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาว่างลงในขณะที่อยู่นอกสมัยประชุมของสภาก็ให้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารมลรัฐที่จะตั้งบุคคลให้เข้ามาทำหน้าที่สมาชิกวุฒิสภาชั่วคราวจนกว่าจะถึงคราวการประชุมสภาครั้งถัดไป อย่างไรก็ตาม หลังจากที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 17 กำหนดให้ “ผู้ว่าการมลรัฐ” เป็นผู้ดำเนินการให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาแทนตำแหน่งว่างลง<sup>863</sup> ทั้งนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐอาจมอบอำนาจให้ผู้ว่าการมลรัฐในการเลือกบุคคลใดบุคคลหนึ่งให้ทำหน้าที่สมาชิกวุฒิสภาชั่วคราวได้<sup>864</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกามีเจตนารมณ์ประการสำคัญโดยการให้แต่ละมลรัฐนั้นมีสิทธิเท่ากันในการมีจำนวนสมาชิกวุฒิสภา กล่าวคือ มลรัฐละ 2 คน ไม่ว่าจะ เป็นมลรัฐที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่หรือเล็ก หรือมีจำนวนประชากรมากน้อยแค่ไหนเพียงใดก็ตามเพื่อเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในสภาของเกรสโดยไม้อาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเปลี่ยนแปลงหลักการนี้ได้ ทั้งยังได้จัดให้มีกลไกโยกย้ายให้วุฒิสภามีลักษณะเป็น “สภาต่อเนื่อง” หรือ “Continuing body” อันเป็นลักษณะสำคัญอย่างยิ่งที่สามารถลดปัญหาของระบบงานนิติบัญญัติของวุฒิสภาสหรัฐอเมริกา ให้ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับอำนาจหน้าที่และหลักเกณฑ์สำหรับการดำเนินงานของวุฒิสภาโดยละเอียดนั้นมิได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงต้องศึกษาเรื่องดังกล่าวนี้จากข้อบังคับของวุฒิสภาสหรัฐอเมริกาต่อไป

#### 4.2.3 อำนาจและหน้าที่

อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาทั้งในบทบาทด้านการพิจารณากลับกรองกฎหมายและการตรวจสอบควบคุมฝ่ายบริหารนั้นจำต้องพิจารณาบ่อเกิด ที่มา และขอบเขตของอำนาจนิติบัญญัติในภาพรวมของสภาองเกรสตามรัฐธรรมนูญ<sup>865</sup> ในเบื้องต้นอันสามารถจำแนกได้ 4 ประการด้วยกัน ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติที่มาโดยเฉพาะเจาะจงและโดยปริยาย (Enumerated and Implied powers) อำนาจนิติบัญญัติที่มาจากกรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (amendment-enforcing powers) อำนาจนิติบัญญัติที่มาจากอำนาจดั้งเดิม (Inherent powers) และอำนาจนิติบัญญัติที่มาจากสนธิสัญญา (Treaty powers) นอกจากที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว อำนาจในทาง

<sup>862</sup> Ibid., p.56.

<sup>863</sup> William McKay and Charles W. Johnson, p.121.

<sup>864</sup> มานิตย์ จุมปา และพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, หน้า 52.

<sup>865</sup> Craig R. Ducat, pp. 108-131.

นิติบัญญัติในการอื่นที่มีได้มีที่มาจากบ่อเกิด 4 ประการข้างต้น ย่อมถือว่าเป็นอำนาจของมลรัฐในการจัดให้มีกฎหมายเฉพาะต่าง ๆ เช่น เรื่องเกี่ยวกับสวัสดิการสังคม ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน หรือการสาธารณสุข เป็นต้น

(ก) อำนาจนิติบัญญัติที่มาโดยเฉพาะเจาะจงและโดยปริยาย (Enumerated and Implied powers)

อำนาจนิติบัญญัติของสภาองเกรสประเภทนี้ได้มีขึ้นโดยชัดแจ้งในรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้กำหนดให้อำนาจไว้แก่รัฐสภา จำนวน 17 ประการ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 1 ข้อ 8<sup>866</sup> ซึ่งได้ให้อำนาจในทางนิติบัญญัติ (Legislative Powers) แก่สภาองเกรสไว้อย่าง

---

<sup>866</sup> U.S. Constitution, Article 1 Section 8.;

“ The Congress shall have power to lay and collect taxes, duties, imposts and excises, to pay the debts and provide for the common defense and general welfare of the United States; but all duties, imposts and excises shall be uniform throughout the United States;

To borrow money on the credit of the United States;

To regulate commerce with foreign nations, and among the several states, and with the Indian tribes;

To establish a uniform rule of naturalization, and uniform laws on the subject of bankruptcies throughout the United States;

To coin money, regulate the value thereof, and of foreign coin, and fix the standard of weights and measures;

To provide for the punishment of counterfeiting the securities and current coin of the United States;

To establish post offices and post roads;

To promote the progress of science and useful arts, by securing for limited times to authors and inventors the exclusive right to their respective writings and discoveries;

To constitute tribunals inferior to the Supreme Court;

To define and punish piracies and felonies committed on the high seas, and offenses against the law of nations;

To declare war, grant letters of marque and reprisal, and make rules concerning captures on land and water;

To raise and support armies, but no appropriation of money to that use shall be for a longer term than two years;

To provide and maintain a navy;

กว้างขวาง ทั้งนี้ รวมถึงอำนาจในทางการอนุมัติอัตราภาษีและในการอนุมัติการใช้จ่ายงบประมาณของสหพันธรัฐ อำนาจในการประกาศสงคราม และอำนาจในทางเศรษฐกิจ เป็นการให้อำนาจสภาในการควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายบริหารประการต่าง ๆ ที่เรียกว่าเป็น “อำนาจโดยเฉพาะเจาะจง” (Enumerated powers)

นอกจากนั้น ในวรรคสุดท้ายของบทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้อำนาจสภาองเกรส ในการตราพระราชบัญญัติที่จำเป็นและเหมาะสมเพื่อส่งเสริมให้ภารกิจทั้ง 17 ประการนั้นบรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เรียกว่าบทอำนาจที่จำเป็นและเหมาะสม “Elastic clause” หรือ “Necessary and proper clause” ที่เรียกได้ว่าเป็น “อำนาจโดยปริยาย” (Implied powers) ของสภาองเกรสนั่นเอง<sup>867</sup>

บทบัญญัติดังกล่าวได้ให้อำนาจสภาองเกรสในการ “ตรารัฐบัญญัติซึ่งจำเป็นต้องมีความจำเป็นและเหมาะสมเพื่อบังคับการตามอำนาจต่าง ๆ ที่กล่าวมาในวรรคก่อน ๆ ตลอดจนอำนาจอื่นซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ให้เป็นอำนาจของรัฐบาลแห่งสหพันธรัฐหรือเป็นอำนาจของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล” อันจำต้องตีความบทบัญญัติที่ถือเป็นอำนาจโดยปริยาย

---

To make rules for the government and regulation of the land and naval forces;

To provide for calling forth the militia to execute the laws of the union, suppress insurrections and repel invasions;

To provide for organizing, arming, and disciplining, the militia, and for governing such part of them as may be employed in the service of the United States, reserving to the states respectively, the appointment of the officers, and the authority of training the militia according to the discipline prescribed by Congress;

To exercise exclusive legislation in all cases whatsoever, over such District (not exceeding ten miles square) as may, by cession of particular states, and the acceptance of Congress, become the seat of the government of the United States, and to exercise like authority over all places purchased by the consent of the legislature of the state in which the same shall be, for the erection of forts, magazines, arsenals, dockyards, and other needful buildings;--And

To make all laws which shall be necessary and proper for carrying into execution the foregoing powers, and all other powers vested by this Constitution in the government of the United States, or in any department or officer thereof.”

<sup>867</sup> Craig R. Ducat. p.109. และ Daniel Wit and P. Alan Dionisopoulos, p.296

(Implied Powers)<sup>868</sup> ทำนองเดียวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 13 ถึงครั้งที่ 16 ในกำหนดให้สภาองเกรสมีอำนาจเพิ่มเติมในลักษณะเดียวกันนั้น

ทั้งนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่า อำนาจในการตรากฎหมายของสภาองเกรสไม่ว่าในชั้นของสภาผู้แทนราษฎรหรือของวุฒิสภาสหรัฐอเมริกาได้รับการสถาปนาที่มาจากไว้ในรัฐธรรมนูญในฐานะอำนาจโดยปริยายที่มีขอบเขตอันต้องอาศัยนิติวิธีด้านการตีความรัฐธรรมนูญ (Constitutional Interpretation) ต่อไป ทั้งนี้ มีตัวอย่างในการตีความอำนาจโดยปริยายของสภาองเกรสในคดีประวัติศาสตร์ *McCulloch v. Maryland*<sup>869</sup> โดย Chief Justice Marshall ที่ได้แสดงบรรทัดฐานการตีความบทบัญญัติในเรื่องนี้จนถึงปัจจุบันว่า

“ในขณะที่อำนาจเฉพาะเจาะจงของรัฐสภา (Enumerated power) นั้นได้กำหนดอำนาจหน้าที่หรือพันธกิจของรัฐบาลกลางซึ่งได้รับมอบอำนาจสำหรับดำเนินงานให้ลุล่วงแล้วนั้น “หลักเรื่องความจำเป็นและเหมาะสม” (Necessary and proper clause) ก็ได้มีขึ้นโดยมอบอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการเลือกตีความได้ สำหรับเพื่อประโยชน์ในการบรรลุมัตถุประสงค์เช่นนั้น”<sup>870</sup>

ทั้งนี้ คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาได้มีเจตนารมณ์ในการก่อตั้งองค์กรนิติบัญญัติที่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะจัดระบบระเบียบของสหพันธรัฐที่กว้างใหญ่และหลากหลาย ดังนั้น จึงได้กำหนดให้สภาองเกรสมีอำนาจที่กว้างขวางซึ่งผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้มุ่งหมายให้สภาองเกรสอันประกอบด้วยสภาทั้งสองซึ่งเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ทรงอำนาจและประสิทธิภาพอย่างสูงสุดขององค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย<sup>871</sup>

#### ข. อำนาจนิติบัญญัติที่มาจากกรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (Amendment-enforcing powers)

สภาองเกรสได้รับมอบอำนาจทางนิติบัญญัติในทางรัฐธรรมนูญโดยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งที่ 13 ถึงครั้งที่ 15 ได้มีการบัญญัติการให้อำนาจรัฐสภาไว้ในวรรคท้ายในลักษณะเดียวกันว่า “The Congress shall have power to enforce this article by appropriate legislation” หรือ “ให้สภาองเกรสมีอำนาจในการบังคับการให้เป็นไปตามบทบัญญัติ (ของการแก้ไขเพิ่มเติม) โดยการตรากฎหมายอย่างเหมาะสม (by appropriate legislation)” ซึ่งได้มีตัวอย่างการตีความความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

<sup>868</sup> Ralph A. Rossum and Alan Tarr G, pp. 111-112.

<sup>869</sup> *McCulloch v. Maryland*, 17 U.S. 316, 4 Wheat. 316, 4 L. Ed. 579 (1819).

<sup>870</sup> Craig R. Ducat, p.109.

<sup>871</sup> Ralph A. Rossum and G. Alan Tarr, p. 111.

ของรัฐบัญญัติต่าง ๆ ว่าได้ตรารัฐขึ้นโดยชอบตามหลักการข้างต้นหรือไม่ เช่น ในคดี South Carolina v. Katzenbach ในการตรารัฐบัญญัติ Voting Rights Act 1965 ว่ารัฐสภาได้ตรารัฐขึ้นโดยมีลักษณะเป็นการตรากฎหมายอย่างเหมาะสมเพื่อบังคับการตามการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 15<sup>872</sup> หรือไม่<sup>873</sup>

### ค. อำนาจนิติบัญญัติที่มาจากอำนาจดั้งเดิม (Inherent powers)

แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจดั้งเดิม (Inherent powers) นั้นมิได้มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญจึงมีปัญหาในการตีความมากมายสำหรับสหรัฐอเมริกาซึ่งได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญหลายลักษณะอักษร อย่างไรก็ตาม ในทางวิชาการปฏิเสธไม่ได้ว่าอำนาจดังกล่าวนี้ได้มีอยู่จริงในระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหรัฐฯ เพราะศาลสูงได้ให้การยอมรับไว้ในคำพิพากษาว่าอำนาจดังกล่าวมีฐานะเป็นรากฐานอีกประการหนึ่งของอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจในทางบริหารของประธานาธิบดีด้วยเช่นกัน

ทั้งนี้ อำนาจดั้งเดิมมีที่มาจากแนวคิดที่ว่าด้วย “อำนาจอธิปไตย” ของรัฐที่ล้วนมีขึ้นสำหรับ “รัฐอธิปไตย” และสภาองเกรสในฐานะซึ่งแสดงถึงการมีอยู่ของอำนาจอธิปไตยของรัฐที่มีบทบาทเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทางนิติบัญญัตินั้น ย่อมสามารถใช้อำนาจที่มีมาแต่ดั้งเดิมนี้สำหรับการดำรงสหพันธรัฐให้คงอยู่ เช่น การรักษาความมั่นคงและบูรณภาพของเขตแดน การตรวจคนเข้าเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเกิดเหตุการณ์การก่อวินาศกรรมจากการก่อการร้ายหรือเหตุการณ์ที่ชาวโลกรู้จักกันในนามเหตุการณ์ “911” ความมีอยู่ของหลักอำนาจดั้งเดิมนี้อาจมีความเด่นชัดขึ้น<sup>874</sup>

### ง. อำนาจนิติบัญญัติที่มาจากสนธิสัญญา (Treaty powers)

สนธิสัญญาย่อมเป็นที่มาหรือบ่อเกิดของอำนาจในทางนิติบัญญัติของสภาองเกรสอีกประการหนึ่ง<sup>875</sup> ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา มาตรา 6 วรรคสอง<sup>876</sup> เพราะ

<sup>872</sup> Amendment XV

“ The right of citizens of the United States to vote shall not be denied or abridged by the United States or by any state on account of race, color, or previous condition of servitude.

The Congress shall have power to enforce this article by appropriate legislation.”

<sup>873</sup> Craig R. Ducat, p.116.

<sup>874</sup> Ibid., pp.125-127.

<sup>875</sup> Craig R. Ducat, p.128.

<sup>876</sup> U.S. Constitution, Article 6 Section 2. ;

รัฐธรรมนูญมาตรา 6 ข้อ 2 ได้บัญญัติรับรองสถานะทางรัฐธรรมนูญของสนธิสัญญาที่ได้ทำขึ้นโดยรัฐบาลกลางมีฐานะเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐ (Supreme law of the Land) ด้วย

#### 4.2.3.1 บทบาทอำนาจหน้าที่ในการกลั่นกรอง

รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาได้สร้างระบบของการเป็นผู้แทนปวงชน (representation) และกระบวนการตรากฎหมาย (Making Laws) ขึ้น ผ่านกระบวนการดำเนินงานของสภาองเกรส อันประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และประธานาธิบดี ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักการของกระบวนการตรากฎหมายหรือกระบวนการนิติบัญญัติ (Legislative process) เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาถ้อยแถลงของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ตลอดจนขั้นตอนการส่งให้ประธานาธิบดีลงนามให้ความเห็นชอบเพื่อให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป และหากประธานาธิบดีใช้อำนาจยับยั้ง (veto) ร่างรัฐบัญญัติฉบับใด แต่ละสภาย่อมสามารถยื่นยื่นร่างรัฐบัญญัติฉบับนั้นด้วยมติไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ แต่สำหรับในรายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการตรากฎหมายนั้นได้มีการกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภาเช่นเดียวกันกับข้อกำหนดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการธิการต่าง ๆ ที่มีบทบาทอย่างสูงในการพิจารณาร่างกฎหมายในระบบงานนิติบัญญัติของรัฐสภาอเมริกันโดยได้มีการกำหนดไว้เฉพาะแต่ในข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภาเท่านั้น<sup>877</sup>

รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาได้กำหนดหลักการของกระบวนการตรากฎหมายไว้แต่เพียงเบื้องต้นว่า ในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแก่สาธารณชนนั้น เกี่ยวข้องกับองค์กรสำคัญในระบบงานนิติบัญญัติ 3 ส่วนด้วยกัน ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร (The House of Representatives) วุฒิสภา (The Senate) และประธานาธิบดี (The President) ที่จำต้องได้รับการพิจารณาและให้ความเห็นชอบครบถ้วนทั้ง 3 องค์กร จึงจะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย กล่าวคือ ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาย่อมได้รับโอกาสในการชี้แจงแสดงความเห็นสำหรับการพิจารณาถ้อยแถลงร่างกฎหมายและมีมติเห็นชอบด้วยเสียงข้างมากปกติ (Simple majority vote) เพื่อเสนอร่างกฎหมายนั้นต่อประธานาธิบดีเพื่อลงนามให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป ทั้งนี้ ประธานาธิบดีมีอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายได้ (Veto) โดยฝ่ายนิติบัญญัติก็สามารถใช้อำนาจใน

---

“ This Constitution, and the laws of the United States which shall be made in pursuance thereof; and all treaties made, or which shall be made, under the authority of the United States, shall be the supreme law of the land; and the judges in every state shall be bound thereby, anything in the Constitution or laws of any State to the contrary notwithstanding.”

<sup>877</sup> Steven S. Smith, Jason M. Roberts and Ryan J. Vander, p. 27.

การยืนยันร่างกฎหมายได้เช่นกัน ด้วยวิธีการมีมติยืนยันร่างกฎหมายด้วยจำนวนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา<sup>878</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาได้สร้างกระบวนการตรารัฐบัญญัติ (Making Laws) ขึ้นผ่านกระบวนการดำเนินงานของ “สภาองเกรส” อันประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และประธานาธิบดี ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้หลักการของกระบวนการตรารัฐบัญญัติ หรือกระบวนการนิติบัญญัติ (Legislative process) ไว้แต่เพียงขั้นตอนและกระบวนการพิจารณา ถัดจากของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ตลอดจนการส่งให้ประธานาธิบดีลงนามให้ความเห็นชอบเพื่อให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป แต่สำหรับในรายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการตรา รัฐบัญญัตินั้นได้มีการกำหนดไว้ใน “ข้อบังคับการประชุม” ของแต่ละสภา<sup>879</sup> ทั้งนี้ วุฒิสภา สหรัฐอเมริกามีลักษณะในการดำเนินงานที่มีการอภิปรายถกแถลงกันอย่างถี่ถ้วนมากกว่าในสภาผู้แทนราษฎร ในเรื่องนี้ ความแตกต่างที่เป็นตัวแปรที่ส่งผลชัดเจนที่สุดนั้นได้แก่ ข้อกำหนดของ ข้อบังคับการประชุมที่ทั้งสองสภาได้กำหนดให้มีขึ้นอย่างแตกต่างกันมากกว่าหลายทศวรรษ<sup>880</sup>

แนวคิดที่ว่าด้วยกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาได้ยอมรับหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานมีพัฒนาการจากการที่สภาองเกรสมิมีมติยอมรับแนวทางปฏิบัติที่เคยปรากฏมาก่อน (Informal practices and recognized Precedents) สำหรับกำหนดเป็นแนวทางการดำเนินงานในวงงานของสภาด้วยในลักษณะเดียวกันกับข้อบังคับการประชุม (Standing rules) ของแต่ละสภาที่แต่ละสภาได้มีมติกำหนดไว้อย่างเป็นทางการตามรัฐธรรมนูญด้วย<sup>881</sup> ทั้งในประการสำคัญอาจพิจารณาได้ว่า แต่ละสภาต่างมีข้อบังคับและหลักเกณฑ์ที่มีค่าบังคับเทียบเท่าข้อบังคับการประชุมตามรัฐธรรมนูญแยกต่างหากจากกันและสามารถมีมติเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติม ตลอดจนยกเว้นการใช้บังคับได้ด้วยตามที่แต่ละสภาเห็นควร<sup>882</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในระบบงานนิติบัญญัติของวุฒิสภาสหรัฐอเมริกานั้น จากการศึกษาแล้วพบว่า มีการดำเนินงานภายใต้ “แนวทางปฏิบัติที่อยู่นอกเหนือจากที่ข้อบังคับกำหนดไว้” เป็นอันมาก ดังที่จะได้อธิบายกระบวนการเสนอและพิจารณาร่างรัฐบัญญัติโดยลำดับนับแต่การเสนอร่างรัฐบัญญัติ

<sup>878</sup> Steven S. Smith, Jason M. Roberts and Ryan J. Vander, p. 34. and Ralph A. Rossum and Alan Tarr G, p. 17.

<sup>879</sup> Steven S. Smith, Jason M. Roberts and Ryan J. Vander, p. 27.

<sup>880</sup> Ibid., p.32.

<sup>881</sup> Ibid.

<sup>882</sup> Ibid.

การพิจารณาของคณะกรรมการธิการที่เกี่ยวข้องการพิจารณาและให้ความเห็นชอบของที่ประชุมของวุฒิสภา ตลอดจนการตั้งคณะกรรมการร่วมกันระหว่างสองสภา

### ก. การริเริ่มและเสนอร่างรัฐบัญญัติ

กระบวนนิติบัญญัติของสภาองเกรสได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 1 ข้อ 7 การพิจารณาร่างรัฐบัญญัติ (Article I, Section 7)<sup>883</sup> โดยกำหนดให้ **ร่างรัฐบัญญัติที่มีผลเป็นการเพิ่มภาษีจะต้องได้พิจารณาโดยสภาผู้แทนราษฎรเป็นสภาแรก** ซึ่งย่อหมายถึงความว่า เฉพาะแต่สภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่มีสิทธิเสนอร่างรัฐบัญญัติที่มีผลเป็นการเพิ่มภาษี ส่วนวุฒิสภาที่พิจารณาในลำดับถัดไปนั้น มีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลงร่างรัฐบัญญัติและพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ เมื่อวุฒิสภาให้ความเห็นชอบร่างรัฐบัญญัตินั้นก็จะถูกนำเสนอต่อประธานาธิบดีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ<sup>884</sup> การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ร่างรัฐบัญญัติที่มีผลเป็นการเพิ่มภาษีจะต้องได้รับการพิจารณาโดยสภาผู้แทนราษฎรเป็นสภาแรกนี้ ก็ด้วยเหตุที่ว่าคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญประสงค์จะให้สภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนและเลือกตั้งบ่อย ๆ ในทุก 2 ปี ซึ่งมีความใกล้ชิดกับประชาชน ได้พิจารณาร่างรัฐบัญญัติที่จะกระทบต่อประชาชน อีกทั้งคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญยังคงตระหนักถึงวลีที่ใช้ในการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งอิสรภาพในช่วงการแยกตัวออกจากอังกฤษที่ว่า **“ไม่มีการเก็บภาษี โดยไม่มีผู้แทน” (no taxation without representation)** ซึ่งเป็นวลีที่ใช้กัน

<sup>883</sup> US Constitution: Article I, Section 7 ;

“All bills for raising revenue shall originate in the House of Representatives; but the Senate may propose or concur with amendments as on other Bills.

Every bill which shall have passed the House of Representatives and the Senate, shall, before it become a law, be presented to the President of the United States; if he approve he shall sign it, but if not he shall return it, with his objections to that House in which it shall have originated, who shall enter the objections at large on their journal, and proceed to reconsider it. If after such reconsideration two thirds of that House shall agree to pass the bill, it shall be sent, together with the objections, to the other House, by which it shall likewise be reconsidered, and if approved by two thirds of that House, it shall become a law. But in all such cases the votes of both Houses shall be determined by yeas and nays, and the names of the persons voting for and against the bill shall be entered on the journal of each House respectively. If any bill shall not be returned by the President within ten days (Sundays excepted) after it shall have been presented to him, the same shall be a law, in like manner as if he had signed it, unless the Congress by their adjournment prevent its return, in which case it shall not be a law.”

<sup>884</sup> มานิตย์ จุมปา และพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, หน้า 63-64.

มาตั้งแต่ ค.ศ. 1215 ในการบังคับให้กษัตริย์อังกฤษต้องลงนามในการจำกัดพระราชอำนาจของตนเอง ในมหาบัตร (Magna Carta)<sup>885</sup> กระนั้น แม้ในภายหลังจะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 17 ให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในแต่ละมลรัฐก็ตาม หลักการดังกล่าวก็ยังคงเดิม ในระยะเวลาที่ผ่านมา วุฒิสภาได้ใช้ความพยายามในการเลี้ยงข้อจำกัด เช่นว่านี้หลายครั้ง แต่สภาผู้แทนราษฎรก็ได้มีความพยายามในการสงวนรักษาอำนาจในทางนิติบัญญัติในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรนี้มาโดยตลอด<sup>886</sup>

สำหรับร่างรัฐบัญญัติ (Bill) ที่จะประกาศใช้เป็นกฎหมาย (Act) ได้นั้น จะต้องผ่านการพิจารณาความเห็นชอบของทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยร่างรัฐบัญญัติอื่นที่ไม่ใช่ร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับการขึ้นภาษีนั้นอาจมีการเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาพิจารณาก่อนก็ได้ ไม่จำเป็นต้องเริ่มต้นการพิจารณาที่สภาผู้แทนราษฎรเสมอไป เมื่อร่างรัฐบัญญัติผ่านการพิจารณาของทั้งสองสภาแล้วก็จะมีการนำเสนอให้ประธานาธิบดีพิจารณาต่อไป อนึ่ง สำหรับการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติในรายละเอียดนั้น รัฐธรรมนูญไม่ได้กล่าวถึงไว้เป็นผลให้แต่ละสภาต้องกำหนดรายละเอียดไว้ในข้อบังคับของสภา<sup>887</sup>

ในระบบงานนิติบัญญัติของสภาองเกรส เฉพาะแต่สมาชิกวุฒิสภาเท่านั้นที่มีสิทธิในการเสนอร่างรัฐบัญญัติต่อสภาภายในสมัยประชุม โดยกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองประเภทต่าง ๆ ที่ประสงค์จะผลักดันให้มีรัฐบัญญัติใช้บังคับเป็นกฎหมายของสหพันธรัฐย่อมต้องอาศัยสมาชิกวุฒิสภาในการเสนอต่อสภา<sup>888</sup> ทั้งนี้ คณะกรรมาธิการแต่ละคณะก็สามารถผลักดันและเสนอร่างรัฐบัญญัติได้โดยประธานคณะกรรมาธิการที่เสนอร่างรัฐบัญญัติจะเป็นผู้เสนอในนามของคณะกรรมาธิการในระบบงานนิติบัญญัติ เรียกร่างรัฐบัญญัติประเภทนี้ว่า “Committee bill”<sup>889</sup>

#### ข. การนำร่างรัฐบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมาธิการที่เกี่ยวข้อง (Referral Committee)

เมื่อได้มีการเสนอร่างรัฐบัญญัติต่อสภาแล้ว ประธานของแต่ละสภาจะส่งร่างรัฐบัญญัติต่อคณะกรรมาธิการที่มีขอบเขตอำนาจหน้าที่อันเกี่ยวข้องกับร่างรัฐบัญญัติแต่ละคณะเพื่อพิจารณาโดยคณะกรรมาธิการสามัญของวุฒิสภาสหรัฐอเมริกา ปรากฏใน Rule XXV ว่าด้วย Standing Committees ของข้อบังคับวุฒิสภา (Standing Rules of the Senate) (Revised to

<sup>885</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 64.

<sup>886</sup> Steven S. Smith, Jason M. Roberts and Ryan J. Vander, p.37.

<sup>887</sup> มานิตย์ จุมปา และพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, หน้า 64.

<sup>888</sup> Steven S. Smith, Jason M. Roberts and Ryan J. Vander., p. 213.

<sup>889</sup> Ibid., p. 214.

January 24, 2013) ซึ่งจะมีการแต่งตั้งเมื่อสภาองเกรสแต่ละชุดเริ่มการปฏิบัติหน้าที่<sup>890</sup>มีจำนวนทั้งสิ้น 16 คณะ ดังนี้

- 1) Committee on Agriculture, Nutrition, and Forestry
- 2) Committee on Appropriations
- 3) Committee on Armed Services
- 4) Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs
- 5) Committee on the Budget
- 6) Committee on Commerce, Science, and Transportation
- 7) Committee on Energy and Natural Resources
- 8) Committee on Environment and Public Works
- 9) Committee on Finance
- 10) Committee on Foreign Relations
- 11) Committee on Governmental Affairs
- 12) Committee on Health, Education, Labor, and Pensions
- 13) Committee on the Judiciary
- 14) Committee on Rules and Administration
- 15) Committee on Small Business and Entrepreneurship
- 16) Committee on Veterans' Affairs

คณะกรรมการสามัญทั้ง 16 คณะ ย่อมมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการจัดทำรายงานเสนอต่อสภาเกี่ยวกับผลการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติตลอดจนการอื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของวุฒิสภา (Standing Rules of the Senate) โดยละเอียด ในทางปฏิบัติของระบบงานทั้งสองสภาจะมีเจ้าหน้าที่ระดับสูงตำแหน่ง “Parliamentarian” ทำหน้าที่ในการทำความเข้าใจเสนอแนะต่อประธานสภาว่าควรส่งร่างรัฐบัญญัติไปยังคณะกรรมการคณะใดเพื่อพิจารณาต่อไป จึงมีข้อพิจารณาว่า ร่างรัฐบัญญัติที่ได้รับการยกร่างมาเป็นอย่างดี ย่อมเป็นผลให้ได้รับการพิจารณาส่งไปยัง

<sup>890</sup> Standing Rules of the Senate, Rule XXV Standing Committees, paragraph 1. ;

“1. The following standing committees shall be appointed at the commencement of each Congress, and shall continue and have the power to act until their successors are appointed, with leave to report by bill or otherwise on matters within their respective jurisdictions: ... ”

คณะกรรมการที่มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ได้อย่างเหมาะสม<sup>891</sup> ตามที่กำหนดไว้ข้อบังคับของวุฒิสภา (Standing Rules of the Senate) **Rule XXV**

ตัวอย่างเช่น ในกรณีของคณะกรรมการความสัมพันธ์กับต่างประเทศ (Committee on Foreign Relation) ย่อมมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการพิจารณา “ร่างรัฐบัญญัติ” อันมีสาระสำคัญเกี่ยวกับเรื่องดังต่อไปนี้<sup>892</sup>

<sup>891</sup> Steven S. Smith, Jason M. Roberts and Ryan J. Vander, p.215.

<sup>892</sup> **Standing Rules of the Senate, Rule XXV Standing Committees, 1.(j)(1).**

“Committee on Foreign Relations, to which committee shall be referred all proposed legislation, messages, petitions, memorials, and other matters relating to the following subjects:

1. Acquisition of land and buildings for embassies and legations in foreign countries.
2. Boundaries of the United States.
3. Diplomatic service.
4. Foreign economic, military, technical, and humanitarian assistance.
5. Foreign loans.
6. International activities of the American National Red Cross and the International Committee of the Red Cross.
7. International aspects of nuclear energy, including nuclear transfer policy.
8. International conferences and congresses.
9. International law as it relates to foreign policy.
10. International Monetary Fund and other international organizations established primarily for international monetary purposes (except that, at the request of the Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs, any proposed legislation relating to such subjects reported by the Committee on Foreign Relations shall be referred to the Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs).
11. Intervention abroad and declarations of war.
12. Measures to foster commercial intercourse with foreign nations and to safeguard American business interests abroad.
13. National security and international aspects of trusteeships of the United States.
14. Oceans and international environmental and scientific affairs as they relate to foreign policy.
15. Protection of United States citizens abroad and expatriation.
16. Relations of the United States with foreign nations generally.
17. Treaties and executive agreements, except reciprocal trade agreements.
18. United Nations and its affiliated organizations.
19. World Bank group, the regional development banks, and other international organizations established primarily for development assistance purposes.”.

- 1) การได้มาซึ่งที่ดินและสิ่งปลูกสร้างอาคารสถานที่สำหรับสถานเอกอัครราชทูต สถานอัครราชทูตในต่างประเทศ
- 2) เขตพรมแดนของสหรัฐอเมริกา
- 3) การดำเนินงานด้านการทูตของสหพันธรัฐ
- 4) เศรษฐกิจ การทหาร ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมในต่างประเทศ
- 5) การกักขังเงินจากต่างประเทศ
- 6) การดำเนินงานในระดับนานาชาติของ American National Red Cross และคณะกรรมการกาชาดสากล
- 7) ประเด็นเกี่ยวกับพลังงานนิวเคลียร์และนโยบายด้านการถ่ายโอนนิวเคลียร์ในระดับนานาชาติ
- 8) การประชุมระดับนานาชาติ
- 9) กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับนโยบายด้านการต่างประเทศของรัฐ
- 10) กองทุนการเงินระหว่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ ซึ่งก่อตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเงินระหว่างประเทศ
- 11) การเข้าไปเกี่ยวข้องในสถานการณ์ของต่างประเทศ (Intervention) และการประกาศสงคราม
- 12) มาตรการในการส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศและการคุ้มครองผลประโยชน์ทางธุรกิจในต่างประเทศ
- 13) ความมั่นคงของชาติและประเด็นด้านภาวะทรัสตีในระดับสากลของสหรัฐอเมริกา
- 14) ภารกิจทางทะเล สิ่งแวดล้อม และวิทยาศาสตร์ในระดับนานาชาติ อันเกี่ยวข้องกับนโยบายด้านการต่างประเทศของรัฐ
- 15) การคุ้มครองพลเมืองของสหรัฐอเมริกาในต่างประเทศ
- 16) ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกากับรัฐอื่นโดยทั่วไป
- 17) สนธิสัญญา ความตกลงระหว่างประเทศของฝ่ายบริหาร นอกเหนือจากความตกลงทางการค้าแบบต่างตอบแทน
- 18) องค์การสหประชาชาติ (United Nations) และองค์การที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของสหประชาชาติ
- 19) ธนาคารโลก (World Bank) ธนาคารเพื่อการพัฒนาระดับภูมิภาค และองค์การระหว่างประเทศอื่นที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมให้มีการพัฒนา

การพิจารณาส่งร่างรัฐบัญญัติไปยังคณะกรรมการมีข้อพิจารณาที่น่าสนใจ กล่าวคือ ร่างรัฐบัญญัติบางฉบับอาจมีสาระสำคัญเกี่ยวข้องกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการได้หลายคณะ เรียกว่า “Multiple Referral” ในวงงานสภาองเกรสในปัจจุบันมีร่างรัฐบัญญัติประมาณร้อยละ 20 ที่จะมีการพิจารณาโดยคณะกรรมการหลายคณะ<sup>893</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อในอดีต ข้อบังคับของแต่ละสภามีได้กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการไว้เป็นการเฉพาะ จึงเป็นเหตุให้ในหลายกรณีมีการเจรจาต่อรองและถกเถียงกันอย่างกว้างขวางในวงงานสภาองเกรสว่าร่างรัฐบัญญัติฉบับนั้นควรส่งไปยังคณะกรรมการคณะใด เพราะคณะกรรมการใดได้รับร่างรัฐบัญญัติไว้พิจารณาตามความประสงค์ย่อมมีผลในทางปฏิบัติของวงงานสภาเป็นการขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคณะนั้นอีกด้วย<sup>894</sup>

นอกจากนี้ การส่งร่างรัฐบัญญัติไปยังคณะกรรมการคณะใดนั้นเป็นที่สนใจอย่างมากสำหรับสมาชิกสภาผู้เสนอร่างรัฐบัญญัติ ตลอดจนกลุ่มทางการเมืองที่ผลักดันร่างรัฐบัญญัติเพราะมีผลอย่างสำคัญในอันที่ร่างรัฐบัญญัติจะได้รับการพิจารณาอย่างเหมาะสมตรงตามเจตนารมณ์ของการยกร่าง<sup>895</sup>

### ค. การจัดทำรายงานของคณะกรรมการพิจารณาศึกษาร่างรัฐบัญญัติ

เมื่อคณะกรรมการได้รับร่างรัฐบัญญัติแล้ว สามารถพิจารณาและมีมติได้ในหลากหลายแนวทางกล่าวคือ เห็นชอบด้วยกับร่างรัฐบัญญัติโดยแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมแล้วเสนอต่อที่ประชุมสภา หรือมีมติปฏิเสธโดยสิ้นเชิงโดยการไม่พิจารณาร่างรัฐบัญญัติฉบับที่ส่งมาและเสนอร่างรัฐบัญญัติฉบับใหม่ที่มีหลักการและสาระสำคัญในการทำงานเดียวกันในนามของคณะกรรมการ<sup>896</sup>

สำหรับในการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติในชั้นกรรมาธิการหรือในอนุกรรมาธิการที่คณะกรรมการได้มีมติมอบหมายให้พิจารณาร่างรัฐบัญญัติแล้วรายงานต่อคณะกรรมการ มีการดำเนินงานโดยรับทราบข้อมูลจากทั้งสมาชิกสภา เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้แทนกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง ผู้ทรงคุณวุฒิผู้เชี่ยวชาญจากภายนอก และบุคคลอื่นในวงงานนิติบัญญัติ จากนั้นคณะกรรมการจะได้พิจารณาร่างรัฐบัญญัติเป็นรายมาตรา หรือรายหมวด ทั้งนี้ คณะกรรมการอาจแก้ไขปรับปรุงร่างรัฐบัญญัติเพื่อให้ความครบถ้วนสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น แล้วมีมติด้วยเสียงข้างมากในการเสนอต่อสภาเพื่อพิจารณาต่อไป (Report to the Floor) โดยการจัดทำเป็นรายงานของคณะกรรมการที่รวบรวมข้อมูลที่สำคัญในการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติไว้ทั้งหมดตลอดจนความเห็นของคณะกรรมการเสียงข้าง

<sup>893</sup> Steven S. Smith, Jason M. Roberts and Ryan J. Vander, p.215.

<sup>894</sup> Ibid.

<sup>895</sup> Ibid.

<sup>896</sup> Ibid., p. 216.

น้อยไว้ด้วย อันได้รับการยอมรับในทางวิชาการว่า รายงานของคณะกรรมการเป็นเอกสารที่มีความสำคัญสำหรับการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเมื่อใช้บังคับเป็นกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>897</sup>

ตั้งที่ Rule XXVI Committee Procedure ของข้อบังคับของวุฒิสภาสหรัฐอเมริกาได้กำหนดไว้ถึงรายละเอียดที่จำต้องระบุไว้ในรายงานของคณะกรรมการมีสาระสำคัญที่น่าสนใจอย่างยิ่งว่า รายงานของคณะกรรมการพิจารณาศึกษาร่างรัฐธรรมนูญ (เว้นแต่ Committee on Appropriations และ Committee on the Budget) จำต้องระบุถึงรายละเอียดในประการดังต่อไปนี้<sup>898</sup>

1) การพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการในการประเมิน “ภาระทางงบประมาณภาครัฐ” ที่จะเกิดขึ้นในการจัดทำภารกิจตามร่างรัฐธรรมนูญในปีงบประมาณที่ได้จัดทำรายงาน และภาระทางงบประมาณที่จะเกิดขึ้นในปีงบประมาณถัดมาอีกเป็นจำนวน 5 ปีงบประมาณ (หรือที่จะเกิดขึ้นในระยะเวลาการจัดทำภารกิจตามที่กำหนดในร่างรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่มีระยะเวลาไม่ถึง 5 ปี) ทั้งนี้หากเป็นกรณีที่เป็นร่างรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีอากร ให้แสดงการคาดการณ์การจัดเก็บรายได้ของแผ่นดินว่ามีจำนวนเพิ่มขึ้นหรือลดลงประการใดสำหรับจะเกิดขึ้นในระยะเวลา 1 ปี และ

2) ข้อมูลเชิงเปรียบเทียบในการประเมินตามข้อ 1) ที่จัดทำขึ้นโดยคณะกรรมการเปรียบเทียบกับข้อพิจารณาหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง หรือ

<sup>897</sup> Ibid., p. 216-217.

<sup>898</sup> Standing Rules of the Senate, Rule XXVI Committee Procedure, paragraph 11. subparagraph (a).

“(a) The report accompanying each bill or joint resolution of a public character reported by any committee (except the Committee on Appropriations and the Committee on the Budget) shall contain—

(1) an estimate, made by such committee, of the costs which would be incurred in carrying out such bill or joint resolution in the fiscal year in which it is reported and in each of the five fiscal years following such fiscal year (or for the authorized duration of any program authorized by such bill or joint resolution, if less than five years), except that, in the case of measures affecting the revenues, such reports shall require only an estimate of the gain or loss in revenues for a one-year period; and

(2) a comparison of the estimate of costs described in subparagraph (1) made by such committee with any estimate of costs made by any Federal agency; or (3) in lieu of such estimate or comparison, or both, a statement of the reasons why compliance by the committee with the requirements of subparagraph (1) or (2), or both, is impracticable.”.

3) หากคณะกรรมการไม่สามารถแสดงรายละเอียดในข้อ 1) หรือ 2) หรือทั้ง 2 ประการไว้ในรายงานของคณะกรรมการพิจารณาศึกษาร่างรัฐบัญญัติได้ จำต้องแสดงเหตุผลและความจำเป็นในการไม่สามารถแสดงรายละเอียดเช่นนั้นไว้ในรายงาน

นอกจากผลทางภาระงบประมาณภาครัฐแล้ว คณะกรรมการสามัญ (เว้นแต่ Committee on Appropriations คณะเดียว) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติของวุฒิสภาสหรัฐอเมริกา ยังต้องระบุถึงรายละเอียดในการพิจารณาศึกษาด้านผลกระทบจากบทบัญญัติของร่างรัฐบัญญัติในด้าน “เศรษฐกิจ ธุรกิจการเงิน และด้านสังคม” ไว้ในรายงานของคณะกรรมการด้วย โดยหากคณะกรรมการไม่สามารถแสดงรายละเอียดดังกล่าวได้ก็จำต้องแสดงเหตุผลและความจำเป็นในการไม่สามารถแสดงรายละเอียดเช่นนั้นไว้ในรายงาน<sup>899</sup>

ในประการสำคัญ หากรายงานของคณะกรรมการมิได้จัดทำขึ้นโดยแสดงรายละเอียดตามหลักเกณฑ์ประการข้างต้นนั้น สมาชิกวุฒิสภาย่อมมีอำนาจคัดค้านเพื่อไม่ให้วุฒิสภาพิจารณาร่างรัฐบัญญัตินั้นได้<sup>900</sup>

<sup>899</sup> Standing Rules of the Senate, Rule XXVI Committee Procedure, paragraph 11 subparagraph (b).

“Each such report (except those by the Committee on Appropriations) shall also contain—

(1) an evaluation, made by such committee, of the regulatory impact which would be incurred in carrying out the bill or joint resolution. The evaluation shall include (A) an estimate of the numbers of individuals and businesses who would be regulated and a determination of the groups and classes of such individuals and businesses, (B) a determination of the economic impact of such regulation on the individuals, consumers, and businesses affected, (C) a determination of the impact on the personal privacy of the individuals affected, and (D) a determination of the amount of additional paperwork that will result from the regulations to be promulgated pursuant to the bill or joint resolution, which determination may include, but need not be limited to, estimates of the amount of time and financial costs required of affected parties, showing whether the effects of the bill or joint resolution could be substantial, as well as reasonable estimates of the recordkeeping requirements that may be associated with the bill or joint resolution; or

(2) in lieu of such evaluation, a statement of the reasons why compliance by the committee with the requirements of clause (1) is impracticable. ”

<sup>900</sup> Standing Rules of the Senate, Rule XXVI Committee Procedure, paragraph 11 subparagraph (c).

ในกระบวนการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติของสภาองเกรสนั้น ถือเป็นกระบวนการนิติบัญญัติที่กระชับและประหยัดระยะเวลาในการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติทั้งยังเป็น การที่ประชุมสภาจะได้พิจารณาและแสดงความคิดเห็นในการแก้ไขเพิ่มเติมต่อร่างรัฐบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาอย่างเข้มข้นโดยคณะกรรมการมา แล้ว นอกจากนี้ ในรายงานของคณะกรรมการ สามีญที่พิจารณาร่างรัฐบัญญัติที่เสนอต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณา ยังได้มีการแสดงถึงรายละเอียดที่เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณา และให้ความเห็นชอบร่างรัฐบัญญัติอย่างสูงอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การแสดงรายละเอียดด้านการประเมินผลกระทบทั้งทาง “ภาระของงบประมาณภาครัฐ” และ “ผลกระทบของบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามร่างรัฐบัญญัติทั้งในด้านเศรษฐกิจ ธุรกิจการเงิน และด้านสังคม”

ภายหลังจากที่คณะกรรมการได้พิจารณาร่างรัฐบัญญัติและได้จัดทำรายงานของคณะกรรมการเสนอต่อวุฒิสภาแล้วในวาระถัดไป จะมีการบรรจุในระเบียบวาระที่เรียกว่า “Legislative Calendar” เพื่อจะได้เข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมวุฒิสภาต่อไป โดยการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติในที่ประชุมวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกา นั้น มีข้อที่น่าสนใจคือการอภิปรายสามารถกระทำได้อย่างกว้างขวางและไม่มีข้อจำกัดด้านระยะเวลา เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายหรือข้อบังคับการประชุมจำกัดเวลาการอภิปรายไว้ เพื่อให้ที่ประชุมวุฒิสภาสามารถพิจารณากลับกรองร่างรัฐบัญญัติได้อย่างละเอียดถี่ถ้วน จนเป็นผลให้สมาชิกวุฒิสภาหรือกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองบางกลุ่มใช้เป็นเครื่องมือสำหรับการยืดระยะเวลาการอภิปรายไปได้อย่างไม่รู้จบสิ้นเพื่อขัดขวางไม่ให้วุฒิสภาได้รับความเห็นชอบ เป็นกระบวนการที่มีศัพท์เฉพาะเรียกว่า “Filibuster” อย่างไรก็ตาม ระบบงานนิติบัญญัติของวุฒิสภาสหรัฐอเมริกาจะมีธรรมเนียมปฏิบัติหรือแนวทางปฏิบัติอื่น ๆ นอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมได้บัญญัติไว้ อีกทั้งระบบงานนิติบัญญัติของวุฒิสภายังมีแนวทางปฏิบัติที่มีสภาบังคับสำหรับการจำกัดระยะเวลาการอภิปรายได้ในหลายแนวทางด้วยกัน ดังจะกล่าวในบทวิเคราะห์ว่าด้วยประสิทธิภาพของวุฒิสภาสหรัฐอเมริกา

### ง. การพิจารณาการแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐบัญญัติ (The Amending Process) ที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว

กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐบัญญัตินับเป็นหัวใจสำคัญของการพิจารณากลับกรองกฎหมายของที่ประชุมวุฒิสภา เมื่อร่างรัฐบัญญัติได้เข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมวุฒิสภาย่อมเป็น

---

“(c) It shall not be in order for the Senate to consider any such bill or joint resolution if the report of the committee on such bill or joint resolution does not comply with the provisions of subparagraphs (a) and (b) on the objection of any Senator.”

โอกาสที่สมาชิกวุฒิสภาที่มีได้ปฏิบัติหน้าที่ในคณะกรรมการธิการที่พิจารณาร่างรัฐบัญญัติแต่ละฉบับจะแสดงบทบาทในการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขเนื้อหาของร่างรัฐบัญญัตินั้นได้<sup>901</sup>

เมื่อร่างรัฐบัญญัติได้เข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมแล้ว จะเริ่มกระบวนการพิจารณากลับกรองจากการชี้แจงของประธานคณะกรรมการที่ได้พิจารณาร่างรัฐบัญญัตินั้นต่อที่ประชุมวุฒิสภา โดยจะมีการแสดงสาระสำคัญเกี่ยวกับเจตนารมณ์และสาระสำคัญของร่างรัฐบัญญัติ กฎหมายที่เกี่ยวข้องอันใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น และข้อมูลด้านการพัฒนากฎหมายที่จำเป็นและพึงปรารถนา ตลอดจนประเด็นปัญหาสำคัญที่ยังมีการโต้แย้งกันอยู่ในร่างรัฐบัญญัติ การรายงานนี้จะเป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับการอภิปรายแสดงความคิดเห็นของสมาชิกวุฒิสภาต่อไป การที่ประธานกรรมการธิการต้องชี้แจงร่างรัฐบัญญัติสาระสำคัญทั้งหมดที่กล่าวมานั้นเป็นไปตามประเพณีและแนวทางปฏิบัติของระบบงานรัฐสภาทั้งสิ้น<sup>902</sup>

การแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐบัญญัติในขั้นแรกที่จะได้รับการพิจารณาโดยที่ประชุมคือ การแก้ไขที่ปรากฏตามความเห็นของคณะกรรมการธิการที่ได้พิจารณาร่างรัฐบัญญัติ ร่างรัฐบัญญัติที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยคณะกรรมการและรายงานต่อที่ประชุมนี้ จะมีการจัดพิมพ์ขึ้นเรียกว่า **“The bill as reported”** ในขณะที่สมาชิกวุฒิสภาได้อภิปรายถึงร่างรัฐบัญญัติที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมเรียกว่า **“The first amendment”** สมาชิกวุฒิสภาก็สามารถเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของร่างรัฐบัญญัติที่คณะกรรมการธิการปรับแก้ไขได้เรียกว่า **“The second amendment”** อันจะได้รับการลงมติจากที่ประชุมก่อน จากนั้นที่ประชุมจะได้ลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมการนั้น ทั้งนี้ ภายหลังจากการลงมติดังกล่าว สมาชิกวุฒิสภาอาจเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของส่วนอื่นที่คณะกรรมการไม่ได้แก้ไขเพิ่มเติมความแห่งร่างรัฐบัญญัติต่อไป<sup>903</sup>

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติของวุฒิสภา การเสนอร่างรัฐบัญญัติสามารถกระทำโดยเลียงการเสนอต่อคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องได้โดยอาศัยเทคนิควิธีที่หลากหลาย เพราะว่าข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกาไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการเสนอการแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของร่างรัฐบัญญัติไว้ ในวุฒิสภาก็จะมีการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐบัญญัติใด ๆ ที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของที่ประชุมได้แม้จะไม่มี ความเกี่ยวข้องกันก็ตาม เรียกว่าสามารถเสนอญัตติเป็น **“Nongermane amendments”** อันเป็นช่องทางที่สมาชิกวุฒิสภาจะเสนอร่างรัฐบัญญัติของตนต่อที่ประชุมได้ ทว่าอาจไม่ได้รับเสียงข้างมากในที่ประชุมวุฒิสภาให้สามารถกระทำ

<sup>901</sup>Valerie Heitshusen, "The Legislative Process on the Senate Floor: An Introduction,"(2014). p.11.

<sup>902</sup> Ibid.

<sup>903</sup> Ibid.

เช่นนั้น<sup>904</sup> หรือเมื่อวุฒิสภาลงมติยุติการอภิปราย (Invoke a cloture) หรือมีการใช้กลไกของข้อตกลงเอกฉันท์ (Unanimous consent agreement) ย่อมไม่อาจใช้วิธีการเช่นที่กล่าวมาได้<sup>905</sup>

จากนั้นเมื่อทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้รับโอกาสในการชี้แจงแสดงความคิดเห็นสำหรับการพิจารณาการร่างกฎหมายและมีมติเห็นชอบด้วยเสียงข้างมากปกติ (Simple majority vote) เพื่อเสนอร่างกฎหมายนั้นต่อประธานาธิบดีเพื่อลงนามให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

#### จ. กระบวนการให้ความเห็นชอบและยับยั้งร่างรัฐบัญญัติของประธานาธิบดี

กระบวนการให้ความเห็นชอบและยับยั้งร่างรัฐบัญญัติของประธานาธิบดีนั้น ภายหลังจากที่ทั้งสองสภาได้พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างรัฐบัญญัติแล้ว จำต้องเสนอร่างรัฐบัญญัตินั้นต่อประธานาธิบดี เพื่อประธานาธิบดีจะได้พิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในร่างรัฐบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภามาแล้ว โดยหากประธานาธิบดีให้ความเห็นชอบและลงนามแล้วกฎหมายนั้นย่อมมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายอย่างไรก็ตาม **กรณีที่ประธานาธิบดีพิจารณาแล้วไม่เห็นชอบกับร่างรัฐบัญญัติใดภายใน 10 วัน ย่อมถือว่าประธานาธิบดีใช้อำนาจยับยั้งร่างรัฐบัญญัติ (Veto) ซึ่งจะส่งผลให้มีการส่งคืนร่างรัฐบัญญัตินั้นไปยังสภาที่เริ่มต้นพิจารณาร่างรัฐบัญญัตินั้น** เพื่อให้มีการพิจารณาทบทวนอีกครั้ง พร้อมกับคำคัดค้านของประธานาธิบดี ซึ่งในการพิจารณาทบทวนนั้น หากสภาจะมีมติเห็นชอบร่างรัฐบัญญัตินั้นจะต้องอาศัยเสียง 2 ใน 3 ของสมาชิกสภาสำหรับการยืนยันร่างรัฐบัญญัติ ทั้งนี้ ในการพิจารณาทบทวนของสภาอาจมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างรัฐบัญญัติเพื่อให้เป็นที่ยอมรับของประธานาธิบดีได้<sup>906</sup>

ประธานาธิบดีมีเวลา 10 วัน นับแต่ได้รับร่างรัฐบัญญัติในการพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ โดยระยะเวลา 10 วันนี้ ไม่นับรวมวันอาทิตย์ โดยหากประธานาธิบดีไม่ดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับร่างรัฐบัญญัติที่มีการนำเสนอจนระยะเวลาล่วงพ้น 10 วันไป ร่างรัฐบัญญัตินั้นจะถูกนำไปประกาศใช้เป็นกฎหมายโดยอัตโนมัติ อย่างไรก็ตาม หากเป็นช่วงระยะเวลาปลายสมัยประชุมและประธานาธิบดีไม่ดำเนินการใด ๆ ภายใน 10 วันหลังจากที่ได้รับร่างรัฐบัญญัติและระยะเวลา 10 วันได้สิ้นสุดลงภายหลังจากที่สภาองเกรสได้ปิดสมัยประชุมไปแล้ว กรณีย่อมถือว่าประธานาธิบดีใช้สิทธิยับยั้งร่างรัฐบัญญัติที่เรียกว่า “Pocket Veto” ซึ่งถือว่าเป็นการยับยั้งเด็ดขาด เพราะไม่มีการส่งคืนให้สภาพิจารณา เนื่องจากสภาได้สิ้นสุดสมัยประชุมไปแล้ว (Adjournment)<sup>907</sup> สภาองเกรสย่อมไม่อยู่ในวิสัยที่จะยืนยันร่างรัฐบัญญัติที่ประธานาธิบดีใช้อำนาจยับยั้งได้อีกต่อไป

<sup>904</sup> Steven S. Smith, Jason M. Roberts and Ryan J. Vander, p.218.

<sup>905</sup> Valerie Heitshusen, p.12.

<sup>906</sup> มานิตย์ จุ่มปา และพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, หน้า 65.

<sup>907</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 64-65.

ดังนั้น เมื่อสภาคองเกรสได้ปิดสมัยประชุมสภาไปแล้ว หากประธานาธิบดีคัดค้าน (veto) ร่างรัฐบัญญัติใด ๆ หรือไม่ส่งร่างรัฐบัญญัติกลับคืนไปยังรัฐสภา ร่างรัฐบัญญัตินั้น ๆ ย่อมเป็นอันตกไป<sup>908</sup>

ในเรื่องการใช้อำนาจยับยั้งของประธานาธิบดีนี้ เมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในลักษณะที่ว่า การให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบนั้นต้องกระทำต่อร่างรัฐบัญญัติทั้งฉบับที่เสนอให้ประธานาธิบดี แต่อย่างไรก็ตาม ในปี ค.ศ. 1996 รัฐสภาได้ให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีในการที่จะยับยั้งร่างรัฐบัญญัติเป็นบางมาตราหรือบางส่วน ซึ่งเรียกการให้อำนาจนี้แก่ประธานาธิบดีว่า "The Line-Item Veto" ซึ่งประธานาธิบดี Clinton ได้ใช้อำนาจนี้ถึง 82 ครั้ง หนึ่ง มีการเสนอเรื่องให้ศาลฎีกาพิจารณาว่า การที่ให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีที่จะยับยั้งร่างรัฐบัญญัติเป็นบางส่วนนี้ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งศาลฎีกาวินิจฉัยว่าไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญให้อำนาจประธานาธิบดีไว้แต่เฉพาะการให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐบัญญัติทั้งฉบับเท่านั้น<sup>909</sup>

ใน คดี Clinton v. City of New York, 524 U.S. 417 (1998) มีข้อเท็จจริงโดยย่อว่า รัฐสภาได้ตรารัฐบัญญัติที่ชื่อว่า The Line-Item Veto Act ให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีที่จะยับยั้งส่วนใดส่วนหนึ่งของร่างรัฐบัญญัติ แทนที่จะยับยั้งร่างรัฐบัญญัติทั้งฉบับ City of New York ซึ่งได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจนี้ของประธานาธิบดีนำเสนอคดีสู่การพิจารณาของศาลสูงหรือ ศาลฎีกาแห่งสหรัฐได้มีคำพิพากษาโดยสรุปว่า รัฐสภาไม่มีอำนาจในการตรารัฐบัญญัติเช่นนี้ เพื่อให้อำนาจแก่ประธานาธิบดี เพราะจะเป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ประธานาธิบดีให้ความเห็นชอบหรือยับยั้งร่างรัฐบัญญัติทั้งฉบับ มิใช่แต่เฉพาะเพียงส่วนใดส่วนหนึ่ง<sup>910</sup>

อนึ่ง นอกเหนือไปจากการที่รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีในการยับยั้งร่างรัฐบัญญัติแล้ว รัฐสภาได้ประยุกต์ใช้หลักการเดียวกันนี้ในการที่รัฐสภาสงวนอำนาจในการให้ความเห็นชอบกฎหมายที่ออกโดยหน่วยงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งเกิดขึ้นในช่วง New Deal ซึ่งมีการตรากฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหารจำนวนมาก ซึ่งการใช้อำนาจของรัฐสภาเช่นนี้ก็เกิดประเด็นขึ้นสู่การพิจารณาของศาลฎีกา ดังที่ปรากฏในคดี Immigration and Naturalization Service v. Chadha, 462 U.S. 919 (1983) ประเด็นที่สำคัญที่ศาลพิจารณา คือ กฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภาแล้วมีการสงวนอำนาจในการยับยั้งการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารนั้น ขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจหรือไม่ ในการนี้ ศาลฎีกาเห็นว่าการใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภานั้นต้องเป็นการใช้

<sup>908</sup> Steven S. Smith, Jason M. Roberts and Ryan J. Vander, p.37.

<sup>909</sup> มานิตย์ จุมปา และพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, หน้า 67.

<sup>910</sup> เรื่องเดียวกัน.

โดยสภาทั้งสอง คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาด้วยกัน และมีการลงนามโดยประธานาธิบดี ดังนั้น การที่ฝ่ายนิติบัญญัติทรงไว้ซึ่งอำนาจในการยับยั้งเช่นนี้เป็นการปฏิเสธสิทธิในการยับยั้งที่รัฐธรรมนูญมอบให้เป็นของประธานาธิบดีที่จะมีส่วนในกระบวนการนิติบัญญัติ จึงเป็นการละเมิดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ<sup>911</sup>

#### 4.2.3.2 บทบาทอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ

บทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาสหรัฐอเมริกาในการตรวจสอบฝ่ายบริหารนั้น โดยส่วนใหญ่จะเป็นบทบาทในลักษณะการตรวจสอบและถ่วงดุลกับประธานาธิบดีซึ่งมีสถานะตามรัฐธรรมนูญเป็นประมุขของสหพันธรัฐและหัวหน้าฝ่ายบริหาร ดังนั้นในส่วนนี้จึงต้องอธิบายของเขตอำนาจหน้าที่ของประธานาธิบดี และบทบาทอำนาจหน้าที่ที่วุฒิสภาสามารถกระทำเพื่อตรวจสอบฝ่ายบริหารได้ ทั้งในลักษณะที่เป็นอำนาจของสภาองเกรสและที่เป็นอำนาจของวุฒิสภาสหรัฐอเมริกาโดยแท้

รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา มาตรา 2 ข้อ 1 ได้กำหนดให้ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกามีอำนาจในทางบริหารไว้อย่างชัดเจนไว้แต่เพียงว่า “อำนาจบริหารประเทศเป็นของประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกา...”<sup>912</sup> โดยไม่ได้ระบุรายละเอียดว่า ประธานาธิบดีมีอำนาจในทางบริหารโดยสามารถออกกฎ คำสั่ง หรือประกาศใด ๆ ไว้ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม นอกจากการเสนอร่างรัฐบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของสภาองเกรสที่ต้องผ่านกระบวนการพิจารณากลับกรองที่ซับซ้อนยาวนาน ทั้งต้องผ่านกระบวนการเจรจาต่อรองทางการเมืองมากมาย ประธานาธิบดีก็ได้ดำเนินนโยบายโดยอาศัยการออกคำสั่งหรือกฎเกณฑ์ที่มีสภาพบังคับในรูปแบบต่าง ๆ ที่สามารถกระทำได้โดยอาศัยการตีความอำนาจของประธานาธิบดี ตามรัฐธรรมนูญฯ

การตีความอำนาจของประธานาธิบดีตามรัฐธรรมนูญที่มีได้กำหนดรายละเอียดและวิธีการไว้ อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญทำให้เกิดสภาพปัญหาด้านการกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจของประธานาธิบดี ความคลุมเครือของรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้ทำให้เกิดพลวัตของการตรวจสอบและถ่วงดุลกันของสภาองเกรสและประธานาธิบดีมาโดยตลอด<sup>913</sup> กระนั้นก็ดี มีการอธิบายว่าอำนาจของประธานาธิบดีนั้นว่ามีลักษณะเป็น “the power to persuade, rather than the power to

<sup>911</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 67-68.

<sup>912</sup> US Constitution: Article II, Section 1 ;

“The executive power shall be vested in a President of the United States of America. He shall hold his office during the term of four years, and, together with the Vice President, chosen for the same term, be elected, as follows: ...”

<sup>913</sup> Steven S. Smith, Jason M. Roberts and Ryan J. Vander, pp. 267-268.

command”<sup>914</sup> อันหมายความว่าอำนาจของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาเป็นอำนาจในการชักจูงองค์กรฝ่ายต่าง ๆ ให้คล้อยตามแนวนโยบายที่ฝ่ายบริหารได้เสนอไม่ได้เป็นอำนาจในเชิงสั่งการ

ประธานาธิบดีสามารถดำเนินนโยบายภาครัฐได้โดยอาศัยแนวทางหลัก 2 แนวทางได้แก่ การเสนอร่างรัฐบัญญัติที่ต้องอาศัยการพิจารณาและความเห็นชอบจากสภาองเกรสในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ หรือการใช้แนวทางที่เรียกว่าเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียว (Unilateral powers) ในรูปแบบต่าง ๆ<sup>915</sup> โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา มาตรา 2 ในลักษณะที่เรียกว่าเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียว (Unilateral powers) อันไม่จำเป็นต้องผ่านการให้ความเห็นชอบขององค์กร ฝ่ายอื่นได้ ในหลายรูปแบบ ได้แก่ Executive agreements, Proclamations, National security directive หรือ Memoranda<sup>916</sup> ดังนั้น คำสั่งทางบริหารของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาจึงเกิดขึ้นโดยผลของการตีความบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาว่าประธานาธิบดีสามารถกระทำเช่นนั้นได้และมีสถานะทางรัฐธรรมนูญที่มีสภาพบังคับผูกพันองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับสาระสำคัญของคำสั่งทางบริหารฉบับนั้น

นอกจากนี้ ได้ปรากฏการอธิบายขอบเขตของอำนาจประธานาธิบดีในลักษณะที่ตรงกันข้ามกับการอธิบายข้างต้น กล่าวคือ ดังที่ **John Locke** ได้มีการอธิบายว่า การใช้อำนาจทางบริหารของประธานาธิบดี (Prerogative power) เป็นดุลยพินิจโดยแท้ในอันที่จะกระทำสิ่งใดเพื่อประโยชน์สาธารณะแม้ไม่มีกฎหมายใดให้อำนาจไว้เป็นลายลักษณ์อักษร หรือในบางกรณีหากจำเป็นก็อาจกระทำการขัดต่อกฎหมายลายลักษณ์อักษรได้ การอธิบายขอบเขตอำนาจในลักษณะนี้มีการอธิบายต่อมาอีกว่า ในภาวะที่มีความจำเป็นเร่งด่วนหรือพิบัติภัยอันใกล้จะถึง ประธานาธิบดีมีความชอบธรรมที่จะใช้อำนาจฝ่ายเดียวในลักษณะใด ๆ เพื่อประโยชน์ของสหพันธรัฐได้ และหากจำเป็นอย่างยิ่งก็สามารถกระทำการผิดไปจากที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ก็ได้เพื่อเหตุผลของประเทศ หรือ “Reason of State” ในอดีต ประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาที่ได้เคยใช้อำนาจทางบริหารตามแนวคิดนี้ ได้แก่ ประธานาธิบดี **Abraham Lincoln** ในยุคที่มีสงครามกลางเมืองเกิดขึ้นในช่วงปี ค.ศ. 1861 ซึ่งได้กระทำการหลายประการโดยมิได้ขอความเห็นชอบจากสภาองเกรสตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ<sup>917</sup>

<sup>914</sup> Craig R. Ducat, p. 260.

<sup>915</sup> James P. Pfiffner and Roger H. Davidson, *Understanding the Presidency*, 4. (New York: Pearson Longman, 2007).p. 367.

<sup>916</sup> Ibid, pp. 367-368.

<sup>917</sup> Craig R. Ducat, pp. 192-193.

ดังเช่น การใช้อำนาจของประธานาธิบดี โดนัลด์ ทรัมป์ ในปลายปี ค.ศ. 2016 ถึงต้นปี ค.ศ. 2017 ในช่วงต้นของการเข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดี ได้ใช้อำนาจในการออกคำสั่งทางบริหารอันก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง และตั้งข้อคำถามถึงขอบเขตและแนวทางการตรวจสอบการใช้อำนาจออกคำสั่งทางบริหารของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา ประกอบกับรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาที่มีความคลุมเครือ (Ambiguity) ทำให้เกิดสภาพปัญหาด้านการกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจของประธานาธิบดี เพราะคำสั่งทางบริหารของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาได้เกิดขึ้นโดยผลของการตีความบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาว่าประธานาธิบดีสามารถกระทำเช่นนั้นได้ และมีสถานะทางรัฐธรรมนูญที่มีสภาพบังคับผูกพันองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้อง กับสาระสำคัญของคำสั่งทางบริหารฉบับนั้น<sup>918</sup> ความคลุมเครือของรัฐธรรมนูญในลักษณะนี้ทำให้เกิดพลวัตของการตรวจสอบและถ่วงดุลกันของสภาองเกรสและประธานาธิบดีมาโดยตลอด<sup>919</sup>

นอกจากนี้ จากการศึกษาได้พบว่า การใช้อำนาจของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาในยุคปัจจุบันนิยมขับเคลื่อนนโยบายทางบริหารผ่านการใช้อำนาจฝ่ายเดียว (Unilateral power) ในการออกเป็นคำสั่งมากกว่าอาศัยวิธีการเจรจาต่อรองหรือประนีประนอมกับองค์กรอื่น ๆ เช่น สภาองเกรส และกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง การใช้อำนาจฝ่ายเดียวของประธานาธิบดีสามารถใช้ได้อย่างคล่องตัวในลักษณะการดำเนินนโยบายไปก่อนและหากมีแรงต้านในภายหลังแล้วจึงแก้ไขปัญหานั้นเป็นรายกรณี ทั้งจากการตรวจสอบถ่วงดุลตามกลไกการดำเนินงานของสภาองเกรส และการที่ศาลฎีกามีคำพิพากษาเพิกถอน ดังนั้น “**ตราบที่ไม่มีองค์กรที่มีอำนาจอื่นดำเนินการคัดค้านได้สำเร็จ คำสั่งของฝ่ายบริหารก็ยังคงดำรงอยู่ตราบนั้น**”<sup>920</sup>

บทบาทของประธานาธิบดีในการจัดให้มีนโยบายภาครัฐ (Policy making) มีขอบเขตมากยิ่งขึ้นในศตวรรษที่ 20 จากการที่สภาองเกรสได้ให้ความเห็นชอบในการมอบอำนาจให้แก่ประธานาธิบดีและหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารมากยิ่งขึ้น ประกอบกับประธานาธิบดีได้ใช้กลไกในการออกคำสั่งทางบริหารในการกำหนดกฎเกณฑ์และแนวทางด้านนโยบายภาครัฐโดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาและให้ความเห็นชอบของสภาองเกรสอีกด้วย แม้โดยหลักการแล้วคำสั่งทางบริหารที่ประธานาธิบดีได้จัดให้มีขึ้นนั้นก็ต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย แต่ฝ่ายบริหารมักใช้กลไกของการออกคำสั่งทางบริหารสำหรับเป็นข้อได้เปรียบทางการเมืองและเจรจาต่อรองกับสภาองเกรส<sup>921</sup> จนนำไปสู่สภาพปัญหาที่พบบ่อยครั้งจนต้องเข้าสู่การพิจารณาของ

<sup>918</sup> Steven S. Smith, Jason M. Roberts and Ryan J. Vander Wielen, pp. 367-368.

<sup>919</sup> Ibid., pp. 267-268.

<sup>920</sup> James P. Pfiffner and Roger H. Davidson, pp. 370-371.

<sup>921</sup> Steven S. Smith, Jason M. Roberts and Ryan J. Vander Wielen, p. 268.

ศาลฎีกาสหรัฐฯ และสภาคองเกรสในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติจำต้องดำเนินบทบาทในการควบคุมฝ่ายบริหารมากยิ่งขึ้น ถึงในระดับที่ตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายระดับอนุบัญญัติของหน่วยงานภาครัฐ<sup>922</sup>

จากการศึกษาพบว่า แนวโน้มการออกคำสั่งทางบริหารของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา นับแต่ปลายศตวรรษที่ 19 จนถึงปัจจุบัน พิจารณาได้ว่าการขยายขอบเขตการออกคำสั่งมากยิ่งขึ้น ในประการสำคัญคือ แนวคิดที่ว่า การออกคำสั่งทางบริหารของประธานาธิบดีย่อมอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายมีแนวโน้มลดน้อยถอยลงพร้อมกับการที่ขอบเขตการใช้อำนาจในการออกคำสั่งทางบริหารของประธานาธิบดีมีมากยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ<sup>923</sup> ทั้งนี้สภาคองเกรสไม่มีบทบาทในการทักท้วงหรือตรวจสอบการออกคำสั่งทางบริหารในกรณีใด ย่อมมีผลให้อำนาจทางบริหารของประธานาธิบดีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งได้รับการตีความขยายขอบเขตออกไปสำหรับเรื่องนั้น แม้แต่องค์กรทางตุลาการเอง โดยเฉพาะศาลฎีกาสหรัฐฯ ก็มีคำพิพากษาในหลายคดีที่สนับสนุนการดำเนินงานของฝ่ายบริหารว่ามีได้กระทำโดยชัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายอย่างชัดแจ้ง ทำให้ขอบเขตการใช้อำนาจของประธานาธิบดีในการจัดให้มีนโยบายสาธารณะมีแนวโน้มที่ยืดหยุ่นคล่องตัวมากยิ่งขึ้น จนพิจารณาได้ว่า **“คำสั่งทางบริหารของประธานาธิบดี คือ เครื่องมือสำคัญสำหรับขยายขอบเขตอำนาจทางบริหาร”** ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอยู่เองที่สภาคองเกรสในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติต้องมีบทบาทในการควบคุมมากยิ่งขึ้นโดยอาศัยกลไกทางรัฐธรรมนูญและทางการเมือง เพื่อตรวจสอบและถ่วงดุลกับองค์กรฝ่ายบริหาร และบทบาทของวุฒิสภาในการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจทางบริหารของประธานาธิบดีก็ได้มีมากยิ่งขึ้นโดยลำดับ

สภาคองเกรสในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติสามารถควบคุมฝ่ายบริหารได้โดยอาศัยกลไกทางรัฐธรรมนูญและทางการเมือง เพื่อตรวจสอบและถ่วงดุลกับองค์กรฝ่ายบริหารในการออกคำสั่งทางบริหารและในการกระทำอื่น ๆ จากการศึกษาค้นคว้ากลไกการตรวจสอบถ่วงดุลขององค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในระบบการเมืองของสหรัฐอเมริกา นั้นเป็นไปอย่างเข้มข้นและมีประสิทธิภาพ อันทำให้ขอบเขตของการใช้อำนาจประธานาธิบดีที่ค่อนข้างคลุมเครือ นั้นเด่นชัดยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะบทบาทขององค์กรตุลาการ สำหรับ **“สภาคองเกรส”** นั้นก็ได้ใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติในการเสนอร่างกฎหมายที่มีผลเป็นการหักล้างการดำเนินนโยบายหรือการใช้อำนาจการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณในการตั้งงบประมาณสำหรับการดำเนินการตามนโยบายนั้น ๆ ของฝ่ายบริหารได้<sup>924</sup> ดังนั้น นอกจากอำนาจของฝ่ายตุลาการโดยเฉพาะศาลฎีกาสหรัฐฯ ที่จะได้มีคำพิพากษาเรื่อง

<sup>922</sup> Ibid.

<sup>923</sup> Ibid., p. 271.

<sup>924</sup> James P. Pfiffner and Roger H. Davidson, p. 371.

ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการดำเนินงานฝ่ายบริหารแล้ว ตามหลักการตรวจสอบและถ่วงดุล ในระบบการเมืองของสหรัฐอเมริกา วุฒิสภาในฐานะส่วนหนึ่งของสภาคองเกรสก็ได้มีบทบาทใน อันที่จะถ่วงดุลและตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารตามหลักการดังกล่าวได้อีกด้วย

สภาคองเกรสสามารถดำเนินบทบาทในการตรวจสอบถ่วงดุลกับฝ่ายบริหาร โดยอาศัยวิธีการต่าง ๆ สำหรับใช้ในกรณีการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจออกคำสั่งทางบริหาร ของประธานาธิบดีได้ ทั้งในการพิจารณาและอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (Power of Purse) กลไกของคณะกรรมการสภา (Committees) การแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่ง (Presidential Nomination) การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) การให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญา และการติดตามตรวจสอบ (Oversight) ดังจะกล่าวในรายละเอียด ต่อไปนี้

(ก) การพิจารณาและอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (Power of Purse)

โดยเป็นที่ทราบดีว่าการดำเนินงานตามนโยบายภาครัฐของฝ่ายบริหาร ในด้านต่าง ๆ รวมถึง มาตรการจากคำสั่งทางบริหารของประธานาธิบดี ย่อมต้องอาศัยงบประมาณเป็นปัจจัยสำคัญ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้การใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินจะกระทำได้ก็แต่โดยการออกเป็นกฎหมาย งบประมาณประจำปีที่ฝ่ายบริหารต้องเสนอและได้รับการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากสภาคองเกรส<sup>925</sup> ดังนั้น กลไกการอนุมัติงบประมาณจึงเป็นวิถีทางการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารที่มีอิทธิพล อย่างสูงต่อการตัดสินใจของรัฐบาล สอดคล้องกับที่ได้ศึกษาแล้วพบว่า บทบาทในการอนุมัติ งบประมาณนี้เป็นบทบาทประการสำคัญที่ทำให้บทบาทของวุฒิสภาในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ สามารถตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้สภาคองเกรสมิอิทธิพล มากยิ่งขึ้นในการร่วมกำหนดแนวนโยบายภาครัฐ<sup>926</sup>

อำนาจเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณของสภาคองเกรสนั้นมีความสำคัญ อย่างยิ่ง ดังที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้มีเจตนารมณ์ที่ปรากฏในเอกสาร “Federalist no.48” และใน “Federalist no. 58” ซึ่งเจมส์ เมดิสัน (James Madison) ได้กล่าวไว้โดยลำดับว่า “สภาคองเกรส

<sup>925</sup> U.S. Constitution, Article I, Clause 7;

“No money shall be drawn from the treasury, but in consequence of appropriations made by law; and a regular statement and account of receipts and expenditures of all public money shall be published from time to time.”

<sup>926</sup> Steven S. Smith, Jason M. Roberts and Ryan J. Vander, p.296.

แต่โดยลำพัง สามารถเข้าถึงกระเป๋าเงินของปวงชน”<sup>927</sup> และ “อำนาจเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณของสภาองเกรสก็จะเป็นประหนึ่งอาวุธที่ทรงพลานุภาพ สำหรับการบรรลุปทบาทในฐานะสถาบันทางการเมืองที่ เป็นผู้แทนของปวงชนในการแก้ไขสิ่งอันไม่พึงประสงค์ทั้งปวง กระทำตามเจตนารมณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์สาธารณะชน”<sup>928</sup> โดยกำหนดไว้ใน Article I, Section 9 ของรัฐธรรมนูญ ตอนหนึ่งว่า

“No money shall be drawn from the treasury, but in consequence of appropriations made by law; and a regular statement and account of receipts and expenditures of all public money shall be published from time to time.”

ทั้งนี้ กฎหมายระดับสหพันธรัฐกำหนดให้ประธานาธิบดีต้องเสนอแผนการงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อสภา ตาม Budget and Accounting Act 1921 อันแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับแผนบริหารภาษีอากรและงบประมาณรายจ่ายของปีงบประมาณที่จะมาถึง ทั้งต้องเสนอแผนบริหารเศรษฐกิจตาม Employment Act 1946 ที่จะต้องแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับการประเมินเศรษฐกิจมหภาคของสหรัฐอเมริกา พร้อมทั้งการกำหนดโครงการด้านเศรษฐกิจสำหรับปีงบประมาณใหม่ด้วย ทั้งนี้ เนื้อหาของการเสนอเอกสารข้างต้นต่อสภาองเกรสได้นำไปสู่การอภิปรายเกี่ยวกับนโยบายภาครัฐด้านการงบประมาณและภาษีอากรอย่างเข้มข้นมาตลอดทุกปีงบประมาณ<sup>929</sup>

ในอดีต เคยปรากฏกรณีที่วุฒิสภาสหรัฐอเมริกาไม่ให้ความเห็นชอบกฎหมายงบประมาณที่ตั้งปรากฏในสมัยที่นายบารัก โอบามา เป็นประธานาธิบดี โดยวุฒิสภาในขณะนั้นได้มีมติไม่ให้ความเห็นชอบร่างรัฐบัญญัติงบประมาณ จนเกิดภาวะที่รัฐบาลกลางสหรัฐหยุดทำการชั่วคราวที่เรียกว่า “Federal Government Shutdown”<sup>930</sup> อันเป็นผลมาจากที่สมาชิกวุฒิสภากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความเห็นขัดแย้งกันเกี่ยวกับกฎหมายประกันสุขภาพ ที่เรียกกันขณะนั้นว่า “Obama Care” หรือ The Patient Protection and Affordable Care Act<sup>931</sup>

(ข) กลไกของคณะกรรมการวุฒิสภา (Committees)

<sup>927</sup> William McKay and Charles W. Johnson, p.227.

<sup>928</sup> Louis Fisher, p. 221.

<sup>929</sup> Ibid., p. 269-270.

<sup>930</sup> Congressional Research Service, "Shutdown of the Federal Government: Causes, Processes, and Effects,"(2017).

<sup>931</sup> Tom Cohen, "U.S. Government Shuts Down as Congress Can't Agree on Spending Bill," [Online] Accessed: March, 1 5 . Available from: <http://edition.cnn.com/2013/09/30/politics/shutdown-showdown/>

คณะกรรมการธิการของสภาองเกรสมีบทบาทอำนาจหน้าที่ในลักษณะเดียวกันกับที่ปรากฏในองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติของนานาประเทศ มีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ตามที่แต่ละสภาจะกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภา ดังตัวอย่างเช่น คณะกรรมการสามัญของวุฒิสภาสหรัฐอเมริกาจะปรากฏใน **Rule XXV ว่าด้วย Standing Committees** ของข้อบังคับวุฒิสภา (Standing Rules of the Senate) (Revised to January 24, 2013) **ซึ่งจะมีการแต่งตั้งเมื่อสภาองเกรสแต่ละชุดเริ่มการปฏิบัติหน้าที่<sup>932</sup> มีจำนวนทั้งสิ้น 16 คณะ ดังนี้**

- 1) Committee on Agriculture, Nutrition, and Forestry
- 2) Committee on Appropriations
- 3) Committee on Armed Services
- 4) Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs
- 5) Committee on the Budget
- 6) Committee on Commerce, Science, and Transportation
- 7) Committee on Energy and Natural Resources
- 8) Committee on Environment and Public Works
- 9) Committee on Finance
- 10) Committee on Foreign Relations
- 11) Committee on Governmental Affairs
- 12) Committee on Health, Education, Labor, and Pensions
- 13) Committee on the Judiciary
- 14) Committee on Rules and Administration
- 15) Committee on Small Business and Entrepreneurship
- 16) Committee on Veterans' Affairs

---

<sup>932</sup> **Standing Rules of the Senate, Rule XXV Standing Committees, paragraph 1. ;**

“1. The following standing committees shall be appointed at the commencement of each Congress, and shall continue and have the power to act until their successors are appointed, with leave to report by bill or otherwise on matters within their respective jurisdictions: ... ”.

คณะกรรมการธิการสามัญทั้ง 16 คณะ ย่อมมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการจัดทำรายงานเสนอต่อสภาเกี่ยวกับการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติ ตลอดจนการอื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของวุฒิสภา (Standing Rules of the Senate) โดยละเอียด

จากการศึกษาพิจารณาพบว่า แม้รายงานของคณะกรรมการจะเป็นแต่เพียงข้อสังเกตหรือข้อเสนอแนะของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีได้มีผลผูกพันและสภาพบังคับทางกฎหมายบังคับให้หน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติตาม แต่องค์กรทางตุลาการในสหรัฐอเมริกาก็นิยมใช้สาระสำคัญที่ปรากฏในการรายงานของคณะกรรมการที่ได้พิจารณาร่างรัฐบัญญัติที่ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ มาเป็นเครื่องมือสำหรับการตีความเจตนารมณ์ของกฎหมายได้เพราะรายงานของคณะกรรมการมีรายละเอียดเนื้อหาที่เป็นประโยชน์ต่อการทราบถึงเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของกฎหมายอย่างครบถ้วน ตลอดจนมีข้อสังเกตและข้อเสนอสำหรับหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายไว้ด้วย<sup>933</sup>

#### ค. การแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่ง (Presidential Nomination)

อำนาจของสภาองเกรสในการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งนั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา (Senate)<sup>934</sup> ในการให้ความเห็นชอบให้บุคคลที่ประธานาธิบดีเสนอรายชื่อให้ดำรงตำแหน่งระดับสูงเข้าสู่ตำแหน่ง นอกจากนี้ที่กำหนดตำแหน่งไว้ในรัฐธรรมนูญ ได้แก่ ทูต กงสุล ผู้พิพากษาศาลฎีกา ผู้พิพากษาในศาลระดับสหรัฐ อัยการแห่งสหรัฐอเมริกา นายทหารระดับสูงในกองทัพ รัฐมนตรี หัวหน้าหน่วยงานอิสระ คณะกรรมการประจำต่าง ๆ เป็นต้นแล้ว ยังได้ กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานภาครัฐที่สำคัญสำหรับการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดขององค์กรนั้น ๆ อีกด้วย<sup>935</sup> ดังนั้น วุฒิสภาย่อมสามารถใช้อำนาจใน

<sup>933</sup> Steven S. Smith, Jason M. Roberts and Ryan J. Vander Wielen, p. 297.

<sup>934</sup> U.S. Constitution, Article II, Clause 2 ;

“He shall have power, by and with the advice and consent of the Senate, to make treaties, provided two thirds of the Senators present concur; and he shall nominate, and by and with the advice and consent of the Senate, shall appoint ambassadors, other public ministers and consuls, judges of the Supreme Court, and all other officers of the United States, whose appointments are not herein otherwise provided for, and which shall be established by law: but the Congress may by law vest the appointment of such inferior officers, as they think proper, in the President alone, in the courts of law, or in the heads of departments. ”

<sup>935</sup> Steven S. Smith, Jason M. Roberts and Ryan J. Vander, pp. 298-300.

การแต่งตั้งบุคคลตามที่ประธานาธิบดีเสนอต่อวุฒิสภาเป็นข้อรับรองในการยับยั้งหรือทักท้วงการดำเนินงานของประธานาธิบดีได้

การแต่งตั้ง “ผู้พิพากษาศาลฎีกาแห่งสหรัฐอเมริกา” หรือศาลสูง นั้นมีกระบวนการที่ไม่อาจปฏิเสธได้ว่ามีความเกี่ยวข้องกับการเมือง แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้พิพากษาได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีคนใดแล้ว ไม่จำเป็นต้องกระทำการใดในการตัดสินใจคดีความเพื่อเข้าข้างประธานาธิบดีที่แต่งตั้งตน ทั้งนี้ เพราะรัฐธรรมนูญมีหลักประกันความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ผู้พิพากษาที่สามารถดำรงตำแหน่งได้ตลอดชีวิตตราบเท่าที่ยังประพฤติตนเหมาะสมต่อตำแหน่งหน้าที่ ตัวอย่างที่แสดงให้เห็นได้ชัดเจนในเรื่องนี้ คือ ประธานาธิบดี Nixon ได้เสนอรายชื่อผู้สมควรเป็นผู้พิพากษาศาลฎีกา 3 คนให้วุฒิสภานุมัติ ซึ่งวุฒิสภาก็ได้อนุมัติตามนั้น ต่อมาในคดี *United States v. Nixon*, 418 U.S. 683 (1974) ที่ประธานาธิบดี Nixon เรียกร้องเอกสิทธิ์ในฐานะประธานาธิบดี ปรากฏว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาทั้ง 3 คนที่ประธานาธิบดี Nixon แต่งตั้งนั้นได้ปฏิเสธข้อเรียกร้องของประธานาธิบดี Nixon<sup>936</sup>

ในกรณีที่ตำแหน่งต่าง ๆ ที่ประธานาธิบดีแต่งตั้งไปโดยความเห็นชอบด้วยเสียงข้างมากของวุฒิสภานั้นว่างลงในขณะที่ไม่อยู่ในสมัยการประชุมของวุฒิสภา รัฐธรรมนูญให้อำนาจประธานาธิบดีที่จะแต่งตั้งบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่งแทนตำแหน่งที่ว่างลงนั้นเป็นการชั่วคราว (Recess Appointments) โดยการดำรงตำแหน่งชั่วคราวนี้จะสิ้นสุดเมื่อมีการประชุมของวุฒิสภาในครั้งถัดไป<sup>937</sup>

สำหรับในกรณีการให้บุคคลที่ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ นั้นพ้นจากตำแหน่ง ประธานาธิบดีจะมีอำนาจแต่เพียงผู้เดียวหรือต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาด้วยนั้น ในประเด็นปัญหานี้ ศาลฎีกาได้วินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานว่า **ประธานาธิบดีแต่เพียงผู้เดียวในฐานะที่ต้องรับผิดชอบสูงสุดในฝ่ายบริหารมีอำนาจในการให้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ที่มีการแต่งตั้งขึ้นพ้นจากตำแหน่งได้โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาเสียก่อน** (*Myers v. United States*, 272 U.S. 52 (1926) แต่ต่อมาศาลฎีกาได้วางบรรทัดฐานเพิ่มเติมว่า อำนาจของประธานาธิบดีที่จะถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งใด ๆ ได้เองนั้น ไม่รวมไปถึงการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรที่มีลักษณะการใช้อำนาจกึ่งตุลาการ (quasi-judicial power) ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย อำนาจในการให้พ้นจากตำแหน่งนั้นเป็นของสภา

<sup>936</sup> มานิตย์ จุมปา และพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, หน้า 99.

<sup>937</sup> U.S. Constitution, Article II, Clause 3 ;

“The President shall have power to fill up all vacancies that may happen during the recess of the Senate, by granting commissions which shall expire at the end of their next session.”

องเกรส (Humphrey's Executor v. United States, 292 U.S. 602 (1935) และ Wiener v. United States, 357 U.S. 349 (1958))<sup>938</sup>

### ง. การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment)

โดยที่วุฒิสภา (Senate) ของสหรัฐอเมริกา มีอำนาจพิจารณาข้อกล่าวหาให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ตามที่สภาผู้แทนราษฎรได้กล่าวหาฟ้องร้องแต่เพียงองค์กรเดียว ผู้ที่จะถูกกล่าวหาเพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่งได้นั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้กระทำได้เฉพาะแต่ **ประธานาธิบดี (President) รองประธานาธิบดี (Vice President) และเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนของรัฐ (Civil Officers)**<sup>939</sup> ทั้งหมด โดยในทางปฏิบัติได้มีการตีความขอบเขตของการบังคับใช้วิธีการอิมพีชเมนต์กับบุคคลผู้ถูกกล่าวหาประเภท **“เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนของรัฐ”** ครอบคลุมเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนทั้งหมดซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยฝ่ายบริหาร รวมถึงผู้พิพากษาด้วย<sup>940</sup>

จึงพิจารณาได้ว่า อำนาจในการถอดถอนออกจากตำแหน่งย่อมเป็นกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารได้อีกประการหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อประธานาธิบดีคนใดใช้อำนาจออกคำสั่งทางบริหารที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กฎหมาย หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ย่อมอาจนำไปสู่กระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่งต่อไปได้

การตัดสินใจในกรณีถอดถอนนี้ กระทำโดยสมาชิกวุฒิสภากลางคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกวุฒิสภาที่มาประชุม<sup>941</sup> โดยวุฒิสภาจะต้องพิจารณาลงมติในข้อกล่าวหาเป็นรายข้อ หากข้อ

<sup>938</sup> มานิตย์ จุมปา และพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, หน้า 99-100.

<sup>939</sup> United State constitution: Article II, Section 4;

“The President, Vice President and all civil Officers of the United States, shall be removed from Office on Impeachment for, and Conviction of, Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors.”

<sup>940</sup> Elizabeth B. Bazan and Anna C. Henning, Congressional Research Service, Report No.pp. 17-18.

<sup>941</sup> United State constitution: Article I, Section 3, clause 6 and 7 ;

“ The Senate shall have the sole Power to try all Impeachments. When sitting for that Purpose, they shall be on Oath or Affirmation. When the President of the United States is tried, the Chief Justice shall preside: And no Person shall be convicted without the Concurrence of two thirds of the Members present.”

“Judgment in Cases of Impeachment shall not extend further than to removal from Office, and disqualification to hold and enjoy any Office of honor, Trust or Profit under the United States:

กล่าวหาใด “แม้เพียงข้อเดียว” ได้รับการลงมติ (be convicted on one or more of the articles against him or her) ว่ามีความผิดจริง ผู้ถูกกล่าวหาที่จะต้องถูกถอดถอนโดยผลของกฎหมายทันที โดยไม่ต้องมีการลงมติออกเสียงอย่างเป็นทางการว่าให้ถอดถอนบุคคลผู้ถูกกล่าวหาออกจากตำแหน่งอีก อย่างไรก็ตาม การตัดสินเพิ่มเติมให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากคุณสมบัติที่จะดำรงตำแหน่งในหน่วยงานใด ๆ ของรัฐ วุฒิสภาจะต้องมีมติโดยเสียงข้างมาก<sup>942</sup>

รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกากำหนดให้ผลของคำวินิจฉัยในคดีถอดถอนต้องมีขอบเขตไม่เกินไปกว่าการถอดถอนออกจากตำแหน่ง และขาดจากคุณสมบัติที่จะดำรงตำแหน่งหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ โดยผู้ถูกตัดสินว่ากระทำผิดนั้นยังอาจถูกฟ้องร้อง และเข้าสู่กระบวนการพิจารณาพิพากษาและลงโทษตามกฎหมายอื่นได้<sup>943</sup> อนึ่ง ผลของคำตัดสินตามกระบวนการถอดถอนของวุฒิสภานั้น ประธานาธิบดี ไม่สามารถใช้อำนาจในฐานะประธานาธิบดีในการลดหย่อนหรืออภัยโทษ (power to grant Reprieves and Pardons for Offenses against the United States) ได้<sup>944</sup> อันแสดงถึงการมอบอำนาจอย่างเด็ดขาดในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของวุฒิสภานั้นเอง

ในกระบวนการพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งนี้ เปรียบได้ราวกับว่า “สภาผู้แทนราษฎร” ทำหน้าที่เป็นอัยการที่ทำหน้าที่ในการกล่าวหา แล้ว “วุฒิสภา” ทำหน้าที่เป็นลูกขุนที่จะพิจารณาข้อเท็จจริงแล้วลงมติว่าสมควรถอดถอนหรือไม่ถอดถอน<sup>945</sup> โดยมติที่จะให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งได้ต้องอาศัยเสียง 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่เข้าประชุม ผลของการมีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง คือ ผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่งและวุฒิสภาอาจมีมติให้ต้องห้ามไม่ให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่อื่นใดอีก แต่การถอดถอนหาได้ยกเว้นความรับผิดชอบอื่น ๆ ตามกฎหมายไม่ กล่าวคือ แม้บุคคลใดจะถูกลงมติให้ถอดถอนแล้ว หากการกระทำของบุคคลนั้นต้องด้วยลักษณะของกฎหมายในเรื่องใด บุคคลนั้นก็อาจถูกดำเนินการกล่าวหาฟ้องคดี ดำเนินคดี และตัดสินเหมือนดังเช่นคดีทั่วไป ทั้งนี้ ไม่ถือว่าเป็นการขัดต่อหลักการที่ห้ามดำเนินคดีอาญาสองครั้งสำหรับการ

---

but the Party convicted shall nevertheless be liable and subject to Indictment, Trial, Judgment and Punishment, according to Law.”.

<sup>942</sup> T. J. Halstead, *An Overview of the Impeachment Process*.pp. 5-6.

<sup>943</sup> United State constitution: Article I, Section 3, clause 7.

<sup>944</sup> United State constitution: Article II, Section 2, clause 1.

<sup>945</sup> มานิตย์ จุ่มปา และพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, หน้า 53.

กระทำความผิดครั้งเดียว (Double Jeopardy) ที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5<sup>946</sup> เพราะการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งไม่ใช่กระบวนการทางอาญา<sup>947</sup>

ในกระบวนการพิจารณาเรื่องถอดถอนของวุฒิสภานั้น ปกติจะมีการพิจารณาโดยคณะกรรมการที่วุฒิสภาตั้งขึ้น แล้วเสนอเรื่องให้วุฒิสภาพิจารณาลงมติ ซึ่งประเด็นนี้ได้รับการโต้แย้งว่ากระทำโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญกำหนดให้การถอดถอนต้องกระทำโดยวุฒิสภาไม่ใช่คณะกรรมการ อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่าได้เคยมีคำสั่งไม่รับวินิจฉัยประเด็นนี้เพราะเห็นว่าเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของวุฒิสภา<sup>948</sup>

จึงอาจถือได้ว่ากระบวนการถอดถอนของสหรัฐอเมริกาชั้นสูงสุดและถือเป็นอันยุติในขั้นตอนการพิจารณาตัดสินของวุฒิสภาเท่านั้นและได้รับการยอมรับในนานาประเทศว่ามีกระบวนการและระเบียบวิธีพิจารณาที่ดีและมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา ที่มีได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนกระบวนการถอดถอนของวุฒิสภาเลย นับแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 1787 โดยการดำเนินงานของวุฒิสภาสหรัฐอเมริกาในกระบวนการถอดถอนนั้น มีบุคคลในตำแหน่งต่าง ๆ เข้าสู่กระบวนการรวมจำนวนทั้งสิ้น 19 กรณี เป็นผลให้มีบุคคลถูกถอดถอนจากตำแหน่งจำนวนทั้งสิ้น 8 คน และลาออกจากตำแหน่งก่อนกระบวนการถอดถอนจะสิ้นสุดลง จำนวน 2 คน<sup>949</sup>

การถอดถอนออกจากตำแหน่งที่เข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภาทั้ง 19 กรณีนี้เป็นเรื่องการพิจารณาถอดถอนผู้พิพากษาศาลในระดับสหรัฐถึง 15 กรณี<sup>950</sup> ทั้งนี้ กระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่ง (Impeachment) นั้นไม่ใช่บังคับกับสมาชิกรัฐสภา ทว่า สมาชิกรัฐสภาพ้นจากตำแหน่งโดยการที่มีมติให้ขับไล่นิสภาที่สมาชิกผู้นั้นเป็นสมาชิกอยู่ตามที่มาตรา 1 ข้อ 5 วรรค

<sup>946</sup> United State constitution: Amendment V;

“No person shall be held to answer for a capital, or otherwise infamous crime, unless on a presentment or indictment of a grand jury, except in cases arising in the land or naval forces, or in the militia, when in actual service in time of war or public danger; nor shall any person be subject for the same offense to be twice put in jeopardy of life or limb; nor shall be compelled in any criminal case to be a witness against himself, nor be deprived of life, liberty, or property, without due process of law; nor shall private property be taken for public use, without just compensation.”

<sup>947</sup> มานิตย์ จุ่มปา และพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, หน้า 54.

<sup>948</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>949</sup> มานิตย์ จุ่มปา และพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, หน้า 54-56. และ U.S. Senate, "Impeachment."

<sup>950</sup> มานิตย์ จุ่มปา และพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, หน้า 56.

หนึ่ง<sup>951</sup> ได้กำหนดให้ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจในการตรา “ข้อบังคับของสภา” ลงโทษสมาชิกที่ปฏิบัติตนไม่เหมาะสม และโดยอาศัยมติ 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่สามารถลงมติขับไล่สมาชิกที่ปฏิบัติตนไม่เหมาะสมได้ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญได้กำหนดเหตุแห่งการมีมติให้สมาชิก รัฐสภาพ้นจากตำแหน่งไว้โดยชัดแจ้งจึงเป็นดุลยพินิจของแต่ละสภาในการพิจารณาว่าการปฏิบัติตนของสมาชิกรัฐสภาผู้ใดมีลักษณะที่ไม่เหมาะสม (Improper Conduct) และมีมติให้พ้นจากตำแหน่งในที่สุด<sup>952</sup>

#### จ. การให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญา

รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกากำหนดให้ วุฒิสภามีบทบาทในการให้ความเห็นชอบให้ประธานาธิบดีทำหนังสือสัญญากับต่างประเทศ<sup>953</sup> โดยกำหนดให้ประธานาธิบดีสามารถจัดทำความตกลงหรือหนังสือสัญญาระหว่างประเทศได้โดยคำแนะนำและยินยอมของ “วุฒิสภา” โดยมีมติให้ความเห็นชอบไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของวุฒิสภาก็ตาม แต่จากการพิจารณาสถิติก็พบว่าวุฒิสภาสหรัฐอเมริกาได้ให้ความเห็นชอบเป็นส่วนใหญ่โดยไม่มีการแก้ไขหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ

ทั้งนี้ การที่ผู้ยกร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาแต่เพียงสภาเดียวให้มีบทบาทในการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศและการให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งสำคัญทั้งในฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ อันถือได้ว่า วุฒิสภามีภารกิจในลักษณะที่เรียกว่า เป็น “อำนาจหน้าที่กึ่งบริหาร” (Quasi-Executive function) ในการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับฝ่ายบริหารสำหรับภารกิจดังกล่าว<sup>954</sup>

อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติ ประธานาธิบดีก็ได้ไปเจรจาระหว่างประเทศแล้วลงนามในข้อตกลงต่าง ๆ แต่ไม่เรียกว่าเป็นสนธิสัญญา หากแต่เรียกว่า ข้อตกลงของฝ่ายบริหาร (Executive Agreement) เพราะเป็นการลงนามระหว่างฝ่ายบริหารด้วยกัน ซึ่งไม่ถือว่าเป็น

<sup>951</sup> United State constitution: Article I, Section 5, clause 1;

“ Each House shall be the judge of the elections, returns and qualifications of its own members, and a majority of each shall constitute a quorum to do business; but a smaller number may adjourn from day to day, and may be authorized to compel the attendance of absent members, in such manner, and under such penalties as each House may provide.”

<sup>952</sup> Ralph A. Rossum, and G. Alan Tarr, p.114.

<sup>953</sup> United State constitution: Article II, Clause 2 ;

“ He shall have power, by and with the advice and consent of the Senate, to make treaties, provided two thirds of the Senators present concur; and he shall nominate, and by and with the advice and consent of the Senate, ...”

<sup>954</sup> William Mckay and Charles W. Johnson, p.5.

สนธิสัญญา ซึ่งศาลฎีกาแห่งสหรัฐอเมริกาได้รับรองว่าข้อตกลงเช่นนี้ไม่จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา<sup>955</sup> อันถือเป็นการกระทำฝ่ายเดียวของประธานาธิบดี ในลักษณะเดียวกันกับการออกคำสั่งทางบริหารเช่นกัน<sup>956</sup> ดังนั้น สภาคองเกรสจึงต้องใช้กลไกในการตรวจสอบการดำเนินนโยบายด้านการต่างประเทศในลักษณะข้างต้นผ่านวิธีการอื่น เช่น ในการอนุมัติงบประมาณเพื่อให้ฝ่ายบริหารใช้ในการดำเนินงานด้านการอนุวัติการตามข้อตกลงของฝ่ายบริหาร

#### 4.2.3.3 บทบาทอำนาจหน้าที่ในฐานะรัฐสภา

เนื่องจากสภาคองเกรสสหรัฐอเมริกาไม่อาจถูกยุบโดยประธานาธิบดีได้ภายใต้ระบบประธานาธิบดี (presidential system) และการประชุมร่วมกันของสภาคองเกรสมักจะประชุมร่วมกันในโอกาสสำคัญ จึงไม่ปรากฏบ่อยนัก ดังนั้น บทบาทของวุฒิสภาสหรัฐอเมริกาในฐานะรัฐสภาจึงไม่ปรากฏอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งนี้ หากจะพิจารณาบทบาทของวุฒิสภาสหรัฐอเมริกาในฐานะส่วนหนึ่งของรัฐสภาหรือ “องค์กรนิติบัญญัติ” ของสหพันธรัฐ ก็สามารถพิจารณาได้จากบทบาทอำนาจหน้าที่ทั้งในส่วนของการกลั่นกรองและการตรวจสอบ ดังได้กล่าวมาแล้ว

#### 4.2.4 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

การที่วุฒิสภามีลักษณะเป็น “สภาต่อเนื่อง” หรือ “Continuing body”<sup>957</sup> อันเป็นลักษณะสำคัญอย่างยิ่งที่สามารถลดปัญหาของระบบงานนิติบัญญัติของวุฒิสภาสหรัฐอเมริกาให้ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>958</sup> เพราะมีสมาชิกวุฒิสภาจำนวนกว่า 2 ใน 3 ที่ได้มีประสบการณ์ด้านนิติบัญญัติปฏิบัติหน้าที่ในสภาชุดก่อนมาแล้ว<sup>959</sup> เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาเป็นจำนวน 2 ใน 3 ของสมาชิกวุฒิสภากลุ่มบุคคลชุดเดิมน้อมก้าวสู่การปฏิบัติหน้าที่ในวุฒิสภาและในสภาคองเกรสสมัยประชุมหรือชุดต่อ ๆ ไปอย่างต่อเนื่อง โดยที่ไม่ปรากฏว่าการประชุมของวุฒิสภาในสมัยใดจะเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ทั้งหมดจึงทำให้ข้อบังคับการประชุมมีผลใช้บังคับอยู่ต่อไปอย่างต่อเนื่องตามไปด้วย เว้นแต่วุฒิสภาจะมีมติเป็นประการอื่น ในขณะที่สภาผู้แทนราษฎรจะมีการจัดทำข้อบังคับการประชุมขึ้นใหม่ในโอกาสแรกที่เริ่มสมัยประชุมของสภาชุดใหม่ อย่างไรก็ตามก็มักมีการเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดไม่แตกต่างไปจากเดิมมากนัก<sup>960</sup>

<sup>955</sup> มานิตย์ จุมปา และพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, หน้า 98.

<sup>956</sup> Steven S. Smith, Jason M. Roberts and Ryan J. Vander, pp. 285-286.

<sup>957</sup> William McKay and Charles W. Johnson, p.34.

<sup>958</sup> William J. Keefe and Morris S. Osgul, p.49.

<sup>959</sup> Ibid., p.56.

<sup>960</sup> Steven S. Smith, Jason M. Roberts and Ryan J. Vander, pp. 207-211.

ในกรณีปกติเมื่อได้มีการเสนอร่างรัฐบัญญัติแล้ว ประธานของแต่ละสภาจะดำเนินการส่งร่างรัฐบัญญัติไปยังคณะกรรมการที่มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยตรงตามที่เจ้าหน้าที่ที่ปรึกษาระดับสูงตำแหน่ง “Parliamentarian” ได้แนะนำ โดยไม่มีการนำร่างรัฐบัญญัติที่ได้รับการเสนอมาอภิปรายในที่ประชุมของสภาก่อน ทว่า จะมีการนำส่งไปยังคณะกรรมการพิจารณาและแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐบัญญัติตามที่เห็นควร (Mark up) แล้วจึงเสนอร่างรัฐบัญญัตินั้นต่อที่ประชุมของแต่ละสภาเพื่อให้สมาชิกสภาได้อภิปรายและแสดงความคิดเห็น ตลอดจนเสนอการแก้ไขเพิ่มเติมต่อร่างรัฐบัญญัติฉบับที่คณะกรรมการได้พิจารณาและเสนอต่อที่ประชุมสภา อันถือเป็นกระบวนการนิติบัญญัติที่กระชับและประหยัดระยะเวลาในการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติได้ประการหนึ่ง อีกทั้งที่ประชุมวุฒิสภาจะได้พิจารณาและแสดงความคิดเห็นในการแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาอย่างเข้มข้นโดยคณะกรรมการมาแล้ว นอกจากนี้ ในรายงานของคณะกรรมการสามัญที่พิจารณาร่างรัฐบัญญัติที่เสนอต่อที่ประชุมวุฒิสภายังได้มีการแสดงถึงรายละเอียดที่เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างรัฐบัญญัติอย่างสูงอีกด้วย ดังที่ Rule XXVI Committee Procedure ของข้อบังคับของวุฒิสภาสหรัฐอเมริกาได้กำหนดไว้ถึงรายละเอียดที่จำต้องระบุไว้ในรายงานของคณะกรรมการมีสาระสำคัญที่น่าสนใจอย่างยิ่งว่า รายงานของคณะกรรมการพิจารณาศึกษาร่างรัฐบัญญัติ (เว้นแต่ Committee on Appropriations และ Committee on the Budget) จำต้องระบุถึงรายละเอียดในประการดังต่อไปนี้<sup>961</sup>

<sup>961</sup> Standing Rules of the Senate, Rule XXVI Committee Procedure, paragraph 11. subparagraph (a).

“(a) The report accompanying each bill or joint resolution of a public character reported by any committee (except the Committee on Appropriations and the Committee on the Budget) shall contain—

(1) an estimate, made by such committee, of the costs which would be incurred in carrying out such bill or joint resolution in the fiscal year in which it is reported and in each of the five fiscal years following such fiscal year (or for the authorized duration of any program authorized by such bill or joint resolution, if less than five years), except that, in the case of measures affecting the revenues, such reports shall require only an estimate of the gain or loss in revenues for a one-year period; and

(2) a comparison of the estimate of costs described in subparagraph (1) made by such committee with any estimate of costs made by any Federal agency; or (3) in lieu of such estimate or comparison, or both, a statement of the reasons why compliance by the committee with the requirements of subparagraph (1) or (2), or both, is impracticable.”.

1) การพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการธิการในการประเมิน “ภาระทางงบประมาณภาครัฐ” ที่จะเกิดขึ้นในการจัดทำภารกิจตามร่างรัฐบัญญัติในงบประมาณที่ได้จัดทำรายงาน และภาระทางงบประมาณที่จะเกิดขึ้นในงบประมาณถัดมาอีกเป็นจำนวน 5 ปีงบประมาณ (หรือที่จะเกิดขึ้นในระยะเวลาการจัดทำภารกิจตามที่กำหนดในร่างรัฐบัญญัติ ในกรณีที่มีระยะเวลาไม่ถึง 5 ปี) ทั้งนี้หากเป็นกรณีที่เป็นร่างรัฐบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากรให้แสดงการคาดการณ์การจัดเก็บรายได้ของแผ่นดินว่ามีจำนวนเพิ่มขึ้นหรือลดลงประการใดสำหรับจะเกิดขึ้นในระยะเวลา 1 ปี และ

2) ข้อมูลเชิงเปรียบเทียบในการประเมินตามข้อ 1) ที่จัดทำขึ้นโดยคณะกรรมการ เปรียบเทียบกับข้อพิจารณาหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง หรือ

3) หากคณะกรรมการไม่สามารถแสดงรายละเอียดในข้อ 1) หรือ 2) หรือทั้ง 2 ประการไว้ในรายงานของคณะกรรมการพิจารณาศึกษาร่างรัฐบัญญัติได้ จำต้องแสดงเหตุผลและความจำเป็นในการไม่สามารถแสดงรายละเอียดเช่นนั้นไว้ในรายงาน

นอกจากผลทางภาระงบประมาณภาครัฐแล้ว คณะกรรมการสามัญ (เว้นแต่ Committee on Appropriations คณะเดียว) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติของวุฒิสภาสหรัฐอเมริกา ยังต้องระบุถึงรายละเอียดในการพิจารณาศึกษาด้านผลกระทบจากบทบัญญัติของร่างรัฐบัญญัติในด้าน “เศรษฐกิจ ธุรกิจการเงิน และด้านสังคม” ไว้ในรายงานของคณะกรรมการด้วย โดยหากคณะกรรมการไม่สามารถแสดงรายละเอียดดังกล่าวได้ก็จำต้องแสดงเหตุผลและความจำเป็นในการไม่สามารถแสดงรายละเอียดเช่นนั้นไว้ในรายงาน<sup>962</sup>

<sup>962</sup> Standing Rules of the Senate, Rule XXVI Committee Procedure, paragraph 11 subparagraph (b).

“Each such report (except those by the Committee on Appropriations) shall also contain—

(1) an evaluation, made by such committee, of the regulatory impact which would be incurred in carrying out the bill or joint resolution. The evaluation shall include (A) an estimate of the numbers of individuals and businesses who would be regulated and a determination of the groups and classes of such individuals and businesses, (B) a determination of the economic impact of such regulation on the individuals, consumers, and businesses affected, (C) a determination of the impact on the personal privacy of the individuals affected, and (D) a determination of the amount of additional paperwork that will result from the regulations to be promulgated pursuant to the bill or joint resolution, which determination may include, but need not be limited to, estimates of the amount of time and financial costs required of affected parties, showing whether

ในประการสำคัญ หากรายงานของคณะกรรมการมีได้จัดทำขึ้นโดยแสดงรายละเอียดตามหลักเกณฑ์ประการข้างต้นนั้น สมาชิกวุฒิสภาย่อมมีอำนาจคัดค้านเพื่อไม่ให้วุฒิสภาพิจารณาร่างรัฐบัญญัตินั้นได้<sup>963</sup>

การที่วุฒิสภาสหรัฐอเมริกาได้กำหนดไว้เช่นนี้ ย่อมถือเป็นกระบวนการนิติบัญญัติเป็นไปที่กระชับและประหยัดระยะเวลาในการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติทั้งยังเป็นกรณีที่ที่ประชุมสภาจะได้พิจารณาและแสดงความคิดเห็นในการแก้ไขเพิ่มเติมต่อร่างรัฐบัญญัติที่ผ่านการพิจารณามาอย่างเข้มข้นโดยคณะกรรมการมาแล้ว นอกจากนี้ ในรายงานของคณะกรรมการสามัญที่พิจารณาร่างรัฐบัญญัติที่เสนอต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาจะได้มีการแสดงถึงรายละเอียดที่เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างรัฐบัญญัติอย่างสูงอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การแสดงรายละเอียดด้านการประเมินผลกระทบทั้งทาง “ภาระของงบประมาณภาครัฐ” และ “ผลกระทบของบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามร่างรัฐบัญญัติทั้งในด้านเศรษฐกิจ ธุรกิจการเงิน และด้านสังคม”

ภายหลังจากที่คณะกรรมการได้พิจารณาร่างรัฐบัญญัติและได้จัดทำรายงานของคณะกรรมการเสนอต่อวุฒิสภาแล้วในวาระถัดไป จะมีการบรรจุในระเบียบวาระที่เรียกว่า “Legislative Calendar” เพื่อจะได้เข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมวุฒิสภาต่อไป โดยการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติในที่ประชุมวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกา นั้น มีข้อที่น่าสนใจคือการอภิปรายสามารถกระทำได้อย่างกว้างขวางและไม่มีข้อจำกัดด้านระยะเวลา เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายหรือข้อบังคับการประชุมจำกัดเวลาการอภิปรายไว้ เพื่อให้ที่ประชุมวุฒิสภาสามารถพิจารณากลับกรองร่างรัฐบัญญัติได้อย่างละเอียดถี่ถ้วน จนเป็นผลให้สมาชิกวุฒิสภาหรือกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองบางกลุ่มใช้เป็นเครื่องมือสำหรับการยืดระยะเวลาการอภิปรายไปได้อย่างไม่รู้จบสิ้นเพื่อขัดขวางไม่ให้วุฒิสภาได้รับความเห็นชอบ

โดยที่มีการกล่าวกันว่า รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกามีเจตนารมณ์ให้วุฒิสภาซึ่งเป็นผู้แทนจากแต่ละมลรัฐสามารถใช้อำนาจหน้าที่ในการพิจารณากลับกรองกฎหมายได้อย่างเสรีและเต็มที่ จึง

the effects of the bill or joint resolution could be substantial, as well as reasonable estimates of the recordkeeping requirements that may be associated with the bill or joint resolution; or

(2) in lieu of such evaluation, a statement of the reasons why compliance by the committee with the requirements of clause (1) is impracticable. ”

<sup>963</sup> Standing Rules of the Senate, Rule XXVI Committee Procedure, paragraph 11 subparagraph (c).

“(c) It shall not be in order for the Senate to consider any such bill or joint resolution if the report of the committee on such bill or joint resolution does not comply with the provisions of subparagraphs (a) and (b) on the objection of any Senator.”

เป็นผลให้สมาชิกวุฒิสภาสามารถใช้สิทธิในการอภิปรายได้อย่างไม่มีข้อจำกัดด้านระยะเวลาสำหรับการอภิปราย ตลอดจนอาจเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐบัญญัติได้อย่างเต็มที่ จากลักษณะสำคัญที่กล่าวมานี้ก็จะพบว่า วุฒิสภาของสหรัฐอเมริกา มีอำนาจและสามารถแสดงบทบาทในการพิจารณากลับรองได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพมากกว่าที่ปรากฏในวุฒิสภาของประเทศอื่น อย่างไรก็ตาม ในระยะต่อมาพบว่าได้มีการใช้อำนาจในการอภิปรายที่ยาวนานจนเกินสมควรเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองส่วนตัวหรือพวกพ้อง วุฒิสภาสหรัฐอเมริกาจึงได้ยอมรับว่าเรื่องดังกล่าวเป็นอุปสรรคกีดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาในอันที่จะเป็นสถาบันการเมืองที่มีประสิทธิภาพได้เช่นกัน จึงได้มีการสร้างเกณฑ์ขึ้นมาเพื่อแก้ไขสภาพปัญหาดังกล่าวในเวลาต่อมา ทั้งในรูปแบบของการกำหนดไว้อย่างเป็นทางการในข้อบังคับการประชุมและการพัฒนาระเบียบปฏิบัติของวุฒิสภาที่มีสภาพบังคับตามระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญ<sup>964</sup> ในระบบงานนิติบัญญัติของวุฒิสภาสหรัฐอเมริกานั้น จากการศึกษาแล้วพบว่าการดำเนินงานภายใต้ “แนวทางปฏิบัติที่อยู่นอกเหนือจากที่ข้อบังคับกำหนดไว้” เป็นอันมาก อันมีพัฒนาการจากการที่สภาองเกรสมิติดยอมรับแนวทางปฏิบัติที่เคยปรากฏมาก่อน (Informal practices and recognized Precedents) สำหรับกำหนดเป็นแนวทางการดำเนินงานในวงงานของสภาด้วยในลักษณะเดียวกันกับข้อบังคับการประชุม (Standing rules) ของแต่ละสภาที่แต่ละสภาได้มีมติกำหนดไว้อย่างเป็นทางการตามรัฐธรรมนูญด้วย<sup>965</sup>

ลักษณะสำคัญดังกล่าวอันเนื่องมาจากเจตนารมณ์ของการมีวุฒิสภานั้นถือว่ามีแตกต่างอย่างสิ้นเชิงจากสภาผู้แทนราษฎรของสหรัฐอเมริกาเองด้วยเช่นกัน เนื่องจากเจตนารมณ์และวิถึประเพณีการดำเนินงานของรัฐสภาอเมริกันที่เห็นว่า สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากตัวแทนของมลรัฐในระบบสหพันธรัฐจึงให้ความสำคัญกับการแสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาในฐานะปัจเจกชนในองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติอย่างเสรี และเมื่อได้พิจารณาถึงข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาที่กำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรยังพบว่า เนื้อความของข้อบังคับการประชุมยังให้ความสำคัญและเปิดโอกาสให้การเสนอญัตติแก้ไขร่างรัฐบัญญัติและการอภิปรายแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมวุฒิสภานั้นสามารถกระทำได้อย่างเต็มที่มากกว่าการที่จะให้การดำเนินงานและมีมติของที่ประชุมวุฒิสภาเป็นไปอย่างรวดเร็ว<sup>966</sup>

ดังนั้น จึงจำเป็นอยู่เองที่เวลาต่อมาในประวัติศาสตร์การมีวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกาที่ได้มีการพัฒนาแนวทางการดำเนินงานที่มีค่าบังคับในระบบงานรัฐสภาเพื่อสร้างดุลยภาพระหว่างเสรีภาพในการเสนอญัตติและอภิปรายกับการใช้เวลาในการดำเนินงานของวุฒิสภาให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

<sup>964</sup> Valerie Heitshusen, p.1.

<sup>965</sup> Steven S. Smith, Jason M. Roberts and Ryan J. Vander, pp. 207-211.

<sup>966</sup> Valerie Heitshusen, ibid, p.1.

แนวทางการดำเนินงานที่วุฒิสภายอมรับอย่างเป็นทางการเป็นกติกาสถาปนาคือ “Unanimous consent agreement” ที่ได้มีการจัดให้มีขึ้นเกือบทุกวันในสมัยประชุมสำหรับการดำเนินงานเรื่องต่าง ๆ<sup>967</sup> โดยปกติแล้ว เมื่อคณะกรรมการสามัญที่ได้เสนอรายงานการพิจารณาศึกษาร่างรัฐบัญญัติต่อวุฒิสภา ร่างรัฐบัญญัติดังกล่าวนั้นจะได้รับการพิจารณาโดยที่ประชุมวุฒิสภาต่อไป โดยลำดับแรก ร่างรัฐบัญญัตินั้นจะได้รับการบรรจุในระเบียบวาระการประชุมหรือ “Senate Calendar of Business” โดยผู้นำเสียงข้างมากในวุฒิสภา (Majority Leader) จะเป็นผู้มีหน้าที่ในเสนอลำดับการพิจารณาสำหรับการพิจารณาในที่ประชุมวุฒิสภา อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติของวุฒิสภา ร่างรัฐบัญญัติจะเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมวุฒิสภาได้โดยความตกลงที่เป็นเอกฉันท์ (Unanimous Consent) ดังจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป เพราะหากเป็นการเสนอญัตติเสนอร่างรัฐบัญญัติตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภามักจะตกอยู่ภายใต้การอภิปรายที่ยืดเยื้อยาวนานที่หวังผลทางการเมือง<sup>968</sup>

สิทธิในการอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นไปอย่างเสรี ปรากฏตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา คือ Rule XIX DEBATE paragraph 1 (a) ความว่า

“1. (a) When a Senator desires to speak, he shall rise and address the Presiding Officer, and shall not proceed until he is recognized, and the Presiding Officer shall recognize the Senator who shall first address him. **No Senator shall interrupt another Senator in debate without his consent**, and to obtain such consent he shall first address the Presiding Officer, and no Senator shall speak more than twice upon any one question in debate on the same legislative day without leave of the Senate, which shall be determined without debate.”

จึงเห็นได้ว่า Rule XIX DEBATE paragraph 1 (a) กำหนดไว้แต่เพียงสิทธิในการอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภาไว้โดยไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการอภิปราย เมื่อสมาชิกวุฒิสภาผู้ใดได้รับอนุญาตจากประธานในที่ประชุมให้อภิปรายแล้วก็สามารถเสนอญัตติต่าง ๆ ตามที่ข้อบังคับการประชุมให้อำนาจไว้ได้ สำหรับในกรณีเกี่ยวกับการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติ สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับอนุญาตสามารถเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐบัญญัติหรือในบางกรณีอาจเลยไปจนถึงการเสนอร่างรัฐบัญญัติใหม่แทนร่างรัฐบัญญัติที่กำลังพิจารณาอยู่ในที่ประชุมได้อีกด้วย และสามารถอภิปรายแสดงความคิดเห็นได้อย่างเสรีโดยไม่มีการจำกัดระยะเวลา สำหรับในทางปฏิบัติ เหตุการณ์เช่นที่กล่าวมาไม่เกิดขึ้นเพราะในการดำเนินงานที่ผ่านมา (Precedents) ของวุฒิสภา ผู้นำเสียงข้างมาก (Majority leader)

<sup>967</sup> Ibid.

<sup>968</sup> Ibid., p.5.

หรือผู้นำเสียงข้างน้อย (Minority leader) จะได้รับอนุญาตจากประธานในที่ประชุมให้ใช้สิทธิอภิปรายก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นญัตติเกี่ยวกับการกำหนดลำดับการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติจะมีธรรมเนียมปฏิบัติให้ผู้นำเสียงข้างมาก (Majority leader) เท่านั้นที่จะได้รับสิทธิให้เสนอญัตตินี้ต่อที่ประชุม<sup>969</sup>

จากการศึกษาได้พบข้อมูลว่า สมาชิกวุฒิสภาเองก็มักจะสละสิทธิในการอภิปรายที่สามารถกระทำได้อย่างเสรีประการต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้วนั้น เพราะต่างตระหนักดีกว่ายอมทำให้วุฒิสภาเสียเวลาไปมากสำหรับการรับฟังการอภิปรายที่ยาวนานและเป็นผลให้ระบบงานของวุฒิสภาไม่สามารถคาดการณ์ได้ล่วงหน้าเลยว่าในแต่ละสมัยประชุมจะมีการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติฉบับใดบ้าง<sup>970</sup> อย่างไรก็ตาม สมาชิกวุฒิสภาสามารถเสนอญัตติยุติการอภิปรายในการเสนอแก้ไขร่างรัฐบัญญัติ (Amendment) และญัตติเช่นว่านี้ไม่สามารถอภิปรายได้เมื่อที่ประชุมวุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับญัตติยุติการอภิปรายนี้ด้วยเสียงข้างมากปกติ (Simple-Majority)<sup>971</sup>

นอกจากนี้ ในขั้นการพิจารณาของที่ประชุมวุฒิสภาภายหลังที่คณะกรรมการได้พิจารณาเสร็จแล้ว ในทางปฏิบัติของวุฒิสภา การเสนอร่างรัฐบัญญัติสามารถกระทำโดยเสียงการเสนอต่อคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องได้โดยอาศัยเทคนิควิธีที่หลากหลาย เพราะว่าข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกาไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการเสนอการแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความของร่างรัฐบัญญัติไว้ ในวุฒิสภาจึงมักจะมีการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐบัญญัติใด ๆ ที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของที่ประชุมได้แม้จะไม่มี ความเกี่ยวข้องกันก็ตาม เรียกว่าสามารถเสนอญัตติเป็น “Non-germane amendments” อันเป็นช่องทางที่สมาชิกวุฒิสภาจะเสนอร่างรัฐบัญญัติของตนต่อที่ประชุมได้ ทว่าอาจไม่ได้รับเสียงข้างมากในที่ประชุมวุฒิสภาให้สามารถกระทำเช่นนั้น<sup>972</sup> หรือเมื่อวุฒิสภาลงมติยุติการอภิปราย (Invoke a cloture) หรือมีการใช้กลไกของข้อตกลงเอกฉันท์ (Unanimous consent agreement) ย่อมไม่อาจใช้วิธีการเช่นที่กล่าวมาได้<sup>973</sup>

ในระบบงานรัฐสภาของสหรัฐอเมริกาได้มีการแก้ไขสภาพปัญหาการขัดขวางการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติ (Filibusters) โดยในวุฒิสภานั้น แม้ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาสหรัฐอเมริกาเปิดโอกาสสำหรับสมาชิกวุฒิสภาในการอภิปรายและเสนอญัตติอย่างมากจนทำให้

<sup>969</sup> Ibid., p.2.

<sup>970</sup> Ibid.

<sup>971</sup> Ibid., p.3.

<sup>972</sup> Steven S. Smith, Jason M. Roberts and Ryan J. Vander, p.218.

<sup>973</sup> Valerie Heitschusen, p.12.

สามารถใช้สำหรับการขัดขวางการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติ ที่เรียกว่า “Filibusters” ได้ด้วยการอภิปรายแสดงความคิดเห็นโดยใช้เวลายาวนานเพื่อโน้มน้าวให้ฝ่ายที่สนับสนุนร่างรัฐบัญญัตินั้น ๆ มีความเห็นเป็นอย่างอื่น เพื่อให้การยุติการเสนอขอแก้ไขหรือคัดค้านร่างรัฐบัญญัติได้รับการเห็นชอบจากที่ประชุม หรือชักจูงให้ที่ประชุมวุฒิสภาถอนร่างรัฐบัญญัตินั้นออกจากการพิจารณาของที่ประชุม ตลอดจนการทำให้การพิจารณาร่างรัฐบัญญัติฉบับนั้นล่าช้าออกไปโดยการเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมที่ซับซ้อน<sup>974</sup>

ในบางกรณี มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดระยะเวลาสำหรับการอภิปรายไว้เป็นการเฉพาะ เช่น ในกรณีการอภิปรายก่อนการลงมติในเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวเนื่องด้วยงบประมาณภาครัฐ ย่อมสามารถอภิปรายได้ไม่เกินระยะเวลา 50 ชั่วโมง ตามบทบัญญัติของ Budget Act 1974<sup>975</sup> Section 305 (b)(1)

อย่างไรก็ตาม ในระบบงานวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกาก็มีมาตรการสำหรับการแก้ไขข้อยุ่งยากดังกล่าวเพื่อให้การดำเนินงานด้านการพิจารณากลับกรกฎหมายของวุฒิสภาเป็นไปอย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพโดยไม่ตกอยู่ภายใต้สภาพปัญหาการขัดขวางการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติได้<sup>976</sup> คือการที่วุฒิสภามีมติยุติการอภิปราย (Invoke a cloture) ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา Rule XXII เรียกว่า “Cloture Rule” หรือใช้กลไกของข้อตกลงเอกฉันท์ (Unanimous consent agreement)<sup>977</sup>

การมีมติยุติการอภิปรายตาม “Cloture Rule” นั้น ที่ประชุมวุฒิสภาจะต้องมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ หรือ จำนวนอย่างน้อย 60 เสียงใน 100 เสียงหากไม่มีตำแหน่งที่ว่างลง กล่าวได้ว่าการยุติการอภิปรายต้องใช้เสียงข้างมากพิเศษ (Super-majority vote) อันแสดงนัยสำคัญถึงการให้ความสำคัญกับคะแนนเสียงของสมาชิกวุฒิสภาเสียงข้างน้อยด้วยที่ต้องร่วมลงมติด้วยจึงจะมีผลเป็นมติของที่ประชุมวุฒิสภา<sup>978</sup> เมื่อที่ประชุมมีมติดังกล่าวแล้ว การอภิปรายจะไม่ได้ยุติลงทันที แต่จะมีผลให้มีการจำกัดระยะเวลาในการอภิปรายอีกเพียง 30 ชั่วโมง สำหรับการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติตลอดทั้งกระบวนการ อันประกอบด้วย การอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภา การตรวจสอบองค์ประชุม ตลอดจนการลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยกับร่างรัฐบัญญัติด้วยการขานชื่อ (Roll-call vote) นั้น กล่าวกันว่าเมื่อคำนวณแล้ว

<sup>974</sup> Ibid., p.3.

<sup>975</sup> Ibid., p.4.

<sup>976</sup> Ibid.,p.3.

<sup>977</sup> Ibid.

<sup>978</sup> Walter J. Oleszek, "Super-Majority the Votes in the Senate,"(2010).p.1.

ภายใน 30 ชั่วโมงนี้ สมาชิกวุฒิสภามีเวลาสำหรับการอภิปรายได้ไม่เกินคนละ 10 นาที จากที่ไม่มีข้อจำกัดด้านระยะเวลาโดยสิ้นเชิง<sup>979</sup>

สำหรับการใช้ข้อตกลงเอกฉันท์ (Unanimous Consent Agreements) นั้นเป็นวิธีการที่วุฒิสภาสหรัฐใช้สำหรับการดำเนินงานมากที่สุดด้วยการเจรจาหรือระหว่างผู้นำฝ่ายเสียงข้างมากและเสียงข้างน้อยในวุฒิสภา และประธานกรรมธิการที่เกี่ยวข้องกับร่างรัฐบัญญัติ เพื่อกำหนดรายละเอียดและวิธีการให้เป็นที่ยุติ เพื่อนำมาเสนอให้ที่ประชุมลงมติเสร็จไปในคราวเดียว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในข้อตกลงดังกล่าวจะกำหนดระยะเวลาสำหรับการอภิปรายไว้อย่างชัดเจน และอาจกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาสามารถเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐบัญญัติแต่ในประเด็นในเนื้อหาของร่างรัฐบัญญัติฉบับนั้น หรือกำหนดไว้เป็นการเฉพาะเลยว่าการแก้ไขเพิ่มเติมของสมาชิกคนใดจะได้รับการพิจารณาต่อไปโดยลำดับที่ระบุไว้ในข้อตกลง<sup>980</sup> ทั้งนี้ได้มีการยอมรับกันว่า **วุฒิสภาของสหรัฐอเมริกาสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็วได้ก็ด้วยวิธีการทำข้อตกลงเอกฉันท์ (Unanimous consent agreement)** นอกจากนี้ สมาชิกวุฒิสภาเองก็ทราบดีกว่าการใช้สิทธิอภิปรายอย่างเสรีมากจนเกินไปต่อร่างรัฐบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกวุฒิสภาท่านอื่นก็ย่อมจะได้รับการปฏิบัติในทำนองเดียวกันจึงสมควรที่จะมีมติเห็นพ้องไปกับการทำข้อตกลงเอกฉันท์<sup>981</sup>

เห็นได้ว่า วุฒิสภาสหรัฐอเมริกาได้ใช้กลไกต่าง ๆ สำหรับอุดช่องว่างของข้อบังคับการประชุมที่มีได้กำหนดรายละเอียดใด ๆ ไว้ เพื่อเกิดสภาพปัญหาในการใช้เวลาอภิปรายที่ยาวนานหรือการเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมที่สร้างปัญหา จึงได้มีการพัฒนากลไกดังกล่าวขึ้นเพื่อให้การดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อสร้างดุลยภาพระหว่างเสรีภาพในการเสนอญัตติและอภิปรายกับการใช้เวลาในการดำเนินงานของวุฒิสภาให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติของสหพันธรัฐ ก่อนที่จะเข้าสู่ขั้นตอนต่อไปในกระบวนการนิติบัญญัติ และเสนอร่างรัฐบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาองเกรสต่อประธานาธิบดีเพื่อลงนามประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

นอกจากในประการที่กล่าวข้างต้น วุฒิสภาในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติยังได้ใช้เทคนิควิธีการทางนิติบัญญัติเพื่อถ่วงดุลและต่อรองกับการใช้อำนาจของประธานาธิบดีได้ อาทิ การกำหนดบท “**sunset clause**” ไว้ในกฎหมายบางฉบับที่ได้ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหาร โดยการกำหนดหลักเกณฑ์ว่า เมื่อครบระยะเวลาช่วงหนึ่งแล้วจำต้องเข้าสู่กระบวนการทบทวนหรือปรับปรุงการดำเนินงานตามกฎหมายฉบับนั้น นอกจากนี้ โดยที่ประธานาธิบดีมีอำนาจในการยับยั้ง

<sup>979</sup> Valerie Heitshusen, *Ibid.*, pp.3-4.

<sup>980</sup> *Ibid.*, pp.7-8.

<sup>981</sup> *Ibid.*, p.1.

(Veto) ร่างรัฐบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาและให้ความเห็นชอบจากสภา สภาคองเกรสก็ได้ใช้วิธีการเสนอร่างรัฐบัญญัติให้ประธานาธิบดีให้ความเห็นชอบในลักษณะเป็นชุด (Package) ที่ประกอบด้วยร่างรัฐบัญญัติมากกว่า 1 ฉบับ ที่ทำให้ประธานาธิบดีตัดสินใจในการยับยั้งร่างรัฐบัญญัติทั้งหมดยากยิ่งขึ้น เพราะประกอบด้วยร่างกฎหมายที่ทางรัฐบาลได้ให้ความสำคัญมาพร้อมกันด้วย เป็นต้น นอกจากนี้ อำนาจในการอนุมัติงบประมาณของสภาเพื่อให้ฝ่ายบริหารดำเนินงานในด้านต่าง ๆ ก็เป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพของฝ่ายนิติบัญญัติ<sup>982</sup> และทำให้สภาคองเกรสมีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการดำเนินนโยบายภาครัฐมากกว่ากลไกประการอื่น<sup>983</sup>

สำหรับข้อพิจารณาด้านประสิทธิภาพของวุฒิสภาสหรัฐอเมริกาในด้านการตรวจสอบนั้น เห็นว่าเป็นไปค่อนข้างมีประสิทธิภาพเช่นกัน ตัวอย่างเช่น เมื่อวันที่ 27 มกราคม พ.ศ. 2560 ประธานาธิบดี Donald Trump ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา คนที่ 45 ซึ่งเพิ่งเข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดีได้เพียงไม่กี่วันนั้นได้ลงนามในคำสั่งทางบริหารของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา (The United States Federal Executive Order) เรื่อง “Protecting the Nation from Foreign Terrorist Entry into the United States.”<sup>984</sup> อันมีผลเป็นการระงับการเดินทางของพลเมืองจำนวน 7 ประเทศ ได้แก่ Iraq, Syria, Iran, Sudan, Libya, Somalia และ Yemen เข้าสู่สหรัฐอเมริกา ทั้งยังมีผลเป็นการยุติแผนงาน The U.S. Refugee Admissions Program ที่จะเพิ่มขึ้นในอีกราว 2 เดือนข้างหน้าอีกด้วย<sup>985</sup>

Mike Pence รองประธานาธิบดีได้แสดงความเห็นภายหลังจากที่มีการแถลงในเรื่องดังกล่าวว่า การออกคำสั่งอันมีผลเป็นการระงับการเข้าสหรัฐอเมริกาในครั้งนี้ ถือเป็นความผิดและไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ<sup>986</sup> Alan Dershowitz ศาสตราจารย์ทางกฎหมายจากมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ดได้กล่าวถึงการออกคำสั่งทางบริหารของประธานาธิบดีโดยวิจารณ์ว่า “นับเป็นคำสั่งที่จะสร้างปัญหาทาง

<sup>982</sup> Ibid., pp.271-272.

<sup>983</sup> Ibid., pp.285-286.

<sup>984</sup> The White House Office of the Press Secretary, "Executive Order on "Protecting the Nation from Foreign Terrorist Entry into the United States," [Online] Accessed: Jan, 17. Available from: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/01/27/executive-order-protecting-nation-foreign-terrorist-entry-united-states>.

<sup>985</sup> De Elizabeth, "Mike Pence Called Donald Trump's Muslim Ban Unconstitutional," [Online] Accessed: Jan, 17. Available from: <http://www.teenvogue.com/story/mike-pence-called-donald-trumps-muslim-ban-unconstitutional>

<sup>986</sup> Ibid.

รัฐธรรมนูญในอนาคต ทั้งยังไม่สอดคล้องกับค่านิยมอันดีที่สหรัฐอเมริกาควรเป็น”<sup>987</sup> นอกจากนี้ยังมี ความเห็นทางวิชาการอื่น ๆ ที่ว่าสาระสำคัญของคำสั่งดังกล่าวมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติเพราะ เหตุแห่งการนับถือศาสนา (Religious discrimination) แต่ก็ยังยากที่จะกล่าวว่าเป็นการใช้อำนาจของ ประธานาธิบดีที่เกินขอบเขตที่รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาให้อำนาจไว้<sup>988</sup> แต่บางความเห็น ได้ กล่าวไปถึงว่า คำสั่งทางบริหารในเรื่องนี้ ขัดต่อหลักความชอบด้วยกฎหมาย (Due process) และละเมิดหลักการห้ามรัฐเข้าเกี่ยวข้องกับศาสนา หรือที่เรียกว่า “The Establishment Clause” อันเป็นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 1<sup>989</sup> ดังที่ศาลฎีกาสหรัฐฯ ได้เคยอธิบายไว้ ในคำพิพากษา *Larson v. Valente* ในปี ค.ศ. 1982 ว่ารัฐได้ถูกห้ามอย่างเด็ดขาดในการที่จะเข้า เกี่ยวข้องหรือเป็นปฏิปักษ์กับศาสนาใด ๆ<sup>990</sup> สอดคล้องกับที่ Anthony D. Romero ผู้อำนวยการ American Civil Liberties Union ซึ่งเป็นองค์กรด้านการคุ้มครองเสรีภาพในสหรัฐอเมริกา ได้ แสดงความเห็นว่าการระบุนามประเทศที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางบริหารดังกล่าว ล้วนเป็นประเทศที่ พลเมืองส่วนใหญ่ของประเทศนับถือศาสนาอิสลาม เห็นได้อย่างชัดเจนว่า คำสั่งทางบริหารนี้มี ลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติและไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเพราะขัดต่อหลักการตาม “The

---

<sup>987</sup> Abby Jackson, "Famed Harvard Professor Alan Dershowitz Rips Trump's Immigration Ban as 'Badly Executed' and Inconsistent with American Values.," [Online] Accessed: Jan, 17. Available from: <http://www.businessinsider.com/harvard-professor-alan-dershowitz-trump-immigration-ban-2017-1>.

<sup>988</sup> Alan Yuhasis, "Trump's 'Extreme Vetting' Immigration Order Unconstitutional?," [Online] Accessed: Jan, 31. Available from: <https://www.theguardian.com/us-news/2017/jan/27/trump-muslim-vetting-constitutional>

<sup>989</sup> US Constitution: Amendment I;

“Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the government for a redress of grievances.”

<sup>990</sup> "Stern. Mark Joseph. It's Unconstitutional Trump's Executive Order Is an Unlawful Attack on Muslims That Must Be Struck Down in Its Entirety," [Online] Accessed: Jan, 17. Available from: [http://www.slate.com/articles/news\\_and\\_politics/jurisprudence/2017/01/trump\\_s\\_executive\\_order\\_is\\_an\\_unconstitutional\\_attack\\_on\\_muslims.html](http://www.slate.com/articles/news_and_politics/jurisprudence/2017/01/trump_s_executive_order_is_an_unconstitutional_attack_on_muslims.html)

**Establishment Clause” อันเป็นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 1 อย่างชัดเจน<sup>991</sup>**

ต่อกรณีนี้ วุฒิสภาสหรัฐอเมริกาได้แสดงบทบาทต่อประเด็นดังกล่าว<sup>992</sup> หลากหลายแนวทางด้วยกัน อาทิ Chuck Schumer ผู้นำเสียงข้างน้อยในวุฒิสภา (Senate minority leader) ได้แสดงบทบาทในเรื่องนี้โดยเสนอญัตติในที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อลงมติคัดค้านการออกคำสั่งทางบริหารฉบับดังกล่าว<sup>993</sup> โดยมีสมาชิกวุฒิสภาบางส่วนได้อภิปรายสนับสนุนให้วุฒิสภาคัดค้านการออกคำสั่งของประธานาธิบดี เช่น Elizabeth Warren<sup>994</sup> ในขณะเดียวกัน Tom Cotton สมาชิกวุฒิสภาพรรครีพับลิกันเช่นเดียวกับประธานาธิบดี ผู้แทนจากมลรัฐ Arkansas ก็ได้อภิปรายคัดค้านการเสนอญัตติดังกล่าว<sup>995</sup> นอกจากนี้ สมาชิกวุฒิสภาจากพรรคเดโมแครตได้พยายามแสดงบทบาทเพื่อชักท้วงหน่วงเหนี่ยวคำสั่งทางบริหารฉบับนี้ โดยการเสนอร่างรัฐบัญญัติที่มีผลในลักษณะปฏิเสธคำสั่งทางบริหาร เช่น Chris Murphy สมาชิกวุฒิสภาจากมลรัฐ Connecticut และ Dianne Feinstein รองประธานคณะกรรมการวิสามัญการข่าวกรอง (The U.S. Select Committee on Intelligence) ซึ่งได้แถลงว่า คณะกรรมการได้เตรียมการเสนอร่างรัฐบัญญัติจำนวน 2 ฉบับ ทั้งนี้ ร่างรัฐบัญญัติฉบับแรกมีสาระสำคัญในการเพิกถอนคำสั่งทางบริหารฉบับนี้ และร่างรัฐบัญญัติฉบับที่ 2 มีสาระสำคัญในการจำกัดอำนาจทางบริหารของประธานาธิบดีภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองและ

<sup>991</sup> "Aclu Statement on Trump's "Extreme Vetting" of Muslims Executive Order," [Online] Accessed: 2017, Jan 1. Available from: <https://www.aclu.org/news/aclu-statement-trumps-extreme-vetting-muslims-executive-order>

<sup>992</sup> MARY EMILY O'HARA, "Immigration Ban: Democratic Senators to Introduce Bills Overturning Trump," [Online] Accessed: Jan, 17. Available from: <http://www.nbcnews.com/politics/politics-news/immigration-ban-democratic-senators-introduce-bills-overturning-trump-n714051>

<sup>993</sup> Ibid.

<sup>994</sup> CNN, "Sen. Warren: Overturn Trump's Executive Order," [Online] Accessed: Jan, 17. Available from: <http://edition.cnn.com/videos/politics/2017/01/31/warren-tears-up-immigration-ban-sot.cnn/video/playlists/trump-travel-ban/>

<sup>995</sup> "Senate Republicans Block Attempt to Overturn Trump's Immigration ban," Associated Press.

การได้มาซึ่งสัญญา<sup>996</sup> ทั้งได้กล่าวถึงการออกคำสั่งทางบริหารฉบับดังกล่าวว่า “Unnecessary, Unconstitutional and Un-American.”<sup>997</sup>

สำหรับอำนาจเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณของสภาองเกรสนั้นมีความสำคัญอย่างยิ่ง ดังที่ผู้ยกร่างรัฐธรรมนูญได้มีเจตนารมณ์ที่ปรากฏในเอกสาร “Federalist no.48” และใน “Federalist no. 58” ซึ่งเจมส์ เมดิสัน (James Madison) ได้กล่าวไว้โดยลำดับว่า “สภาองเกรส แต่โดยลำพัง สามารถเข้าถึงกระเป๋าเงินของปวงชน”<sup>998</sup> และ “อำนาจเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณของสภาองเกรสนี้ ก็เป็นประหนึ่งอาวุธที่ทรงพลานุภาพ สำหรับการบรรลุปทบาทในฐานะสถาบันทางการเมืองที่เป็นผู้แทนของปวงชนในการแก้ไขสิ่งอันไม่พึงประสงค์ทั้งปวง กระทำตามเจตนารมณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์สาธารณะ”<sup>999</sup> โดยกำหนดไว้ใน Article I, Section 9 ของรัฐธรรมนูญ ตอนหนึ่งว่า

“No money shall be drawn from the treasury, but in consequence of appropriations made by law; and a regular statement and account of receipts and expenditures of all public money shall be published from time to time.”

ในด้านบทบาทในการอนุมัติงบประมาณนี้เป็นบทบาทประการสำคัญที่ทำให้บทบาทของวุฒิสภาในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้สภาองเกรสมีอิทธิพลมากยิ่งขึ้นในการร่วมกำหนดแนวนโยบายภาครัฐ<sup>1000</sup> ในอดีต เคยปรากฏกรณีที่วุฒิสภาสหรัฐอเมริกาไม่ให้ความเห็นชอบกฎหมายงบประมาณ ดังที่ปรากฏในสมัยที่นายบารัก โอบามา เป็นประธานาธิบดี โดยวุฒิสภาในขณะนั้นได้มีมติไม่ให้ความเห็นชอบร่างรัฐบัญญัติงบประมาณ จนเกิดภาวะที่รัฐบาลกลางสหรัฐหยุดทำการชั่วคราวที่เรียกว่า “Federal Government Shutdown”<sup>1001</sup> อันเป็นผลมาจากที่สมาชิกวุฒิสภากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมี

<sup>996</sup> CHRIS ENLOE, "TOP SENATE DEMOCRAT ANNOUNCES LEGISLATION TO REVERSE TRUMP'S IMMIGRATION EXECUTIVE ORDER," [ONLINE] ACCESSED: JAN 1. AVAILABLE FROM: [HTTP://WWW.THEBLAZE.COM/NEWS/2017/01/29/TOP-SENATE-DEMOCRAT-ANNOUNCES-LEGISLATION-TO-REVERSE-TRUMPS-IMMIGRATION-EXECUTIVE-ORDER/](http://www.theblaze.com/news/2017/01/29/top-senate-democrat-announces-legislation-to-reverse-trumps-immigration-executive-order/) และ MARY EMILY O'HARA, "Immigration Ban: Democratic Senators to Introduce Bills Overturning Trump."

<sup>997</sup> "[Senate Republicans Block Attempt to Overturn Trump's Immigration ban.](#)"

<sup>998</sup> William Mckay and Charles W. Johnson, p.227.

<sup>999</sup> Louis Fisher, p. 221.

<sup>1000</sup> Steven S. Smith, Jason M. Roberts and Ryan J. Vander, p.296.

<sup>1001</sup> Congressional Research Service, [Shutdown of the Federal Government: Causes, Processes, and Effects.](#)

ความเห็นขัดแย้งกันเกี่ยวกับกฎหมายประกันสุขภาพ ที่เรียกกันในขณะนั้นว่า “Obama Care” หรือ The Patient Protection and Affordable Care Act<sup>1002</sup>

วุฒิสภา (Senate) ของสหรัฐอเมริกา มีอำนาจพิจารณาข้อกล่าวหาให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ตามที่สภาผู้แทนราษฎรได้กล่าวหาฟ้องร้องแต่เพียงองค์กรเดียว ซึ่งการตัดสินในกรณีถอดถอนนี้ กระทำโดยสมาชิกวุฒิสภาลงคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่<sup>1003</sup> ในกระบวนการพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งนี้ เปรียบได้ราวกับว่าสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่เป็นอัยการที่ทำหน้าที่ในการกล่าวหา แล้ววุฒิสภาก็ทำหน้าที่เป็นลูกขุนที่จะพิจารณาข้อเท็จจริงแล้วลงมติว่าสมควรถอดถอนหรือไม่ถอดถอน<sup>1004</sup> โดยมติที่จะให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งได้ต้องอาศัยเสียง 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่เข้าประชุม ผลของการมีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง คือ ผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่งและวุฒิสภาอาจมีมติให้ผู้นั้นต้องห้ามไม่ให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่อื่นได้อีก แต่การถอดถอนหาได้ยกเว้นความรับผิดชอบอื่น ๆ ตามกฎหมายไม่

กระบวนการถอดถอนของสหรัฐอเมริกานั้นสิ้นสุดลงและถือเป็นอันยุติในขั้นตอนการพิจารณาตัดสินของวุฒิสภาเท่านั้นและได้รับการยอมรับในนานาประเทศว่ามีกระบวนการและระเบียบวิธีพิจารณาที่ดีและมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนกระบวนการถอดถอนของวุฒิสภาเลย นับแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 1787 โดยการดำเนินงานของวุฒิสภาสหรัฐอเมริกาในกระบวนการถอดถอนนั้น มีบุคคลในตำแหน่งต่าง ๆ เข้าสู่กระบวนการรวมจำนวนทั้งสิ้น 19 กรณี

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>1002</sup> Tom Cohen, "U.S. Government Shuts Down as Congress Can't Agree on Spending Bill."

<sup>1003</sup> United State constitution: Article I, Section 3, clause 6 and 7 ;

“The Senate shall have the sole Power to try all Impeachments. When sitting for that Purpose, they shall be on Oath or Affirmation. When the President of the United States is tried, the Chief Justice shall preside: And no Person shall be convicted without the Concurrence of two thirds of the Members present.”

“Judgment in Cases of Impeachment shall not extend further than to removal from Office, and disqualification to hold and enjoy any Office of honor, Trust or Profit under the United States: but the Party convicted shall nevertheless be liable and subject to Indictment, Trial, Judgment and Punishment, according to Law.”.

<sup>1004</sup> มานิตย์ จุมปา และพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, หน้า 53.

เป็นผลให้มีบุคคลถูกถอดถอนจากตำแหน่งจำนวน ทั้งสิ้น 8 คน และลาออกจากตำแหน่งก่อน กระบวนการถอดถอนจะสิ้นสุดลง จำนวน 2 คน<sup>1005</sup>

จากประวัติศาสตร์ของสหรัฐอเมริกา มีประธานาธิบดีเพียง 2 ท่านเท่านั้นที่ได้เข้าสู่ กระบวนการพิจารณาถอดถอนจนวุฒิสภาต้องมีมติว่าจะถอดถอนหรือไม่ ได้แก่ **ประธานาธิบดี Andrew Johnson และประธานาธิบดี Bill Clinton** แต่มติที่ถอดถอนทั้ง 2 ท่านนี้ก็มีเสียงไม่ถึง 2 ใน 3 ของสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่<sup>1006</sup>

สำหรับบุคคลที่ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ที่ถูกดำเนินการตามกระบวนการถอดถอนจนกระทั่ง ทำให้วุฒิสภาต้องลงมติว่าจะถอดถอนหรือไม่ ในประวัติศาสตร์ของสหรัฐอเมริกามีทั้งสิ้นจำนวน 19 ตำแหน่ง<sup>1007</sup> ดังนี้

(1) **William Blount** วุฒิสมาชิกจากมลรัฐ Tennessee ถูกกล่าวหาว่าไม่ซื่อสัตย์ (disloyalty) ต่อสหรัฐอเมริกา วุฒิสภาได้มีมติขับไล่ (expell) ออกจากการเป็นสมาชิกวุฒิสภา และยกเลิกการพิจารณาถอดถอนออกจากตำแหน่ง (ค.ศ. 1799)

(2) **John Pickering** ผู้พิพากษาศาลในระดับสหรัฐ วุฒิสภาพิจารณาแล้วพบว่า เป็นคนซื่อเล้าเมายาและทำสิ่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงมีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง (ค.ศ. 1804)

(3) **Samuel Chase** ผู้พิพากษาศาลฎีกาแห่งสหรัฐอเมริกา วุฒิสภาพบว่าไม่มีความผิดใน ข้อกล่าวหาที่ว่า มีความผิดพลาดในการดำเนินการพิจารณาคดี (ค.ศ. 1805)

(4) **James H. Peck** ผู้พิพากษาศาลในระดับสหรัฐ วุฒิสภาพบว่ามีความผิด (ค.ศ. 1831)

(5) **West H. Humphreys** ผู้พิพากษาศาลในระดับสหรัฐ วุฒิสภาพบว่ามีความผิด ในการสนับสนุนกลุ่มที่ก่อการกบฏ (ค.ศ. 1862)

(6) **Andrew Johnson** ประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกา วุฒิสภาพบว่าไม่มีความผิดจาก การถูกกล่าวหาว่ากระทำการอันเป็นการละเมิดต่อกฎหมายแห่งสหรัฐ (ค.ศ. 1868)

(7) **Mark H. Delahay** ผู้พิพากษาศาลในระดับสหรัฐ ถูกกล่าวหาว่าเป็นคนซื่อเล้าเมายา แต่ได้ลาออกจากตำแหน่ง ทำให้วุฒิสภามีได้ลงมติใด ๆ (ค.ศ. 1873)

<sup>1005</sup> มานิตย์ จุมปา และพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, หน้า 54-56. และ U.S. Senate, *Impeachment* .

<sup>1006</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 54.

<sup>1007</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 54-56.

(8) **William Belknap** รัฐมนตรี (Secretary of War) วุฒิสภาพบว่า ไม่มีความผิดจากข้อกล่าวหาว่ารับสินบนและคอร์รัปชัน (ค.ศ. 1876)

(9) **Charles Swaine** ผู้พิพากษาศาลในระดับสหรัฐ วุฒิสภาพบว่าไม่มีความผิดในการถูกกล่าวหาว่ากระทำการอันไม่เหมาะสมในการดำเนินคดีกับทนายความในข้อหาหมิ่นประมาท (ค.ศ. 1905)

(10) **Robert Archbald** ผู้พิพากษาศาลในระดับสหรัฐ วุฒิสภาพบว่ามีความผิดในการเรียกรับสินบน จึงมีมติถอดถอนออกจากตำแหน่ง (ค.ศ. 1913)

(11) **George W. English** ผู้พิพากษาศาลในระดับสหรัฐ ได้ลาออกก่อนวุฒิสภามีการลงมติ วุฒิสภาก็ได้ไม่พิจารณาข้อกล่าวหาที่ว่ามีการปฏิบัติที่เป็นการไม่ถูกต้องต่อทนายความที่ได้ฟ้องร้องตนเอง (ค.ศ. 1926)

(12) **Harold Louderback** ผู้พิพากษาศาลในระดับสหรัฐ วุฒิสภาพบว่าไม่มีความผิดในการที่ถูกกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ไม่เป็นกลางในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี (ค.ศ. 1933)

(13) **Halsted Ritter** ผู้พิพากษาในระดับสหรัฐ วุฒิสภาพบว่ามีความผิดในการหลีกเลี่ยงการเสียภาษี จึงมีมติถอดถอนออกจากตำแหน่ง (ค.ศ. 1936)

(14) **Harry E. Claiborne** ผู้พิพากษาศาลในระดับสหรัฐ วุฒิสภาพบว่ามีความผิดในฐานะทนายในการขอคืนภาษี จึงมีมติถอดถอนออกจากตำแหน่ง (ค.ศ. 1986)

(15) **Alcee Hastings** ผู้พิพากษาในระดับสหรัฐ วุฒิสภาพบว่ามีความผิดในการเรียกรับสินบน (Bribery) และการให้การเป็นพยานเท็จ (Perjury) จึงมีมติถอดถอนออกจากตำแหน่ง (ค.ศ. 1989)

(16) **Walter Nixon** ผู้พิพากษาในระดับสหรัฐ วุฒิสภาพบว่ามีความผิดในการให้การเป็นพยานเท็จ จึงมีมติถอดถอนออกจากตำแหน่ง (ค.ศ. 1989)

(17) **William J. Clinton** ประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกา วุฒิสภาพบว่าไม่มีความผิดในข้อกล่าวหาว่าให้การเป็นพยานเท็จ (ค.ศ. 1999)

(18) **Samuel B. Kent** ผู้พิพากษาศาลระดับสหรัฐ ซึ่งถูกกล่าวหาว่าประพฤติตนไม่เหมาะสมทางเพศ (sex-abuse case) ได้ลาออกจากตำแหน่ง วุฒิสภาก็ได้พิจารณาต่อไป (ค.ศ. 2009)

(19) G. Thomas Porteous, Jr. ผู้พิพากษาศาลระดับสหรัฐ ซึ่งวุฒิสภาพิจารณาว่ามีความผิดตามรัฐธรรมนูญ และถอดถอนออกจากตำแหน่ง (ค.ศ. 2010)

อนึ่ง การถอดถอนออกจากตำแหน่งที่เข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภาทั้ง 19 กรณีนี้เป็นเรื่องการพิจารณาถอดถอนผู้พิพากษาศาลในระดับสหรัฐถึง 15 กรณี<sup>1008</sup>

นอกจากนี้ กลไกการตรวจสอบของวุฒิสภาสหรัฐอเมริกายังมีอีกหลายวิธีการ เช่น การเรียกผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานภาครัฐชี้แจงในคณะกรรมการเฉพาะกิจที่ตั้งขึ้นในกรณีที่เกิดสภาพปัญหาสำคัญและนำไปสู่ขั้นตอนการพิจารณาสอบสวนขึ้นในคณะกรรมการเฉพาะกิจต่อไป ทำให้หน่วยงานต่าง ๆ ปฏิบัติหน้าที่อย่างระมัดระวังมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ในอดีตได้เคยปรากฏกรณีการตั้งคณะกรรมการพิเศษและเรียกบุคคลให้เข้าชี้แจงใน **กรณี Watergate** เมื่อปี ค.ศ. 1973 ถึง ค.ศ. 1974 และในกรณีที่หน่วยงานของรัฐถูกกล่าวหาว่าค้าอาวุธสงคราม **ในกรณี Iran-Contra** อันเป็นกรณีที่ได้รับความสนใจไปทั่วโลกและมีผลสืบคลอนเสถียรภาพของรัฐบาลในขณะนั้นเป็นอย่างมาก<sup>1009</sup>

ในภาพรวม สภาคองเกรสได้จัดตั้ง **Government Accountabilities Office (GAO)** ขึ้นเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการสนับสนุนภารกิจตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐของสภาคองเกรสที่ได้รับการยอมรับว่าปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นอย่างมีนัยสำคัญนับแต่การจัดให้มีกฎหมาย **Legislative Reorganization Act 1970** ทั้งนี้ สภาคองเกรสได้เรียกให้ประธานาธิบดีหรือหน่วยงานของรัฐเสนอรายงานผลการดำเนินงานตลอดจนสภาพปัญหาต่อสภาอยู่เสมอ โดยมักจะมีการเรียกให้เสนอรายงานเช่นนั้น ก่อนที่จะอนุมัติหรือให้ความเห็นชอบโครงการและงบประมาณสำหรับการดำเนินงานรอบใหม่อีกด้วย<sup>1010</sup>

ในภาพรวมนั้น ในระบบงานสภาคองเกรสได้เคยมีการปฏิรูปกฎหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของรัฐสภา โดยการจัดให้มีกฎหมาย **Reorganization Act** ที่มีสาระสำคัญในการปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานสนับสนุน การพัฒนาระบบบุคลากร การปรับโครงสร้างของคณะกรรมการ การปรับปรุงข้อบังคับการประชุมสภา ตลอดจนได้พัฒนายุทธศาสตร์และทรัพยากรเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานตามบทบาทอำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติมาโดยตลอด<sup>1011</sup>

<sup>1008</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 56.

<sup>1009</sup> Steven S. Smith, Jason M. Roberts and Ryan J. Vander, pp. 300-301.

<sup>1010</sup> Ibid., p. 302.

<sup>1011</sup> Ibid. p. 292.

### 4.3 วุฒิสภา (House of Councilors) ของประเทศญี่ปุ่น

#### 4.3.1 ความเป็นมาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับวุฒิสภา

ในช่วงระยะเวลานับแต่ปี ค.ศ. 1890 ถึงปี ค.ศ. 1947 ก่อนที่สงครามโลกครั้งที่ 2 จะได้เกิดขึ้นนั้น ประเทศญี่ปุ่นได้มีองค์กรที่ใช้อำนาจทางนิติบัญญัติได้แก่ “The Imperial Diet” ซึ่งประกอบด้วย สภานันดร (House of Peers) และสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) ตามรัฐธรรมนูญแห่งจักรวรรดิญี่ปุ่น ค.ศ. 1889 (Constitution of the Empire of Japan 1889) สภานันดรในขณะนั้นประกอบด้วย สมาชิกที่สมเด็จพระจักรพรรดิทรงแต่งตั้งจากพระบรมวงศานุวงศ์ ขุนนางสืบตระกูลในระบบศักดินาดั้งเดิม และบุคคลชั้นสูงอื่น ๆ จากนั้น เมื่อประเทศญี่ปุ่นอยู่ภายใต้การควบคุมของกองบัญชาการสูงสุดแห่งฝ่ายสัมพันธมิตร (Supreme Commander for the Allied Powers (SCAP)) ฝ่ายบริหารของกองบัญชาการฯ ที่มีสหรัฐอเมริกาในฐานะประเทศผู้ชนะสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้ยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้ประเทศญี่ปุ่นและประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 1946<sup>1012</sup> และมีผลบังคับใช้ในปีต่อมาได้มีผลใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 อันได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน ค.ศ. 1946 และมีผลใช้บังคับเป็นรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม ค.ศ. 1947 จากนั้นได้มีการเรียกประชุมสภาไดเอทซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม ค.ศ. 1947<sup>1013</sup> ดังนั้น นับแต่ ค.ศ. 1947 เป็นต้นมา เมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง สภาไดเอทจึงได้จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทั้งหมด<sup>1014</sup> เพื่อให้มีที่มาที่ยึดโยงกับประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย<sup>1015</sup> ในลักษณะเดียวกันกับสหรัฐอเมริกา

<sup>1012</sup> Hans H. Baerwald, Japan's Parliament: An Introduction (New York: Cambridge University Press, 2010).pp. 1- 13. และ Inter-Parliamentary Union, "Japan Sangiin House of Councillors Last Elections " [Online] Accessed: Dec, 20 Available from: [http://www.ipu.org/parline-e/reports/2162\\_E.htm](http://www.ipu.org/parline-e/reports/2162_E.htm)

<sup>1013</sup> House of Councillors, The National Diet of Japan (Tokyo: Mitsumura Printing, 2015).p.12.

<sup>1014</sup> House of Councillors, "A Brief History," [Online] Accessed: Jan 2. Available from: <http://www.sangiin.go.jp/eng/guide/history/index.htm>

<sup>1015</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, หน้า 55.

ประเทศญี่ปุ่นมีรูปแบบการปกครองแบบรัฐสภา (Parliamentary System) อันมีสาระสำคัญ คือ รัฐสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจอธิปไตยตามแนวความคิดเรื่องอำนาจสูงสุดเป็นของ รัฐสภา ดังนั้น รูปแบบการปกครองแบบรัฐสภาจึงไม่มีการแบ่งแยกอำนาจองค์กรผู้ใช้อำนาจอย่างเคร่งครัดระหว่างรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติกับคณะรัฐมนตรีอันเป็นองค์กรฝ่ายบริหาร อีกนัยหนึ่งนั้น คณะรัฐมนตรีก็เป็นองค์กรที่ได้รับการแบ่งอำนาจมาจากรัฐสภา และได้รับการแต่งตั้งสนับสนุน และให้พ้นจากการดำรงตำแหน่งโดยการลงมติของรัฐสภา อีกด้วย<sup>1016</sup> ทั้งนี้ ประเทศญี่ปุ่นมี

“รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร” หรือ “Written constitution” ดังเช่นในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา ไทย และฟิลิปปินส์ ดังนั้นการหยั่งทราบถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับวุฒิสภา ในรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรย่อมสามารถใช้วิธีการค้นหาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญโดยวิธีการต่างๆ ดังที่ได้อธิบายผลการศึกษาค้นคว้าโดยอาศัยการค้นหาคำเจตนารมณ์ที่อยู่เบื้องหลังบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องด้วยวุฒิสภาได้

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 ได้สถาปนาระบบรัฐสภา และจัดให้มีรัฐสภาแบบสองสภา (Bicameral system) ขึ้น โดยกำหนดให้สภาไดเอทเป็นองค์กรสูงสุดแห่งอำนาจรัฐในทางนิติบัญญัติ สภาไดเอทจึงเป็นองค์กรที่สะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนและมีอำนาจในการบัญญัติกฎหมายแต่เพียงองค์กรเดียว อันประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งมีที่มา องค์ประกอบ ตลอดจนบทบาทอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

สำหรับวุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่นนั้น เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้วพบว่าเจตนารมณ์ในการกำหนดให้มีวุฒิสภาในฐานะสภาที่สองที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกับวุฒิสภา (House of Senate) ของสหรัฐอเมริกา โดยกำหนดให้มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนและมีอำนาจหน้าที่ใกล้เคียงกับสภาผู้แทนราษฎรค่อนข้างสูง<sup>1017</sup> นอกจากนี้ วุฒิสภาของญี่ปุ่นยังเป็นสภาที่สองที่มีอำนาจหน้าที่และบทบาทค่อนข้างมากที่ส่งผลอย่างมีนัยสำคัญต่อการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรีที่เป็นองค์กรฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญและสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น จึงสามารถอธิบายเจตนารมณ์ในการกำหนดให้มีวุฒิสภาในประเทศญี่ปุ่นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 มีเจตนารมณ์ในการกำหนดให้วุฒิสภาเป็นที่สภาที่สองที่มีบทบาทในการกำกับท่วงท้วงเหี่ยวฝ่ายบริหารและสภาผู้แทนราษฎร พิจารณากลับกรองกฎหมาย และตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งยังกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจาก

<sup>1016</sup> มานิตย์ จุมปา, หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 34-45.

<sup>1017</sup> Hans H. Baerwald, p. 18.

การเลือกตั้งทั้งหมดเช่นเดียวกันกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีความชอบธรรมตามแนวความคิดว่าด้วยการปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังที่จะอธิบายรายละเอียดในส่วนต่อไป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 ได้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้ง 3 องค์กรตามแนวคิดที่ว่าด้วยการแบ่งแยกอำนาจไว้โดยกำหนดให้ สภาไดเอทเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจบริหาร และให้ศาลเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจตุลาการ และกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทั้งสามในลักษณะที่ตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน (Checks and balances) เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาไดเอท และสภาไดเอทเป็นองค์กรที่เลือกสมาชิกรัฐสภาคนหนึ่งขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎรเพียงองค์กรเดียวเท่านั้นที่มีอำนาจในการเสนอญัตติและลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี (Motion of No-Confidence) ในขณะที่คณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างสภาไดเอทและศาลนั้น พบว่าศาลมีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่สภาไดเอทให้ความเห็นชอบ ในขณะที่สภาไดเอทนั้น มีอำนาจในการถอดถอนผู้พิพากษาให้ออกจากตำแหน่งได้<sup>1018</sup>

จึงพิจารณาได้ว่า แนวความคิดว่าด้วยการกำหนดให้องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติมีรูปแบบสองสภาของญี่ปุ่นนั้น ก็เพื่อกำหนดให้มีวุฒิสภา (The House of Councillors) เป็นสภาที่สองในสภาไดเอท มีบทบาทอำนาจหน้าที่เป็นสภากลั่นกรองที่มีบทบาทสูงมากในการกลั่นกรองกฎหมายที่ค่อนข้างเด่นชัด ทั้งนี้ ในกรณีที่มีมติความเห็นแตกต่างกันระหว่างสองสภา สภาผู้แทนราษฎรเป็นสภาที่มีอำนาจเหนือกว่าเพราะเหตุว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 กำหนดให้ในกรณีที่สภาทั้งสองมีความเห็นต่างกันอันไม่อาจเห็นพ้องกันได้ แม้ได้ผ่านกลไกของคณะกรรมการร่วมกันของทั้งสองสภาแล้วเช่นกัน มติของสภาผู้แทนราษฎรย่อมถือเป็นมติของสภาไดเอทในที่สุดภายใต้หลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดดังจะอธิบายในส่วนต่อไป

<sup>1018</sup> House of Councillors, "Relationship between the Diet and the Cabinet," [Online] Accessed: Jan 2. Available from: <http://www.sangiin.go.jp/eng/guide/relation/index.htm>

### 4.3.2 ที่มาและองค์ประกอบ

สภาไดเอท (The Diet) ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) และวุฒิสภา (House of Councillors)<sup>1019</sup> โดยกำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จำนวนทั้งสิ้น 242 คน (146 คน มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต และอีก 96 คน มาจากการเลือกตั้งในระบบสัดส่วนซึ่งใช้ประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง) ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายเลือกตั้งกำหนด<sup>1020</sup> มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี และสมาชิกวุฒิสภาจำนวนครึ่งหนึ่ง จะหมดวาระลงในทุกระยะเวลา 3 ปี<sup>1021</sup> ทั้งนี้ นับแต่วาระแรกที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 ได้กำหนดให้วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาจำนวนครึ่งหนึ่งสิ้นสุดลงเมื่อครบระยะเวลา 3 ปี<sup>1022</sup> อันเป็นไปในลักษณะเดียวกับสมาชิกวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกาที่จะมีสมาชิกวุฒิสภาส่วนหนึ่งพ้นจากตำแหน่งทุก 2 ปี เพื่อความต่อเนื่องของวุฒิสภา (continuity)<sup>1023</sup> นอกจากนี้การกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนโดยเป็นตัวแทนจากเขตพื้นที่การปกครองก็ได้รับอิทธิพลโดยตรงมาจากแนวคิดว่าด้วยที่มาของสมาชิกวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกาในระบบสหพันธรัฐด้วยเช่นกัน<sup>1024</sup>

<sup>1019</sup> **The Constitution of Japan 1946, Article 42.;**

“The Diet shall consist of two Houses, namely the House of Representatives and the House of Councillors.”

<sup>1020</sup> **The Constitution of Japan 1946, Article 43.**

“Both Houses shall consist of elected members, representative of all the people.

The number of the members of each House shall be fixed by law.”

<sup>1021</sup> **The Constitution of Japan 1946, Article 46.**

“The term of office of members of the House of Councillors shall be six years, and election for half the members shall take place every three years.”

<sup>1022</sup> **The Constitution of Japan 1946, Article 102.;**

“ The term of office for half the members of the House of Councillors serving in the first term under this Constitution shall be three years. Members falling under this category shall be determined in accordance with law.”

<sup>1023</sup> Hans H. Baerwald, p. 19.

<sup>1024</sup> Tadano Masahito, "The Case for Equal Representation in the Upper House," [Online] Accessed: Jan, 17. Available from: <http://www.nippon.com/en/in-depth/a04404>

### 4.3.3 บทบาทอำนาจหน้าที่

ในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ วุฒิสภาญี่ปุ่นสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติ ญัตติ ตั้งกระทู้ถามคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน การอภิปราย และมีส่วนร่วมในการลงมติเกี่ยวกับกับร่างพระราชบัญญัติฉบับต่างๆ<sup>1025</sup>

สำหรับการดำเนินงานของวุฒิสภานั้น ได้มีการกำหนดสมัยประชุมของวุฒิสภาญี่ปุ่น โดยคณะรัฐมนตรีจะเป็นองค์กรที่กำหนดกรอบระยะเวลา มีด้วยกัน 3 ประเภท ได้แก่ สมัยประชุมสามัญ (Ordinary session) มีกำหนด 150 วัน สำหรับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ และร่างพระราชบัญญัติอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง สมัยประชุมวิสามัญ (Extraordinary session) ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้กำหนดให้มีขึ้นตามที่สมาชิกสภาไดเอทจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ร้องขอ<sup>1026</sup> สำหรับการพิจารณาประเด็นฉุกเฉินเร่งด่วน อาทิ การพิจารณากลับกรองกฎหมายหรืออนุมัติการใช้จ่ายเงินแผ่นดินสำหรับกรณีภัยพิบัติ และสมัยประชุมพิเศษ (Special session) จะมีการเรียกประชุมนี้ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปที่ได้จัดให้มีขึ้นหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เมื่อได้มีการเปิดสมัยประชุมพิเศษแล้ว คณะรัฐมนตรีทั้งคณะต้องลาออกจากตำแหน่ง และสภาทั้งสองจะได้เลือกบุคคลขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อไป<sup>1027</sup> ทั้งนี้ สมาชิกวุฒิสภาย่อมมีเอกสิทธิ์ในการพูด อภิปราย และออกเสียงลงมติภายในบริเวณรัฐสภาเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร<sup>1028</sup>

#### 4.3.3.1 บทบาทอำนาจหน้าที่ในการกลั่นกรอง

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 ได้กำหนดสถานะของสภาไดเอท (The Diet) ไว้ในฐานะองค์กรสูงสุดในทางนิติบัญญัติ<sup>1029</sup> ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญญี่ปุ่นได้กำหนดให้ร่าง

<sup>1025</sup> House of Councillors, The National Diet of Japan, p.12.

<sup>1026</sup> **The Constitution of Japan 1946, Article 53.;**

“The Cabinet may determine to convoke extraordinary sessions of the Diet. When a quarter or more of the total members of either House makes the demand, the Cabinet must determine on such convocation”

<sup>1027</sup> House of Councillors, The National Diet of Japan, pp.12-13.

<sup>1028</sup> **The Constitution of Japan 1946, Article 51.**

“Members of both Houses shall not be held liable outside the House for speeches, debates or votes cast inside the House.”

<sup>1029</sup> **The Constitution of Japan 1946, Article 41.**

“The Diet shall be the highest organ of state power, and shall be the sole law-making organ of the State.”

พระราชบัญญัติจะมีผลบังคับเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยได้ผ่านการพิจารณาและให้ความเห็นชอบจากทั้งสองสภา<sup>1030</sup> ประการสำคัญ ในระบบงานนิติบัญญัติของประเทศญี่ปุ่นสามารถริเริ่มการเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ทั้งในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติได้แก่ คณะรัฐมนตรี และสมาชิกสภาโตเอท จากนั้นประธานสภาจะส่งร่างพระราชบัญญัติไปยังคณะกรรมการสามัญที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาในรายละเอียดต่อไป สำหรับร่างพระราชบัญญัติที่มีความสำคัญบางฉบับอาจได้รับการอภิปรายและตั้งคำถามต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับหลักการและเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นในที่ประชุมใหญ่ของแต่ละสภาก่อนที่จะส่งร่างพระราชบัญญัติไปยังคณะกรรมการต่อไป<sup>1031</sup>

ทั้งนี้ สมาชิกวุฒิสภามีส่วนในกระบวนการนิติบัญญัติได้โดยสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติได้โดยการเข้าชื่อเสนอและมีสมาชิกวุฒิสภาลงชื่อสนับสนุนร่วมกันไม่น้อยกว่า 10 คน หากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินอันมีผลต้องงบประมาณแผ่นดิน สมาชิกวุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่นก็สามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้เช่นเดียวกันกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยต้องมีสมาชิกวุฒิสภาลงชื่อสนับสนุนร่วมกันไม่น้อยกว่า 20 คน นอกจากนี้ คณะกรรมการก็สามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติอันมีสาระสำคัญเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการได้ โดยเสนอในนามของประธานคณะกรรมการ<sup>1032</sup>

ทั้งนี้ โดยเหตุที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรญี่ปุ่นได้กำหนดให้มีการเสนอ “ร่างพระราชบัญญัติที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการเงิน” ได้ โดยสมาชิกสภาโตเอทและคณะกรรมการที่เสนอในนามของประธานคณะกรรมการ โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้คณะรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายบริหารที่มีภารกิจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญในการบริหารราชการแผ่นดินและรับผิดชอบการบริหารงบประมาณต้องมีโอกาสในการแสดงความคิดเห็นในคณะกรรมการด้วยเสมอ ในกรณีเมื่อคณะกรรมการมีความประสงค์จะเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการเงินอันส่งผลต่องบประมาณแผ่นดิน<sup>1033</sup>

<sup>1030</sup> The Constitution of Japan 1946, Article 59.

“ A bill becomes a law on passage by both Houses, except as otherwise provided by the Constitution ...”.

<sup>1031</sup> House of Councillors, *The National Diet of Japan*, P.17.

<sup>1032</sup> The Diet Law, Article 50-II;

“ A Committee may propose a bill concerning matters under its jurisdiction. The Chairperson of the Committee shall be the proposer of such a bill.”

<sup>1033</sup> The Rules of the House of Councillors , Article 50.;

กระบวนการนิติบัญญัติในระบบงานรัฐสภาของประเทศญี่ปุ่นมีความคล้ายคลึงกับกระบวนการนิติบัญญัติของสภาองเกรสในสหรัฐอเมริกา ในประการที่การเสนอร่างกฎหมายนั้นสามารถเริ่มต้นกระบวนการเสนอได้ทั้งสองสภา และร่างกฎหมายนั้นจะถือว่าผ่านความเห็นของจากรัฐสภา ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบแล้วจากสภาทั้งสอง เมื่อมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อประธานแห่งสภาที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้ว ประธานแห่งสภานั้นจะส่งร่างพระราชบัญญัติไปยังคณะกรรมการที่มีขอบเขตอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติที่ได้เสนอมานั้น เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาเสร็จแล้วจะเสนอรายงานของคณะกรรมการต่อสภานั้น เพื่อให้ความเห็นชอบแล้วส่งไปยังอีกสภาหนึ่งเพื่อพิจารณาและให้ความเห็นชอบต่อไป อย่างไรก็ตาม ในกรณีจำเป็นเร่งด่วน ผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติอาจร้องขอให้สภานั้น ๆ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยเว้นขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการก็ได้<sup>1034</sup>

สำหรับในการพิจารณากลับกรองร่างพระราชบัญญัติในชั้นคณะกรรมการสามัญของวุฒิสภานั้น ผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติจำเป็นต้องนำเสนออธิบายหลักการและเหตุผลตลอดจนเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติต่อที่ประชุมคณะกรรมการ จากนั้นกรรมการจะตั้งข้อซักถามต่อคณะรัฐมนตรีหรือเจ้าหน้าที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการยกร่างพระราชบัญญัติที่มาร่วมประชุมกับ

---

“ When a Committee desires to present a bill that will affect the budget, the Cabinet shall be given an opportunity to express its opinion in advance of the Committee's decision.

As to a bill introduced by a Member, affecting the budget and referred to the committee, the Chairman must, before putting it to a vote, give the Cabinet an opportunity to express its opinion. The same shall also apply to an amendment to increase the total amount of the budget and an amendment to a bill, creating an increase of the budget or affecting the budget, submitted by a Committee member.”

<sup>1034</sup> The Diet Law, Article 56.;

“ For a Member to propose a measure, it is necessary to secure the support of twenty or more Members in the House of Representatives, and ten or more Members in the House of Councillors. In the case of a bill requiring budgetary action, however, it is necessary for a Member to secure the support of fifty or more Members in the House of Representatives, and twenty or more in the House of Councillors.

When a measure is proposed or presented, the presiding officer shall refer it to an appropriate Committee, and, after consideration by the Committee, shall put it to consideration in a plenary sitting. In case of urgency, however, and at the request of the introducer or the proposer, consideration by the Committee may be omitted by a resolution of the House. ...”

คณะกรรมการธิการ นอกจากนั้น คณะกรรมการธิการอาจรับฟังความเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญ ตลอดจนผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น เมื่อได้พิจารณากลับกรอร่างพระราชบัญญัติอย่างรอบด้านแล้วจึงอภิปรายและลงมติ แล้วเสนอต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป<sup>1035</sup> อนึ่ง ในกรณีที่มีการเสนอคำแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการธิการ หากเป็นกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นเป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกวุฒิสภาผู้เสนอญัตตินั้นต้องเสนอเอกสารรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบทางงบประมาณมาในโอกาสนั้นด้วย<sup>1036</sup> เพื่อประโยชน์ในการกลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีข้อมูลอย่างครบถ้วน

อย่างไรก็ตาม สำหรับในกรณีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอันเกี่ยวกับการเงินที่มีผลเป็นการเพิ่มหรือมีผลต่อการงบประมาณ ในขั้นการพิจารณาของสภาหรือคณะกรรมการธิการ ทั้งวุฒิสภาและคณะกรรมการธิการต้องให้ออกาสคณะรัฐมนตรีชี้แจงเหตุผลความเห็นตลอดจนข้อสังเกตต่อร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย<sup>1037</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 ได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นสภาที่ต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ฝ่ายบริหารเสนอต่อสภาใดสภาเป็นสภาแรก ทั้งสภาผู้แทนราษฎรยังเป็นสภาที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในทางการอนุมัติงบประมาณแก่ฝ่ายบริหารมากกว่าวุฒิสภา กล่าวคือ หากวุฒิสภาไม่สามารถพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแล้วเสร็จภายใน 30 วัน ในสมัยประชุม หรือไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ หรือได้มีการตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่าง

<sup>1035</sup> House of Councillors, *The National Diet of Japan*, p.17.

<sup>1036</sup> *The Rules of the House of Councillors* , Article 46.;

“Any member who desires to move an amendment to a measure must submit it in writing beforehand to the Chairman.

When the amendment under the preceding paragraph is one to a bill and is to bring about an increase of the budget or is to require budgetary action, a written statement shall be attached clarifying expenditure needed as a result of the amendment.”

<sup>1037</sup> *The Diet Law, Article 57-III.*

“ A House or a Committee must afford the Cabinet an opportunity to give its opinion on an amendment to increase the total amount of the budget, on a bill presented by a Committee or proposed by a Member which requires budgetary action, or a bill amendment which brings about an increase of the budget or which will require budgetary action.”

พระราชบัญญัติงบประมาณในกรณีที่มีความเห็นแตกต่างกันระหว่างสองสภา แล้วยังไม่ปรากฏข้อยุติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 ได้กำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณที่สภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบถือเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา (สภาไดเอท)<sup>1038</sup> ทั้งนี้สภาผู้แทนราษฎรยังมีบทบาทเหนือกว่าวุฒิสภาในการให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญา<sup>1039</sup> ในลักษณะเดียวกันกับการอนุมัติงบประมาณทำนองเดียวกันกับกรณีที่กำลังกล่าวข้างต้น

อนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 ได้กำหนดให้คำวินิจฉัยของผู้มีส่วนได้เสียกับกฎหมายด้วย ดังที่กำหนดให้ก่อนที่สภาไดเอทจะให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติใดที่เกี่ยวข้องและบังคับใช้สำหรับองค์การส่วนท้องถิ่นเป็นการเฉพาะจำต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติประชาชนในพื้นที่การปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความเห็นชอบไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของประชากรในท้องถิ่นนั้นเสียก่อน<sup>1040</sup>

ทั้งนี้ ในระบบงานนิติบัญญัติของวุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่นได้จัดให้มี “Legislative Bureau” ขึ้นเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจในการสนับสนุนการร่างพระราชบัญญัติให้แก่สมาชิกวุฒิสภา โดยได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนในข้อบังคับการประชุมสภาไดเอท ( The Diet Law ) ให้มีสถานะเป็นหน่วยงานอิสระที่ขึ้นตรงต่อประธานวุฒิสภา มี Commissioner General เป็นผู้บริหารสูงสุดที่ได้รับการแต่งตั้งและให้พ้นจากตำแหน่งได้ก็แต่โดยประธานวุฒิสภาตามมติของที่ประชุมวุฒิสภา<sup>1041</sup>

<sup>1038</sup> **Article 60.** The budget must first be submitted to the House of Representatives. Upon consideration of the budget, when the House of Councillors makes a decision different from that of the House of Representatives, and when no agreement can be reached even through a joint committee of both Houses, provided for by law, or in the case of failure by the House of Councillors to take final action within thirty (30) days, the period of recess excluded, after the receipt of the budget passed by the House of Representatives, the decision of the House of Representatives shall be the decision of the Diet.

<sup>1039</sup> **The Constitution of Japan 1946, Article 61. ;**

“The second paragraph of the preceding article applies also to the Diet approval required for the conclusion of treaties.”

<sup>1040</sup> **The Constitution of Japan 1946, Article 95.**

“ A special law, applicable only to one local public entity, cannot be enacted by the Diet without the consent of the majority of the voters of the local public entity concerned, obtained in accordance with law.”

<sup>1041</sup> **The Diet Law, Article 131. ;**

“ A Legislative Bureau shall be established in each House to assist Members in drafting bills.

ในกรณีที่มีความเห็นแตกต่างกันระหว่างสองสภาเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับใด จะมีการตั้งคณะกรรมการร่วมกันระหว่างทั้งสองสภาเพื่อพิจารณาและหาข้อยุติ จากนั้นจัดทำร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันฯ ได้พิจารณาเสร็จแล้วเสนอต่อสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป จากนั้นเมื่อร่างพระราชบัญญัติได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองสภา หรือถือว่าได้รับความเห็นชอบจากสภาใดเอกแล้ว คณะรัฐมนตรีจะได้ทูลเกล้าฯ ถวายร่างพระราชบัญญัติต่อสมเด็จพระจักรพรรดิเพื่อการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย<sup>1042</sup> ในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบหรือมีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับจากสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิยืนยันร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นได้โดยมติเสียงข้างมากเด็ดขาด (Super-majority) โดยมีมติให้ยืนยันร่างพระราชบัญญัติคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้ สภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิในการตั้งคณะกรรมการร่วมกันของทั้งสองสภาเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้ ทั้งนี้ วุฒิสภาจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน ในสมัยประชุม นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติจากสภาผู้แทนราษฎร<sup>1043</sup>

---

Each Legislative Bureau shall have one Commissioner General, secretaries and other necessary personnel.

The Commissioner General of the Legislative Bureau shall be appointed and dismissed by the presiding officer with the approval of the House ; provided, however, that, when the Diet is out of session, the presiding officer may accept the resignation of the Commissioner General of the Bureau. ....”

<sup>1042</sup> House of Councillors, The National Diet of Japan, p.17.

<sup>1043</sup> **The Constitution of Japan 1946, Article 59.** ;

“ A bill which is passed by the House of Representatives, and upon which the House of Councillors makes a decision different from that of the House of Representatives, becomes a law when passed a second time by the House of Representatives by a majority of two-thirds or more of the members present.

The provision of the preceding paragraph does not preclude the House of Representatives from calling for the meeting of a joint committee of both Houses, provided for by law.

Failure by the House of Councillors to take final action within sixty (60) days after receipt

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 หมวด 9 ได้กำหนดให้สภาโตเอทเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ สมาชิกวุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่นสามารถมีส่วนร่วมในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้ และมีบทบาทในการพิจารณากลับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อไป<sup>1044</sup> อนึ่ง กระบวนการพิจารณากลับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมิได้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของสภาโตเอทเหมือนที่ปรากฏในกรณีของประเทศไทย แต่จะมีกระบวนการเช่นเดียวกันกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่อาจเริ่มกระบวนการที่สภาโตเอทก็ได้ และสภาที่ให้ความเห็นชอบเป็นสภาที่สองก็จะส่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่สภาโตเอทให้ความเห็นชอบนั้นเข้าสู่กระบวนการของคณะรัฐมนตรีเพื่อจัดให้มีการออกเสียงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญและประกาศใช้บังคับเป็นรัฐธรรมนูญต่อไป<sup>1045</sup> โดยการ

---

of a bill passed by the House of Representatives, time in recess excepted, may be determined by the House of Representatives to constitute a rejection of the said bill by the House of Councillors.”

<sup>1044</sup> **The Diet Law, Article 68-II.;**

Notwithstanding the provision of Article 56, paragraph 1, for a Member to propose a Preliminary Draft Amendment to the Constitution of Japan, it is necessary to secure the support of one hundred or more Members in the House of Representatives, and fifty or more Members in the House of Councillors.

<sup>1045</sup> **The Diet Law;**

**Article 68-III.** Preliminary Draft Amendments to the Constitution, as provided for in the preceding Article, shall be proposed separately for each relevant matter.

**Article 68-IV.** Notwithstanding the provision of Article 57, a motion to amend a Preliminary Draft Amendment to the Constitution to be taken up in a plenary sitting must be supported by one hundred or more Members in the House of Representatives, and fifty or more Members in the House of Councillors.

**Article 68.-V** If the Diet passed the final resolution on a Preliminary Draft Amendment to the Constitution, the Diet shall, upon such final resolution, be considered to have initiated an Amendment to the Constitution of Japan and submitted it to the people in accordance with the provision of Article 96, paragraph 1, of the Constitution of Japan. In this case , the presiding officers of both Houses shall publicly notify the initiation of an Amendment to the Constitution and the relevant Preliminary Draft Amendment to the Constitution in the Official Gazette. Notwithstanding the provision of Article 65, paragraph 1, if the Diet passed the final resolution on a Preliminary Draft Amendment to the Constitution as provided in the preceding paragraph, the

ประชุมร่วมกันของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรโดยต้องมีมติเห็นชอบให้บังคับใช้เป็นรัฐธรรมนูญด้วยเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกที่มีอยู่ของทั้งสองสภา จากนั้นต้องนำร่างรัฐธรรมนูญที่สภาไดเอทได้ให้ความเห็นชอบแล้วนั้นเข้าสู่การออกเสียงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญ (Constitutional Referendum) แล้วนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายสมเด็จพระจักรพรรดิเพื่อทรงลงปรมาภิไธยประกาศใช้บังคับเป็นรัฐธรรมนูญต่อไป<sup>1046</sup> เพื่อสนับสนุนภารกิจดังกล่าว ข้อบังคับการประชุมสภาไดเอท (The Diet Law) ได้กำหนดให้มี คณะกรรมการพิเศษด้านการวิจัยรัฐธรรมนูญ (Research Commission on the Constitution) ขึ้นทั้งในวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจหน้าที่ในการสนับสนุนงานทางวิชาการและการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และการบัญญัติกฎหมายให้เป็นไปโดยสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พิจารณากลั่นกรองและเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือร่างพระราชบัญญัติที่นำไปสู่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือการทำให้มีการออกเสียงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญเข้าสู่การพิจารณาสภา ตลอดจนการอื่นที่เกี่ยวข้อง<sup>1047</sup>

---

presiding officer of the House which made the final resolution shall inform and forward the resolution to the Cabinet.

**Article 68-VI.** Upon initiation of an Amendment to the Constitution, the date of the National Referendum for Amendment to the Constitution shall be determined by a resolution of the Diet promptly after the initiation.

<sup>1046</sup> **Article 96.** Amendments to this Constitution shall be initiated by the Diet, through a concurring vote of two-thirds or more of all the members of each House and shall thereupon be submitted to the people for ratification, which shall require the affirmative vote of a majority of all votes cast thereon, at a special referendum or at such election as the Diet shall specify.

Amendments when so ratified shall immediately be promulgated by the Emperor in the name of the people, as an integral part of this Constitution.

<sup>1047</sup> **The Diet Law, Article 102-VI.;**

“ A Commission on the Constitution shall be set up in each House in order to conduct broad and comprehensive research on the Constitution of Japan and fundamental legislation closely related to the Constitution of Japan as well as to consider Preliminary Draft Amendments to the Constitution, bills on the initiation of Amendments to the Constitution and/or a National Referendum thereon and other matters.”

**Article 102-VII.** The Commission on the Constitution may propose Preliminary Draft Amendments to the Constitution and bills on the initiation of Amendments to the Constitution and/or a National Referendum thereon. In this case, the provision of Article 68-III shall apply mutatis mutandis to Proposals of Preliminary Draft Amendments to the Constitution.

The Chairperson of the Commission on the Constitution shall be the proposer of

อันเป็นผลให้การพิจารณาถ้อยคำร่างรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติข้างต้นเป็นไปโดยละเอียดรอบคอบมากยิ่งขึ้นด้วย

#### 4.3.3.2 บทบาทอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีอันเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่อสภาไดเอท<sup>1048</sup> อันเป็นการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารตามแนวคิดของระบบรัฐสภา แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรแต่เพียงสภาเดียวที่มีอำนาจในการมีมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล (non-confidence resolution) อันเป็นผลให้คณะรัฐมนตรีทั้งคณะต้องลาออก เว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรจะถูกยุบภายในเวลา 10 วันหลังจากนั้น<sup>1049</sup> โดยวุฒิสภาก็ไม่มีอำนาจในประการนี้ก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมที่เกี่ยวข้องก็ได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารหลายประการด้วยกัน โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 ได้กำหนดให้วุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่น มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และแต่ละสภามีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาสอบสวนและศึกษาการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารได้ และมีอำนาจเรียกพยานหลักฐานและบุคคลมาให้ถ้อยคำและบันทึกไว้เป็นหลักฐานได้<sup>1050</sup>

Preliminary Draft Amendments to the Constitution and bills on the initiation of Amendments to the Constitution and/or a National Referendum thereon as provided for in the preceding paragraph.

<sup>1048</sup> **Article 66.** The Cabinet shall consist of the Prime Minister, who shall be its head, and other Ministers of State, as provided for by law.

The Prime Minister and other Ministers of State must be civilians.

The Cabinet, in the exercise of executive power, shall be collectively responsible to the Diet.

<sup>1049</sup> **The Constitution of Japan 1946, Article 69.**

“If the House of Representatives passes a non-confidence resolution, or rejects a confidence resolution, the Cabinet shall resign en masse, unless the House of Representatives is dissolved within ten (10) days.”

<sup>1050</sup> **The Constitution of Japan 1946, Article 62. ;**

“ Each House may conduct investigations in relation to government, and may demand the presence and testimony of witnesses, and the production of records..

ในประการที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของคณะรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายบริหาร และในด้านความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติกับองค์กรฝ่ายบริหารนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 ได้กำหนดให้ นอกจากภารกิจในการบริหารราชการแผ่นดินให้ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ต้องปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายอย่างสุจริต ควบคุมกำกับดูแลหน่วยงานของรัฐ ดำเนินความสัมพันธ์กับต่างประเทศ พิจารณาทำความตกลงระหว่างประเทศ โดยความเห็นชอบของสภาไดเอท ตลอดจนจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเพื่อขอความเห็นชอบในการอนุมัติงบประมาณจากสภา เป็นต้น<sup>1051</sup>

วุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่นมีกลไกการตรวจสอบฝ่ายบริหารผ่านทางกลไกของคณะกรรมการ ทั้งนี้ ทั้งวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรต่างมีคณะกรรมการ 2 ประเภทด้วยกัน ได้แก่ คณะกรรมการสามัญ (Standing Committees) และคณะกรรมการวิสามัญ (Special Committees)<sup>1052</sup> แต่เฉพาะวุฒิสภาเท่านั้นที่จะมีคณะกรรมการวิจัยอีกหนึ่งคณะ<sup>1053</sup> วุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่นมีคณะกรรมการสามัญจำนวนทั้งสิ้น 17 คณะ มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณา สอบสวน หรือศึกษาร่างพระราชบัญญัติ มติของสภา ตลอดจนประเด็นตามคำร้องที่เกี่ยวข้องกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ได้แก่<sup>1054</sup>

- (1) Committee on Cabinet
- (2) Committee on General Affairs
- (3) Committee on Judicial Affairs

<sup>1051</sup> **The Constitution of Japan 1946, Article 73.;**

“ The Cabinet, in addition to other general administrative functions, shall perform the following functions: Administer the law faithfully; conduct affairs of state. Manage foreign affairs. Conclude treaties. However, it shall obtain prior or, depending on circumstances, subsequent approval of the Diet. Administer the civil service, in accordance with standards established by law. Prepare the budget, and present it to the Diet. Enact cabinet orders in order to execute the provisions of this Constitution and of the law. However, it cannot include penal provisions in such cabinet orders unless authorized by such law. Decide on general amnesty, special amnesty, commutation of punishment, reprieve, and restoration of rights..

<sup>1052</sup> **The Diet Law, Article 40.**

“ Each House may have two kinds of Committees, namely Standing Committees and Special Committees.”

<sup>1053</sup> House of Councillors, The National Diet of Japan, p.14.

<sup>1054</sup> **The Diet Law, Article 41.**

- (4) Committee on Foreign Affairs and Defense
- (5) Committee on Financial Affairs
- (6) Committee on Education, Culture and Science
- (7) Committee on Health, Welfare and Labour
- (8) Committee on Agriculture, Forestry and Fisheries
- (9) Committee on Economy and Industry
- (10) Committee on Land and Transport
- (11) Committee on Environment
- (12) Committee on Fundamental National Policies
- (13) Committee on Budget
- (14) Committee on Audit
- (15) Committee on Oversight of Administration
- (16) Committee on Rules and Administration
- (17) Committee on Discipline

เป็นกรณีที่น่าสนใจว่า ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดไว้โดยชัดเจนว่า ห้ามมิให้จัดให้มีการประชุมคณะกรรมการในวันและเวลาที่มีการประชุมวุฒิสภา เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากประธานวุฒิสภาเป็นการเฉพาะ<sup>1055</sup> และกำหนดห้ามสมาชิกวุฒิสภาเป็นกรรมการสามัญมากกว่า 2 คณะ<sup>1056</sup> อันเป็นส่วนที่ทำให้สมาชิกวุฒิสภาสามารถบริหารเวลาในการปฏิบัติงานได้ดีขึ้นและปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกวุฒิสภาและคณะกรรมการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประธานคณะกรรมการทุกคณะสามารถร้องขอให้บุคคลจากหน่วยงานภาครัฐมาแสดงข้อมูลแก่คณะกรรมการได้ในกรณีที่เห็นว่ามีความสำคัญและเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานพิจารณาสอบสวนในเรื่องเฉพาะด้านในฝ่ายบริหาร<sup>1057</sup> คณะกรรมการสามัญแต่ละคณะสามารถตั้ง

---

<sup>1055</sup> **The Rules of the House of Councillors , Article 37.;**

“ No Committee shall meet during a plenary sitting of the House without the permission of the President.”

<sup>1056</sup> **The Rules of the House of Councillors , Article 74-II. ;**

“ A Member of the House shall not serve concurrently on more than two Standing Committees. ...”

<sup>1057</sup> **The Rules of the House of Councillors , Article 42-III. ;**

บุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการ เรียกว่า “Senmon-in” และนักวิจัย เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการได้<sup>1058</sup>

เมื่อคณะกรรมการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเสร็จแล้ว จะได้มีการจัดทำรายงานของ คณะกรรมการเสนอต่อวุฒิสภาต่อไป รายงานของคณะกรรมการวุฒิสภาจะต้องแสดง รายละเอียดสรุปผลการพิจารณาพร้อมด้วยเหตุผลประกอบ งบประมาณรายจ่ายและรายละเอียดที่ เกี่ยวข้อง ตลอดจนหากมีรายละเอียดความเห็นของคณะรัฐมนตรีที่ได้มีการชี้แจงในคณะกรรมการ ย่อมต้องเสนอมาพร้อมกันด้วย <sup>1059</sup>

นอกจากคณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญแล้ว วุฒิสภาของประเทศไทยได้ จัดให้มีคณะกรรมการการศึกษาวิจัย (Research Committee) ขึ้นเฉพาะในวุฒิสภานับแต่เปิด สมัยประชุมสภาไดเอทเป็นครั้งแรก ภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา<sup>1060</sup> โดยคณะกรรมการ

---

“Regardless of the provisions in the preceding article, when the Chairman of a Committee deems it necessary for Committee's consideration or investigation on precise or technical matters relating to the administration, **the Chairman shall request the presence of a Government informant to hear his or her explanation on them.**

A Committee shall request the attendance of a Government informant through the Government office in charge.”

<sup>1058</sup> **The Diet Law, Article 43. ;**

“Each Standing Committee may have an official with professional knowledge (to be called “Senmon-in” or Professional Adviser), and researchers.”

<sup>1059</sup> **The Rules of the House of Councillors , Article 72. ;**

“When a Committee has completed the consideration or investigation of a measure or matter, it shall prepare a report and submit it to the President through the Chairman.

To the report of the preceding paragraph shall be attached a written summary containing a brief explanation of the reasons for its decision, expenses and other matters.

When a Committee has given the Cabinet an opportunity to express its opinion under the provision of Article 57-III of The Diet Law, the gist of this opinion shall be included in the written summary.”

<sup>1060</sup> **The Rules of the House of Councillors , Article 80-II.;**

“ A Research Committee shall be set up in the first session of the Diet to be convoked after the regular election for the Members of the House of Councillors.”

คณะนี้มีอำนาจหน้าที่ในการศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และจัดทำรายงานการศึกษาวิจัยเสนอต่อประธานวุฒิสภา<sup>1061</sup>

นอกจากการตรวจสอบโดยอาศัยกลไกของคณะกรรมการแล้ว โดยที่ได้มีการกำหนดให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องเข้าร่วมประชุมกับแต่ละสภาเพื่อตอบชี้แจงร่างพระราชบัญญัติต่อที่ประชุม<sup>1062</sup> แล้ว สมาชิกวุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่นสามารถ “ตั้งกระทู้ถาม” นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีได้เพื่อให้ฝ่ายบริหารอธิบาย ชี้แจงเหตุผลเกี่ยวกับสภาพปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินหรือการดำเนินนโยบายภาครัฐที่สมาชิกวุฒิสภาได้ตั้งกระทู้ถาม ทั้งนี้ กระทู้ถามมี 2 ประเภท ได้แก่ กระทู้ถามสดที่สมาชิกวุฒิสภาสามารถตั้งถามด้วยวาจาในที่ประชุมวุฒิสภาเมื่อรัฐมนตรีได้ร่วมประชุมในการแถลงนโยบายต่อสภาหรือการชี้แจงหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกรณีที่วุฒิสภากำลังพิจารณา และกระทู้ถามเป็นลายลักษณ์อักษรที่สมาชิกวุฒิสภาต้องการตั้งถามคณะรัฐมนตรีโดยยื่นต่อประธานวุฒิสภาเพื่อพิจารณาและให้ความเห็นชอบและส่งให้คณะรัฐมนตรีเพื่อตอบกระทู้ถามต่อไป ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีต้องตอบกระทู้ถามลายลักษณ์อักษรนี้ ภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับกระทู้ถาม<sup>1063</sup>

<sup>1061</sup> The Rules of the House of Councillors , ;Article 80-IV.

“ A Research Committee shall prepare, in relation to the matters of research, a written report on the proceedings and results of the research and submit it to the President through the Chairman of the Research Committee.”

<sup>1062</sup> The Constitution of Japan 1946, Article 63.;

“ The Prime Minister and other Ministers of State may, at any time, appear in either House for the purpose of **speaking on bills**, regardless of whether they are members of the House or not. They must appear when their presence is required in order to give answers or explanations.”

<sup>1063</sup> The Diet Law, Article 74.;

“When a Member of a House desires to put a question to the Cabinet, he/she is required to obtain the approval of the presiding officer of the House.

The question must be presented to the presiding officer as a concise statement in written form. If a Member raises an objection regarding his/her own question for which the presiding officer has not given approval, the presiding officer must put the case to a vote of the House without debate.

When it is demanded by a Member, the presiding officer shall record in the minutes of the House a statement of the question to which he/she or the House has not given approval.”

The Diet Law, Article 75.

สำหรับในด้านการควบคุมตรวจสอบงบประมาณของวุฒิสภาญี่ปุ่นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนั้น แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 ได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎร เป็นสภาที่ต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ฝ่ายบริหารเสนอต่อสภาไดเอทเป็นสภาแรก ทั้งสภาผู้แทนราษฎรยังเป็นสภาที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในทางการอนุมัติงบประมาณแก่ฝ่ายบริหารมากกว่าวุฒิสภา กล่าวคือ หากวุฒิสภาไม่สามารถพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแล้วเสร็จภายใน 30 วัน ในสมัยประชุม หรือไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ หรือได้มีการตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณในกรณีที่มีความเห็นแตกต่างกันระหว่างสองสภา แล้วยังไม่ปรากฏข้อยุติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 กำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณที่สภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา (สภาไดเอท)<sup>1064</sup> ทั้งนี้ สภาผู้แทนราษฎรยังมีบทบาทเหนือกว่าวุฒิสภาในการให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญา<sup>1065</sup> ในลักษณะเดียวกันกับการอนุมัติงบประมาณทำนองเดียวกันกับกรณีที่กำลังอ้างต้น

---

“The presiding officer of a House shall transmit to the Cabinet statements of questions which he/she or the House has approved.

The Cabinet must answer a question within seven days from the day of receipt of the concise statement. If an answer cannot be made within the period, the Cabinet is required to state clearly the reason, and the time by which an answer can be given.”

**The Diet Law, Article 76.**

“A question of an urgent nature can be made orally by a resolution of the House”

<sup>1064</sup> **The Constitution of Japan 1946, Article 60. ;**

“The budget must first be submitted to the House of Representatives. Upon consideration of the budget, when the House of Councillors makes a decision different from that of the House of Representatives, and when no agreement can be reached even through a joint committee of both Houses, provided for by law, or in the case of failure by the House of Councillors to take final action within thirty (30) days, the period of recess excluded, after the receipt of the budget passed by the House of Representatives, the decision of the House of Representatives shall be the decision of the Diet.”

<sup>1065</sup> **The Constitution of Japan 1946, Article 61.;**

“The second paragraph of the preceding article applies also to the Diet approval required for the conclusion of treaties.”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 ได้กำหนดหลักการสำคัญเกี่ยวกับอำนาจในการอนุมัติงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติในลักษณะเดียวกันกับที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ ได้กำหนดให้การใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินจะกระทำได้ก็แต่โดยความเห็นชอบของสภาไดเอท<sup>1066</sup> และคณะรัฐมนตรีต้องจัดเตรียมการและเสนอขออนุมัติงบประมาณจากสภาไดเอททุกปีงบประมาณ<sup>1067</sup> เช่นเดียวกับการเบิกจ่ายงบประมาณสำรองที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาไดเอทเช่นกัน และคณะรัฐมนตรีจำเป็นต้องเสนอขออนุมัติงบประมาณที่เบิกจ่ายจากกองทุนสำรองของประเทศสำหรับทุกกรณี<sup>1068</sup> นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินขึ้นมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณและการเงินของรัฐทุกปีงบประมาณแล้วเสนอรายงานการตรวจสอบต่อสภาไดเอทเพื่อพิจารณาต่อไป<sup>1069</sup> นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 ยังได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องเสนอรายงานประจำปีที่แสดงข้อมูลด้านการงบประมาณของประเทศต่อสภาไดเอทและเผยแพร่ต่อประชาชนเพื่อรับทราบด้วย<sup>1070</sup> และเพื่อประโยชน์ในการนี้ ได้มีการตั้งคณะกรรมการธิการสามัญว่าด้วยการงบประมาณ (Committee on Budget) ของวุฒิสภา ซึ่งสามารถ

<sup>1066</sup> **The Constitution of Japan 1946, Article 85. ;**

“ No money shall be expended, nor shall the State obligate itself, except as authorized by the Diet.”

<sup>1067</sup> **The Constitution of Japan 1946, Article 86.:**

“ The Cabinet shall prepare and submit to the Diet for its consideration and decision a budget for each fiscal year.”

<sup>1068</sup> **The Constitution of Japan 1946, Article 87. ;**

“ In order to provide for unforeseen deficiencies in the budget, a reserve fund may be authorized by the Diet to be expended upon the responsibility of the Cabinet. The Cabinet must get subsequent approval of the Diet for all payments from the reserve fund.”

<sup>1069</sup> **The Constitution of Japan 1946, Article 90.:**

“Final accounts of the expenditures and revenues of the State shall be audited annually by a Board of Audit and submitted by the Cabinet to the Diet, together with the statement of audit, during the fiscal year immediately following the period covered. The organization and competency of the Board of Audit shall be determined by law.”

<sup>1070</sup> **The Constitution of Japan 1946, Article 91.;**

“ At regular intervals and at least annually the Cabinet shall report to the Diet and the people on the state of national finances.”

ร้องขอคณะกรรมการการคณะอื่นที่เกี่ยวข้องร่วมพิจารณารายละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการนั้น ๆ ได้ พร้อมทั้งกำหนดกรอบระยะเวลาให้เสนอรายงานการพิจารณาศึกษากลับมายังคณะกรรมการสามัญว่าด้วยการงบประมาณได้<sup>1071</sup>

#### 4.3.3.3 บทบาทอำนาจหน้าที่ในฐานะรัฐสภา

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ วุฒิสภาย่อมยุติการปฏิบัติหน้าที่เว้นแต่เป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีขอให้เปิดประชุมวุฒิสภากรณีพิเศษในสถานการณ์ฉุกเฉิน<sup>1072</sup> ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรได้สิ้นสุดลง วุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่นย่อมยุติการปฏิบัติหน้าที่ และคณะรัฐมนตรีมีอำนาจเรียกประชุมวุฒิสภาในกรณีจำเป็นเร่งด่วนเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่รัฐสภา และในกรณีภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะวุฒิสภาถือเป็นตัวแทนของสภาโตเอทในเวลาจำเป็นเร่งด่วนและฉุกเฉิน อย่างไรก็ตามภายหลังจากที่เปิดสมัยประชุมสภาโตเอทตามปกติแล้ว หากสภาผู้แทนราษฎรชุดที่เข้ารับตำแหน่งหน้าที่ภายหลังจากนั้นไม่ให้การรับรองภายใน 10 วันนับแต่วันเปิดสมัยประชุมสภาโตเอท กิจการที่วุฒิสภาได้กระทำไปในช่วงเวลานั้นย่อมสิ้นผลทางกฎหมาย<sup>1073</sup>

สภาโตเอทมีอำนาจในการตั้งสมาชิกของแต่ละสภาประกอบกันเป็น องค์คณะถอดถอนผู้พิพากษาออกจากตำแหน่ง (Impeachment Court) มีอำนาจหน้าที่ในการมีคำสั่งถอดถอนผู้

<sup>1071</sup> **The Rules of the House of Councillors , Article 74-IV. ;**

“ As to the total budget under consideration, the Committee on Budget may request any other Committee with a time limit to consider parts of the total budget which come under the jurisdiction of said Committee.

The Chairman of the Committee which has been requested consideration as provided for in the preceding paragraph, shall be deemed to report, after the consideration, a summary of the consideration to the Committee on Budget. ...”

<sup>1072</sup> **The Constitution of Japan 1946, Article 54. Para 2 ;**

“ When the House of Representatives is dissolved, the House of Councillors is closed at the same time. However, the Cabinet may in time of national emergency convoke the House of Councillors in emergency session. ”

Measures taken at such session as mentioned in the proviso of the preceding paragraph shall be provisional and shall become null and void unless agreed to by the House of Representatives within a period of ten (10) days after the opening of the next session of the Diet.

<sup>1073</sup> House of Councillors, The National Diet of Japan, (Tokyo: Mitsumura Printing, 2015), P.15.

พิพากษาออกจากตำแหน่งตามความผิดที่กำหนดในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง<sup>1074</sup> สำหรับกรณีการถอดถอนวุฒิสภานั้น จะทำในรูปแบบที่สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจในการมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้สมาชิกวุฒิสภาที่ขาดคุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญพ้นจากสมาชิกภาพ<sup>1075</sup>

#### 4.3.4 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

แม้ว่าภายใต้ระบบรัฐสภาของประเทศญี่ปุ่น จะได้รับการกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเหนือกว่าวุฒิสภาในหลายประการก็ตาม ดังที่ได้กล่าวถึงไว้ในกรณีที่มีความเห็นแตกต่างกันระหว่างสองสภา รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มติของสภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นมติของสภาใดเอทในท้ายที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของการพิจารณากฎหมายงบประมาณ และการให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญา แต่ในทางปฏิบัติพบว่า วุฒิสภามีบทบาทสูงมากในการพิจารณากลับร่างพระราชบัญญัติ จนมีนักวิชาการในประเทศญี่ปุ่นเองพิจารณาว่า วุฒิสภามีอำนาจในประการนี้มากจนทำให้เกิดภาวะวิกฤตทางนิติบัญญัติ<sup>1076</sup> ทั้งนี้ เนื่องด้วยรัฐธรรมนูญและข้อบังคับสภาใดเอทได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรสามารถจะยื่นยื่นร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภามีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่เห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติได้ แต่โดยมติดอกเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งในทางปฏิบัติเป็นไปได้ยากยิ่ง ทำให้วุฒิสภาที่มีที่มาจากการเลือกตั้งเช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร

<sup>1074</sup> The Constitution of Japan 1946, Article 64.

“ The Diet shall set up an impeachment court from among the members of both Houses for the purpose of trying those judges against whom removal proceedings have been instituted. Matters relating to impeachment shall be provided by law.”

#### Diet Law, Chapter XVI. Impeachment Court

**Article 125.** Impeachment of a judge shall be heard by the Impeachment Court which is composed of members elected in equal number in each House from among its Members. The President of the Impeachment Court shall be elected by the members of the Court from among themselves.

<sup>1075</sup> The Constitution of Japan 1946, Article 55. Para 1;

“ Each House shall judge disputes related to qualifications of its members. However, in order to deny a seat to any member, it is necessary to pass a resolution by a majority of two-thirds or more of the members present.”

<sup>1076</sup> Takenaka Harukata, "Japan in Pursuit of Westminster Democracy," [Online] Accessed: JAN 2. Available from: <http://www.nippon.com/en/in-depth/a02301>

มีอิทธิพลอย่างสูงในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี อันใช้เป็นเครื่องมือในการต่อรองทางการเมืองกับฝ่ายบริหารซึ่งถือเป็นประโยชน์ในทางการควบคุมฝ่ายบริหารได้อีกทางหนึ่ง เช่น การไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติที่จำเป็นสำหรับการงบประมาณทางบริหาร<sup>1077</sup> หรือการไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติที่มีผลต่อการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหาร<sup>1078</sup> ในลักษณะเดียวกันกับที่วุฒิสภาสหรัฐอเมริกาสามารถใช้อำนาจในการควบคุมด้านการใช้จ่ายงบประมาณของประธานาธิบดีเพื่อควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายบริหารทั้งในส่วนที่เป็นอำนาจฝ่ายเดียว (Unilateral Power) ของประธานาธิบดีได้ ทั้งนี้ พบว่าแม้ในขณะที่วุฒิสภาญี่ปุ่นในขณะนั้นพรรคที่ได้จัดตั้งรัฐบาลจะมีเสียงข้างมากในวุฒิสภาก็ตาม บทบาทในการถ่วงถ่วงกฎหมายอย่างเข้มข้นก็ยังปรากฏอยู่<sup>1079</sup>

แม้ว่าบทบาทของวุฒิสภาญี่ปุ่นจะได้รับการพิจารณาจากนักวิชาการบางส่วนว่าอำนาจของวุฒิสภามีมากเกินไปจนฝ่ายบริหารเห็นว่าเป็นอุปสรรคทางการเมือง แต่ก็ถือได้ว่า การกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจถ่วงถ่วงกฎหมายมีผลต่อการดำเนินงานฝ่ายบริหารได้อย่างมีนัยสำคัญก็ถือได้ว่าเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ประเทศญี่ปุ่นใช้ระบบรัฐสภา (Parliamentary system) ที่พรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรสามารถจัดตั้งคณะรัฐมนตรี ดังนั้น เมื่อคณะรัฐมนตรีกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นบุคคลกลุ่มเดียวกัน การกำหนดให้วุฒิสภาที่เป็นสภาที่สองมีบทบาทในการถ่วงถ่วงหน่วยงานบริหารและคานอำนาจกับสภาผู้แทนราษฎรได้จึงนับว่าเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแล้ว<sup>1080</sup> ในการส่งผลให้การดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นไปโดยละเอียดรอบคอบและมีประสิทธิภาพ

ในด้านความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัตินั้นพบว่า คณะรัฐมนตรีไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการวาระการประชุมของฝ่ายนิติบัญญัติได้เลยและมีอิทธิพลต่อการดำเนินงาน

<sup>1077</sup> Yōichi Masuzoe, "Overcoming Political Dysfunction in Japan," [Online] Accessed: Jan, 17. Available from: <http://www.nippon.com/en/column/g00034/> และ Reiko Oyama, "The Rightful Role of the House of Councillors " [Online] Accessed: March, 15 . Available from: [http://www.nippon.com/en/simpleview/?post\\_id=24513](http://www.nippon.com/en/simpleview/?post_id=24513)

<sup>1078</sup> Takenaka Harukata, "Weighing Vote Disparity in Japan's Upper House," [Online] Accessed: Jan 2. Available from: <http://www.nippon.com/en/in-depth/a04401/>

<sup>1079</sup> Takenaka Harukata, "'Rethinking the House of Councillors', Japan Echo Web," [Online] Accessed: JAN 2 . Available from: <http://www.japanpolicyforum.jp/archives/politics/pt20100602111418.html>

<sup>1080</sup> Ibid.

ของฝ่ายนิติบัญญัติเกี่ยวกับการประชุมน้อยมาก แต่การจัดระเบียบวาระการประชุมของสภาโตเอททั้งสองสภาจะมีคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวโดยเฉพาะ<sup>1081</sup>

นอกจากประการที่กล่าวข้างต้น วัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศญี่ปุ่นของนักการเมืองญี่ปุ่นยังได้รับการยอมรับว่าแสดงให้เห็นถึงความซื่อสัตย์สุจริตที่นักการเมืองและประชาชนในประเทศอื่นควรเรียนรู้ การกระทำข้างต้นกล่าวอ้างได้ว่าเป็นผลผลิตจากประเพณีและวัฒนธรรมของญี่ปุ่น มากกว่าเป็นผลผลิตของจรรยาบรรณที่เป็นทางการและลายลักษณ์อักษร สิ่งที่น่าสนใจก็คือ นักการเมืองเหล่านี้แสดงความรับผิดชอบในขณะที่ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงยืนยันความผิดของเขาเปรียบเทียบกับประเทศอื่น เช่น ไทย ซึ่งการกระทำความผิดต้องได้รับการพิสูจน์อย่างแจ่มชัดก่อนที่ผู้ดำรงตำแหน่งจะแสดงความรับผิดชอบ การปฏิบัติในเรื่องความรับผิดชอบในประเทศญี่ปุ่นสามารถเห็นได้นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมทำอัตวินิบาตกรรมเมื่อประเทศญี่ปุ่นยอมแพ้ ทั่วโลกที่เข้มแข็งประการหนึ่งอาจเป็นสาธารณชนซึ่งสามารถทำให้สมาชิกรัฐสภาและรัฐมนตรีทำบางสิ่งบางอย่างที่พวกเขาไม่ต้องการจะทำ<sup>1082</sup>

#### 4.4 วุฒิสภา (House of Senate) ของประเทศฟิลิปปินส์

##### 4.4.1 ความเป็นมาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับวุฒิสภา

ประเทศฟิลิปปินส์มีความเป็นมาเกี่ยวกับการพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญภายใต้การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมาอย่างต่อเนื่องเป็นเวลากว่า 100 ปี นับแต่การมีองค์การฝ่ายนิติบัญญัติเป็นครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ. 1907 ภายใต้การปกครองในฐานะรัฐอาณานิคมของสหรัฐอเมริกา ในปัจจุบันประเทศฟิลิปปินส์ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1987 (The Constitution of the Republic of the Philippines 1987) อันกำหนดรูปแบบการปกครอง รูปของรัฐ องค์การและอำนาจขององค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ตลอดจนกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยต่าง ๆ โดยได้กำหนดให้ประเทศฟิลิปปินส์มีระบบการเมืองในระบบประธานาธิบดี (Presidential system) และมีองค์การฝ่ายนิติบัญญัติ เรียกว่า “สภาองเกรส” ในรูปแบบสองสภา (Bicameral)<sup>1083</sup> เช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกา อย่างไรก็ตาม ในเวลาต่อมาได้มีการเสนอชื่อเรียกร้องให้ประเทศฟิลิปปินส์ใช้ระบบรัฐสภา (Parliamentary system) เพื่ออุดช่องว่าง

<sup>1081</sup> Takenaka Harukata, "Japan in Pursuit of Westminster Democracy."

<sup>1082</sup> นิยม รัฐอมฤต, สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า, Report No. หน้า 161.

<sup>1083</sup> Jurgen Ruland *et al.*, "The Legislature of Thailand. The Philippines and Indonesia: Toward Greater Inclusiveness? In Thai Politics: Global and Local Perspectives," in *Kpi Yearbook No. 2 2002/03*, ed. Michael H. Nelson (Bangkok: King Prajadhipok's Institute, 2004).p. 32, 38.

หรือข้อจำกัดของระบบประธานาธิบดีเช่นกัน<sup>1084</sup> ทั้งนี้ มีข้อพิจารณาว่า อำนาจของวุฒิสภากับสภาผู้แทนราษฎรของประเทศฟิลิปปินส์ค่อนข้างไม่แตกต่างกันมากนัก<sup>1085</sup> ในลักษณะเดียวกันกับวุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่น

ความเป็นมาของระบบการเมืองการปกครองและรัฐธรรมนูญของประเทศฟิลิปปินส ในปัจจุบัน สวนหนึ่งมีผลมาจากพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ นับตั้งแต่ประเทศสเปนเข้ามาพร้อมกับการแผ่อิทธิพลของลัทธิอาณานิคม (Colonialism) และประเทศสหรัฐอเมริกาที่แผ่อิทธิพลอย่างสูงในขณะที่ครอบครองฟิลิปปินสต่อจากสเปน จนถึงช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 (World War II) และในยุคสงครามเย็น (Cold War)<sup>1086</sup> ในด้านการเมืองการปกครอง สหรัฐอเมริกาได้เปลี่ยนแปลงและวางรากฐานโครงสร้างทางการเมืองของฟิลิปปินสแทบทั้งหมด อาทิ ระบบการปกครองแบบระบบประธานาธิบดี (Presidential System) ที่ยึดหลักการตรวจสอบและคานอำนาจ (Check and Balance) ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ นอกจากนี้ อเมริกายังเป็นผูรรวมร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันด้วย ภายหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญในปี ค.ศ.1935 การปกครองของฟิลิปปินสกลายเป็นแบบคอมมอนเวลท์ (The Commonwealth of The Philippines) โดยมีสหรัฐอเมริกาเป็นที่ปรึกษา และได้มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีขึ้น โดย มานูเอล แอล เกซอน (Manuel L. Quezon) ได้รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ฟิลิปปินสได้รับเอกราชอย่างสมบูรณ์ในวันที่ 4 กรกฎาคม 1946 ซึ่งการเมืองในช่วงเวลาดังกล่าวมีลักษณะเป็นพรรคการเมืองระบบ 2 พรรคใหญ่ คือ พรรคชาตินิยม (Nacionalista Party) และพรรคเสรีนิยม (Liberal Party) ส่วนในระดับท้องถิ่น อเมริกามีส่วนสำคัญในการส่งเสริมการพัฒนาประชาธิปไตย (democratization) โดยเฉพาะการส่งเสริมการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีผลสำคัญต่อการสร้างฐานจิตสำนึกประชาธิปไตยให้เกิดแก่ประชาชนในประเทศ<sup>1087</sup>

ในประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของฟิลิปปินส์เคยมีองค์กรที่ทำหน้าที่ในลักษณะเดียวกับวุฒิสภาที่เรียกกันในช่วงนั้นว่า “คณะกรรมการแห่งฟิลิปปินส์ (Philippine Commission)” เป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1907 ประกอบด้วย สมาชิกวุฒิสภาที่เป็นชาวฟิลิปปินส์เพียง 3 คน และเป็นชาวอเมริกัน 5 คน โดยทั้งหมดถูกแต่งตั้ง

<sup>1084</sup> Ibid., p. 33.

<sup>1085</sup> Ibid., p. 42.

<sup>1086</sup> เขียน นีรันดรันต, ภัคพงศ์ พทลโยธิน, and วัชรา ธิตินันท์, การศึกษาเปรียบเทียบรัฐสภาของประเทศในภูมิภาคเอเชีย : กรณีศึกษาสาธารณรัฐฟิลิปปินส์. (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2549). หน้า 5.

<sup>1087</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

โดยประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาและผ่านการเห็นชอบรับรองจากวุฒิสภาสหรัฐฯ ต่อมา ในปี ค.ศ. 1913 สัดส่วนของคณะกรรมการแห่งฟิลิปปินส์ได้มีการเปลี่ยนแปลง โดยประกอบด้วยคนฟิลิปปินส์ 5 คน และคนอเมริกัน 4 คน<sup>1088</sup> ต่อมา ในปี ค.ศ. 1916 วุฒิสภาฟิลิปปินส์ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงอีกครั้งหนึ่ง โดยผลของ “The Philippine Autonomy Act” เป็นผลให้วุฒิสภาประกอบด้วย สมาชิกวุฒิสภามาจากคนฟิลิปปินส์ทั้งหมดจำนวน 24 คน นับแต่นั้นจนถึงปัจจุบันเป็นเวลาเกือบหนึ่งศตวรรษ จำนวนสมาชิกวุฒิสภาของฟิลิปปินส์ก็ยังคงเป็นจำนวนเท่าเดิม<sup>1089</sup>

ประเทศฟิลิปปินส์มีกรณีศึกษาที่น่าสนใจในหลาย ๆ ประเด็น นอกเหนือจากมีกฎหมายรัฐธรรมนูญบัญญัติการเป็นประเทศในระบอบสาธารณรัฐประเทศแรกในเอเชียเมื่อปี ค.ศ. 1899 ภายหลังจากประกาศความเป็นเอกราชจากสเปนแล้ว ฟิลิปปินส์ยังเป็นประเทศในเอเชียเพียงประเทศเดียวที่เคยมีการเปลี่ยนแปลงจากระบบรัฐสภาคู่เป็นสภาเดียวและมีการยกเลิกวุฒิสภาถึง 2 ครั้ง โดยครั้งแรกเกิดขึ้นภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1935 ได้ยกเลิกวุฒิสภาและให้คงเหลือเพียงเฉพาะสภาผู้แทนราษฎร ต่อมาได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 1941 อันมีผลให้ประเทศฟิลิปปินส์มีวุฒิสภาเป็นสภาที่สองอีกครั้งหนึ่ง ต่อมารัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1978 ได้บัญญัติให้กลับไปใช้รูปแบบสภาเดียว คือสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้งหนึ่ง ทำให้ประเทศฟิลิปปินส์ว่างเว้นจากการมีวุฒิสภาไปจนกระทั่งมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในปี ค.ศ. 1987<sup>1090</sup> ที่ได้กำหนดให้ประเทศฟิลิปปินส์กลับมาใช้ระบบสองสภาโดยมีวุฒิสภาเป็นสภาที่สองมาจนถึงปัจจุบัน

#### 4.4.2 ที่มาและองค์ประกอบ

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1987 กำหนดให้สภาองเกรสเป็นองค์กรที่มีอำนาจทางนิติบัญญัติ ประกอบด้วย วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร<sup>1091</sup> โดยกำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนเพียง 24 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง

<sup>1088</sup> มาณวิภา อินทรทัต และปรีชาญาณ วงศ์อรุณ, หน้า 79-80.

<sup>1089</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 80.

<sup>1090</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 78-79.

<sup>1091</sup> **The Constitution of the Republic of the Philippines 1987, ARTICLE VI SECTION 1.**

“The legislative power shall be vested in the Congress of the Philippines which shall consist of a Senate and a House of Representatives, except to the extent reserved to the people by the provision on initiative and referendum.”

6 ปี<sup>1092</sup> มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทั้งหมด<sup>1093</sup> โดยกำหนดให้มีคุณสมบัติ ดังนี้ มีสัญชาติฟิลิปปินส์โดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปี บริบูรณ์ อ่านออกเขียนได้ เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และมีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศไม่น้อยกว่า 2 ปี<sup>1094</sup>

สำหรับระบบการเลือกตั้งวุฒิสภานั้น ใช้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้งเดียว (at-large) ผู้ชนะการเลือกตั้ง คือ ผู้ที่ได้คะแนนรวมสูงสุดทั่วประเทศ (Plurality-at-large voting) ตามลำดับ 24 คน โดยกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาจำนวนกึ่งหนึ่งในทุก ๆ 3 ปี ซึ่งหมายความว่า ประเทศฟิลิปปินส์จะมีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 12 คนในทุก ๆ 3 ปี และในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาแต่ละครั้ง ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงจะสามารถเลือกผู้สมัครได้สูงสุด จำนวน 12 คน มีข้อพิจารณาว่า ระบบการเลือกตั้งและเงื่อนไขการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาของฟิลิปปินส์นั้นส่งเสริมให้สมาชิกวุฒิสภาผูกพันหรือเกี่ยวเนื่องกับพรรคการเมืองอย่างมาก กล่าวคือ การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดใช้ชื่อพรรคการเมืองในบัตรลงคะแนนเสียง โดยแต่ละพรรคการเมืองต้องส่งชื่อให้ครบ 12 รายชื่อ ในกรณีพรรคการเมืองหนึ่ง ๆ ไม่สามารถหาผู้สมัครได้ครบ 12 คน ก็สามารถเชิญผู้สมัครที่สังกัดพรรคการเมืองอื่น ๆ มาร่วมด้วยได้ หรืออาจเชิญผู้สมัครคนอื่น ๆ ที่ไม่ได้สังกัดพรรคการเมืองใด ๆ มาร่วมได้เช่นกัน หลังจากนั้นประชาชนจะออกเสียงลงคะแนนเลือกสมาชิกวุฒิสภาตามรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองนำเสนอ โดยที่ประชาชนแต่ละคนสามารถลงคะแนนเสียงผู้สมัครที่สังกัดพรรคการเมืองใดก็ได้ ไม่จำเป็นต้องลงคะแนนเสียงแก่ผู้สมัครทั้ง 12 คนที่สังกัดพรรคเดียวกัน<sup>1095</sup>

<sup>1092</sup> **The Constitution of the Republic of the Philippines 1987, ARTICLE VI ,SECTION 4.;**

“ The term of office of the Senators shall be six years and shall commence, unless otherwise provided by law, at noon on the thirtieth day of June next following their election.”

<sup>1093</sup> **The Constitution of the Republic of the Philippines 1987, ARTICLE VI SECTION 2.**

“ The Senate shall be composed of twenty-four Senators who shall be elected at large by the qualified voters of the Philippines, as may be provided by law..”

<sup>1094</sup> **The Constitution of the Republic of the Philippines 1987, ARTICLE VI , SECTION 3.;**

“ No person shall be a Senator unless he is a natural-born citizen of the Philippines, and, on the day of the election, is at least thirty-five years of age, able to read and write, a registered voter, and a resident of the Philippines for not less than two years immediately preceding the day of the election.”

<sup>1095</sup> มาณวิภา อินทรทัต และปรีชาญาณ วงศ์อรุณ, หน้า 81-82.

ประเทศฟิลิปปินส์ได้จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาขึ้นเป็นครั้งแรกในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1987 สมาชิกวุฒิสภาจำนวน 24 คน ที่ได้รับเลือกตั้งในครั้งนั้น ดำรงตำแหน่งจนครบวาระในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1992 ในการเลือกตั้งสมัยต่อมา มีลักษณะพิเศษที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นของการบังคับใช้ตามกฎหมาย ได้แก่ การที่ สมาชิกวุฒิสภาจำนวนกึ่งหนึ่ง หรือ 12 คน ที่ได้คะแนนจากการเลือกตั้งสูงสุด 12 อันดับแรก จะอยู่ในตำแหน่งจนครบวาระ 6 ปี และในปี ค.ศ. 1998 สมาชิกวุฒิสภาอีก 12 คน ที่ได้คะแนนในลำดับที่ 13 จนถึง 24 จะอยู่ในวาระเพียง 3 ปี จนถึงปี ค.ศ. 1995

จากนั้น สมาชิกวุฒิสภาในสมัยต่อมาจะอยู่ในวาระ 6 ปี โดยสมาชิกวุฒิสภาจำนวน กึ่งหนึ่งจะต้องพ้นจากตำแหน่งและมีการเลือกตั้งใหม่ในทุก 3 ปี การที่กฎหมายกำหนด การเลือกตั้งในลักษณะดังกล่าวก็เนื่องจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้วุฒิสภามีความ ต่อเนื่องในลักษณะเดียวกันกับวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกา ทำให้มีสมาชิกวุฒิสภาจำนวนครึ่งหนึ่งใน วุฒิสภาสามารถทำหน้าที่เป็น “พี่เลี้ยง” สมาชิกวุฒิสภาที่เพิ่งดำรงตำแหน่งต่อไป<sup>1096</sup>

#### 4.4.3 บทบาทอำนาจหน้าที่

##### 4.4.3.1 บทบาทอำนาจหน้าที่ในการกลั่นกรอง

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1987 กำหนดให้สภาอง เกรสเป็นองค์กรที่มีอำนาจทางนิติบัญญัติ ประกอบด้วย วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร<sup>1097</sup> ดังนั้น วุฒิสภาของฟิลิปปินส์จึงมีอำนาจในการกลั่นกรองกฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการ และขั้นตอนการตรารัฐบัญญัติไว้ กล่าวคือ กระบวนการตราร่างรัฐบัญญัติให้กระทำเป็น 3 วาระ<sup>1098</sup>

<sup>1096</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 82-83.

<sup>1097</sup> The Constitution of the Republic of the Philippines 1987, ARTICLE VI SECTION 1.

“The legislative power shall be vested in the Congress of the Philippines which shall consist of a Senate and a House of Representatives, except to the extent reserved to the people by the provision on initiative and referendum.”

<sup>1098</sup> The Constitution of the Republic of the Philippines 1987, ARTICLE VI, SECTION 26.;

“(2) No bill passed by either House shall become a law unless it has passed three readings on separate days, and printed copies thereof in its final form have been distributed to its Members three days before its passage, except when the President certifies to the necessity of its immediate enactment to meet a public calamity or emergency. Upon the last reading of a bill, no amendment thereto shall be allowed, and the vote thereon shall be taken immediately thereafter, and the yeas and nays entered in the Journal.”

จากนั้นเมื่อได้ผ่านการพิจารณากลับกรองและให้ความเห็นชอบจากทั้งสองสภาแล้ว จึงเสนอต่อประธานาธิบดีเพื่อพิจารณาลงนามประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป ทั้งนี้ ประธานาธิบดีฟิลิปปินส์มีอำนาจในการยับยั้งร่างรัฐบัญญัติ (Veto) แล้วส่งร่างรัฐบัญญัติกลับไปยังสภาที่เริ่มกระบวนการตราร่างรัฐบัญญัติ ในกรณีเช่นนี้ แต่ละสภามีอำนาจในการยืนยัน (Override) ร่างรัฐบัญญัติได้โดยมติเสียงข้างมากเด็ดขาด (Super-majority) จำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา<sup>1099</sup> ในลักษณะเดียวกันกับระบบงานนิติบัญญัติของสหรัฐอเมริกา

สำหรับด้านการพิจารณากฎหมายงบประมาณนั้น รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1987 กำหนดให้การจ่ายเงินของสาธารณรัฐจำเป็นต้องกระทำเป็นกฎหมายงบประมาณรายจ่ายที่ผ่านการพิจารณาและให้ความเห็นชอบจากสภาองเกรส และฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติตามหลักว่าด้วยวินัยการเงินการคลังตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด<sup>1100</sup>



<sup>1099</sup> **The Constitution of the Republic of the Philippines 1987, ARTICLE VI , SECTION 27. (1);**

“ Every bill passed by the Congress shall, before it becomes a law, be presented to the President. If he approves the same, he shall sign it; otherwise, he shall veto it and return the same with his objections to the House where it originated, which shall enter the objections at large in its Journal and proceed to reconsider it. If, after such reconsideration, two-thirds of all the Members of such House shall agree to pass the bill, it shall be sent, together with the objections, to the other House by which it shall likewise be reconsidered, and if approved by two-thirds of all the Members of that House, it shall become a law. In all such cases, the votes of each House shall be determined by yeas or nays, and the names of the Members voting for or against shall be entered in its Journal. The President shall communicate his veto of any bill to the House where it originated within thirty days after the date of receipt thereof; otherwise, it shall become a law as if he had signed it.”

<sup>1100</sup> **The Constitution of the Republic of the Philippines 1987, ARTICLE VI, SECTION 29.;**

“(1) No money shall be paid out of the Treasury except in pursuance of an appropriation made by law.

(2) No public money or property shall be appropriated, applied, paid, or employed, directly or indirectly, for the use, benefit, or support of any sect, church, denomination, sectarian institution, or system of religion, or of any priest, preacher, minister, or other religious teacher, or dignitary as such, except when such priest, preacher, minister, or dignitary is assigned to the armed forces, or to any penal institution, or government orphanage or leprosarium.

(3) All money collected on any tax levied for a special purpose shall be treated as a special fund and paid out for such purpose only. If the purpose for which a special fund was

ในการนี้ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1987 ได้กำหนดให้ประธานาธิบดีจำต้องเสนอแผนงบประมาณและข้อมูลทางการเงินการคลังตลอดจนการจัดเก็บภาษีอากรโดยละเอียดต่อสภาองเกรสภายใน 30 วัน นับแต่วันเปิดสมัยประชุมสามัญแต่ละครั้ง<sup>1101</sup> และสภาองเกรสมีอำนาจในการพิจารณาและอนุมัติงบประมาณตามปีงบประมาณปกติ และการอนุมัติงบประมาณเพิ่มเติม ตลอดจนอำนาจในด้านการคลังอื่น ๆ ทั้งนี้ แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดให้การพิจารณาร่างรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ร่างรัฐบัญญัติภาษีอากร ร่างรัฐบัญญัติพิกัตศุลกากร ต้องเริ่มเสนอที่สภาผู้แทนราษฎรก่อนเสมอ แต่วุฒิสภามีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมได้เช่นกัน<sup>1102</sup> ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่านอกจากรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1987 จะได้กำหนดหลักเกณฑ์ด้านการอนุมัติงบประมาณจากสภาองเกรสไว้แล้ว ยังได้กำหนดกรอบวินัยการเงินการคลังไว้อย่างละเอียด อันเป็นผลให้วุฒิสภาสสามารถดำเนินงานในการควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นด้วย<sup>1103</sup>

---

created has been fulfilled or abandoned, the balance, if any, shall be transferred to the general funds of the Government.”

<sup>1101</sup> **The Constitution of the Republic of the Philippines 1987, ARTICLE VI SECTION 22.**

;

“The President shall submit to the Congress within thirty days from the opening of every regular session, as the basis of the general appropriations bill, a budget of expenditures and sources of financing, including receipts from existing and proposed revenue measures.”

<sup>1102</sup> **The Constitution of the Republic of the Philippines 1987, ARTICLE VI SECTION 24. ;**

“All appropriation, revenue or tariff bills, bills authorizing increase of the public debt, bills of local application, and private bills shall originate exclusively in the House of Representatives, but the Senate may propose or concur with amendments.”

<sup>1103</sup> **The Constitution of the Republic of the Philippines 1987, ARTICLE VI SECTION 25.**

“(1) The Congress may not increase the appropriations recommended by the President for the operation of the Government as specified in the budget. The form, content, and manner of preparation of the budget shall be prescribed by law.

(2) No provision or enactment shall be embraced in the general appropriations bill unless it relates specifically to some particular appropriation therein. Any such provision or enactment shall be limited in its operation to the appropriation to which it relates.

(3) The procedure in approving appropriations for the Congress shall strictly follow the procedure for approving appropriations for other departments and agencies.

สำหรับขั้นตอนในกระบวนการนิติบัญญัติของสภาองเกรสนั้น หน่วยงานของรัฐภายใต้การกำกับดูแลของฝ่ายบริหารจะเป็นผู้จัดทำร่างรัฐบัญญัติเพื่อเสนอให้สภาองเกรสพิจารณา การเสนอร่างรัฐบัญญัติโดยฝ่ายบริหารอาจเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาก็ได้ ในการพิจารณาวาระที่หนึ่ง จะมีการอ่านชื่อกฎหมาย หมายเลข และชื่อหน่วยงานเจ้าของร่างให้สมาชิกสภารับฟัง หลังจากนั้นจะจัดส่งร่างรัฐบัญญัติให้คณะกรรมการพิจารณาต่อไป คณะกรรมการจะรับฟังความเห็นของประชาชน และลงมติว่าจะเห็นชอบโดยมีการแก้ไข หรือเห็นชอบโดยไม่มีการแก้ไขก็ได้ นอกจากนี้ คณะกรรมการอาจจัดทำความเห็นว่าจะรวมร่างรัฐบัญญัตินี้กับร่างรัฐบัญญัติอื่น หรือนำร่างรัฐบัญญัติอื่นขึ้นมาพิจารณาแทนก็ได้ หลังจากนั้น จะส่งร่างรัฐบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบให้คณะกรรมการว่าด้วยข้อบังคับเพื่อกำหนดระเบียบวาระการพิจารณาในวาระที่สอง ต่อไป ในการพิจารณาวาระที่สอง หน่วยงานเจ้าของเรื่องจะทำหน้าที่ชี้แจงร่างรัฐบัญญัติต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาแล้วแต่กรณี ซึ่งสมาชิกของสภาจะอภิปรายสนับสนุน หรือคัดค้านร่างรัฐบัญญัติ พิจารณาผลดีและผลเสียของร่างรัฐบัญญัติ โดยสามารถแก้ไขเนื้อหาของร่างฯ ได้เท่าที่จำเป็น หลังจากนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา แล้วแต่กรณีจะลงคะแนนเสียง ในร่างรัฐบัญญัติเพื่อบรรจุร่างรัฐบัญญัตินี้ดังกล่าวเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมในวาระที่สาม สำหรับในการพิจารณาวาระที่สาม จะมีการพิจารณาเนื้อหาสาระและความสมบูรณ์ของร่างรัฐบัญญัติโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจะลงมติเห็นชอบ

(4) A special appropriations bill shall specify the purpose for which it is intended, and shall be supported by funds actually available as certified by the National Treasurer, or to be raised by a corresponding revenue proposed therein.

(5) No law shall be passed authorizing any transfer of appropriations; however, the President, the President of the Senate, the Speaker of the House of Representatives, the Chief Justice of the Supreme Court, and the heads of Constitutional Commissions may, by law, be authorized to augment any item in the general appropriations law for their respective offices from savings in other items of their respective appropriations.

(6) Discretionary funds appropriated for particular officials shall be disbursed only for public purposes to be supported by appropriate vouchers and subject to such guidelines as may be prescribed by law.

(7) If, by the end of any fiscal year, the Congress shall have failed to pass the general appropriations bill for the ensuing fiscal year, the general appropriations law for the preceding fiscal year shall be deemed reenacted and shall remain in force and effect until the general appropriations bill is passed by the Congress.”

หรือไม่เห็นชอบร่างรัฐบัญญัตินั้น ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีความเห็นไม่ตรงกันจะมีการจัดตั้ง “คณะกรรมการร่วม” เพื่อหารือร่วมกัน ผลการพิจารณาของคณะกรรมการร่วม จะส่งต่อไปยังที่ประชุมร่วมกันของสภาองเกรสเพื่อพิจารณาว่าจะเห็นชอบกับร่างรัฐบัญญัตินั้นหรือไม่ ทั้งนี้ ในการพิจารณาของสภาองเกรสห้ามมิให้แก้ไขร่างรัฐบัญญัติของคณะกรรมการร่วมฯ จากนั้น ร่างรัฐบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาองเกรสจะส่งให้ประธานาธิบดีลงนาม ทั้งนี้ ร่างรัฐบัญญัติที่ผ่านการลงนามโดยประธานาธิบดีจะได้รับหมายเลขกฎหมายในระดับสาธารณรัฐ (A Republic Act Number) และมีผลใช้บังคับต่อไป ส่วนร่างรัฐบัญญัติที่ประธานาธิบดีไม่ลงนาม ก็จะมีผลใช้บังคับในทันทีเมื่อพ้น 30 วัน นับแต่ประธานาธิบดีได้รับร่างรัฐบัญญัติ อย่างไรก็ตาม ประธานาธิบดีสามารถใช้อำนาจยับยั้งร่างรัฐบัญญัติได้โดยการจัดทำความเห็นคัดค้านการออกกฎหมาย และส่งร่างรัฐบัญญัติคืนรัฐสภาหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี ร่างรัฐบัญญัติที่ถูกยับยั้ง จะมีผลใช้บังคับถ้าสมาชิกสภาองเกรสจำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 มีมติยืนยันร่างรัฐบัญญัติได้ กระบวนการนิติบัญญัติทั้งหมดนี้ได้รับการยอมรับว่าเป็นกระบวนการกลั่นกรองให้ร่างกฎหมายเกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมมากขึ้น อันถือเป็นจุดแข็งของกระบวนการนิติบัญญัติของระบบประธานาธิบดี และระบบตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของประเทศฟิลิปปินส์<sup>1104</sup>

ในประการสำคัญประเทศฟิลิปปินส์ฟิลิปปินส์ได้ให้ความสำคัญกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็น (Public Hearing) ของประชาชนเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในการกำหนดนโยบาย หรือมาตรการที่จะมีผลต่อสาธารณะ ซึ่งทั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่างมีบทบาทในการดำเนินการจัดการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งกระบวนการทำประชาพิจารณ์ เป็นจุดเด่นประการหนึ่งของกระบวนการนิติบัญญัติ โดยเฉพาะการกำหนดให้แสดงผลของการทำประชาพิจารณ์มาใช้เป็นข้อมูลสำคัญในตัดสินใจ โดยจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลและให้ความรู้แก่ประชาชนล่วงหน้าก่อนที่จะทำประชาพิจารณ์ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวเป็นหน้าที่ของสำนักเลขาธิการ รวมทั้งคณะกรรมการที่รับผิดชอบในประเด็นดังกล่าว โดยข้อมูลที่นำเสนอแก่สาธารณะจะต้องเป็นข้อเท็จจริงทั้งข้อดี ข้อเสีย ที่ผ่านการศึกษาวิจัยมาแล้ว นอกจากนี้ กระบวนการทำประชาพิจารณ์ยังเป็นช่องทางให้ประชาชนเสนอร่างกฎหมายและมติต่างๆ กลับมาให้สภาได้พิจารณาได้อีกด้วย<sup>1105</sup>

ในระบบงานนิติบัญญัติของประเทศฟิลิปปินส์ เมื่อมีข้อพิจารณาว่าปริมาณการให้ความเห็นชอบรัฐบัญญัติของสภาองเกรสเป็นไปได้ไม่เต็มที่เท่าที่ควร ก็ได้มีการจัดตั้งองค์กรคณะบุคคลขึ้นเพื่อแก้ไขสภาพปัญหาดังกล่าว ได้แก่ คณะกรรมการที่ปรึกษาประสานงานร่วมระหว่างรัฐสภาและรัฐบาล (Legislative-Executive Development Advisory Council -

<sup>1104</sup> เขียน นิรันดร์นุต ภัคพงศ์ พหลโยธิน และวัชรา ธิตินันท์, หน้า 108.

<sup>1105</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 109-110.

LEDAC) ขึ้น ผลปรากฏว่าประสิทธิภาพในการตรากฎหมายของสภาองเกรสได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ<sup>1106</sup> ทั้งนี้ ดังที่ทราบกันดีว่า สำหรับการควบคุมกิจการรัฐสภาในประเทศที่ใช้ระบบประธานาธิบดี (presidential system) อาจไม่เน้นการสร้างกลไกเพื่อความอิสระจากฝ่ายบริหารเท่าใดนัก ทว่าจะให้ความสำคัญกับการประสานความร่วมมือระหว่างรัฐสภาและรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพจึงมักจะมีการจัดตั้งองค์กรหรือคณะกรรมการเพื่อประโยชน์ในเรื่องนี้โดยตรง ในประเทศฟิลิปปินส์จึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาประสานงานร่วมระหว่างรัฐสภาและรัฐบาลดังกล่าวขึ้น เพื่อวัตถุประสงค์ในการประสานงานระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ กระบวนการตรากฎหมายเป็นไปอย่างรวดเร็ว และให้การจัดให้มีนโยบายภาครัฐของฝ่ายบริหารและการอนุมัติงบประมาณจากรัฐสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ คณะกรรมการฯ ดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ในลักษณะเป็นองค์กรเชิงปรึกษาและแนะนำ (consultative and advisory body) ในการร่วมพิจารณาและมีฉันทามติร่วมกันในการให้ความเห็น ว่า ร่างรัฐบัญญัติฉบับใดมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะได้รับการเสนอต่อรัฐสภาและพิจารณาอย่างเร่งด่วน ตลอดจนมีการร่วมประสานงานให้กำหนดแผนพัฒนาประเทศของภาครัฐและการพิจารณางบประมาณของรัฐสภาเป็นไปโดยสอดคล้องกันอีกด้วย<sup>1107</sup>

#### 4.4.3.2 บทบาทอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1987 กำหนดหลักการให้วุฒิสภาของประเทศฟิลิปปินส์มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในด้านการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการพิจารณา สอบสวน หรือศึกษาประเด็นต่างๆ ได้ตลอดจนมีอำนาจในการตั้งคณะกรรมการให้มีอำนาจในประเด็นที่อยู่ภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการได้ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา<sup>1108</sup> ได้โดยคณะกรรมการสามัญของวุฒิสภาฟิลิปปินส์ มีดังต่อไปนี้<sup>1109</sup>

<sup>1106</sup> Jurgen Ruland, Michael H. Nelson, Patrick Ziegenhain and Clemens Jurgenmeyer, p. 68.

<sup>1107</sup> inter-Parliamentary Union, Parliament and Democracy in the Twenty-First Century: A Guide to Good Practice.pp.120-121.

<sup>1108</sup> **The Constitution of the Republic of the Philippines 1987, ARTICLE VI ,SECTION 21.;**

“ The Senate or the House of Representatives or any of its respective committees may conduct inquiries in aid of legislation in accordance with its duly published rules of procedure. The rights of persons appearing in or affected by such inquiries shall be respected.”

<sup>1109</sup> Philippines Senate, "Senate Permanent Committees "(2017).

- 1) Accountability of Public Officers & Investigations
- 2) Accounts
- 3) Agrarian Reform
- 4) Agriculture and food
- 5) Banks, Financial Institutions & Currencies
- 6) Civil Service, Government Reorganization and professional regulation
- 7) climate change
- 8) Constitutional Amendments and Revision of Codes
- 9) Cooperatives
- 10) Cultural Communities
- 11) Economic Affairs
- 12) Education, Arts and Culture
- 13) Electoral Reforms and People's Participation
- 14) Energy
- 15) Environment and Natural Resources
- 16) Ethics and Privileges
- 17) Finance
- 18) Foreign Relations
- 19) Games and Amusement
- 20) Government Corporations & Public Enterprises
- 21) Health and Demography
- 22) Justice and Human Rights
- 23) Labor, Employment & Human Resource Development
- 24) Local Government
- 25) National Defense and Security
- 26) Peace, Unification and Reconciliation
- 27) Public Information and Mass Media
- 28) Public Order and Dangerous Drugs

- 29) Public Services
- 30) Public Works
- 31) Rules
- 32) Science and Technology
- 33) Social Justice, Welfare and Rural Development
- 34) Sports
- 35) Tourism
- 36) Trade, Commerce and Entrepreneurship
- 37) Urban Planning, Housing and Resettlement
- 38) Ways and Means
- 39) Women, children, Family Relations and Gender Equality
- 40) Youth ANNEX
- 41) Commission on Appointments
- 42) SENATE ELECTORAL TRIBUNAL
- 43) JUDICIAL and BAR COUNCIL

เป็นที่น่าสังเกตว่าแม้วุฒิสภาฟิลิปปินส์จะมีจำนวนเพียง 24 คน แต่วุฒิสภากลับมีคณะกรรมการสามัญจำนวนมากเสียยิ่งกว่าจำนวนสมาชิกวุฒิสภา กล่าวคือ มีจำนวนถึง 43 คณะ นอกจากนี้ ในระบบงานรัฐสภาของประเทศฟิลิปปินส์ยังได้มีการกำหนดให้คณะกรรมการสามารถกำหนดประเด็นสำหรับการพิจารณาได้เองโดยเสียงข้างมากของคณะกรรมการ<sup>1110</sup> ทำให้คณะกรรมการมีอำนาจตัดสินใจโดยปราศจากอาณัติในการพิจารณาว่าประเด็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐบาลในเรื่องใดที่จะเข้าสู่การพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาของคณะกรรมการ

รัฐมนตรีมีสิทธิในการชี้แจงแถลงข้อเท็จจริงในที่ประชุมวุฒิสภาได้ทั้งโดยการร้องขอหรือที่ประชุมวุฒิสภามีมติให้รัฐมนตรีเข้าร่วมประชุมเพื่อชี้แจงรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของกระทรวงนั้น ๆ ในการนี้สมาชิกวุฒิสภาสามารถตั้งกระทู้ถามต่อรัฐมนตรีที่มีกำหนดการเข้าร่วมประชุมได้ โดยต้องยื่นกระทู้ถามเป็นลายลักษณ์อักษรต่อประธานวุฒิสภาล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 3 วัน ก่อนถึงกำหนดการเข้าร่วมประชุมของรัฐมนตรี ทั้งนี้ ในขณะที่อยู่ในวาระการพิจารณากระทู้ถาม

---

<sup>1110</sup> inter-Parliamentary Union, Parliament and Democracy in the Twenty-First Century: A Guide to Good Practice.p.129

รัฐมนตรีเช่นว่านั้น สมาชิกสามารถตั้งข้อซักถาม (Interpellations) ที่เกี่ยวข้องประเด็นในกระทู้ถามนั้นได้เช่นกัน<sup>1111</sup>

ในด้านการควบคุมการดำเนินนโยบายของฝ่ายบริหารกับต่างประเทศ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1987 ได้กำหนดให้ “วุฒิสภา” แต่เพียงสภาเดียวที่มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ โดยการให้ความเห็นชอบด้วยมติไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของ สมาชิกเท่าที่มีอยู่<sup>1112</sup> ซึ่งสามารถตั้งข้อสังเกตในเรื่องนี้ได้ว่ารัฐธรรมนูญค่อนข้างให้อำนาจวุฒิสภาค่อนข้างสูงในลักษณะเดียวกับสหรัฐอเมริกา ทั้งยังกำหนดให้ใช้มติเสียงข้างมากพิเศษ (Super-majority) สำหรับการอนุมัติการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศของรัฐบาล จึงนับว่าบทบาทของวุฒิสภาฟิลิปปินส์ในส่วนนี้มีผลกระทบต่อการทำงานของฝ่ายบริหารอยู่ไม่น้อยและแสดงถึงว่าวุฒิสภาได้รับความสำคัญในฐานะสภาผู้ทรงคุณวุฒิโดยแท้

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1987 ได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการถอดถอน (Impeachment) ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี และผู้พิพากษาศาลฎีกา คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดิน ในฐานะความผิดร้ายแรงต่าง ๆ<sup>1113</sup> โดยกำหนดให้สภา

---

<sup>1111</sup> **The Constitution of the Republic of the Philippines 1987, ARTICLE VI ,SECTION 22.;**

“ The heads of departments may upon their own initiative, with the consent of the President, or upon the request of either House, as the rules of each House shall provide, appear before and be heard by such House on any matter pertaining to their departments. Written questions shall be submitted to the President of the Senate or the Speaker of the House of Representatives at least three days before their scheduled appearance. Interpellations shall not be limited to written questions, but may cover matters related thereto. When the security of the State or the public interest so requires and the President so states in writing, the appearance shall be conducted in executive session.”

<sup>1112</sup> **The Constitution of the Republic of the Philippines 1987, ARTICLE VI ,SECTION 21.;**

“ No treaty or international agreement shall be valid and effective unless concurred in by at least two-thirds of all the Members of the Senate.”

<sup>1113</sup> **The Constitution of the Republic of the Philippines 1987, ARTICLE XI ,SECTION 2.;**

“ The President, the Vice-President, the Members of the Supreme Court, the Members of the Constitutional Commissions, and the Ombudsman may be removed from office, on impeachment for, and conviction of, culpable violation of the Constitution, treason, bribery, graft and corruption, other high crimes, or betrayal of public trust. All other public officers and employees may be removed from office as provided by law, but not by impeachment.”

ผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการเริ่มกระบวนการถอดถอนและวุฒิสภาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่มีมติให้ถอดถอนบุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่งตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ<sup>1114</sup> ในลักษณะคล้ายคลึงกับกระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่งของสหรัฐอเมริกา สำหรับบทบาทในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งนั้น สภาคองเกรสได้เคยมีกระบวนการถอดถอนประธานาธิบดี เช่นที่ปรากฏในสมัยของประธานาธิบดี โจเซฟ เอสตราด้า แต่วุฒิสภาในสมัยนั้นได้มีมติไม่ถอดถอนออกจาก

---

<sup>1114</sup> **The Constitution of the Republic of the Philippines 1987, ARTICLE VI ,SECTION 3,;**

“ (1) The House of Representatives shall have the exclusive power to initiate all cases of impeachment.

(2) A verified complaint for impeachment may be filed by any Member of the House of Representatives or by any citizen upon a resolution of endorsement by any Member thereof, which shall be included in the Order of Business within ten session days, and referred to the proper Committee within three session days thereafter. The Committee, after hearing, and by a majority vote of all its Members, shall submit its report to the House within sixty session days from such referral, together with the corresponding resolution. The resolution shall be calendared for consideration by the House within ten session days from receipt thereof.

(3) A vote of at least one-third of all the Members of the House shall be necessary either to affirm a favorable resolution with the Articles of Impeachment of the Committee, or override its contrary resolution. The vote of each Member shall be recorded.

(4) In case the verified complaint or resolution of impeachment is filed by at least one-third of all the Members of the House, the same shall constitute the Articles of Impeachment, and trial by the Senate shall forthwith proceed.

(5) No impeachment proceedings shall be initiated against the same official more than once within a period of one year.

(6) The Senate shall have the sole power to try and decide all cases of impeachment. When sitting for that purpose, the Senators shall be on oath or affirmation. When the President of the Philippines is on trial, the Chief Justice of the Supreme Court shall preside, but shall not vote. No person shall be convicted without the concurrence of two-thirds of all the Members of the Senate.

(7) Judgment in cases of impeachment shall not extend further than removal from office and disqualification to hold any office under the Republic of the Philippines, but the party convicted shall nevertheless be liable and subject to prosecution, trial, and punishment according to law.

(8) The Congress shall promulgate its rules on impeachment to effectively carry out the purpose of this section.”

ตำแหน่ง แต่ก็ได้นำไปสู่การประท้วงของประชาชนจนประธานาธิบดีท่านนั้นต้องออกจากตำแหน่งในที่สุด อย่างไรก็ตามบทบาทในการตรวจสอบการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดี (Presidential appointment) โดยคณะกรรมการแต่งตั้งนั้นกลับได้รับการยอมรับว่าเป็นบทบาทที่ทรงพลัง มีประสิทธิภาพ และสามารถรักษาผลประโยชน์ของชาติได้เป็นอย่างดี<sup>1115</sup> ดังจะกล่าวในส่วนต่อไป

#### 4.4.3.3 บทบาทอำนาจหน้าที่ในฐานะรัฐสภา

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1987 กำหนดให้วุฒิสภามีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในฐานะรัฐสภาหลายประการด้วยกัน ทั้งในบทบาททางด้านการกลั่นกรองและการตรวจสอบ โดยจะดำเนินงานร่วมกันกับสภาผู้แทนราษฎรในฐานะสภาสองเกรสตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ โดยที่ประธานาธิบดีไม่มีอำนาจในการยุบสภา จึงไม่มีกรณีที่วุฒิสภากลับปฏิบัติหน้าที่ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ

แม้ประธานาธิบดีของฟิลิปปินส์จะมีอำนาจในการออกคำสั่งทางบริหาร (Decree) ในที่คล้ายคลึงกับการออกคำสั่งทางบริหารของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา (Executive orders) ก็ตาม แต่ในกรณีของประเทศฟิลิปปินส์นั้น ประธานาธิบดีสามารถกระทำได้เฉพาะแต่ในภาวะการออกกฎอัยการศึกและต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาสองเกรส<sup>1116</sup> ซึ่งแตกต่างกับกรณีของสหรัฐอเมริกาที่ประธานาธิบดีสามารถออกคำสั่งทางบริหารได้ในลักษณะที่เป็นการกระทำฝ่ายเดียว (Unilateral acts)

นอกจากนี้ วุฒิสภายังมีบทบาทร่วมกันกับสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการแต่งตั้งตำแหน่งระดับสูง (Nomination) ที่ต้องกระทำภายใต้กลไกของคณะกรรมการแต่งตั้งที่มีองค์ประกอบจากสมาชิกของทั้งสองสภา<sup>1117</sup> ที่มีส่วนในการควบคุมฝ่ายบริหารได้ในทางอ้อม

<sup>1115</sup> Jurgen Ruland, Michael H. Nelson, Patrick Ziegenhain and Clemens Jurgenmeyer, pp. 69-70.

<sup>1116</sup> **The Constitution of the Republic of the Philippines 1987, ARTICLE VI, SECTION 23.;**

“(1) The Congress, by a vote of two-thirds of both Houses in joint session assembled, voting separately, shall have the sole power to declare the existence of a state of war.

(2) In times of war or other national emergency, the Congress may, by law, authorize the President, for a limited period and subject to such restrictions as it may prescribe, to exercise powers necessary and proper to carry out a declared national policy. Unless sooner withdrawn by resolution of the Congress, such powers shall cease upon the next adjournment thereof.”

<sup>1117</sup> **The Constitution of the Republic of the Philippines 1987, ARTICLE VII SECTION 16. ;**

เช่นเดียวกับอำนาจของวุฒิสภาสหรัฐอเมริกา<sup>1118</sup> และจากการศึกษาพบว่า บทบาทภายใต้กลไกการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดี (Presidential appointment) โดยคณะกรรมการแต่งตั้งนั้นกลับได้รับการยอมรับว่าเป็นบทบาทที่ทรงพลัง มีประสิทธิภาพ และสามารถรักษาผลประโยชน์ของชาติได้เป็นอย่างดี<sup>1119</sup>

สำหรับในกรณีการอนุมัติงบประมาณของฝ่ายบริหารนั้น รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1987 ก็ได้กำหนดให้กระทำโดยสภาองเกรสเช่นกัน โดยรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1987 ได้กำหนดกรอบวินัยการเงินการคลังไว้อย่างละเอียด อันเป็นผลให้วุฒิสภาสามารถดำเนินงานในการควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหารร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นด้วย<sup>1120</sup>



“The President shall nominate and, with the consent of the Commission on Appointments, appoint the heads of the executive departments, ambassadors, other public ministers and consuls, or officers of the armed forces from the rank of colonel or naval captain, and other officers whose appointments are vested in him in this Constitution. He shall also appoint all other officers of the Government whose appointments are not otherwise provided for by law, and those whom he may be authorized by law to appoint.

The Congress may, by law, vest the appointment of other officers lower in rank in the President alone, in the courts, or in the heads of departments, agencies, commissions, or boards.

The President shall have the power to make appointments during the recess of the Congress, whether voluntary or compulsory, but such appointments shall be effective only until after disapproval by the Commission on Appointments or until the next adjournment of the Congress.”

<sup>1118</sup> Jurgen Ruland, Michael H. Nelson, Patrick Ziegenhain and Clemens Jurgenmeyer, pp. 43-44.

<sup>1119</sup> Ibid., pp 69-70.

<sup>1120</sup> **The Constitution of the Republic of the Philippines 1987, ARTICLE VI SECTION 25.**

“(1) The Congress may not increase the appropriations recommended by the President for the operation of the Government as specified in the budget. The form, content, and manner of preparation of the budget shall be prescribed by law.

(2) No provision or enactment shall be embraced in the general appropriations bill unless it relates specifically to some particular appropriation therein. Any such provision or enactment shall be limited in its operation to the appropriation to which it relates.

(3) The procedure in approving appropriations for the Congress shall strictly follow the procedure for approving appropriations for other departments and agencies.

ประการสำคัญ วุฒิสภามีบทบาทร่วมกันกับสภาผู้แทนราษฎรในสภาองเกรสในการร่วมกันอนุมัติให้ประธานาธิบดีเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านการค้าระหว่างประเทศ อาทิ การกำหนดพิกัดศุลกากร โควตาการนำเข้าและส่งออกสินค้า ค่าธรรมเนียมท่าเทียบเรือ และการยกเว้นภาษีอากรแก่องค์กรศาสนา<sup>1121</sup> ตลอดจนการพิจารณารายงานผลการดำเนินงานของ Monetary Board ที่ดำเนินงานด้านการพิจารณาและให้ความเห็นชอบการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศของรัฐบาล<sup>1122</sup>

---

(4) A special appropriations bill shall specify the purpose for which it is intended, and shall be supported by funds actually available as certified by the National Treasurer, or to be raised by a corresponding revenue proposed therein.

(5) No law shall be passed authorizing any transfer of appropriations; however, the President, the President of the Senate, the Speaker of the House of Representatives, the Chief Justice of the Supreme Court, and the heads of Constitutional Commissions may, by law, be authorized to augment any item in the general appropriations law for their respective offices from savings in other items of their respective appropriations.

(6) Discretionary funds appropriated for particular officials shall be disbursed only for public purposes to be supported by appropriate vouchers and subject to such guidelines as may be prescribed by law.

(7) If, by the end of any fiscal year, the Congress shall have failed to pass the general appropriations bill for the ensuing fiscal year, the general appropriations law for the preceding fiscal year shall be deemed reenacted and shall remain in force and effect until the general appropriations bill is passed by the Congress.”

<sup>1121</sup> **The Constitution of the Republic of the Philippines 1987, ARTICLE VI SECTION 28. ;**

“(1) The rule of taxation shall be uniform and equitable. The Congress shall evolve a progressive system of taxation.

(2) The Congress may, by law, authorize the President to fix within specified limits, and subject to such limitations and restrictions as it may impose, tariff rates, import and export quotas, tonnage and wharfage dues, and other duties or imposts within the framework of the national development program of the Government.

(3) Charitable institutions, churches and parsonages or convents appurtenant thereto, mosques, non-profit cemeteries, and all lands, buildings, and improvements, actually, directly, and exclusively used for religious, charitable, or educational purposes shall be exempt from taxation.

(4) No law granting any tax exemption shall be passed without the concurrence of a majority of all the Members of the Congress.”

<sup>1122</sup> **The Constitution of the Republic of the Philippines 1987, ARTICLE VII SECTION 20.**

;

ทั้งนี้ จากการศึกษาได้พบว่า รัฐธรรมนูญของประเทศฟิลิปปินส์จัดอยู่ในประเภทรัฐธรรมนูญที่แก้ไขได้ยากมาก และสภาองเกรสมีอำนาจแต่เพียงการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม และการเรียกประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (constitutional convention) เท่านั้น มิได้มีอำนาจในการลงมติในขั้นสุดท้ายเพื่อเห็นชอบให้ร่างรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับแต่ประการใด<sup>1123</sup> จึงมีข้อสังเกตว่า รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1987 น่าจะเป็น

---

“ The President may contract or guarantee foreign loans on behalf of the Republic of the Philippines with the prior concurrence of the Monetary Board, and subject to such limitations as may be provided by law. The Monetary Board shall, within thirty days from the end of every quarter of the calendar year, submit to the Congress a complete report of its decisions on applications for loans to be contracted or guaranteed by the Government or government-owned and controlled corporations which would have the effect of increasing the foreign debt, and containing other matters as may be provided by law.”

<sup>1123</sup> **The Constitution of the Republic of the Philippines 1987, ARTICLE VXII.;**

“SECTION 1. Any amendment to, or revision of, this Constitution may be proposed by:

- (1) The Congress, upon a vote of **three-fourths of all its Members**; or
- (2) A constitutional convention.

SECTION 2. Amendments to this Constitution may likewise be directly proposed by the people through initiative upon a petition of at least twelve per centum of the total number of registered voters, of which every legislative district must be represented by at least three per centum of the registered voters therein. No amendment under this section shall be authorized within five years following the ratification of this Constitution nor oftener than once every five years thereafter. The Congress shall provide for the implementation of the exercise of this right.

**SECTION 3. The Congress may, by a vote of two-thirds of all its Members, call a constitutional convention, or by a majority vote of all its Members, submit to the electorate the question of calling such a convention.**

SECTION 4. Any amendment to, or revision of, this Constitution under Section 1 hereof shall be valid when ratified by a majority of the votes cast in a plebiscite which shall be held not earlier than sixty days nor later than ninety days after the approval of such amendment or revision.

Any amendment under Section 2 hereof shall be valid when ratified by a majority of the votes cast in a plebiscite which shall be held not earlier than sixty days nor later than ninety days after the certification by the Commission on Elections of the sufficiency of the petition.”

เหตุผลประการหนึ่งที่ทำให้รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1987 จึงยังคงใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบัน โดยมิได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาเป็นระยะเวลากว่า 30 ปี

#### 4.4.4 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

จากการศึกษาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1987 และการดำเนินงานของวุฒิสภาฟิลิปปินส์แล้วพบว่า มีกรณีศึกษาที่น่าสนใจในหลาย ๆ ประเด็น นอกเหนือจากมีกฎหมายรัฐธรรมนูญบัญญัติการเป็นประเทศในระบอบสาธารณรัฐประเทศแรกในเอเชียเมื่อมี ค.ศ. 1899 ภายหลังจากประกาศความเป็นเอกราชจากสเปนแล้ว ฟิลิปปินส์ยังเป็นประเทศในเอเชียเพียงประเทศเดียวที่เคยมีการเปลี่ยนแปลงจากระบบรัฐสภาคู่เป็นสภาเดี่ยว และมีการยกเลิกวุฒิสภาถึง 2 ครั้ง โดยครั้งแรกเกิดขึ้นภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1935 ได้ยกเลิกวุฒิสภาและให้คงเหลือเพียงเฉพาะสภาผู้แทนราษฎร ต่อมาได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 1941 อันมีผลให้ประเทศฟิลิปปินส์มีวุฒิสภาเป็นสภาที่สองอีกครั้งหนึ่ง ต่อมารัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1978 ได้บัญญัติให้กลับไปใช้รูปแบบสภาเดี่ยว คือสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้งหนึ่ง ทำให้ประเทศฟิลิปปินส์ว่างเว้นจากการมีวุฒิสภาไปจนกระทั่งมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในปี ค.ศ. 1987 ซึ่งมีผลบังคับใช้จนถึงปัจจุบันนี้<sup>1124</sup>

ในประการเกี่ยวกับการแก้ไขสภาพปัญหาด้านระบบงานนิติบัญญัติของประเทศฟิลิปปินส์พบว่า เมื่อได้มีข้อปรากฏว่าปริมาณการให้ความเห็นชอบรัฐบัญญัติของสภาองเกรสเป็นไปได้ไม่ดีเท่าที่ควร ก็ได้มีการจัดตั้งองค์กรคณะบุคคลขึ้น เพื่อแก้ไขสภาพปัญหาดังกล่าว ได้แก่ คณะกรรมการที่ปรึกษาประสานงานร่วมระหว่างรัฐสภาและรัฐบาล (Legislative-Executive Development Advisory Council - LEDAC) ขึ้น จากนั้น ก็ได้ปรากฏผลการดำเนินงานว่า ประสิทธิภาพในการตรากฎหมายของสภาองเกรสได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ<sup>1125</sup> ทั้งนี้ ดังที่ทราบกันดีว่า สำหรับการควบคุมกิจการรัฐสภาในประเทศที่ใช้ระบบประธานาธิบดี (presidential system) อาจไม่เน้นการสร้างกลไกเพื่อความอิสระจากฝ่ายบริหารเท่าใดนัก ทว่าจะให้ความสำคัญกับการประสานความร่วมมือระหว่างรัฐสภาและรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพจึงมักจะมีการจัดตั้งองค์กรหรือคณะกรรมการเพื่อประโยชน์ในเรื่องนี้โดยตรง ในประเทศฟิลิปปินส์จึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาประสานงานร่วมระหว่างรัฐสภาและรัฐบาลดังกล่าวขึ้น เพื่อวัตถุประสงค์ในการประสานงานระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ในกระบวนการตรากฎหมายเป็นไปอย่างรวดเร็ว และให้การจัดให้มีนโยบายภาครัฐของฝ่ายบริหารและการอนุมัติงบประมาณจากรัฐสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ คณะกรรมการฯ ดังกล่าวมี

<sup>1124</sup> ฆานวิกา อินทรทัต และปรีชาญาณ วงศ์อรุณ, หน้า 78-79.

<sup>1125</sup> Jurgen Ruland, Michael H. Nelson, Patrick Ziegenhain and Clemens Jurgenmeyer, p.68.

อำนาจหน้าที่ในลักษณะเป็นองค์กรเชิงปรึกษาและแนะนำ (consultative and advisory body) ในการร่วมพิจารณาและมีฉันทามติร่วมกันในการให้ความเห็นว่า ร่างรัฐบัญญัติฉบับใดมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะได้รับการเสนอต่อรัฐสภาและพิจารณาอย่างเร่งด่วน ตลอดจนมีการร่วมประสานงานให้กำหนดแผนพัฒนาประเทศของภาคีรัฐและการพิจารณางบประมาณของรัฐสภาเป็นไปโดยสอดคล้องกันอีกด้วย<sup>1126</sup>

ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่า นอกจากรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1987 จะได้กำหนดหลักเกณฑ์ด้านการอนุมัติงบประมาณจากสภาองเกรสไว้แล้ว ยังได้กำหนดกรอบวินัยการเงินการคลังไว้อย่างละเอียด อันเป็นผลให้วุฒิสภาสมาสามารถดำเนินงานในการควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น<sup>1127</sup>

---

<sup>1126</sup> Inter-Parliamentary Union, pp.120-121.

<sup>1127</sup> **The Constitution of the Republic of the Philippines 1987, ARTICLE VI SECTION 25.**

“(1) The Congress may not increase the appropriations recommended by the President for the operation of the Government as specified in the budget. The form, content, and manner of preparation of the budget shall be prescribed by law.

(2) No provision or enactment shall be embraced in the general appropriations bill unless it relates specifically to some particular appropriation therein. Any such provision or enactment shall be limited in its operation to the appropriation to which it relates.

(3) The procedure in approving appropriations for the Congress shall strictly follow the procedure for approving appropriations for other departments and agencies.

(4) A special appropriations bill shall specify the purpose for which it is intended, and shall be supported by funds actually available as certified by the National Treasurer, or to be raised by a corresponding revenue proposed therein.

(5) No law shall be passed authorizing any transfer of appropriations; however, the President, the President of the Senate, the Speaker of the House of Representatives, the Chief Justice of the Supreme Court, and the heads of Constitutional Commissions may, by law, be authorized to augment any item in the general appropriations law for their respective offices from savings in other items of their respective appropriations.

(6) Discretionary funds appropriated for particular officials shall be disbursed only for public purposes to be supported by appropriate vouchers and subject to such guidelines as may be prescribed by law.

(7) If, by the end of any fiscal year, the Congress shall have failed to pass the general appropriations bill for the ensuing fiscal year, the general appropriations law for the preceding fiscal

นอกจากนี้ วุฒิสภายังมีบทบาทร่วมกันกับสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการแต่งตั้งตำแหน่งระดับสูง (Nomination) ที่ต้องกระทำภายใต้กลไกของคณะกรรมการแต่งตั้งที่มีองค์ประกอบจากสมาชิกของทั้งสองสภา ที่มีส่วนในการควบคุมฝ่ายบริหารได้ในทางอ้อมเช่นเดียวกับอำนาจของวุฒิสภาสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้ จากการศึกษาได้พบว่า บทบาทในการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดี (Presidential appointment) โดยคณะกรรมการดังกล่าวนั้น ได้รับการยอมรับว่าเป็นบทบาทที่ทรงพลัง มีประสิทธิภาพ และสามารถรักษาผลประโยชน์ของชาติได้เป็นอย่างดี<sup>1128</sup>




---

year shall be deemed reenacted and shall remain in force and effect until the general appropriations bill is passed by the Congress.”

<sup>1128</sup> Jurgen Ruland, Michael H. Nelson, Patrick Ziegenhain and Clemens Jurgenmeyer, pp 69-70.

บทที่ 5  
บทวิเคราะห์ประสิทธิภาพของวุฒิสภาไทย  
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ในการพิจารณาแนวทางสำหรับการประเมินประสิทธิภาพของวุฒิสภานั้น แม้วุฒิสภาจะเป็นองค์หนึ่งที่ใช้อำนาจในฐานะเป็นองค์กรนิติบัญญัติ แต่ย่อมมีความแตกต่างจากรัฐสภาในบางประการ เช่น ที่มาในการเข้าสู่ตำแหน่งที่แตกต่าง ความยึดโยงจากอำนาจอธิปไตยของปวงชน ส่งผลให้อำนาจหน้าที่มีความแตกต่างกัน จึงอาจใช้แนวความคิดสำหรับการประเมินประสิทธิภาพของรัฐสภาในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติในภาพรวมมิได้ทั้งหมด จึงต้องมีการปรับใช้แนวคิดบางประการมาสู่แนวคิดในการประเมินประสิทธิภาพของวุฒิสภาในฐานะสภาที่สอง

ทั้งนี้ แนวทางที่เหมาะสมในการประเมินประสิทธิภาพของวุฒิสภา ก็ย่อมเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับแนวคิดในการประเมินประสิทธิภาพของรัฐสภาที่พิจารณาศึกษาในเชิงการ “วิเคราะห์เชิงคุณภาพ” โดยจะได้นำมาปรับใช้สำหรับการประเมินประสิทธิภาพของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อันจะแยกการพิจารณาออกประสิทธิภาพในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่เป็น 3 ด้าน กล่าวคือ ประสิทธิภาพของวุฒิสภาในฐานะสภากลับกรอง ประสิทธิภาพของวุฒิสภาในฐานะสภาตรวจสอบ และประสิทธิภาพของวุฒิสภาในฐานะรัฐสภา

จากการศึกษาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในการกำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยสองสภา กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภามีที่มาหลากหลายนั้นก็เพื่อให้การใช้อำนาจนิติบัญญัติเป็นไปด้วยความถูกต้องและรอบคอบยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบสัดส่วน และให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งส่วนหนึ่งและการสรรหาอีกส่วนหนึ่ง เพื่อให้

การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจทางการเมืองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ<sup>1129</sup> ทั้งนี้ การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาที่หลากหลาย โดยกำหนดให้มีการสรรหาสมาชิกวุฒิสภามีบัญชีรายชื่อไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นครั้งแรก ก็ได้แสดงถึงเจตนารมณ์ว่าเพื่อให้การตรวจสอบอำนาจรัฐเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ และทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภามีความเป็นกลาง ปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง เหตุผลเกี่ยวกับการกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาส่วนหนึ่งมีที่มาจาก การสรรหาลดจำนวนสมาชิกวุฒิสภาเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ได้สะดวกขึ้น และเปลี่ยนระบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยให้สมาชิกวุฒิสภาส่วนหนึ่งมาจากการสรรหา ทำให้สมาชิกวุฒิสภามีความเป็นกลางทางการเมืองมากขึ้นกว่าเดิม ทำให้กลุ่มต่าง ๆ ในสังคม ได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองในฐานะสมาชิกวุฒิสภาและสามารถทำหน้าที่ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติได้อย่างมีประสิทธิภาพขึ้น<sup>1130</sup>

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาจำนวน 150 คน ให้มีที่มาจาก การเลือกตั้งจังหวัดละ 1 คน ย่อมมีเจตนารมณ์ให้ได้สมาชิกวุฒิสภาที่มีความเชื่อมโยงโดยตรงกับประชาชนและทราบถึงปัญหาของพื้นที่เป็นอย่างดีเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้อย่างตรงจุด และกำหนดให้ที่เหลือเป็นสมาชิกวุฒิสภามาจากการสรรหา เพื่อให้ได้สมาชิกวุฒิสภาที่มีความหลากหลายทางวิชาชีพ และเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งหากใช้ระบบเลือกตั้งเพียงอย่างเดียว กลุ่มบุคคลเหล่านี้ อาจไม่มีโอกาสเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภาสืบเนื่องจากเจตนารมณ์ให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาที่หลากหลาย ทำให้การตรวจสอบอำนาจรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภามีความเป็นกลาง ปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง<sup>1131</sup>

เมื่อได้พิจารณาความเป็นมาของวุฒิสภาไทยในภาพรวมแล้ว มีข้อสังเกตว่า สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งในช่วงปี พ.ศ. 2538 นั้น นายกรัฐมนตรีเพียงคนเดียวที่เป็นผู้พิจารณาแต่งตั้ง และก็เป็นที่ยอมรับกันว่าสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการแต่งตั้งในครั้งนั้นแม้จะมีที่มาขัดต่อหลักการของประชาธิปไตย แต่ก็มีความหลากหลายของอาชีพและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ทั้งมีความเป็นกลางในการทำหน้าที่ของวุฒิสภา ที่เป็นเช่นนี้เพราะอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาเป็นไปในลักษณะอย่างแคบ เพียงเพื่อให้กลั่นกรองกฎหมายที่ผ่านจากสภาผู้แทนราษฎรไปเท่านั้น ส่วนสมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก

<sup>1129</sup> คณะกรรมาธิการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, หน้า 88-89.

<sup>1130</sup> สำนักกรรมาธิการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ตารางความแตกต่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับ พุทธศักราช 2550 พร้อมเหตุผลโดยสังเขป, หน้า 97

<sup>1131</sup> ภูมิ มูลศิลป์ และชมพูนุท ตั้งถาวร, หน้า 130.

การเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้น ได้มีการกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ที่กว้างขึ้น นอกจากจะทำหน้าที่ในการกลั่นกรองกฎหมายแล้ว ยังมีอำนาจอื่น เช่น อำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่มีการลงมติ การให้คำแนะนำในการแต่งตั้งหรือการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง เป็นต้น ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งนี้ก็ได้รับการกล่าวขานว่าถูกฝ่ายบริหารเข้ามาชี้นำหรือแทรกแซงในการทำหน้าที่ของวุฒิสภา

ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้กำหนดที่มาของสมาชิกวุฒิสภาในรูปแบบผสมผสานระหว่างมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และมาจากการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาเพียง 7 คน ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 113 โดยมีมุ่งหมายให้มีที่มาตามหลักการของประชาธิปไตยด้วยการเลือกตั้งส่วนหนึ่ง และต้องการได้สมาชิกวุฒิสภาที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านอย่างหลากหลายอีกส่วนหนึ่ง เพื่อให้ร่วมกันทำหน้าที่ของวุฒิสภาได้อย่างเป็นกลาง มีประสิทธิภาพ และที่สำคัญเป็นการถ่วงดุลอำนาจในการทำหน้าที่แต่ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจะเห็นได้ว่า การทำหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภามีได้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน มีการแบ่งกลุ่มและมีความขัดแย้งกันอย่างเห็นได้ชัด<sup>1132</sup>

คณะกรรมการการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง ได้เสนอแผนการปฏิรูปประเทศด้านการเมืองที่มีความสำคัญและเร่งด่วน เพื่อก่อให้การปฏิรูปประเทศด้านการเมืองสัมฤทธิ์ผล ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2558 มาตรา 39/2 โดยได้กำหนดประเด็นในแผนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง ทั้งนี้ได้กล่าวถึงการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภามาตรึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ผ่านมามีว่า “มีปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจและถูกแทรกแซงทางการเมือง เนื่องจากวุฒิสภามีอำนาจให้คุณให้โทษได้ในเรื่องการแต่งตั้งและการถอดถอน”<sup>1133</sup>

<sup>1132</sup> คณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาศึกษาการบังคับใช้ การปฏิบัติตามและการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, รายงานผลการศึกษาปัญหาการบังคับใช้เพื่อการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. , 2551).หน้า 23.

<sup>1133</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, แผนการปฏิรูปประเทศด้านการเมืองของคณะกรรมการการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558).หน้า 3.

ดังนั้น จึงเห็นควรวิเคราะห์ว่า “บทบาทของวุฒิสภาไทยในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้แล้วได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อย่างมีประสิทธิภาพดังกล่าวหรือไม่” ทั้งในบทบาทและอำนาจหน้าที่ด้านการเป็นสภาถ่วงดุล สภาตรวจสอบ และในฐานะรัฐสภา ดังนั้น ในบทที่ 5 นี้ จะอภิปรายผลการศึกษาและวิเคราะห์สภาพปัญหาอันเกิดจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและสภาพปัญหาในทางปฏิบัติว่าวุฒิสภาได้ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือไม่ โดยศึกษาในเชิงเปรียบเทียบกับวุฒิสภาในประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และฟิลิปปินส์

### 5.1 ประสิทธิภาพของวุฒิสภาในฐานะสภาถ่วงดุล

วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนด อันเป็นบทบาทด้านนิติบัญญัติที่อยู่ในขั้นตอนกระบวนการที่ต่อมาจากสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาและให้ความเห็นชอบ หรืออนุมัติแล้ว แล้วแต่กรณี จึงกล่าวได้ว่าวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีบทบาทเป็น “สภาถ่วงดุล” อย่างไรก็ตาม กรณีที่วุฒิสภามีความเห็นที่แตกต่างจากสภาผู้แทนราษฎร ความเห็นที่เป็นการตัดสินชี้ขาดนั้นเป็นของสภาผู้แทนราษฎร จึงเห็นได้ว่าวุฒิสภาเป็นแต่เพียงสภาที่สองที่มีอำนาจในทางนิติบัญญัติที่เป็นไปในทางการทักท้วงหน่วงเหนี่ยวให้กระบวนการนิติบัญญัติมีความรอบคอบมากยิ่งขึ้นเท่านั้น

แนวทางที่เหมาะสมในการประเมินประสิทธิภาพของวุฒิสภาในบทบาทและอำนาจหน้าที่ในฐานะสภาถ่วงดุล ก็น่าจะเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับแนวคิดในการประเมินประสิทธิภาพของรัฐสภาที่พิจารณาศึกษาในเชิงการวิเคราะห์เชิงคุณภาพดังที่ได้อธิบายในบทที่ 2 กล่าวคือ การพิจารณาประสิทธิภาพในอำนาจหน้าที่พิจารณาถ่วงดุลกฎหมายก็ย่อมไม่อาจพิจารณาแต่เพียงปริมาณการพิจารณาที่ผ่านวุฒิสภาหรือจำนวนการแก้ไขเพิ่มเติมได้ ต้องพิจารณาถึง “คุณภาพของกฎหมาย” ด้วยว่าส่งผลกระทบต่ออย่างไรที่มีนัยสำคัญอันแสดงถึงประสิทธิภาพของวุฒิสภาโดยแท้หรือไม่<sup>1134</sup>

ทั้งนี้ การพิจารณาประสิทธิภาพของวุฒิสภาในการดำเนินบทบาทและอำนาจหน้าที่ในฐานะสภาถ่วงดุล โดยอาศัยการพิจารณาคุณภาพของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น

<sup>1134</sup> inter-Parliamentary Union, *Parliament and Democracy in the Twenty-First Century: A Guide to Good Practice*. pp. 4-5.

จะพิจารณาจากบทบาทของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่แสดงถึงการให้คุณค่าหรือความสำคัญกับคุณภาพของการพิจารณากลับกรองกฎหมาย ผลกระทบของบทบาทวุฒิสภาด้านการกลั่นกรองกฎหมายที่มีผลต่อสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรี ตลอดจนคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของวุฒิสภา เพื่อประโยชน์ในการประเมินประสิทธิภาพของวุฒิสภาในฐานะสภากรอง

### 5.1.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีส่วนร่วมในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ โดยร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา<sup>1135</sup> และมีบทบาทในการกลั่นกรองโดยการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งแบ่งออกเป็น 3 วาระ โดยการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่ง ชั้นรับหลักการ และในวาระที่สองชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตราซึ่งจะมีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นเพื่อพิจารณาเนื้อความแห่งร่างพระราชบัญญัติโดยละเอียดและพิจารณาคำขอแปรญัตติในการแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความของร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกวุฒิสภาที่มีได้เป็นคณะกรรมการ จากนั้นเมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว จึงเสนอร่างพระราชบัญญัติพร้อมด้วยรายงานของคณะกรรมการต่อที่ประชุมวุฒิสภา เพื่อการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม โดยคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา<sup>1136</sup> อันเป็นการที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้กระบวนการตราหรือแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต้องกระทำเป็นสามวาระเพื่อให้ยากกว่าการตราหรือแก้ไขพระราชบัญญัติโดยทั่วไป โดยเฉพาะในขั้นตอนการพิจารณาและการลงมติ

เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ<sup>1137</sup> เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีเจตนารมณ์ให้กระบวนการตราหรือแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ กระทำได้ยากกว่าการตราหรือแก้ไขพระราชบัญญัติโดยทั่วไป จึงได้กำหนดให้มีกระบวนการตรวจสอบว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่เสียก่อน หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขัดหรือแย้งต่อ

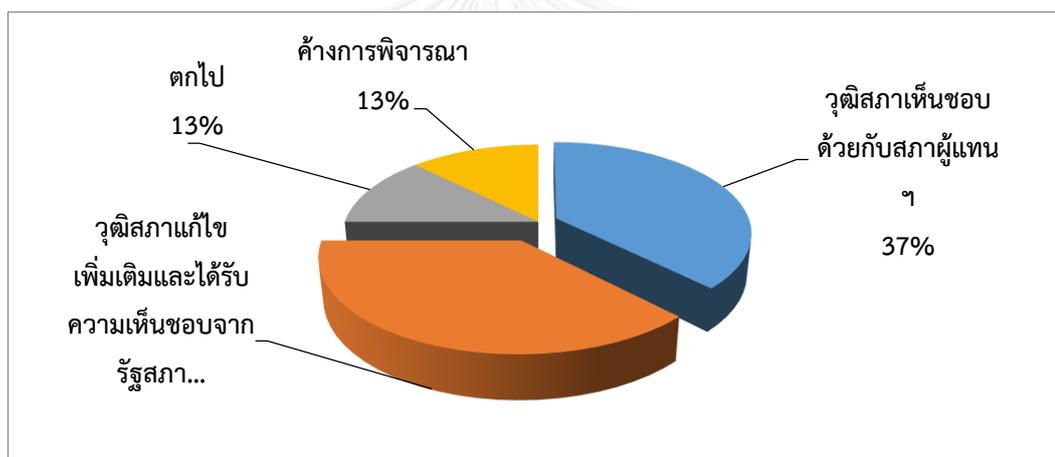
<sup>1135</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 139

<sup>1136</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 140

<sup>1137</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 141 .

รัฐธรรมนูญให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นตกไป หรือหากมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญก็ให้ข้อความนั้นตกไปและให้ดำเนินการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้ชอบด้วยรัฐธรรมนูญต่อไป ทั้งนี้ ไม่ห้ามที่จะนำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีการแก้ไขแล้วนี้ เข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญอีกครั้ง<sup>1138</sup>

โดยเมื่อได้พิจารณาสถิติการดำเนินงานของวุฒิสภาภายใต้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แล้ว พบว่า วุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ รวมจำนวน 8 ฉบับ โดยมีกรณีที่วุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 3 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 37 มีกรณีวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมและต่อมาได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาจำนวน 3 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 37 ตกไปจำนวน 1 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 13 ค้างการพิจารณา 1 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 13<sup>1139</sup> ดังปรากฏตามรูปภาพที่ 5.1 ดังนี้



รูปภาพที่ 5.1 ข้อมูลร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่วุฒิสภาพิจารณา  
ที่มาของข้อมูล : สำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยใน คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2554 ซึ่งประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

<sup>1138</sup> รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 31/2550 (เป็นพิเศษ) วันเสาร์ที่ 23 มิถุนายน พุทธศักราช 2550

<sup>1139</sup> สำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, หน้า 1-39.

.... ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 141 โดยมีสาระสำคัญของคำวินิจฉัยว่า ร่างมาตรา 64 ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวที่ได้ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแล้ว มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ อันถือว่ามีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงเป็นอันตกไป

### 5.1.2 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

สมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550) มีบทบาทในการกลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติโดยการพิจารณาภายหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรได้ส่งร่างพระราชบัญญัติมาสู่การพิจารณาของวุฒิสภาเท่านั้น โดยมีได้มีบทบาทในการเสนอร่างพระราชบัญญัติแต่ประการใด<sup>1140</sup> ทั้งนี้ สภาผู้แทนราษฎรยังคงเป็นสภาที่มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบและยืนยันร่างพระราชบัญญัติเหนือกว่าวุฒิสภา ด้วยเหตุที่กรณีร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ตามมาตรา 148 สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ และถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา<sup>1141</sup>

ในกรณีเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้งไว้ นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้วุฒิสภามีบทบาทในระหว่างที่มีการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติใดนั้น คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ไม่ได้ หากวุฒิสภาเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอหรือส่งให้พิจารณานั้น เป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ ประธานวุฒิสภามีอำนาจในการส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไปได้<sup>1142</sup>

สำหรับกรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายภายหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้นและให้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายใน

<sup>1140</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 142.

<sup>1141</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 148.

<sup>1142</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 149.

20 วันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใดๆ มิได้ ถ้าพัน กำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น และถ้าร่าง พระราชบัญญัตินั้นวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วย ก็มีผลเป็นการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติซึ่งสภา ผู้แทนราษฎรมีสิทธิยื่นยันได้<sup>1143</sup>

บทบาทในการกลั่นกรองของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังปรากฏในขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการนิติบัญญัติในการเสนอให้ศาล รัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติด้วยเช่นกัน กล่าวคือ ร่าง พระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อม ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย หรือร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาลงมติยื่นยัน ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง สมาชิก วุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ในกรณีของวุฒิสภา สามารถเสนอ ความเห็นต่อประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณีให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็น ดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือ แแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่<sup>1144</sup> ทั้งนี้ จะเห็น ได้ว่าการเสนอเรื่องให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัตินั้นมีความแตกต่าง กับกรณีของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้เป็นมาตรการบังคับให้ต้องดำเนินการเสมอ

ประการสำคัญที่ส่งเสริมให้วุฒิสภามีบทบาทมากในกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณก็คือ สมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา สามารถเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติที่เป็นข้อห้าม ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณข้างต้น ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติ เพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ เว้นแต่ แปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายการซึ่งมิใช่ รายการตามข้อผูกพันเกี่ยวกับเงินสงฆ์เงินกู้ ดอกเบี้ยเงินกู้ หรือเงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย ตลอดจน การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

<sup>1143</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 168.

<sup>1144</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 154.

สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย ซึ่งมีผลให้การเสนอ การแปรญัตติหรือการกระทำดังกล่าวสิ้นผลไป<sup>1145</sup>

สำหรับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในช่วงเวลาการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น วุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ จำนวน 133 ฉบับ มีรายละเอียด ดังนี้<sup>1146</sup>

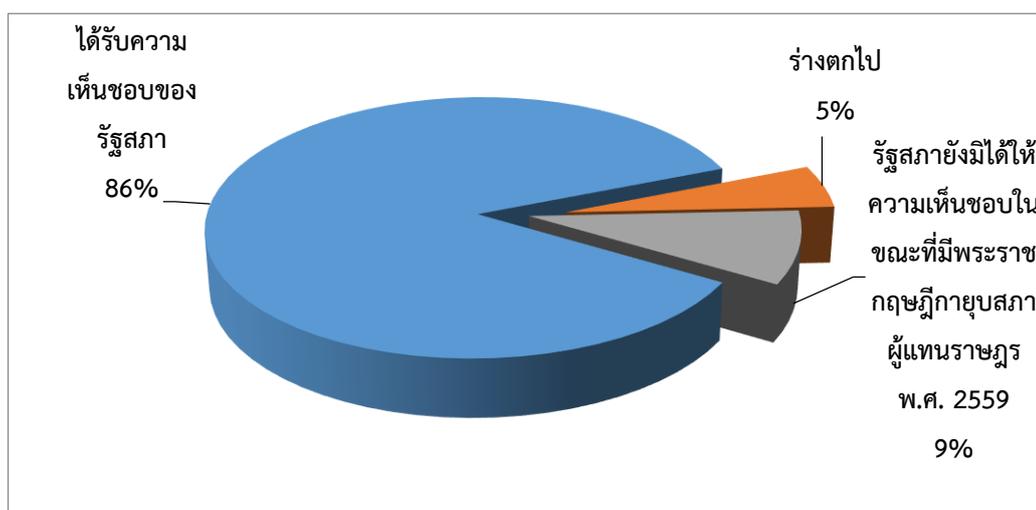
- 1) ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา จำนวน 114 ฉบับ
  - 1.1) วุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอ มีจำนวน 65 ฉบับ
  - 1.2) วุฒิสภาขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอ จำนวน 48 ฉบับ
    - 1.2.1) สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาและให้ความเห็นชอบด้วยกับวุฒิสภา จำนวน 31 ฉบับ
    - 1.2.2) สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา จำนวน 17 ฉบับ
  - 1.3) วุฒิสภาไม่เห็นชอบกับร่างที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอหรือยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ จำนวน 1 ฉบับ สภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างพระราชบัญญัติภายหลัง
- 2) ตกไป จำนวน 7 ฉบับ
  - 2.1) เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่าตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญมีผลให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป 1 ฉบับ
  - 2.2) เนื่องจากมีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 6 ฉบับ
- 3) รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบในขณะที่มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2559 จำนวน 12 ฉบับ
  - 3.1) วุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว จำนวน 1 ฉบับ

<sup>1145</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 168.

<sup>1146</sup> สำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, หน้า 1-2.

- 3.2) วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วย จำนวน 1 ฉบับ
- 3.3) วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม รอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา จำนวน 9 ฉบับ
- 3.4) วุฒิสภาลงมติวาระที่ 1 ไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 1 ฉบับ

โดยสามารถคิดเป็นร้อยละดังปรากฏตามรูปภาพที่ 5.2 ได้ดังนี้



รูปภาพที่ 5.2 ข้อมูลร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาได้พิจารณา

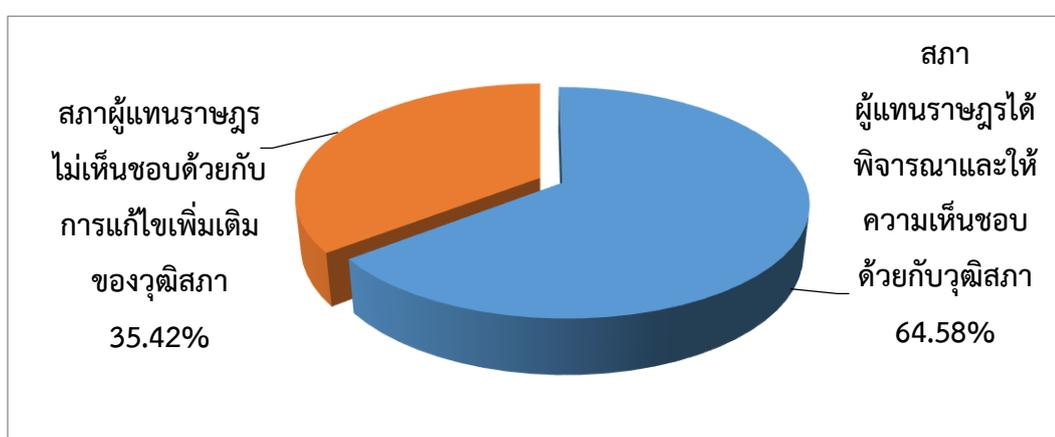
ที่มาของข้อมูล : สำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

จากการศึกษานั้น พบว่า มาตรการในการเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการนิติบัญญัติดังที่ได้กล่าวในบทที่ 2 นั้นมีความเกี่ยวข้องกับการมีความร่วมมือกันเป็นอย่างดีระหว่างสภาทั้งสองสภาขององค์กรนิติบัญญัติในระบบสองสภา (bicameral system) ด้วยเช่นกัน<sup>1147</sup> ทั้งนี้ตามที่ได้มีการกล่าวถึงประสิทธิภาพในการพิจารณากลับกรองร่างกฎหมายของสภาที่สองหรือวุฒิสภาไว้โดยเฉพาะว่า สามารถพิจารณาจากจำนวนของร่างกฎหมายที่วุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมแล้วได้รับความเห็นชอบจากสภานประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายนั้น (Bills passed in the Senate version) ก็เป็นข้อบ่งชี้ถึงประสิทธิภาพในด้านการพิจารณากลับกรองกฎหมายอีกประการหนึ่งด้วย<sup>1148</sup>

<sup>1147</sup> inter-Parliamentary Union, Parliament and Democracy in the Twenty-First Century: A Guide to Good Practice.p.125.

<sup>1148</sup> Zdenka Mansfeldova, p.17.

ดังนั้น จากสถิติการดำเนินงานด้านการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาข้างต้น พบว่า วุฒิสภาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติที่ภายหลังได้ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย จำนวนทั้งสิ้น 48 ฉบับ ในจำนวนนี้เป็นกรณีที่ “สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา” จำนวน 31 ฉบับ คิดเป็นจำนวนถึงร้อยละ 64.58 ของจำนวนร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม อันเป็นการแสดงถึงบทบาทในการเป็นสภากลั่นกรองของวุฒิสภาที่ค่อนข้างได้รับการยอมรับจากสภาผู้แทนราษฎรโดยสามารถคิดเป็นร้อยละดังปรากฏตามรูปภาพที่ 5.3 ได้ดังนี้



รูปภาพที่ 5.3 ข้อมูลร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาและได้รับการประกาศใช้เป็นกฎหมาย

ที่มาของข้อมูล : สำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ทั้งนี้ ที่ประชุมวุฒิสภาเคยมีมติไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. .... เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2556<sup>1149</sup> ทำให้เกิดกระแสทางสังคมสนับสนุนอย่างกว้างขวางและมีการชุมนุมทางการเมืองเพื่อคัดค้านการดำเนินการเพื่อให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายอย่างรุนแรง ในเวลาต่อมาที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรก็ได้มีการลงมติยืนยันร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้แต่ประการใด จากนั้นก็ได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2556 จึงเป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นอันตกไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แม้มีกรณีการไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร

<sup>1149</sup> บันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 23 (สมัยสามัญทั่วไป) วันจันทร์ที่ 11 พฤศจิกายน 2556.

เพียง 1 ฉบับ แต่ก็พิจารณาได้ว่าแสดงถึงการดำเนินบทบาทในฐานะเป็นสภาถ่วงดุลที่เป็นอิสระ มีการแสดงเหตุผลในเชิงอภิปรายข้อเสียของร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวที่มีผลกระทบต่อสาระสำคัญของหลักนิติรัฐ นิติธรรม และประโยชน์สาธารณะอย่างกว้างขวาง ต่อกรณีดังกล่าว ถือได้ว่าวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดำเนินบทบาทในฐานะสภาถ่วงดุลได้เป็นอย่างดี

ทั้งนี้ จากการศึกษาสภาพปัญหาการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แล้วพบว่า มีข้อพิจารณาเกี่ยวกับประสิทธิภาพของวุฒิสภา กล่าวคือ ในขั้นตอนการพิจารณา ร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภานั้น สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นไม่ได้เกิดจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แต่เกิดจากกระบวนการที่บัญญัติไว้ในข้อบังคับการประชุมของสภา และกระบวนการในทางปฏิบัติที่มีอยู่ อันสมควรจะลดขั้นตอนลง”<sup>1150</sup> นอกจากนี้ ในระหว่างรอการพิจารณาในวาระที่หนึ่ง จะพบว่า มีร่างพระราชบัญญัติค้างพิจารณาเป็นจำนวนมาก ระยะเวลาที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับหนึ่ง ๆ จะผ่านวาระที่หนึ่งได้ ต้องเสียเวลาไปช่วงหนึ่งหรือระหว่างรอให้ถึงระเบียบวาระการพิจารณา โดยเฉลี่ยประมาณ 1 – 6 เดือน<sup>1151</sup> ทั้งในขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการการเลือกตั้ง “คณะกรรมการการเลือกตั้ง” ในทางปฏิบัติแล้วไม่ได้ตั้งตามความเชี่ยวชาญในแต่ละด้าน ดังนั้น จึงมีการตั้ง “คณะกรรมการวิสามัญ” ขึ้นมาคณะขึ้นเพื่อพิจารณาร่างกฎหมาย จึงทำให้ต้องมีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้สมาชิกมีภารกิจเพิ่มมากขึ้น และเมื่อถึงเวลาที่ประชุมเพื่อทำหน้าที่ที่แท้จริง ก็จะเกิดสภาพปัญหาองค์ประชุมไม่ครบ และคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมักจะทำให้ความสำคัญกับการพิจารณากับถ้อยคำหรือวิธีเขียนกฎหมาย ซึ่งไม่ใช่ความเชี่ยวชาญ จึงต้องใช้ระยะเวลานาน <sup>1152</sup> นอกจากนี้ การตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างกฎหมายขึ้นมากมายหลายคณะในขณะที่มีคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา เป็นระบบที่มีผู้ให้ความเห็นว่าก่อให้เกิดข้อบกพร่องขึ้นในกระบวนการนิติบัญญัติ เพราะเปิดโอกาสให้บุคคลผู้ต้องการผลประโยชน์ ต้องการสนับสนุนร่างกฎหมาย ฉบับนั้น ๆ หรือต้องการ

<sup>1150</sup> กองบรรณาธิการวารสารจลนिति, "บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ นายมีชัย ฤชุพันธ์ เรื่อง ยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนากระบวนการนิติบัญญัติไทย" เมื่อวันพฤหัสบดีที่ 15 กรกฎาคม 2553 "จลนिति" ปีที่ 7 ฉบับที่ 5 กันยายน – ตุลาคม พ.ศ. 2553 (2553).หน้า 6.

<sup>1151</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

<sup>1152</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 7-8.

จำกัดตัดตอนร่างกฎหมายฉบับนั้นเข้าร่วมเป็นกรรมาธิการ<sup>1153</sup> อันส่งผลต่อประสิทธิภาพของวุฒิสภา  
ในด้านการกลั่นกรองกฎหมาย

นอกจากนี้ ในการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในที่ประชุมวุฒิสภามีปัญหาการสูญเสีย  
เวลาโดยไม่จำเป็น เพราะการพิจารณาร่างกฎหมายที่ค้าง การพิจารณานั้น เช่น  
ในวาระที่ 1 ต้องเริ่มต้นพิจารณาถกเถียงกันตั้งแต่ประวัติความเป็นมาของร่างกฎหมาย สภาพ  
ปัญหา ฯลฯ ส่วนใหญ่ กว่าที่จะได้เริ่มพิจารณาในเนื้อหาสาระของร่างกฎหมายก็มีการอภิปรายกัน  
อย่างฟุ่มเฟือยใช้เวลายาวนาน โดยเสรีภาพในการอภิปรายนั้นสมาชิกวุฒิสภาทุกคนมีสิทธิเหมือนกัน  
หมด การพิจารณาร่างกฎหมายฉบับหนึ่งจึงใช้เวลานาน บางฉบับต้องใช้เวลาหลายวันกว่าจะได้มีการ  
ลงมติรับหลักการ<sup>1154</sup>

ประเด็นปัญหาอีกประการหนึ่งที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพของวุฒิสภาด้านการตรากฎหมาย  
ได้แก่ “หน่วยงานซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมาย” ซึ่งถือเป็นกลไก สำคัญในการบังคับ  
ใช้กฎหมายของประเทศให้มีประสิทธิภาพ โดยหน่วยงานตรวจสอบ ดังกล่าวจะทำหน้าที่ตรวจสอบผล  
ของกฎหมายภายหลังการบังคับใช้ โดยดำเนินการ รวบรวมประเด็นปัญหา ศึกษา ตลอดจน  
ประมวลผลและการดำเนินการแก้ไข ซึ่งที่ผ่านมา การขาดหน่วยงานตรวจสอบและติดตามการ  
บังคับใช้กฎหมายดังกล่าว ทำให้การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพเช่นเดียวกัน<sup>1155</sup>

ในด้านบทบาทในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี  
งบประมาณของฝ่ายบริหารและการอนุมัติเงินงบประมาณ ซึ่งเป็นอำนาจของรัฐสภา มีลักษณะเป็น  
การควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหารอีกมาตรการหนึ่งที่รัฐสภาสามารถควบคุมการ  
ดำเนินงานของฝ่ายบริหารในด้านการกำหนดแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อการบริหารประเทศ  
ได้ แต่การดำเนินการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาลที่ผ่านมายังไม่สามารถควบคุมและ  
ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหารได้เท่าที่ควร ด้วยเหตุดังต่อไปนี้<sup>1156</sup>

<sup>1153</sup> กองบรรณาธิการวารสารจลนิตติ, "บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ นายชุมพล ศิลปอาชา เรื่อง  
“ยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนากระบวนการนิติบัญญัติไทย” เมื่อวันจันทร์ที่ 2 กรกฎาคม 2553 " จลนิตติ ปีที่ 7 ฉบับที่  
5 กันยายน – ตุลาคม พ.ศ. 2553 (2553).หน้า 19.

<sup>1154</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 18-19.

<sup>1155</sup> กองบรรณาธิการวารสารจลนิตติ, "บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ นายสงขลา วิชัยชัทตะ เรื่อง  
“ยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนากระบวนการนิติบัญญัติไทย” เมื่อพฤหัสบดีที่ 5 สิงหาคม 2553. " จลนิตติ ปีที่ 7 ฉบับที่  
5 กันยายน – ตุลาคม พ.ศ. 2553 (2553).หน้า 41-12.

<sup>1156</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ  
ด้านการเมือง สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เรื่อง “การควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ (กรุงเทพฯ:  
สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2560).หน้า 13.

1. เนื่องจากการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินมีการดำเนินการหลีกเลี่ยงกฎหมายเพื่อที่จะไม่ต้องถูกควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน โดยการตรากฎหมายพิเศษอนุญาตให้กระทรวงการคลังกู้เงินโดยไม่จำกัดจำนวนนอกเหนือไซ่ที่กำหนดโดยไม่ต้องนำส่งเงินกู้ดังกล่าวเข้าคลัง และการใช้จ่ายเงินกู้ดังกล่าวสามารถดำเนินการจ่ายได้นอกกฎหมายงบประมาณรายจ่าย กฎหมายงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคลัง โดยอาศัยระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง กำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ทำให้เงินแผ่นดินจำนวนมากตกอยู่ในสถานะเสี่ยงต่อการใช้จ่ายไปโดยปราศจากหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุมัติและการตรวจสอบ รวมทั้งการควบคุมที่รัดกุม เป็นการโอนอำนาจในการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินจากรัฐสภาไปอยู่ที่คณะรัฐมนตรี ทำให้รัฐสภาไม่สามารถควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณได้ และระบบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นสองมาตรฐาน<sup>1157</sup>

2. การตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ข้าราชการและนักการเมืองบางคน ร่วมมือกระทำการทุจริตโดยเอื้อประโยชน์หรือรู้เห็นเป็นใจกัน เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ในการตั้งงบประมาณในโครงการต่าง ๆ ของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ โดยการตั้งงบประมาณเป็นจำนวนเงินที่สูงเกินกว่าความเป็นจริงหรือเป็นงบประมาณที่ตรวจสอบการใช้จ่ายได้ยาก เช่น งบประมาณในการว่าจ้างที่ปรึกษา<sup>1158</sup>

3. ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของ คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ มี ระยะเวลาค่อนข้างน้อย แต่จำนวนเงินที่เสนอของงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ มีจำนวนมาก การพิจารณาข้อมูลและเอกสารจำนวนมากต้องดำเนินการอย่างเร่งรีบ ทำให้ไม่สามารถพิจารณาในรายละเอียดของโครงการต่าง ๆ ได้ ซึ่งการเสนองบประมาณ อาจมีผลประโยชน์แอบแฝงหรือเอื้อประโยชน์เพื่อตนเองและพวกพ้อง<sup>1159</sup>

ด้วยเหตุในประการต่างๆ จึงถือได้ว่า ประสิทธิภาพของวุฒิสภาในฐานะสภาถ่วงดุลอำนาจ มิได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตาม สมาชิกวุฒิสภาได้มีบทบาทในการพิจารณากลับกรองกฎหมายผ่านการขอให้ศาล

<sup>1157</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

<sup>1158</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

<sup>1159</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

รัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติ จำนวน 2 ฉบับ ปรากฏตาม คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

1) **คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2556** เรื่อง ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 154 วรรคหนึ่ง (1) ว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 มาตรา 27 ในส่วนงบประมาณของสำนักงานศาลยุติธรรมและของสำนักงานศาลปกครอง และมาตรา 28 ในส่วนงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีข้อความขัดหรือแย้งหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 168 วรรคแปด และวรรคเก้า หรือไม่

ในกรณีนี้ นายไพบุลย์ นิติตะวัน สมาชิกวุฒิสภา และคณะ จำนวนรวม 50 คน ได้ร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ อันเป็นการแสดงบทบาทในด้านการถ่วงดุลอำนาจเพื่อให้เป็นไปโดยรอบคอบ

2) **คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3 - 4/2557** เรื่อง ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 154 วรรคหนึ่ง (1) ว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ในกรณีนี้ นายคำบุญ ลิขิตสมาน สมาชิกวุฒิสภาและฐานะสมาชิกสภา และคณะ จำนวนรวม 66 คน ได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว อันเป็นการแสดงบทบาทในด้านการถ่วงดุลอำนาจเพื่อให้เป็นไปโดยรอบคอบ ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่า มีลักษณะเป็นการที่มีได้ดำเนินการตามกรอบวินัยการเงินการคลังตามรัฐธรรมนูญหมวด 8 ร่างพระราชบัญญัตินี้จึงขัดหรือแย้งต่อศาลรัฐธรรมนูญและเป็นอันตกไป

### 5.1.3 การพิจารณาอนุมัติพระราชกำหนด

วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดได้ อย่างไรก็ตาม กรณีสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติ สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรได้ พระราชกำหนดนั้นย่อมมีผลใช้

บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป<sup>1160</sup> จึงเห็นได้ว่าบทบาทของวุฒิสภายังคงเป็นแต่เพียงสภาที่สองที่มีบทบาทในการกลั่นกรองในระดับที่เป็นกรทักท้วงหน่วยงานเหี่ยวเท่านั้น แต่อำนาจในการอนุมัติพระราชกำหนดยังเป็นของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีที่มาส่วนใหญ่เป็นกลุ่มผลประโยชน์เดียวกันกับคณะรัฐมนตรีตามปกติของการปกครองระบบรัฐสภา

บทบาทของวุฒิสภาที่สามารถดำเนินการเกี่ยวกับการอนุมัติพระราชกำหนดและอาจส่งผลให้พระราชกำหนดอันเป็นเครื่องมือสำคัญของฝ่ายบริหารไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น ได้แก่การเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนด กล่าวคือ ก่อนที่วุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใด สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภาว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา 184 วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง<sup>1161</sup> และให้ประธานวุฒิสภานั้นส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ทั้งนี้ ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา 184 วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น<sup>1162</sup>

หลักการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดมีหลักการคงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่แก้ไขเหตุที่จะเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดที่ตราขึ้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีเจตนารมณ์เพื่อให้เกิดกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมยิ่งขึ้น<sup>1163</sup> โดยให้นำความเห็นเสนอต่อประธานสภาที่ตนเป็นสมาชิกให้นำเสนอศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่าเหตุแห่งการตราพระราชกำหนดนั้นเป็นกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นรีบด่วนหรือไม่

การพิจารณาอนุมัติพระราชกำหนดนั้น วุฒิสภาพิจารณาพระราชกำหนด จำนวน 10 ฉบับ โดยวุฒิสภามีมติอนุมัติพระราชกำหนด จำนวนถึง 9 ฉบับ<sup>1164</sup> คิดเป็นจำนวนร้อยละ 90 ของ

<sup>1160</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 184.

<sup>1161</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 184 วรรคหนึ่งและวรรคสอง

“ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

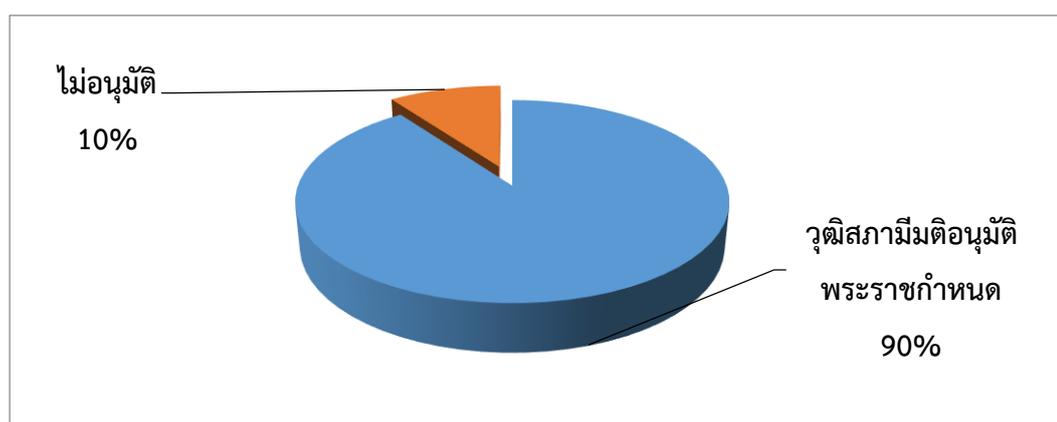
การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้”

<sup>1162</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 185

<sup>1163</sup> รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 33/2550 วันจันทร์ที่ 25 มิถุนายน พุทธศักราช 2550

<sup>1164</sup> สำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, หน้า 36-38.

พระราชกำหนดที่ได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาในระหว่างห้วงระยะเวลาการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยสามารถคิดเป็นร้อยละดังปรากฏตามรูปภาพที่ 5.4 ได้ดังนี้



รูปภาพที่ 5.4 ข้อมูลพระราชกำหนดที่วุฒิสภาพิจารณา

ที่มาของข้อมูล : สำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

วุฒิสภามาตรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีบทบาทในการกลั่นกรองพระราชกำหนดค่อนข้างเข้มข้นโดยแสดงความคิดเห็นอภิปรายอย่างเต็มที่ ทั้งนี้ ที่ประชุมวุฒิสภาเคยมีมติไม่อนุมัติพระราชกำหนดที่คณะรัฐมนตรีเสนอ และสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติอนุมัติแล้ว ได้แก่ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2552 เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2552 ในห้วงระยะเวลามี นายประสพสุข บุญเดช ดำรงตำแหน่งประธานวุฒิสภา<sup>1165</sup> และต่อมาที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติยืนยันการอนุมัติพระราชกำหนดฉบับนี้ เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2552 จึงถือว่าพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวมีผลบังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 184

แม้มีกรณีการไม่อนุมัติพระราชกำหนดเช่นนี้เพียง 1 กรณี ก็พิจารณาได้ว่าแสดงถึงการดำเนินบทบาทในฐานะเป็นสภากลั่นกรองที่เป็นอิสระ มีการแสดงเหตุผลในเชิงอภิปรายข้อเสียของพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะอย่างกว้างขวาง จนในที่สุด ที่ประชุมวุฒิสภาในขณะนั้นได้มีมติเสียงข้างมากไม่อนุมัติพระราชกำหนดที่คณะรัฐมนตรีเสนออันไม่

<sup>1165</sup> บันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 1 (สมัยวิสามัญ) วันจันทร์ที่ 22 มิถุนายน 2552.

ปรากฏบ่อยนัก แม้ว่าสภาผู้แทนราษฎรจะมีอำนาจในการยืนยันการอนุมัติพระราชกำหนดได้ก็ตาม ก็ เป็นไปตามบทบาทของวุฒิสภาในฐานะสภาที่สองที่มีบทบาทในลักษณะเป็นการทักท้วงหน่วยงานหนึ่ง ทั่วโลกการกลั่นกรองในกระบวนการนิติบัญญัติให้มีความรอบคอบมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ สมาชิก วุฒิสภายังได้มีบทบาทในการเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามที่ปรากฏใน **คำวินิจฉัยศาล รัฐธรรมนูญที่ 5-7/2555** เรื่อง พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบ บริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. 2555 และพระราชกำหนดปรับปรุงบริหารหนี้เงินกู้ที่ กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2555 เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 184 วรรคหนึ่ง และวรรคสองหรือไม่

ทั้งนี้ จากการศึกษาสภาพปัญหาการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบกับบทบาทในด้านการกลั่นกรองของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แล้วพบว่า บทบาทของวุฒิสภาในฐานะสภากลั่นกรอง ค่อนข้างเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ใน **ฐานะสภากลั่นกรองกฎหมาย**

ทั้งนี้ จากข้อมูลเกี่ยวกับบทบาทของวุฒิสภาในฐานะสภากลั่นกรองข้างต้น แม้จะ เป็นไปโดยค่อนข้างมีประสิทธิภาพแล้ว แต่ยังพบสภาพปัญหาหลายประการในกระบวนการนิติบัญญัติ เช่น การที่วุฒิสภาไม่มีการกลั่นกรองเกี่ยวกับการออกกฎหมายลำดับรองที่ฝ่ายบริหารจะออกตาม ความในพระราชบัญญัติที่ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว ทั้งนี้ หากพิจารณาบทบาทของสภาขุน นางอังกฤษก็จะพบว่าสภาขุนนางได้มีบทบาทถึงการพิจารณาบทบัญญัติที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารออก กฎหมายลำดับรอง (Delegated legislation) ได้ โดยกลไกของคณะกรรมการที่มีอำนาจในการ พิจารณาความเหมาะสมของการมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารข้างต้น ทั้งในขั้นก่อนการประกาศใช้ กฎหมายและในขั้นหลังการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว ย่อมทำให้บทบาทในการพิจารณา กลั่นกรองกฎหมายของสภาขุนนางมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นและนำไปสู่การควบคุมการบริหาร ราชการแผ่นดินโดยกลไกการตั้งกระทู้ถามหรืออภิปรายการดำเนินงานของรัฐบาลต่อไปได้

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงการพิจารณากฎหมายในชั้นกรรมาธิการวิสามัญของ วุฒิสภาในวาระที่สองชั้นกรรมาธิการ พบว่า รายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่าง พระราชบัญญัติของวุฒิสภา ส่วนใหญ่ยังมีข้อมูลเฉพาะแต่การแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติและ รายละเอียดการเสนอคำแปรญัตติเท่านั้น ทั้งนี้ หากพิจารณาในวงงานวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกา นั้น ภายหลังจากพิจารณาร่างรัฐบัญญัติในชั้นกรรมาธิการนั้นจะมีการจัดทำรายงานของคณะกรรมการ สามัญที่พิจารณาร่างรัฐบัญญัติที่เสนอต่อที่ประชุมวุฒิสภาที่มีการแสดงถึงรายละเอียดที่เป็นประโยชน์ ต่อการพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างรัฐบัญญัติอย่างสูงอีกด้วย โดยข้อบังคับของวุฒิสภา

สหรัฐอเมริกาได้กำหนดไว้ถึงรายละเอียดที่จำต้องระบุไว้ในรายงานของคณะกรรมการมีสาระสำคัญที่น่าสนใจอย่างยิ่งว่า รายงานของคณะกรรมการพิจารณาศึกษาร่างรัฐบัญญัติ (เว้นแต่ Committee on Appropriations และ Committee on the Budget) **จำต้องระบุถึงรายละเอียดในการประเมิน “ภาระทางงบประมาณภาครัฐ” ที่จะเกิดขึ้นในการจัดทำภารกิจตามร่างรัฐบัญญัติ** ตลอดจนรายละเอียดในการพิจารณาศึกษาด้านผลกระทบจากบทบัญญัติของร่างรัฐบัญญัติในด้าน “เศรษฐกิจ การเงิน และด้านสังคม” ไว้ในรายงานของคณะกรรมการด้วย โดยได้กำหนดสภาพบังคับไว้ด้วยว่า หากรายงานของคณะกรรมการมิได้จัดทำขึ้นโดยแสดงรายละเอียดตามหลักเกณฑ์ประการข้างต้นนั้น สมาชิกวุฒิสภาย่อมมีอำนาจคัดค้านเพื่อไม่ให้วุฒิสภาพิจารณาร่างรัฐบัญญัตินั้นได้

ทั้งนี้ ในประการที่เกี่ยวข้องกับการเป็นสภาที่สองของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หากพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับกรณีมีความเห็นแตกต่างกันระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแล้ว ย่อมพบว่า สภาผู้แทนราษฎรจะเป็นสภาที่สามารถชี้ขาดและเป็นมติของรัฐสภา อันเป็นไปตามแนวคิดที่ว่าด้วยการมีวุฒิสภาที่ต้องการให้วุฒิสภาในฐานะสภาที่สองเป็นสภาที่มีภารกิจในลักษณะการ **“ทักท้วงหน่วงเหนี่ยว”** เท่านั้น อย่างไรก็ตามหากพิจารณาในกรณีของประเทศญี่ปุ่น แม้รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มติของสภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นมติของสภาใดเอกในท้ายที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของการพิจารณากฎหมายงบประมาณและการให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญา แต่ในทางปฏิบัติพบว่า วุฒิสภามีบทบาทสูงมากในการพิจารณากลับกรองร่างพระราชบัญญัติ **ทั้งนี้ เนื่องด้วยรัฐธรรมนูญและข้อบังคับสภาใดเอกได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรสามารถจะยืนยันร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภามีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่เห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติได้ก็แต่โดยมติออกเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร** ซึ่งในทางปฏิบัติเป็นไปได้ยากยิ่ง ทำให้วุฒิสภาที่มีที่มาจากการเลือกตั้งเช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎรมีอิทธิพลอย่างสูงในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งหากนำมาปรับใช้กับวุฒิสภาของประเทศไทยก็ย่อมเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของวุฒิสภาในการกลั่นกรองกฎหมายได้มากยิ่งขึ้น

## 5.2 ประสิทธิภาพของวุฒิสภาในฐานะสภาตรวจสอบ

การควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐผ่านระบบรัฐสภา เป็นกระบวนการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยกระบวนการทางการเมือง หรือเรียกว่า "การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน" เนื่องจากการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภา (Parliamentary System) ของประเทศไทย รัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติมีความสัมพันธ์กับรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารอย่างใกล้ชิด ไม่ได้แบ่งแยกอำนาจกันอย่างเด็ดขาด แต่มีการกำหนดให้มีการถ่วงดุลอำนาจ

ซึ่งกันและกัน โดยรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารจะใช้อำนาจบริหารและทำหน้าที่บริหารประเทศผ่านกลไกระบบราชการเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติจะทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล เพื่อให้รัฐบาลใช้อำนาจบริหารไปในทิศทางที่ถูกต้องและบังเกิดผลดีต่อประเทศ โดยมาตรการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐดังกล่าวกระทำได้หลายวิธีและมีระดับมาตรการความรุนแรงที่แตกต่างกันในวุฒิสภา เช่น การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา การเปิดอภิปรายทั่วไปของรัฐสภา การเสนอญัตติ การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของแผ่นดิน และระบบกรรมาธิการ ซึ่งได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับ

การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของวุฒิสภาถือได้ว่าเป็นอำนาจหน้าที่หลักตามกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลในระบบรัฐบาลแบบรัฐสภา<sup>1166</sup> ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารของระบบรัฐสภา ซึ่งวุฒิสภาเป็นส่วนหนึ่งของรัฐสภา รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดให้วุฒิสภามีบทบาทอำนาจหน้าที่ในด้านควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินด้วย<sup>1167</sup> สำหรับการควบคุมดูแลหรือตรวจสอบการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามคำแถลงนโยบายที่ให้ไว้ต่อรัฐสภา รวมทั้งบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

แนวทางที่เหมาะสมในการประเมินประสิทธิภาพของวุฒิสภาในบทบาทและอำนาจหน้าที่ในฐานะสภาตรวจสอบเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับแนวคิดในการประเมินประสิทธิภาพของรัฐสภาที่พิจารณาศึกษาในเชิงการวิเคราะห์เชิงคุณภาพดังที่ได้อธิบายในบทที่ 2 กล่าวคือ การพิจารณาประสิทธิภาพในฐานะสภาตรวจสอบที่มีบทบาทในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ตลอดจนการปฏิบัติหน้าที่และการเข้าสู่ตำแหน่งระดับสูง จึงพึงพิจารณาถึง “คุณภาพของการตรวจสอบ” ด้วยว่าส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานที่ดีขึ้นของฝ่ายบริหารที่มีนัยสำคัญอันแสดงถึงประสิทธิภาพของวุฒิสภาโดยแท้หรือไม่<sup>1168</sup> เช่น อิทธิพลของการตั้งกระทู้ถาม การดำเนินงานของคณะกรรมการาธิการ หรือบทบาทอย่างอื่นของวุฒิสภาในการทักท้วงหน่วยงานเนี่ยวที่ทำให้ฝ่ายบริหารสามารถดำเนินงานในวิถีทางที่เหมาะสมมากยิ่งขึ้นได้ ในเนื้อหาส่วนนี้จึงจะนำเสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์บทบาทและประสิทธิภาพของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในด้านการเป็นสภาตรวจสอบ ดังต่อไปนี้

<sup>1166</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, หน้า 211.

<sup>1167</sup> ปัทมา สุปกำปัง, รัฐสภาไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, หน้า 28.

<sup>1168</sup> inter-Parliamentary Union, *Parliament and Democracy in the Twenty-First Century: A Guide to Good Practice*. pp. 4-5.

## 5.2.1 การตั้งกระทู้ถาม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหารได้ โดยได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน<sup>1169</sup> โดยมีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดมาตรการในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี<sup>1170</sup> อย่างไรก็ตามได้พบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังไม่มีบทบัญญัติอื่นใดที่จะแก้ไขสภาพปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับของกลไกการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยกระทู้ถามเช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้น

การตั้งกระทู้ถามของสมาชิกวุฒิสภา แบ่งตามลักษณะการตอบกระทู้ถามได้ 2 ประเภท คือ กระทู้ถามที่ตอบในราชกิจจานุเบกษา และกระทู้ถามที่ตอบในที่ประชุมวุฒิสภา โดยกระทู้ถามที่ตอบในที่ประชุมวุฒิสภาประกอบด้วยกระทู้ถามทั่วไปและกระทู้ถามด่วน ซึ่งเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน หรือมีเหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนในอันที่จะรักษาความปลอดภัยสาธารณะหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ หรือกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมหรือเสรีภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือกระทบกระเทือนต่อสัมพันธไมตรีระหว่างประเทศ ในกรณีดังกล่าวเป็นเรื่องที่รัฐมนตรีควรจะต้องชี้แจงหรือดำเนินการโดยทันที<sup>1171</sup> ดังนั้น การตั้งกระทู้ถามจึงเป็นมาตรการที่มีความสำคัญในการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร ที่จะทำให้ฝ่ายบริหารมีความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่และกระตุ้นให้รัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเอาใจใส่การบริหารงานและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้นั้นต้องเข้าร่วมประชุมวุฒิสภา ในกรณีที่มีการประชุมวุฒิสภาเพื่อตั้งกระทู้ถามในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ เพื่อชี้แจงหรือตอบกระทู้ถามในเรื่องนั้นด้วยตนเอง เว้นแต่มีเหตุจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ทำให้ไม่อาจเข้าชี้แจงหรือตอบกระทู้ เพียงแต่แจ้งให้ประธานวุฒิสภา

<sup>1169</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 156

<sup>1170</sup> การประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 32/2550 (เป็นพิเศษ) วันอาทิตย์ ที่ 24 มิถุนายน พุทธศักราช 2550

<sup>1171</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เรื่อง “การควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ” หน้า 6.

ทราบก่อนหรือในวันประชุมสภาในเรื่องดังกล่าว<sup>1172</sup> โดยนับเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่ได้กำหนดมาตรการนี้ขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่ถูกตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ มีความรับผิดชอบต่อรัฐสภาในฐานะผู้แทนปวงชน<sup>1173</sup>

ตลอดการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้นวุฒิสภาได้มีการตั้งกระทู้ถามต่อฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 156<sup>1174</sup> โดยมีข้อมูลทางสถิติ ดังนี้

**ในสมัยรัฐบาลชุดที่มีนายสมัคร สุนทรเวช เป็นนายกรัฐมนตรี** ได้มีการรับมาดำเนินการทั้งสิ้น 45 กระทู้ เป็นกระทู้ถามที่ขอให้ตอบในที่ประชุมวุฒิสภา จำนวน 45 กระทู้ ตอบแล้ว 16 กระทู้ และตกไปถึง 29 กระทู้ คิดเป็นกระทู้ที่ตกไปร้อยละ 64<sup>1175</sup>

**ในสมัยรัฐบาลชุดที่มีนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี** ได้มีการรับมาดำเนินการทั้งสิ้น 45 กระทู้ เป็นกระทู้ถามที่ขอให้ตอบในที่ประชุมวุฒิสภา จำนวน 44 กระทู้ ตอบแล้ว 14 กระทู้ และตกไปถึง 30 กระทู้ คิดเป็นกระทู้ที่ตกไปร้อยละ 68 นอกจากนี้เป็นกระทู้ที่ขอให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา จำนวน 1 กระทู้ และได้ตกไปในเวลาต่อมา<sup>1176</sup>

**ในสมัยรัฐบาลชุดที่มีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี** ได้มีการรับมาดำเนินการทั้งสิ้น 299 กระทู้ เป็นกระทู้ถามที่ขอให้ตอบในที่ประชุมวุฒิสภา จำนวน 248 กระทู้ ตอบแล้ว 155 กระทู้ และตกไปถึง 93 กระทู้ คิดเป็นกระทู้ที่ตกไปร้อยละ 37 นอกจากนี้เป็นกระทู้ที่ขอให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา จำนวน 51 กระทู้ ตอบแล้ว 24 กระทู้ ตกไปถึง 27 กระทู้ คิดเป็นกระทู้ที่ตกไป ร้อยละ 53<sup>1177</sup>

**ในสมัยรัฐบาลชุดที่มีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี** ได้มีการรับมาดำเนินการทั้งสิ้น 292 กระทู้ เป็นกระทู้ถามที่ขอให้ตอบในที่ประชุมวุฒิสภา จำนวน 268 กระทู้ ตอบแล้ว 148 กระทู้ ไม่ตอบ 1 กระทู้ และตกไปถึง 119 กระทู้ คิดเป็นกระทู้ที่ตกไปร้อยละ 44.4

<sup>1172</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 162.

<sup>1173</sup> รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 32/2550 (เป็นพิเศษ) วันอาทิตย์ที่ 24 มิถุนายน พุทธศักราช 2550

<sup>1174</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 156 บัญญัติว่า

“สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน”

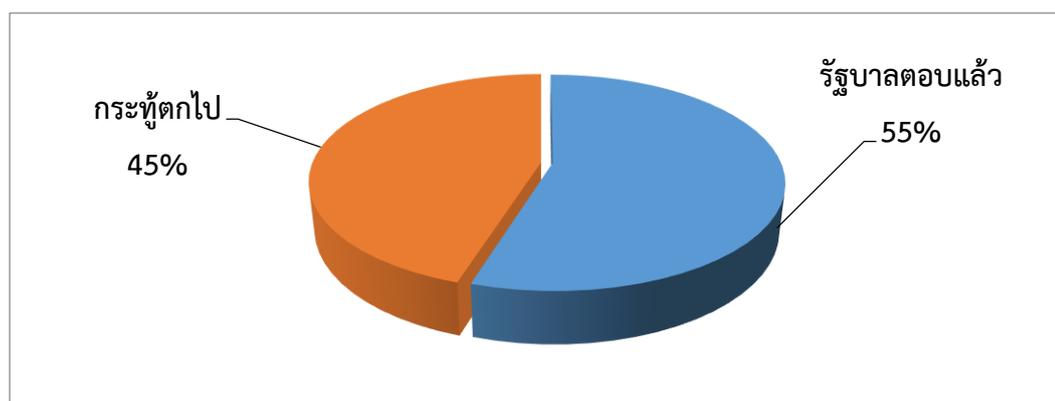
<sup>1175</sup> สำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, หน้า 75-80.

<sup>1176</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 81-86.

<sup>1177</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 87-120.

นอกจากนี้ เป็นกระทู้ที่ขอให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา จำนวน 24 กระทู้ ตอบแล้ว 16 กระทู้ ตกไป 8 กระทู้ คิดเป็นกระทู้ที่ตกไป ร้อยละ 33<sup>1178</sup>

จึงพิจารณาได้ว่า ในระหว่างห้วงระยะเวลาการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สมาชิกวุฒิสภาได้มีการเสนอกระทู้ถามต่อฝ่ายบริหารทั้งสิ้น จำนวน 681 กระทู้ รัฐบาลตอบแล้ว 374 กระทู้ มีกระทู้ตกไป 307 กระทู้ โดยสามารถคิดเป็นร้อยละดังปรากฏตามรูปภาพที่ 5.5 ดังนี้



#### รูปภาพที่ 5.5 ข้อมูลการตั้งกระทู้ถามต่อฝ่ายบริหารของวุฒิสภา

ที่มาของข้อมูล : สำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ทั้งนี้ สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาจะให้ความสนใจในการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีเป็นส่วนใหญ่ และมีหัวข้อเรื่องในการตั้งกระทู้ถามที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของประชาชนในระดับประเทศ ในภาพรวม อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่ามีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งจากจังหวัดต่าง ๆ ได้มีบทบาทในการตั้งกระทู้ถามต่อรัฐมนตรีเช่นกันแต่ยังมีสัดส่วนน้อยมากเมื่อเทียบกับสมาชิกที่มาจากการสรรหา และการตั้งกระทู้ถามจะเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่เขตเลือกตั้งของสมาชิกวุฒิสภาบุคคลนั้นและผลประโยชน์ของประชาชนทั้งประเทศในภาพรวมด้วยเช่นกัน<sup>1179</sup>

จากสถิติการตั้งและการตอบกระทู้ถามในวุฒิสภาในระหว่างห้วงระยะเวลาการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะเห็นได้ว่า กระทู้ถามจะตกไปเสียเป็นส่วนใหญ่ นอกจากนี้ จากการศึกษาได้พบว่าการใช้มาตรการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร

<sup>1178</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 121-154.

<sup>1179</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 75-154.

ผ่านทางกระทู้ถาม ยังไม่อาจสามารถควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้เท่าที่ควร เนื่องจากมีปัญหาดังนี้

1. การตั้งกระทู้ถามของสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่มักจะมีการหยิบยกเฉพาะปัญหาที่เกิดขึ้นในเขตพื้นที่ของตน หรือเป็นการถามเกี่ยวกับปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน หรือเรื่องที่อยู่ในความสนใจของประชาชน โดยมุ่งหวังเพื่อการหาเสียง หรือสร้างผลงาน หรือสร้างกระแสในสื่อสาธารณะ มากกว่าที่จะสอบถามเพื่อต้องการที่จะกำกับ ควบคุมและตรวจสอบการทำหน้าที่หรือการดำเนินงานของรัฐบาลอย่างแท้จริง<sup>1180</sup>

2. การตั้งกระทู้ถามในเรื่องเล็กน้อยซึ่งสมาชิกวุฒิสภาสามารถสอบถามผู้ที่เกี่ยวข้องและนำไปเป็นเรื่องหรือต่อที่ประชุมสภาก่อนการประชุมได้ หรือปัญหาที่เกิดขึ้นในระดับพื้นที่ที่สามารถสอบถามหน่วยงานราชการในพื้นที่ได้ หรือเป็นเรื่องที่ไม่มีความสำคัญ จึงเป็นการตั้งกระทู้ถามที่ฟุ่มเฟือย ทำให้ความสำคัญของการเป็นกระทู้ถามลดลง ส่งผลให้ผู้ตอบกระทู้ถามไม่ใส่ใจและละเลยที่จะตอบกระทู้ถาม หรือตอบเมื่อเหตุการณ์หรือสถานการณ์ที่เป็นมูลเหตุของการตั้งกระทู้ถามผ่านพ้นไปทำให้ผู้ตั้งกระทู้ถามถูกมองเพียงเป็นดารากฎหมายในสภา การตั้งกระทู้ถามไม่เกิดประโยชน์ทั้งผู้ถามและผู้ตอบกระทู้ถาม เช่น ปัญหาถนนและสะพานชำรุดบ้านชำรุด การไม่ได้รับการอำนวยความสะดวกในการติดต่อราชการในบางพื้นที่ ดังนั้น การตั้งกระทู้ถามควรเป็นเรื่องที่ผู้ตั้งกระทู้ถาม ผู้ตอบกระทู้ถามและประชาชนเห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญในระดับประเทศและระดับจังหวัดไม่ใช่ในบางพื้นที่เท่านั้น<sup>1181</sup>

3. การตั้งกระทู้ถามด่วน เป็นเรื่องหรือเหตุการณ์สำคัญที่เกิดขึ้นในปัจจุบันทันด่วนและอยู่ในความสนใจของประชาชน ซึ่งเป็นการตรวจสอบการทำงานและเปิดโอกาสให้รัฐบาลได้ชี้แจงดำเนินงานต่อสถานการณ์หรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น เช่น การดำเนินการของรัฐบาลเพื่อแก้ปัญหาสินค้าและบริการมีราคาสูงขึ้น วิกฤตการณ์ภัยแล้ง การลดความสูญเสียและช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ มาตรการเร่งด่วนในการช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบอุทกภัย การเลื่อนการตอบกระทู้ถามหรือการตอบกระทู้ถามล่าช้าไม่ทันต่อสถานการณ์หรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ทำให้ประชาชนขาดศรัทธาในการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร เนื่องจากมาตรการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหาร โดยการตั้งกระทู้ถามไม่มีผลต่อฝ่ายบริหารที่

<sup>1180</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เรื่อง “การควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ”, หน้า 7.

<sup>1181</sup> เรื่องเดียวกัน.

จะต้องออกจากตำแหน่งและผูกพันที่ต้องปฏิบัติตาม ทำให้รัฐบาลไม่ให้ความสนใจต่อการตอบกระทู้ถาม<sup>1182</sup>

4. กระทู้ถามด่วน บางครั้งเป็นการตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับเรื่องส่วนตัวของรัฐมนตรีเพื่อมุ่งทำลายชื่อเสียง (Discredit) รัฐบาลหรือการทำลายกันทางการเมืองมากกว่าที่จะคำนึงถึงความจำเป็นเร่งด่วนที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน ทำให้ผู้ที่ตอบไม่ต้องการตอบหรือเลื่อนการตอบกระทู้ถามออกไปจนเลยเวลาที่จะต้องดำเนินการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น หรือปัญหาดังกล่าวได้ยุติลงแล้ว ส่งผลให้กระทู้ถามด่วนดังกล่าวหมดความสำคัญ และไม่สามารถแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของประชาชนได้ทันทั่วทั้งที่ เช่น มาตรการเร่งด่วนในการลดความสูญเสียรายวันจากอุบัติเหตุทางถนน ปัญหาคความเดือดร้อนของประชาชนเนื่องจากค่าครองชีพที่สูงขึ้น การเพิ่มขึ้นของราคาเชื้อเพลิง เป็นต้น<sup>1183</sup>

5. ในการตอบกระทู้ถามของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้มาตอบกระทู้ถามแทน ไม่มีการกำหนดมาตรการและกรอบระยะเวลาที่ชัดเจนในการตอบกระทู้ถามหรือการติดตาม และรายงานผลการดำเนินการตามกระทู้ถามดังกล่าวต่อสภาเพื่อทราบ ทำให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีไม่ให้ความสำคัญในการตอบกระทู้ถาม หรือแก้ไขปัญหาตามกระทู้ถามดังกล่าว ดังนั้น การตั้งกระทู้ถามจึงไม่เกิดผลในทางปฏิบัติแต่อย่างใด<sup>1184</sup>

อนึ่ง นายชุมพล ศิลปอาชา อดีตรองนายกรัฐมนตรี ได้เคยแสดงความเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาเกี่ยวกับกระทู้ถามไว้ดังนี้

“กระทู้ถามมีคั้งคั้งเป็นจำนวนมาก ส่วนใหญ่เป็นกระทู้ถามที่ตั้งถามเกี่ยวกับพื้นที่จังหวัดหรือบ้านของตัวเองบ้าง เช่น เรื่องถนนชลประทาน ฯลฯ ของบ้านตัวเองบ้าง ซึ่งไม่เหมาะสมนัก ผมเห็นว่า การตั้งกระทู้ถามควรจะเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประเทศชาติบ้านเมือง โดยส่วนรวมมากกว่า แม้ว่าตามหลักการจะเป็นการโต้ตอบระหว่างรัฐมนตรี กับผู้ตั้งกระทู้ถามก็ตาม แต่บุคคลที่ตั้งกระทู้ถามมักจะนำแต่เรื่องที่เป็นประโยชน์ส่วนตัวเข้ามาพูด หรือไม่ก็เป็นกระทู้ถามที่เป็นการตั้งประเด็นพาดพิงบุคคลอื่นในทางเลื่อมเสีย จึงเห็นได้ว่าเกิดปัญหาและอุปสรรค ทำให้ระบบงานนิติบัญญัติของประเทศ ดูแล้วหย่อนประสิทธิภาพเป็นอย่างมาก” <sup>1185</sup>

<sup>1182</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>1183</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>1184</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>1185</sup> กองบรรณาธิการวารสารจุลนิตี. “บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ นายชุมพล ศิลปอาชา เรื่อง “ยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนากระบวนการนิติบัญญัติไทย” เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2553”, หน้า 19.

จากการศึกษาสภาพปัญหาการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบกับบทบาทในด้านการตรวจสอบของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ผ่านทางกลไกกระทู้ถาม พบว่า ส่งผลต่อประสิทธิภาพของวุฒิสภาในฐานะสภาตรวจสอบค่อนข้างไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพราะการตั้งกระทู้ถามส่วนใหญ่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับเกี่ยวกับเขตเลือกตั้งหรือพื้นที่ของตนเอง และขาดกลไกการบังคับหรือติดตามผลการดำเนินงานตามที่ได้ตั้งถามนอกจากนี้ ฝ่ายบริหารยังไม่ให้ความสนใจที่จะตอบกระทู้ถามจนเป็นเหตุให้ตกไปเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ หากเพิ่มปริมาณวาระการตั้งกระทู้ในแต่ละสมัยประชุมของวุฒิสภาไทยให้มากยิ่งขึ้นเป็นประจำทุกสัปดาห์ ย่อมจะเพิ่มโอกาสในการตรวจสอบฝ่ายบริหารและเป็นที่สนใจของประชาชนมากขึ้นด้วย ดังเช่นที่ปรากฏในสภาขุนนางอังกฤษพบว่า สมาชิกสภาขุนนางมีสิทธิตั้งกระทู้ถามนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ผู้ถูกตั้งกระทู้ถามได้อธิบายและชี้แจงการปฏิบัติงานในหน้าที่ของตนในที่ประชุมสภาขุนนางโดยวาระกระทู้ถาม (Question Time) นั้นได้จัดให้มีขึ้นค่อนข้างบ่อยและมีสภาพบังคับที่ค่อนข้างชัดเจน โดยรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับประเด็นดังกล่าวจำต้องกล่าวชี้แจงตอบในที่ประชุมด้วย และหากเกิดเหตุจำเป็นเร่งด่วนขึ้น เช่น ภาวะสงครามกับต่างประเทศหรือวิกฤตการณ์ที่ส่งผลต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน สภาขุนนางก็อาจมีการตั้งกระทู้ถามเป็นการด่วนต่อรัฐบาลได้

### 5.2.2 การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มี การลงมติได้ โดยการขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรานี้ จะกระทำได้ครั้งเดียวในสมัยประชุมหนึ่ง<sup>1186</sup> ขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดมาตรการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินสามารถทำได้ง่ายขึ้น โดยได้มีการแก้ไขจำนวนสมาชิกวุฒิสภาจากจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา ย่อมส่งผลให้คณะรัฐมนตรีต้องมุ่งบริหารราชการแผ่นดินอย่างรอบคอบและโปร่งใส หากคณะรัฐมนตรีไม่สามารถชี้แจงปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างสมเหตุสมผล ย่อมส่งผลกระทบต่อคณะรัฐมนตรีในด้านความเชื่อมั่นหรือในด้านอื่นๆ และอาจนำไปสู่การถอดถอนออกจากตำแหน่งในภายหลังได้ การจำกัดให้เปิดอภิปรายทั่วไปได้เพียงครั้งเดียวในสมัยประชุมหนึ่ง เพื่อมิให้เป็นภาระแก่รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีมาก

<sup>1186</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 161.

เกินไป รวมทั้งเพื่อให้วุฒิสภามีเวลาในการปฏิบัติหน้าที่อย่างอื่นด้วย โดยหลักการดังกล่าวนี้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นครั้งแรก<sup>1187</sup> ทั้งนี้ ตลอดการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น วุฒิสภาได้เห็นชอบให้มีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติ จำนวน 7 เรื่อง ด้วยกัน โดยมีการเสนอญัตติในห้วงรัฐบาลชุดที่มีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี จำนวน 3 เรื่อง ชุดที่มีนายสมศักดิ์ สุนทรเวช เป็นนายกรัฐมนตรี จำนวน 1 เรื่อง และชุดที่มีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี จำนวน 3 เรื่อง โดยสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากพรรคการเมืองมีบทบาทในการเสนอญัตติประเภทนี้มากที่สุด<sup>1188</sup>

แม้ว่าการเปิดอภิปรายทั่วไปทั่วไปในวุฒิสภาจะเป็นแต่เพียงการรับทราบข้อมูลจากฝ่ายรัฐบาลแต่ถือว่าเป็นมาตรการที่ดีที่ทำให้ฝ่ายค้านหรือวุฒิสภาได้ควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาล ขณะเดียวกันรัฐบาลมีโอกาสชี้แจงการดำเนินงานในการแก้ไขปัญหาที่ผ่านมา หรือปรึกษาหารือและนำความเห็นข้อเสนอแนะจากการอภิปรายไปดำเนินการแก้ไขปัญหา ซึ่งเป็นการลดความกดดันของรัฐบาลจากประชาชนได้โดยตรงในการดำเนินการเรื่องดังกล่าวด้วย อีกทั้งยังมีลักษณะเป็นการหารือเพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกันระหว่างฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายค้านและสมาชิกวุฒิสภา **แต่การดำเนินการที่ผ่านมามีการใช้มาตรการดังกล่าวยังไม่สามารถเกิดผลในทางปฏิบัติเท่าที่ควร** เนื่องจากมีสภาพปัญหาว่าเป็นเพียงการแสดงวาทกรรมในสภามากกว่าที่จะนำเสนอข้อมูลและข้อเท็จจริงในเชิงประจักษ์ หรือเป็นการอภิปรายเพื่อทำลายชื่อเสียง หรือหวังผลในทางการเมืองมากกว่าที่จะแก้ไขปัญหาประเทศชาติหรือคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชน<sup>1189</sup> นอกจากนี้ พิจารณาได้ว่า วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีบทบาทในเรื่องนี้น้อยมาก และไม่มีกลไกในการติดตามตรวจสอบฝ่ายบริหารว่าได้ดำเนินการเป็นประการใด

ในการเปิดอภิปรายเป็นการทั่วไปโดยไม่มีการลงมตินี้ เมื่อพิจารณาบทบาทของสภาขุนนางอังกฤษจะพบว่า ได้มีการจัดให้มีค่อนข้างบ่อยทำให้ไม่มีขั้นตอนในการเสนอญัตติเพื่อขอเปิดอภิปรายโดยสมาชิกสภาขุนนางสามารถเสนอหัวข้อการอภิปรายรัฐบาลและสมาชิกอื่นสามารถร่วมอภิปรายใน

<sup>1187</sup> รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 32/2550 (เป็นพิเศษ) วันอาทิตย์ที่ 24 มิถุนายน พุทธศักราช 2550

<sup>1188</sup> สำนักงานการประชุม สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ผลงานของวุฒิสภาในช่วงการใช้อำนาจรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, หน้า 58-59.

<sup>1189</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เรื่อง “การควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ”, หน้า 11.

ประเด็นนั้น ๆ ได้โดยลำดับตามที่ได้จัดไว้ โดยใช้ระยะเวลาในการอภิปรายโดยเฉลี่ยเท่าๆ กัน เมื่อการอภิปรายสิ้นสุดแล้ว รัฐมนตรีที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับประเด็นการอภิปรายหรือโฆษกรัฐบาลจะชี้แจงต่อผู้อภิปรายเป็นลำดับสุดท้าย ในแต่ละสมัยประชุมนั้นจะจัดช่วงเวลาสำหรับการอภิปรายในช่วงเวลาหลังจากการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติในทุกสัปดาห์ ในวันจันทร์และอังคาร วันละประมาณ 1 ชั่วโมง และในวันพฤหัสบดี สมาชิกสภาขุนนางจะมีเวลาในการอภิปรายรัฐบาลถึง 7 ชั่วโมงด้วยกัน แม้จะไม่มี การลงมติและสภาพบังคับทางกฎหมายแต่ก็สามารถทำให้ฝ่ายบริหารตระหนักถึงภาระหน้าที่และการจะได้รับการตรวจสอบในอนาคตผ่านทางกลไกของนิติบัญญัติอื่นๆ อันกระทบต่อเสถียรภาพรัฐบาลได้ ซึ่งสามารถนำมาปรับใช้กับประเทศไทยเพื่อให้แก้ไขปัญหาด้านกลไกการติดตามผลและสภาพบังคับของการอภิปรายในที่ประชุมวุฒิสภาโดยไม่มี การลงมติ

### 5.2.3 การตั้งกรรมการสามัญและกรรมการวิสามัญ

วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สามารถใช้กลไกของคณะกรรมการในการพิจารณา สอบสวน หรือศึกษา ประเด็นต่าง ๆ ในอำนาจหน้าที่ได้ในลักษณะเดียวกันกับระบบกรรมการที่ใช้ในวงงานสภาของนานาประเทศ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการ พิจารณา สอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา โดยกำหนดให้มติตั้งคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวต้องระบุงิจการหรือเรื่องให้ชัดเจนและไม่ซ้ำหรือซ้อนกัน

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประการสำคัญในการให้อำนาจวุฒิสภาตั้งคณะกรรมการ ได้แก่การให้คณะกรรมการเป็นกลไกในการช่วยเหลือกิจการของวุฒิสภา เพื่อให้การทำงานของวุฒิสภามีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้เพิ่มอำนาจของคณะกรรมการให้มีอำนาจในการออกคำสั่งเรียกเอกสาร หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณา สอบสวนหรือศึกษาอยู่ นั้นได้ โดยให้คำสั่งดังกล่าวมีผลบังคับในลักษณะเป็นโทษตามที่กฎหมายบัญญัติ เพื่อให้การทำหน้าที่ของคณะกรรมการมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับนี้<sup>1190</sup>

<sup>1190</sup> รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 30/2550 (เป็นพิเศษ) วันศุกร์ที่ 22 มิถุนายน พุทธศักราช 2550 และรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 31/2550 (เป็นพิเศษ) วันเสาร์ที่ 23 มิถุนายน พุทธศักราช 2550

ทั้งนี้ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ยังกำหนดให้วุฒิสภาตั้ง “คณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา” ขึ้นให้มีบทบาทสำคัญสำหรับการประสานงานและกำหนดแนวทางการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ประกอบด้วย ประธานวุฒิสภาหรือรองประธานวุฒิสภาที่ได้รับมอบหมายคนหนึ่งเป็นประธาน คณะกรรมการ ผู้แทนคณะกรรมการวิสามัญประจำวุฒิสภา ทุกคณะ ๆ ละ 1 คน สมาชิกที่ที่ประชุมวุฒิสภาเลือกตั้ง อีกไม่เกิน 7 คน และเลขาธิการวุฒิสภา เป็น กรรมการ<sup>1191</sup>

ในห้วงระยะเวลาการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น วุฒิสภาได้มีมติเห็นชอบญัตติขอให้วุฒิสภาตั้ง “คณะกรรมการวิสามัญ” เพื่อกระทำการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาอีกจำนวนถึง 34 คณะเพิ่มเติมจากคณะกรรมการวิสามัญ ที่มีอยู่ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ทั้งนี้ คณะกรรมการวิสามัญบางคณะมีอำนาจหน้าที่ที่ค่อนข้างทับซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญ ตามที่กำหนดให้ตั้งขึ้นตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา<sup>1192</sup>

จากการศึกษาแนวทางการประเมินประสิทธิภาพของวุฒิสภาในบทบาทด้าน คณะกรรมการ ประเด็นสำคัญในแง่การติดตามผลการดำเนินงานของรัฐบาลที่มีต่อผลการพิจารณา และข้อเสนอแนะของที่ประชุมสภาหลังจากได้พิจารณารายงานของคณะกรรมการแล้ว<sup>1193</sup> ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติของวงงานนิติบัญญัติของวุฒิสภาในระหว่างห้วงระยะเวลาการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังปรากฏว่า วุฒิสภามักจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ ขึ้นด้วย แม้ว่าจะอยู่ในอำนาจของวุฒิสภาที่จะมอบหมายให้คณะกรรมการวิสามัญประจำวุฒิสภาที่มีอยู่แล้วได้ นอกจากนี้ ภายหลังจากที่คณะกรรมการได้มีมติในเรื่องใดแล้วก็ไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดให้มีสภาพบังคับแต่ประการใดในการติดตามการดำเนินงานตามข้อสังเกตหรือข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ ทั้งยังได้พบสภาพปัญหาที่มีผลต่อประสิทธิภาพของวุฒิสภา ในหลายประการด้วยกัน ได้แก่

การพิจารณาศึกษา ตรวจสอบและหาข้อสรุปของคณะกรรมการต่างๆ เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาจากการเสนอญัตติในแต่ละเรื่องใช้เวลานานเกินความจำเป็นจนเหตุการณ์หรือปัญหาที่เกิดขึ้นยุติ คลี่คลายหรือเปลี่ยนแปลงไป ไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้

<sup>1191</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 80.

<sup>1192</sup> สำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ผลงานของวุฒิสภาในช่วงการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, หน้า 53-58.

<sup>1193</sup> เรื่องเดียวกัน.

อย่างทันท่วงที ทำให้ประชาชนไม่ให้ความสนใจ อีกทั้งการจัดทำรายงานผลการพิจารณาศึกษาและตรวจสอบข้อเท็จจริงจากการเสนอญัตติตั้งคณะกรรมการมาธิการวิสามัญ ดังกล่าวมีการจัดทำเป็นจำนวนมาก และการเสนอรายงานดังกล่าวต่อสภามีความล่าช้าหรือเสนอเมื่อปัญหา หรือสถานการณ์หรือเหตุการณ์ดังกล่าวยุติหรือคลี่คลายลงแล้ว และการจะนำผลการพิจารณาไปใช้กับปัญหา สถานการณ์หรือเหตุการณ์ในลักษณะเดียวกันที่เกิดขึ้นในภายหลังไม่สามารถนำไปใช้ได้เนื่องจากข้อเท็จจริงแต่ละช่วงเวลามีความแตกต่างกัน ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณโดยไม่ได้รับประโยชน์แต่อย่างใด การเสนอญัตติเป็นการกระทำเพื่อหวังผลในทางการเมืองมากกว่าที่จะมุ่งเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนหรือประเทศ รัฐบาลละเลยและไม่ให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนทำให้มีญัตติค้างการพิจารณาในสภาเป็นจำนวนมาก<sup>1194</sup>

นอกจากนี้ ยังพบปัญหาการทำหน้าที่ของคณะกรรมการในการพิจารณาศึกษาและตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีเรื่องร้องเรียนเกิดความซ้ำซ้อน เนื่องจากผู้ร้องเรียนส่วนใหญ่จะร้องเรียนในเรื่องเดียวกันต่อคณะกรรมการหลายคณะ แม้จะมีการกำหนดแนวทางปฏิบัติไว้ในข้อบังคับการประชุมสภา แต่ปัญหาการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการยังคงเกิดความซ้ำซ้อนกันเช่นเดิม ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณและบุคลากรเกินความจำเป็น<sup>1195</sup>

ทั้งยังพบว่า การแต่งตั้งที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการประจำคณะกรรมการ ตลอดจนบุคคลที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมากจนเกินความจำเป็น ทำให้องค์ประกอบของการเป็นกรรมาธิการขาดความน่าเชื่อถือ อีกทั้งบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งบางคนไม่สามารถรองรับภารกิจของคณะกรรมการได้เนื่องจากไม่มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับภารกิจของคณะกรรมการในด้านนั้นโดยตรง<sup>1196</sup>

ในประการสำคัญ แม้จะได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 แล้ว การให้อำนาจของคณะกรรมการในการเรียกบุคคลมาให้ข้อมูลหรือจัดส่งเอกสาร บางครั้งการใช้ถ้อยคำเพื่อซักถามของคณะกรรมการหรือของอนุกรรมาธิการบางคนที่ได้รับมอบหมายเพื่อดำเนินการแทนคณะกรรมการ มีลักษณะไม่ให้เกียรติบุคคลหรือหน่วยงานที่มาร่วมประชุมหรือมาชี้แจง ทำให้

<sup>1194</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เรื่อง “การควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ”, หน้า 12.

<sup>1195</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 15.

<sup>1196</sup> เรื่องเดียวกัน.

บุคคลหรือหน่วยงานที่มาร่วมประชุมหรือผู้มาชี้แจงเกิดความไม่พอใจและไม่ให้ความร่วมมือในการที่จะให้ข้อมูลหรือเข้าร่วมประชุมกับคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการ<sup>1197</sup>

นอกจากนี้ เมื่อได้พิจารณารายงานของคณะกรรมการต่าง ๆ ที่ได้เสนอต่อที่ประชุมวุฒิสภาแล้วพบว่า ยังขาดข้อมูลที่จะเป็นประโยชน์ต่อการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้ จากการศึกษายังพบว่า ไม่ปรากฏสภาพบังคับที่หน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารต้องดำเนินงานตามความเห็นของคณะกรรมการอีกด้วย

ดังนั้น ในประการที่จะสร้างสภาพบังคับให้แก่มติของคณะกรรมการวุฒิสภาไทยแล้ว เมื่อพิจารณาบทบาทของคณะกรรมการในวุฒิสภาต่างประเทศแล้วพบว่า ในสภาขุนนางอังกฤษนั้น คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาในขอบเขตการดำเนินนโยบายของรัฐบาลที่แตกต่างกันและมีขอบเขตการพิจารณาศึกษาทั้งที่ลงรายละเอียดเพียงประเด็นสำคัญไปจนถึงมีขอบเขตการพิจารณาที่เป็นไปอย่างครอบคลุมกว้างขวางและในระยะเวลาการพิจารณาในระยะยาว จากนั้นเมื่อเสร็จสิ้นการพิจารณาแล้วจะมีการจัดทำและเสนอรายงานการพิจารณาศึกษาต่อสภาขุนนางเพื่อจัดให้มีการอภิปรายรัฐบาลเกี่ยวกับผลการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการแต่ละคณะต่อไป และรัฐบาลจำต้องตอบชี้แจงต่อข้ออภิปรายนั้นในที่ประชุมสภาขุนนางด้วย อันแสดงถึงสภาพบังคับที่ค่อนข้างจริงจังของกลไกคณะกรรมการ อันส่งผลให้การดำเนินงานของคณะกรรมการสามารถใช้เป็นกลไกในการตรวจสอบฝ่ายบริหารได้อย่างแท้จริง มากกว่าการนำเสนอรายงานคณะกรรมการเพื่อให้ที่ประชุมเห็นชอบแล้วเสร็จไปเท่านั้น ในประการสำคัญได้พบข้อมูลบ่งชี้ว่า รัฐบาลอังกฤษได้ให้ความสำคัญกับความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการในหลายกรณีด้วยกัน

#### 5.2.4 การเสนอญัตติให้วุฒิสภามีมติให้รัฐมนตรีเข้าร่วมประชุมและแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เพื่อยืนยันหลักความรับผิดชอบของรัฐมนตรีต่อรัฐสภา โดยเป็นหลักการที่กำหนดให้รัฐมนตรีต้องเข้าร่วมประชุมและแถลงข้อเท็จจริงในที่ประชุมสภามีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 เป็นครั้งแรก<sup>1198</sup> อันพิจารณาได้ว่า เป็นกลไกการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินอย่างอ่อนอีกเช่นกันที่เป็นแต่เพียงกลไกให้ฝ่ายบริหารเข้าร่วมประชุมและชี้แจงตอบข้อเท็จจริงและข้อคิดเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภา อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงและข้อคิดเห็นต่าง ๆ ของ

<sup>1197</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>1198</sup> รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 33/2550 วันจันทร์ที่ 25 มิถุนายน พุทธศักราช 2550

ฝ่ายบริหารนี้ก็สามารถนำไปใช้สำหรับการยกเว้นกระทู้ถาม หรือใช้เป็นข้อมูลในคณะกรรมการการที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับประเด็นดังกล่าวในโอกาสต่อมาได้เช่นกัน

การปฏิบัติหน้าที่ในการเสนอญัตติให้วุฒิสภามีมติให้รัฐมนตรีเข้าร่วมประชุมและแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นตลอดการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น วุฒิสภาได้เห็นชอบให้มีการเสนอญัตติขอให้รัฐมนตรีเข้าร่วมประชุมและแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมวุฒิสภา จำนวน เพียง 1 เรื่อง เท่านั้น ได้แก่ ญัตติขอให้วุฒิสภามีมติให้รัฐมนตรีเข้าร่วมประชุมและแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณาแก้ไขปัญหาอุทกภัยในจังหวัดภาคใต้<sup>1199</sup>

### 5.2.5 การพิจารณาให้บุคคลดำรงตำแหน่ง

ในการที่วุฒิสภาจะพิจารณาให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ วุฒิสภามีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติและพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนั้น รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็น แล้วรายงานต่อวุฒิสภาเพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป<sup>1200</sup> โดยการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้วุฒิสภาสามารถตั้งคณะกรรมการขึ้นนั้น มีเจตนารมณ์เพื่อจัดให้มีกลไกที่มีประสิทธิภาพในการตรวจสอบคุณสมบัติและความประพฤติของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ<sup>1201</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ลดบทบาทอำนาจวุฒิสภาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในการสรรหาบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระมาเป็นเพียงแค่การ “ให้ความเห็นชอบ” ตามบัญชีรายชื่อจากการสรรหาของ “คณะกรรมการสรรหา”<sup>1202</sup> เท่านั้น ทั้งนี้ เพราะมีข้อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ในการสรรหาองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ในเรื่องของการถูกฝ่ายการเมืองเข้าแทรกแซงในการทำงานของวุฒิสภา ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้ปรับปรุงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา โดยกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบองค์กรอิสระเท่านั้น โดยได้มีการเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ในการสรรหา

<sup>1199</sup> สำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ผลงานของวุฒิสภาในช่วงการใช้อำนาจรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, หน้า 53.

<sup>1200</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 121.

<sup>1201</sup> รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 30/2550 (เป็นพิเศษ) วันศุกร์ที่ 22 มิถุนายน พุทธศักราช 2550

<sup>1202</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, หน้า 212.

องค์กรอิสระมาเป็นของ “คณะกรรมการสรรหา” ซึ่งคณะกรรมการสรรหาที่มีมาจากประธานศาล  
ทั้งหลาย ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรเป็นหลัก แต่ไม่มีตัวแทนจาก  
พรรคการเมืองและตัวแทนจากสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเข้ามาเป็นกรรมการสรรหาด้วย ซึ่งแตกต่าง  
ไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ให้ความสำคัญกับตัวแทนของ  
ประชาชน ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ให้ความสำคัญกับฝ่ายตุลา  
การโดยเพิ่มตัวแทนจากศาลฎีกาและศาลปกครองเข้าไปเป็นกรรมการสรรหาในองค์กรอิสระตาม  
รัฐธรรมนูญบางองค์กรด้วย ทำให้ความเชื่อมโยงกับประชาชนมีน้อยกว่าแม้จะมีประธานสภา  
ผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรร่วมเป็นกรรมการสรรหาด้วยก็ตาม นอกจากนี้ ผู้ดำรง  
ตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่จะได้จากการคัดเลือกของคณะกรรมการ  
สรรหานี้ก็จะประกอบด้วยฝ่ายตุลาการมากกว่าฝ่ายอื่น โดยไม่มีนักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญ  
ด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง<sup>1203</sup>

จากการศึกษาพบว่า ในขั้นการพิจารณาของวุฒิสภานั้น หลังจากที่ประธานวุฒิสภา  
ได้รับรายงานการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาแล้ว ประธานวุฒิสภาจะบรรจุระเบียบวาระการ  
ประชุมวุฒิสภาเป็นเรื่องด่วน และนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภาแต่งตั้ง  
คณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติความประพฤติ และพฤติกรรมทาง  
จริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อตามมาตรา 121 ของรัฐธรรมนูญ หรือตั้งคณะกรรมการ  
ตามมาตรา 135 ของรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่มีได้เป็นองค์กรที่กำหนดไว้ในมาตรา 121<sup>1204</sup> ในการ  
ประชุมคณะกรรมการครั้งแรก ที่ประชุมจะมีมติเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้  
ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ซึ่งประกอบด้วยตำแหน่งประธานคณะกรรมการ รองประธาน  
คณะกรรมการ เลขาธิการคณะกรรมการ โฆษกคณะกรรมการ หรืออาจมีตำแหน่งอื่นตาม  
ความจำเป็น ทั้งนี้ โดยมีข้าราชการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เป็นผู้ช่วยเลขานุการ ตามข้อบังคับ  
การประชุมวุฒิสภา จากนั้น คณะกรรมการจะพิจารณากำหนดแนวทางการตรวจสอบประวัติ ความ  
ประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรม โดยการดำเนินการที่ผ่านมา นอกจากคณะกรรมการจะ  
ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อแล้ว  
คณะกรรมการจะตรวจสอบไปถึง “กระบวนการสรรหา” ด้วย ทั้งนี้ ในบางกรณีจะมีการตั้ง “คณะ  
อนุกรรมการ” ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวเพื่อรายงานผลการพิจารณาให้คณะกรรมการทราบ ซึ่ง  
ในแนวทางที่ผ่านมาจะมีทั้งกรณีที่คณะกรรมการได้ตั้งคณะอนุกรรมการ และกรณีที่ใช้การ

<sup>1203</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 212-213.

<sup>1204</sup> สำนักกำกับและตรวจสอบ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, คู่มือการสรรหาและแต่งตั้งในองค์กรต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด (กรุงเทพฯ สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2556). หน้า 47-48.

พิจารณาตรวจสอบร่วมกันทั้งคณะโดยไม่ตั้งคณะอนุกรรมการ ทั้งนี้ ในการประชุมคณะกรรมการ  
จะเป็นการประชุมลับ ผู้ที่จะเข้าฟังได้จะต้องเป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการประชุม และได้รับอนุญาต  
จากประธานคณะกรรมการ<sup>1205</sup>

วุฒิสภามาตรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีบทบาทอำนาจ  
หน้าที่ในด้านการเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและศาล ได้แก่  
กรรมการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิ<sup>1206</sup> กรรมการตุลาการศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิ<sup>1207</sup>  
กรรมการการเลือกตั้ง<sup>1208</sup> ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิ<sup>1209</sup> ผู้ตรวจการแผ่นดิน<sup>1210</sup> กรรมการ  
ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ<sup>1211</sup> กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน<sup>1212</sup> และกรรมการสิทธิ  
มนุษยชนแห่งชาติ<sup>1213</sup> ทั้งนี้ ในห้วงระยะเวลาในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช 2550 นั้นวุฒิสภาได้ให้เลือกและให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่ง จำนวน 25  
ตำแหน่ง<sup>1214</sup> ด้วยกัน

ในจำนวนนี้มี 1 เรื่อง เป็นกรณีที่วุฒิสภาได้ลงมติให้คณะรัฐมนตรีถอนเรื่องการ  
เสนอรายชื่อผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตใน  
ภาครัฐ (ปปท.) ออกจากการพิจารณาของวุฒิสภาเนื่องจากที่ประชุมวุฒิสภาเห็นว่าเป็นกรณีที่  
กระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งประธาน ปปท. ในชั้นสภาผู้แทนราษฎรไม่ชอบด้วย  
รัฐธรรมนูญ ในเวลาต่อมาทางสภาผู้แทนราษฎรได้มีขอให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป ในท้ายที่สุด  
วุฒิสภาได้ลงมติในคราวการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 5 สมัยสามัญนิติบัญญัติ วันจันทร์ที่ 14  
มกราคม 2556 ไม่ให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งดังกล่าว<sup>1215</sup>

<sup>1205</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 49-50.

<sup>1206</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 221

<sup>1207</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 226

<sup>1208</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 231

<sup>1209</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 206 ประกอบมาตรา 205

<sup>1210</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 243

<sup>1211</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 246

<sup>1212</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 252

<sup>1213</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 256

<sup>1214</sup> สำนักงานประชุม สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ผลงานของวุฒิสภาในช่วงการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, หน้า 155-158.

<sup>1215</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 174-175.

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า การสรรหาและการเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตาม บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น อาจพิจารณาได้ว่า บทบาท อำนาจแท้จริงของการสรรหาและการเลือกมิได้อยู่ที่วุฒิสภาที่มีสมาชิกวุฒิสภาเป็นจำนวนมาก หากแต่อยู่ที่คณะกรรมการสรรหาซึ่งมีจำนวน 5 คนโดยที่ วุฒิสภามีอำนาจเพียงให้ความเห็นชอบ หรือไม่ให้ความเห็นชอบทั้งหมดหรือบางส่วนเท่านั้น การที่วุฒิสภาซึ่งประกอบด้วยสมาชิกเป็นจำนวนมากได้พิจารณาและไม่เห็นชอบบุคคลผู้ได้รับการคัดเลือกไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนย่อมแสดงให้เห็นถึงข้อมูลเชิงลึกในความเหมาะสมรายบุคคล และมีน้ำหนักในความน่าเชื่อถือมากกว่าผลการพิจารณาของคณะกรรมการสรรหาเพียง 5 คน แม้ว่าจะได้มีการนำรายชื่อกลับไปพิจารณาทบทวนและมีมติเป็นเอกฉันท์ยืนยันมติเดิมก็ตาม<sup>1216</sup>

จึงอาจกล่าวได้ว่าบทบาทของวุฒิสภาในการพิจารณาให้บุคคลดำรงตำแหน่งนั้นค่อนข้าง เป็นไปอย่างเข้มข้นมิได้เป็นไปในลักษณะ “ตรายาง” แต่อาจมีข้อจำกัดเล็กน้อยในกรณีที่ คณะกรรมการสรรหามีมติเป็นเอกฉันท์ในการยืนยันรายชื่อบุคคลเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

### 5.2.6 ด้านการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีบทบาทในการถอดถอน เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องขอถอดถอนแล้ว จะส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนให้แล้วเสร็จโดยเร็ว จากนั้นเมื่อคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไต่สวนเสร็จแล้ว จะทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภาอันระบุว่าข้อกล่าวหา ตามคำร้องขอข้อใดมีมูลหรือไม่ เพียงใด มีพยานหลักฐานที่ควรเชื่อได้อย่างไร พร้อมทั้งระบุข้อยุติว่า จะให้ดำเนินการอย่างไรอย่างชัดเจน นอกจากนี้ หากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ว่าข้อกล่าวหา ใด “มีมูล” นับแต่วันดังกล่าวผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมิได้ จนกว่าวุฒิสภา จะมีมติ และให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งรายงานและเอกสารที่มี อยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานวุฒิสภาเพื่อดำเนินการ และอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการฟ้องคดี ต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป แต่ถ้าคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ข้อกล่าวหาข้อนั้นย่อมเป็นอันตกไป<sup>1217</sup> เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับรายงานข้างต้นแล้ว จะจัดให้มีการประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณากรณี

<sup>1216</sup> คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการบังคับใช้ การปฏิบัติตามและการแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, รายงานผลการศึกษาปัญหาการบังคับใช้เพื่อการแก้ไข เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, หน้า 34.

<sup>1217</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 272

ดังกล่าว<sup>1218</sup> และจะมีการออกเสียงลงคะแนนโดยวิธีลงคะแนนลับ ทั้งนี้ มติที่ให้ถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่งนั้นถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภานอกจากนี้ ผลของการที่วุฒิสภามีมติถอดถอนออกจากตำแหน่งแล้ว ผู้ที่ถูกถอดถอนย่อมพ้นจากตำแหน่งหรือออกจากราชการนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน และมีผลเป็นการตัดสิทธิผู้นั้นในการดำรงตำแหน่งใดในทางการเมืองหรือในการรับราชการเป็นเวลา 5 ปี มติของวุฒิสภาเป็นที่สุด และจะมีการร้องขอให้ถอดถอนบุคคลดังกล่าวโดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกมิได้ แต่ไม่กระทบกระเทือนการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง<sup>1219</sup>

จากการศึกษาพบว่า นับแต่การบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการเสนอคำร้องให้วุฒิสภาดำเนินการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง จำนวน 5 คน ได้แก่<sup>1220</sup> นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ อดีตนายกรัฐมนตรี นายนพดล ปัทมะ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ นายสุเทพ เทือกสุบรรณ อดีตรองนายกรัฐมนตรี นายสุรพงษ์ สืบวงศ์ลี อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และนายไกรสร พรสุธี ปลัดกระทรวงเทคโนโลยีและการสื่อสาร **อย่างไรก็ตาม ไม่ปรากฏว่าวุฒิสภาเคยมีมติถอดถอนบุคคลใดออกจากตำแหน่ง**<sup>1221</sup>

เมื่อพิจารณาข้อจำกัดที่น่าจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและบทบาทของวุฒิสภาในด้านการถอดถอนแล้วจะพบว่า การที่รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจแก่สมาชิกวุฒิสภาในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงมีความพยายามจากฝ่ายการเมืองที่จะเข้าครอบงำการใช้อำนาจดังกล่าว ฉะนั้น จึงอาจเป็นการยากที่สมาชิกวุฒิสภาจะมีความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงที่มาของสมาชิกวุฒิสภาโดยใช้ระบบผสม กล่าวคือ มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนส่วนหนึ่ง และมาจากการสรรหาอีกส่วนหนึ่งก็ตาม แต่สมาชิกวุฒิสภา ที่มาจากการเลือกตั้งก็ยังคงอิงกับระบบการเมือง ส่วนสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาที่ขาดความยึดโยงกับประชาชน ดังนั้น จึงไม่อาจแก้ไขความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาได้<sup>1222</sup> ส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ของ

<sup>1218</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 273

<sup>1219</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 274

<sup>1220</sup> สำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ผลงานของวุฒิสภาในช่วงการใช้อำนาจรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, หน้า 178-182.

<sup>1221</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 155-185.

<sup>1222</sup> กองบรรณาธิการวารสารจุลนิติ, "บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ เรื่อง "หลักการและแนวความคิดเกี่ยวกับรูปแบบ ที่มา และหน้าที่อำนาจของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ในอนาคตจะนำไปสู่การปฏิรูปการเมืองของประเทศไทย เมื่อวันอังคารที่ 9 กุมภาพันธ์ 2559," จุลนิติ ปีที่ 13 ฉบับที่ 1 มกราคม – กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2559 (2559). หน้า 7-8.

วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังประสบปัญหาด้านความเป็นกลางและประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยสอดคล้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ มีข้อพิจารณาว่า ผู้ถูกกล่าวหาที่ต้องเข้าสู่กระบวนการถอดถอนทุกคน ล้วนพ้นจากตำแหน่งหรือลาออกจากตำแหน่งไปแล้วก่อนจะได้มีการเริ่มกระบวนการถอดถอนในชั้นวุฒิสภา<sup>1223</sup> จึงอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่สมาชิกวุฒิสภาบางส่วนในขณะนั้นมีความเห็นว่าไม่ควรลงมติให้ถอดถอน

แม้ในสหรัฐอเมริกาเองนั้น การดำเนินงานของวุฒิสภาสหรัฐอเมริกาในกระบวนการถอดถอนนั้นยังไม่เคยถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีเลยแม้แต่คนเดียวทั้งนี้ มีบุคคลในตำแหน่งต่าง ๆ เข้าสู่กระบวนการรวมจำนวนทั้งสิ้น 19 กรณี การถอดถอนออกจากตำแหน่งที่เข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภาทั้ง 19 กรณีนี้ เป็นเรื่องการพิจารณาถอดถอนผู้พิพากษาศาลในระดับสหรัฐถึง 15 กรณี เป็นผลให้มีบุคคลถูกถอดถอนจากตำแหน่งจำนวนทั้งสิ้น 8 คน และลาออกจากตำแหน่งก่อนกระบวนการถอดถอนจะสิ้นสุดลง จำนวน 2 คน จากประวัติศาสตร์ของสหรัฐอเมริกามีประธานาธิบดีเพียง 2 ท่าน แต่มติที่ถอดถอนทั้ง 2 ท่านนี้ก็มิได้ถึง 2 ใน 3 ของสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่

ในประการที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพของการตรวจสอบว่าส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานที่ดีขึ้นของฝ่ายบริหารที่มีนัยสำคัญอันแสดงถึงประสิทธิภาพของวุฒิสภาโดยแท้ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือไม่นั้น จากการศึกษาพบว่า ตามที่คณะกรรมการฯ ชี้แจงการปฏิรูปประเทศด้านการเมืองได้เสนอแผนการปฏิรูปประเทศด้านการเมืองที่มีความสำคัญและเร่งด่วน เพื่อก่อให้การปฏิรูปประเทศด้านการเมืองสัมฤทธิ์ผลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2558 มาตรา 39/2 ได้พบสภาพปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐผ่านระบบรัฐสภา อันเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการดำเนินงานของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ว่า

“รัฐสภาเป็นสถาบันการเมืองที่มีความอ่อนแอและขาดความต่อเนื่อง มีการแทรกแซงการตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหาร ทำให้การกำกับควบคุมไม่ว่าจะเป็นการตั้งกระทู้ การยื่นญัตติและการอภิปรายไม่ไว้วางใจไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีอิสระและมีประสิทธิภาพ มีปัญหากระบวนการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลางของประธานสภาผู้แทนราษฎร และรองประธานสภาผู้แทนราษฎร และรัฐสภาขาดกระบวนการพิจารณาตรวจสอบการจัดทำงบประมาณ การใช้งบประมาณและติดตามประสิทธิผลของการใช้งบประมาณ และการตั้งกรรมาธิการยังไม่อาจปฏิบัติ

<sup>1223</sup> สำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ผลงานของวุฒิสภาในช่วงการใช้งบประมาณตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, หน้า 178-182.

หน้าที่ในการตรวจสอบให้มีประสิทธิภาพได้และที่ผ่านมาการเสนองบประมาณจากหน่วยงานวิชาการ ได้จัดงบประมาณแบบแฝงเพื่อประโยชน์ทางการเมือง นอกจากนี้ รัฐสภายังขาดหน่วยงานสนับสนุน การปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบ และหน่วยงานที่สนับสนุนทางวิชาการ ยังไม่ได้ทำหน้าที่ให้สม ประโยชน์ของรัฐสภา”<sup>1224</sup>

นอกจากนี้ ในด้านการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้นตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังได้ปรากฏในประเด็นการปฏิรูปประเทศด้านการเมืองของ คณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง ได้พบสภาพปัญหาเกี่ยวกับวุฒิสภามาตรม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ว่า “ในการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐผ่านระบบรัฐสภา โดยการตั้งกระทู้ถาม การยื่นญัตติ ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมี อิสระและมีประสิทธิภาพเกิดการแทรกแซงการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร รัฐสภาขาด กระบวนการพิจารณาตรวจสอบการจัดทำงบประมาณ การใช้งบประมาณ และติดตาม ประสิทธิภาพการใช้งบประมาณ การตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ และคณะกรรมการสามัญยังไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ใน การตรวจสอบให้มีประสิทธิภาพได้”<sup>1225</sup>

ทั้งนี้ แม้จะมีการกำหนดมาตรการและกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไว้อย่างเข้มข้น และมีการสร้างองค์กรอิสระต่าง ๆ เข้ามาทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ ทั้งมาตรการ ควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐผ่านระบบรัฐสภาการควบคุมและการตรวจสอบใช้อำนาจ รัฐผ่านองค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรอิสระ และกระบวนการยุติธรรม การควบคุมและการตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐโดยประชาชน และการควบคุมและตรวจสอบข้าราชการและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ใช้ อำนาจรัฐ แต่การใช้มาตรการดังกล่าวยังไม่สามารถควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่าง แท้จริง ทำให้มีการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบ ปราศจากการตรวจสอบ การแสวงหาประโยชน์จากการใช้ อำนาจรัฐเพื่อตนเองและพวกพ้อง เกิดการทุจริตคอร์รัปชันขยายออกไปเป็นวงกว้างและมีลักษณะที่ ซับซ้อนมากขึ้น<sup>1226</sup>

ดังนั้น สภาพปัญหาที่เด่นชัดของประสิทธิภาพของวุฒิสภามาตรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2550 ในฐานะสภาตรวจสอบย่อมได้แก่ การขาดกลไกการติดตามผลการดำเนินงาน

<sup>1224</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, แผนการปฏิรูปประเทศด้านการเมืองของคณะกรรมาธิการ ขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ, หน้า 11.

<sup>1225</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานของคณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้านการเมือง สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เรื่อง “การควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ”, หน้า 2.

<sup>1226</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

ของฝ่ายบริหารและสภาพบังคับของกลไกการตรวจสอบของวุฒิสภาในอันที่จะทำให้การใช้มาตรการตรวจสอบของวุฒิสภาประสบผลสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีข้อพิจารณาว่า บทบาทของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในฐานะสภาตรวจสอบมีประสิทธิภาพค่อนข้างน้อยเพราะข้อจำกัดดังกล่าว

### 5.3 ประสิทธิภาพของวุฒิสภาในฐานะรัฐสภา

วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในฐานะรัฐสภาเช่นเดียวกับวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับก่อนหน้า โดยที่สมาชิกวุฒิสภามีฐานะเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมาย หรือความครอบงำใดๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ทั้งนี้ สมาชิกวุฒิสภามีเอกสิทธิ์ ความคุ้มกัน รวมทั้งหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ด้านต่างๆ ด้วย<sup>1227</sup> นอกจากนี้ ในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้และจำต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี<sup>1228</sup>

ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาจำต้องประชุมร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การให้ความเห็นชอบเรื่องสำคัญต่าง ๆ และการที่วุฒิสภาแต่เพียงสภาเดียวทำหน้าที่ในฐานะ “รัฐสภา” ในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือถูกยุบตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

#### 5.3.1 ด้านการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการมีส่วนร่วมในกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นถือเป็นบทบาทอำนาจหน้าที่ในฐานะสมาชิกรัฐสภา ด้วยเหตุว่า กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้นกระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จัดเป็นรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมได้ง่ายเพื่อให้สามารถแก้ไขรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับสภาวะของบ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปได้กำหนดให้

<sup>1227</sup> ปัทมา สุขกำปัง, รัฐสภาไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, หน้า 35.

<sup>1228</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 178.

ใช้คะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมเพียงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกรัฐสภาที่มีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้<sup>1229</sup>

สมาชิกวุฒิสภามีบทบาทในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญผ่านการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมโดยร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้มีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา และมีบทบาทต่อมาในชั้นการพิจารณา ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมที่ได้จัดทำเป็น “ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม” ซึ่งที่ประชุมรัฐสภาจะพิจารณาเป็นสามวาระ ได้แก่ ในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการซึ่งต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา จากนั้นเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่สองชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา โดยให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ เมื่อการพิจารณาในวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้ 15 วัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้ว ให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามชั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา<sup>1230</sup>

ภายใต้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สมาชิกวุฒิสภาได้มีบทบาทในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมตลอดจนเสนอคำแปรญัตติในชั้นการพิจารณาในวาระที่สอง ชั้นกรรมาธิการ และอภิปรายในที่ประชุมรัฐสภาอย่างกว้างขวาง จนกระทั่งร่างรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับผ่านการพิจารณาในวาระที่สาม ในห้วงระยะเวลาในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้นวุฒิสภาได้มีบทบาทในการปฏิบัติหน้าที่รัฐสภาในการประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในหลายวาระ และได้ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมซึ่งมีร่างรัฐธรรมนูญบางฉบับได้เข้าสู่กระบวนการของศาลรัฐธรรมนูญเป็นผลให้ร่างรัฐธรรมนูญไม่อาจประกาศใช้บังคับได้ในเวลาต่อมา

ทั้งนี้ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมบางฉบับก็ได้เข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญผ่านการตีความรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 68 และไม่ได้รับการทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยเพื่อประกาศใช้บังคับเป็นรัฐธรรมนูญ ดังเช่นกรณีให้เห็นควรนำมาเป็นกรณีศึกษาได้แก่ กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มี คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 15-18/2556 วันที่ 20 พฤศจิกายน 2556 ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยโดยมติเสียงข้างมาก 6 ต่อ 3 ในคดีนี้ว่า การดำเนินการพิจารณาและลงมติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในประเด็นเกี่ยวกับที่มาของวุฒิสภาที่กำหนดให้มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง

<sup>1229</sup> มานิต จุมปา, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550), หน้า 409.

<sup>1230</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 291.

จำนวน 200 คน จากเดิมเป็นระบบผสมระหว่างที่มาจากการเลือกตั้ง จำนวน 77 คน และมาจากการสรรหา จำนวน 73 คน ว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 122 มาตรา 126 วรรคหนึ่ง มาตรา 126 วรรคสาม มาตรา 291 (1) (2) และมาตรา 3 วรรคสอง และศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยโดยมติเสียงข้างมาก 5 ต่อ 4 ว่าร่างรัฐธรรมนูญฯ ดังกล่าว มีเนื้อความที่เป็นสาระสำคัญขัดแย้งต่อหลักการพื้นฐานและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550<sup>1231</sup> อันเป็นการกระทำเพื่อให้ผู้ถูกร้องทั้งหมดได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 วรรคหนึ่ง<sup>1232</sup> ด้วยเหตุผลว่า

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ร่างขึ้นโดยใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540<sup>1233</sup> เป็นแม่แบบ โดยได้แก้ไขหลักการในเรื่องคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาจากเดิมไว้หลายประการเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาเหมือนเช่นการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กล่าวคือ บัญญัติให้มีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาเข้ามาเป็นองค์ประกอบร่วมกับสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งในสัดส่วนที่เท่าเทียมกัน เพื่อให้โอกาสแก่ประชาชนทุกภาคส่วนสาขาอาชีพมีส่วนร่วมในการทำหน้าที่ของวุฒิสภา ให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติอย่างรอบคอบ จึงได้กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาไว้ให้อิสระจากการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เช่น ห้ามบุพพการี คู่สมรส บุตรของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภาและกำหนดเวลาห้ามเกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองและดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้เป็นระยะเวลา 5 ปี เป็นต้น<sup>1234</sup>

2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้รัฐสภา ประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ให้มีดุลยภาพระหว่างกัน โดยได้กำหนดบทบาทของวุฒิสภาให้เป็นองค์กรตรวจทานกลั่นกรองการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและถ่วงดุลอำนาจกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้อำนาจสมาชิกวุฒิสภาในการตรวจสอบถอดถอนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ในกรณีที่ถูกลงกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ร้ายรอยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 270 เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาแล้วจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นอิสระจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

<sup>1231</sup> ภูมิ มูลศิลป์ และชมพูนุท ตั้งถาวร, หน้า 131.

<sup>1232</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 132.

<sup>1233</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>1234</sup> เรื่องเดียวกัน.

อย่างแท้จริง จึงได้บัญญัติห้ามความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันดังกล่าวเพราะหากยอมให้สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันย่อมไม่อาจหวังได้ว่า จะมีการตรวจสอบอย่างตรงไปตรงมาอันเป็นการขัดหลักการดุลและคานอำนาจซึ่งกันและกัน อันเป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญนี้<sup>1235</sup>

3) สำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามคำร้องนี้ เป็นการแก้กลับไปสู่จุดบกพร่องที่เคยปรากฏแล้วในอดีต เป็นจุดบกพร่องที่ล่อแหลมเสี่ยงต่อการสูญเสียสันติภาพและสามัคคีธรรมของมวลหมู่มหาชนชาวไทย เป็นความพยายามนำประเทศชาติให้ถอยหลังเข้าคลอง ทำให้วุฒิสภากลับไปเป็นสภาญาติพี่น้อง สภาของครอบครัว และสภาผิวเมีย สูญเสียสถานะและศักยภาพแห่งการเป็นสติปัญญาให้แก่สภาผู้แทนราษฎร กลายเป็นเพียงเสียงสะท้อนของมวลชนกลุ่มเดียวกัน ทำลายสาระสำคัญของการมีสองสภา นำพาไปสู่การผูกขาดอำนาจรัฐ ตัดการมีส่วนร่วมของปวงชนประชาหลากหลายอาชีพเป็นการเปิดช่องให้ผู้ร่วมกระทำการครั้งนี้กลับมีโอกาสได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองโดยวิธีการที่มีได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งได้รับความเห็นชอบ จากการออกเสียงแสดงประชามติของมหาชนชาวไทย<sup>1236</sup>

4) การแก้ไขที่มาของสมาชิกวุฒิสภาให้มาจากการเลือกตั้งเพียงทางเดียวอันมีที่มาเหมือนกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงย่อมเป็นเสมือนสภาเดียวกัน ไม่เกิดความแตกต่างและเป็นอิสระ ซึ่งกันและกันของทั้งสองสภาเป็นการทำลายลักษณะและสาระสำคัญของระบบสองสภาให้สูญสิ้นไป การแก้ไขที่มาและคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาให้มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมืองหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ ย่อมทำให้หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันของระบบสองสภา ต้องสูญเสียไปอย่างมีนัยสำคัญทำให้ฝ่ายการเมืองสามารถควบคุมอำนาจเหนือรัฐสภาได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดปราศจากการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน อันเป็นการกระทบต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและเปิดทางให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการครั้งนี้ได้อำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการที่ไม่เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้<sup>1237</sup>

### 5.3.2 ด้านการให้ความเห็นชอบในเรื่องต่าง ๆ ในฐานะรัฐสภา

รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภามีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบเรื่องต่างๆ ในฐานะรัฐสภา เช่นเดียวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรดังที่ได้มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับในลักษณะเดียวกันนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่วุฒิสภาต้องร่วมกับสภา

<sup>1235</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 133.

<sup>1236</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>1237</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 134.

ผู้แทนราษฎรในการพิจารณาให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 190 ก่อนข้างมีประเด็นปัญหาอย่างกว้างขวางในทางปฏิบัติ ถึงแนวทางการเสนอหนังสือสัญญาเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาและปัญหาในทางรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของหนังสือสัญญา ตราสาร ประกาศ แถลงการณ์ร่วมที่เคยปรากฏกรณีขึ้นสู่การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองสูงสุด นับแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

จากการศึกษาพบว่า มีสภาพปัญหาที่กระทบต่อประสิทธิภาพของวุฒิสภาในทางปฏิบัติกล่าวคือ การตีความมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ว่าหนังสือสัญญาประเภทใดบ้างต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา ทั้งนี้ แนวทางในการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศนั้นค่อนข้างมีความยุ่งยากและซับซ้อน และประเด็นปัญหาคือ ฝ่ายที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องจะต้องพิจารณาว่าการเจรจาดังกล่าวนั้นจะต้องขอกรอบการเจรจาจากรัฐสภาก่อนหรือไม่<sup>1238</sup> ทำให้ฝ่ายบริหารต้องเสนอเอกสารที่เกี่ยวข้องกับความตกลงระหว่างประเทศทุกประเภทเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาเป็นผลให้ภาระงานของรัฐสภาในเรื่องนี้มีมากเกินไปจนความจำเป็น

### 5.3.3 การประชุมเพื่อทำหน้าที่รัฐสภาในระหว่างอายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้ในระหว่างที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ จะมีการประชุมวุฒิสภามีได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่ให้วุฒิสภามีบทบาทในการทำหน้าที่รัฐสภาในระหว่างอายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง หรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ<sup>1239</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดข้อจำกัดในการประชุมวุฒิสภาในระหว่างที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบในระหว่างที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดหรือถูกยุบ เพราะวุฒิสภามาจากการ

<sup>1238</sup> กองบรรณาธิการวารสารจลนิตี, "บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ ดร.พรชัย ด่านวิวัฒน์ เรื่อง "แนวทางการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ เพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน" เมื่อวันศุกร์ที่ 27 พฤษภาคม 2554," *จลนิตี* ปีที่ 8 ฉบับที่ 4, กรกฎาคม – สิงหาคม พ.ศ. 2554 (2554), หน้า 16.

<sup>1239</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 132.

แต่ทั้งนี้การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาจึงเป็นเพียงการถ่วงดุลอำนาจที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ไม่ต้องการให้สมาชิกวุฒิสภาดำเนินการทางนิติบัญญัติใด ๆ ที่มีผลผูกพันสภาผู้แทนราษฎรที่จะเข้าสู่ตำแหน่งใหม่ หรือคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ จึงห้ามมิให้ประชุมวุฒิสภาในระหว่างที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ<sup>1240</sup>

ในห้วงระยะเวลาที่เกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองอย่างรุนแรง ในสมัยรัฐบาลชุดที่มีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี นั้น ได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2556 เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2556 วุฒิสภาในขณะนั้นได้แสดงบทบาทในการแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ของประเทศอย่างเด่นชัด<sup>1241</sup> ไปพร้อมกับการดำเนินงานตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 132 ภายหลังจากได้มีพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมสมัยวิสามัญแห่งรัฐสภา พ.ศ. 2557 วุฒิสภาก็ได้พิจารณาให้บุคคลดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญต่อไป<sup>1242</sup> จากนั้นคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้กระทำการรัฐประหาร วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้ยุติบทบาทลง **นอกจากนี้ สมาชิกวุฒิสภายังได้แสดงบทบาทในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร ดังปรากฏตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 9/2557** เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องของสมาชิกวุฒิสภาเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของ นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 182 วรรคหนึ่ง (7) ประกอบมาตรา 268 และมาตรา 266 (2) และ (3) หรือไม่ ซึ่งผลปรากฏว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยให้ความเป็นรัฐมนตรีของ นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ และไม่อาจอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรถูกยุบได้ จึงพิจารณาได้ว่าวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ปฏิบัติหน้าที่ได้ค่อนข้างมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

<sup>1240</sup> รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 30/2550 (เป็นพิเศษ) วันศุกร์ที่ 22 มิถุนายน พุทธศักราช 2550

<sup>1241</sup> สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, "สรุปประเด็นข่าวเกี่ยวกับวุฒิสภา ประจำวันพฤหัสบดีที่ 22 พฤษภาคม 2557,"(2557).

<sup>1242</sup> บันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 1 (สมัยวิสามัญ) วันศุกร์ที่ 2 พฤษภาคม 2557 และ บันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 1 (สมัยวิสามัญ) วันศุกร์ที่ 2 พฤษภาคม 2557 บันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 2 (สมัยวิสามัญ) วันศุกร์ที่ 9 พฤษภาคม 2557.

## บทที่ 6

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่อง “ประสิทธิภาพของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550” เป็นการศึกษาโดยอาศัยการศึกษาบทบาทของวุฒิสภาว่าได้ดำเนินงานทั้งในฐานะ “สภาถ่วงดุล” และ “สภาตรวจสอบ” อย่างมีประสิทธิภาพโดยสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือไม่ ทั้งนี้จากการศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วย สมาชิกวุฒิสภาและวุฒิสภาซึ่งมีวิธีการได้มาซึ่งหลากหลาย ทั้งนี้ โดยมีเจตนารมณ์ให้การตรวจสอบอำนาจรัฐเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ และทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภามีความเป็นกลาง ปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง ในการศึกษาได้ทำการศึกษาในเชิงเปรียบเทียบกับบทบาทและการดำเนินงานของวุฒิสภาในประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และฟิลิปปินส์ ในประการที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมประสิทธิภาพของการดำเนินงานในฐานะสภาที่สองของประเทศ

สำหรับบทบาทของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น เมื่อได้ดำเนินการศึกษาและประเมินผลข้อมูลต่าง ๆ แล้วพบว่า เนื่องด้วยสภาพปัญหาและอุปสรรคบางประการ อาทิ การที่สมาชิกวุฒิสภามีที่มา 2 ประเภท ได้แก่ ที่มาจากการเลือกตั้งจังหวัดละ 1 คน และที่มาจากสรรหาอีกให้มีจำนวนสมาชิกวุฒิสภารวมกับสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากกรเลือกตั้งให้ครบจำนวน 150 คน อันส่งผลต่อเอกภาพของวุฒิสภาในการดำเนินงานและปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ และการปฏิบัติหน้าที่ในการเป็นกลไกการถ่วงดุลและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาภายใต้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการเป็นสภาตรวจสอบทั้งหมดยังไม่ปรากฏสภาพบังคับที่แท้จริง ตลอดจนไม่มีกลไกในการตรวจสอบและติดตามการดำเนินงานของฝ่ายบริหารหลังจากที่วุฒิสภาได้ดำเนินการต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินแล้วแต่ประการใด แสดงให้เห็นว่าวุฒิสภาอาจไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพตามวิธีการปกครองแบบมีรัฐสภาตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้อย่างสมบูรณ์

ในการนี้ เมื่อได้พิจารณาความเป็นมาของวุฒิสภาไทยในภาพรวมแล้ว พบว่าวุฒิสภาของประเทศไทยนับแต่วุฒิสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

2489 จนถึงวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2538 นั้นล้วนมีที่มาจากกาแต่งตั้งทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากกาแต่งตั้งในช่วงปี พ.ศ. 2538 นั้น มีที่มาจากนายกรัฐมนตรียิ่งคนเดียวที่เป็นผู้พิจารณาแต่งตั้ง อย่างไรก็ตาม ได้เป็นที่ยอมรับว่า สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการแต่งตั้งในครั้งนั้นแม้จะมีที่มาขัดต่อหลักการของประชาธิปไตย แต่ก็มีหลากหลายของอาชีพและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ทั้งมีความเป็นกลางในการทำหน้าที่ของวุฒิสภา ที่เป็นเช่นนี้เพราะอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาเป็นไปในลักษณะอย่างแคบเพียงเพื่อให้กลั่นกรองกฎหมายที่ผ่านจากสภาผู้แทนราษฎรไปเท่านั้น จากนั้น วุฒิสภาไทยได้มีที่มาจากกาเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากกาเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้มีการกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่กว้างขึ้น นอกจากจะทำหน้าที่ในการกลั่นกรองกฎหมายแล้ว ยังมีอำนาจอื่น เช่น อำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติ การให้คำแนะนำในการแต่งตั้งหรือการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง เป็นต้น ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากกาเลือกตั้งนี้ก็ได้รับการกล่าวถึงว่าถูกฝ่ายบริหารเข้ามาชี้แนะหรือแทรกแซงในการทำหน้าที่ของวุฒิสภา

จากนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้กำหนดที่มาของสมาชิกวุฒิสภาในรูปแบบผสมผสานระหว่างมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และมาจากการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาเพียง 7 คน ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 113 โดยมุ่งหมายให้มีที่มาตามหลักการของประชาธิปไตยด้วยการเลือกตั้งส่วนหนึ่ง และต้องการได้สมาชิกวุฒิสภาที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านอย่างหลากหลายอีกส่วนหนึ่ง โดยมีเจตนารมณ์มุ่งหวังให้ร่วมกันทำหน้าที่ของวุฒิสภาได้อย่างเป็นกลาง มีประสิทธิภาพและที่สำคัญเป็นการถ่วงดุลอำนาจในการทำหน้าที่ แต่ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจะเห็นได้ว่า การทำหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภามิได้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน มีการแบ่งกลุ่มและมีความขัดแย้งกันอย่างเห็นได้ชัด

ผู้ศึกษาได้ใช้แนวทางในการประเมินประสิทธิภาพของวุฒิสภา ในเชิงการ “วิเคราะห์เชิงคุณภาพ” ซึ่งได้ให้ความสำคัญกับข้อมูลของการดำเนินกระบวนการ (Processing) มากกว่าผลลัพธ์เชิงปริมาณ (Quantifying outcomes) เพราะเป็นที่ทราบดีว่า ตัวชี้วัดเชิงปริมาณมักจะไม่สามารถบ่งชี้ถึงข้อมูลได้อย่างครบถ้วนรอบด้านที่จะนำมาวิเคราะห์ถึงประสิทธิภาพหรือผลสัมฤทธิ์ของวุฒิสภาได้ โดยจะได้นำมาปรับใช้สำหรับการประเมินประสิทธิภาพของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อันจะแยกการพิจารณาประสิทธิภาพในการดำเนินงานตาม

อำนาจหน้าที่เป็น 3 ด้าน กล่าวคือ ประสิทธิภาพของวุฒิสภาในฐานะสภาถ่วงดุล ประสิทธิภาพของวุฒิสภาในฐานะสภาตรวจสอบ และประสิทธิภาพของวุฒิสภาในฐานะรัฐสภา ซึ่งปรากฏผลการศึกษาสรุปได้ดังต่อไปนี้

## 6.1 บทสรุปประสิทธิภาพของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

### 6.1.1 ประสิทธิภาพของวุฒิสภาในฐานะสภาถ่วงดุล

วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีบทบาทเป็น “สภาถ่วงดุล” ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติ อนุมัติพระราชกำหนด อันเป็นบทบาทด้านนิติบัญญัติที่อยู่ในขั้นตอนกระบวนการที่ต่อมาจากที่สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาและให้ความเห็นชอบ หรืออนุมัติแล้ว แล้วแต่กรณี จึงกล่าวได้ว่า อย่างไรก็ตาม กรณีที่วุฒิสภามีความเห็นที่แตกต่างจากสภาผู้แทนราษฎร ความเห็นที่เป็นการตัดสินใจขั้นสุดท้ายนั้นเป็นของสภาผู้แทนราษฎร จึงเห็นได้ว่าวุฒิสภาเป็นแต่เพียงสภาที่สองที่มีอำนาจในทางนิติบัญญัติที่เป็นไปในทางการทักท้วงหน่วงเหนี่ยวให้กระบวนการนิติบัญญัติมีความรอบคอบมากยิ่งขึ้นเท่านั้น

การพิจารณาประสิทธิภาพในอำนาจหน้าที่พิจารณาก่อนการลงนามได้พิจารณาถึง “คุณภาพของกฎหมาย” ด้วยว่าส่งผลกระทบต่ออย่างไรที่มีนัยสำคัญอันแสดงถึงประสิทธิภาพของวุฒิสภาโดยแท้หรือไม่ โดยให้ความสำคัญกับข้อมูลของการดำเนินกระบวนการ (Processing) มากกว่าผลลัพธ์เชิงปริมาณ (Quantifying outcomes) ทั้งนี้ เมื่อได้พิจารณาจากบทบาทของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่แสดงถึงการให้คุณค่าหรือความสำคัญกับคุณภาพของการพิจารณาก่อนการลงนามกฎหมาย ผลกระทบของบทบาทวุฒิสภาด้านการถ่วงดุลกฎหมายที่มีผลต่อสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรี ตลอดจนคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของวุฒิสภา เพื่อประโยชน์ในการประเมินประสิทธิภาพของวุฒิสภาในฐานะสภาถ่วงดุล โดยเมื่อพิจารณาจากจำนวนของร่างกฎหมายที่วุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมแล้วได้รับความเห็นชอบจากสภาจนประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายนั้น จากสถิติการดำเนินงานด้านการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาข้างต้น พบว่า วุฒิสภาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติที่ภายหลังได้ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย จำนวนทั้งสิ้น 48 ฉบับในจำนวนนี้เป็นกรณีที่ “สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา” จำนวน 31 ฉบับ คิดเป็นจำนวนถึงร้อยละ 64.58 ของจำนวนร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม อันเป็นการแสดงถึงบทบาทในการเป็นสภาถ่วงดุลของวุฒิสภาที่ค่อนข้างได้รับการยอมรับ

จากสภาผู้แทนราษฎร และคิดเป็นร้อยละ 27.19 ของจำนวนร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาทั้งหมดในระหว่างห้วงระยะเวลาการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

จากการศึกษาสภาพปัญหาการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สำหรับบทบาทในด้านการกลั่นกรองของวุฒิสภา แล้วพบว่า บทบาทของวุฒิสภาในฐานะสภาถ่วงดุลอำนาจเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในฐานะสภาถ่วงดุลอำนาจ

ทั้งนี้ จากข้อมูลเกี่ยวกับบทบาทของวุฒิสภาในฐานะสภาถ่วงดุลอำนาจ แม้จะเป็นไปโดยค่อนข้างมีประสิทธิภาพแล้ว แต่ยังพบสภาพปัญหาหลายประการในกระบวนการนิติบัญญัติ เช่น การที่วุฒิสภาไม่มีการกลั่นกรองเกี่ยวกับการออกกฎหมายลำดับรองที่ฝ่ายบริหารจะออกตามความในพระราชบัญญัติที่ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว ทั้งนี้ หากพิจารณาบทบาทของสภาขุนนางอังกฤษซึ่งให้ความสำคัญกับการพิจารณาบทบัญญัติที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารออกกฎหมายลำดับรอง (Delegated legislation) โดยกลไกของคณะกรรมการที่มีอำนาจในการพิจารณาความเหมาะสมของการมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารข้างต้น ย่อมทำให้บทบาทในการพิจารณากฎหมายของวุฒิสภามีความรอบคอบมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ การพัฒนารูปแบบและสาระสำคัญของรายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาให้แสดงถึงรายละเอียดที่เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติ เช่น รายละเอียดในการประเมิน “ภาระทางงบประมาณภาครัฐ” ที่จะเกิดขึ้นในการจัดทำภารกิจตามกฎหมาย ตลอดจนรายละเอียดในการพิจารณาศึกษาด้านผลกระทบจากบทบัญญัติของร่างกฎหมายในด้าน “เศรษฐกิจ ธุรกิจการเงิน และด้านสังคม” ไว้ในรายงานของคณะกรรมการ พร้อมกำหนดสภาพบังคับไว้ในรายงานของคณะกรรมการย่อมเป็นประโยชน์มากขึ้น

นอกจากนี้ แม้พิจารณาบทบัญญัติของตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในกรณีมีความเห็นแตกต่างกันระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแล้ว ย่อมพบว่า สภาผู้แทนราษฎรจะเป็นสภาที่สามารถชี้ขาดและเป็นมติของรัฐสภา อันเป็นไปตามแนวคิดที่ว่าด้วยการมีวุฒิสภาที่ต้องการให้วุฒิสภาในฐานะสภาที่สองเป็นสภาที่มีภารกิจในลักษณะการ “หักท้วงหน่วงเหนี่ยว” เท่านั้น หากนำแนวทางการกำหนดบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้การยืนยันมติของสภาผู้แทนราษฎรต้องใช้เสียงลงคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของประเทศญี่ปุ่นมาใช้กับวุฒิสภาของประเทศไทยก็ย่อมเป็นการเพิ่มน้ำหนักของมติวุฒิสภาในการกลั่นกรองกฎหมายได้มากยิ่งขึ้น

### 6.1.2 ประสิทธิภาพของวุฒิสภาในฐานะสภาตรวจสอบ

การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของวุฒิสภาถือได้ว่าเป็นอำนาจหน้าที่หลักตามกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลในระบบรัฐบาลแบบรัฐสภา ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารของระบบรัฐสภา โดยที่วุฒิสภาเป็นส่วนหนึ่งของรัฐสภา รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดให้วุฒิสภามีบทบาทอำนาจหน้าที่ในด้านควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินด้วย สำหรับการควบคุมดูแลหรือตรวจสอบการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามคำแถลงนโยบายที่ให้ไว้ต่อรัฐสภา รวมทั้งบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

แนวทางการประเมินประสิทธิภาพของวุฒิสภาในฐานะสภาตรวจสอบ ได้ศึกษาโดยการพิจารณาถึง “คุณภาพของการตรวจสอบ” ด้วยว่าส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานที่ดีขึ้นของฝ่ายบริหารที่มีนัยสำคัญอันแสดงถึงประสิทธิภาพของวุฒิสภาโดยแท้หรือไม่ โดยวิเคราะห์ถึงประสิทธิภาพหรือผลสัมฤทธิ์ของวุฒิสภาเกี่ยวกับผลต่อการดำเนินงานของฝ่ายบริหารจากการตั้งกระทู้ถาม การดำเนินงานของคณะกรรมการ หรือบทบาทอย่างอื่นของวุฒิสภาในการทักท้วงหน่วงเหนี่ยวที่ทำให้ฝ่ายบริหารสามารถดำเนินงานในวิถีทางที่เหมาะสมมากยิ่งขึ้นได้

จากการศึกษาสภาพปัญหาการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบกับบทบาทในด้านการตรวจสอบของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ผ่านทางกลไกกระทู้ถาม พบว่า ส่งผลต่อประสิทธิภาพของวุฒิสภาในฐานะสภาตรวจสอบค่อนข้างไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพราะการตั้งกระทู้ถามส่วนใหญ่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับเกี่ยวกับเขตเลือกตั้งหรือพื้นที่ของตนเอง และขาดกลไกการบังคับหรือติดตามผลการดำเนินงานตามที่ได้ตั้งถามนอกจากนี้ ฝ่ายบริหารยังไม่ให้ความสนใจที่จะตอบกระทู้ถามจนเป็นเหตุให้ตกไปเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ หากเพิ่มปริมาณวาระการตั้งกระทู้ในแต่ละสมัยประชุมของวุฒิสภาไทยให้มากยิ่งขึ้นเป็นประจำทุกสัปดาห์ ย่อมจะเพิ่มโอกาสในการตรวจสอบฝ่ายบริหารและเป็นที่สนใจของประชาชนมากขึ้นด้วย ดังเช่นที่ปรากฏในสภาขุนนางอังกฤษ พบว่า สมาชิกสภาขุนนางมีสิทธิตั้งกระทู้ถามนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ผู้ถูกตั้งกระทู้ถามได้อธิบายและชี้แจงการปฏิบัติงานในหน้าที่ของตนในที่ประชุมสภาขุนนางโดยวาระกระทู้ถาม (Question Time) นั้นได้จัดให้มีขึ้นค่อนข้างบ่อยและมีสภาพบังคับที่ค่อนข้างชัดเจน โดยรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับประเด็นดังกล่าวจำต้องกล่าวชี้แจงตอบในที่ประชุมด้วย และหากเกิดเหตุจำเป็นเร่งด่วนขึ้น เช่น ภาวะสงครามกับต่างประเทศหรือวิกฤตการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน สภาขุนนางก็อาจมีการตั้งกระทู้ถามเป็นการด่วนต่อรัฐบาลได้

สำหรับบทบาทในการเปิดอภิปรายเป็นการทั่วไปโดยไม่มีการลงมตินี้ เมื่อพิจารณาบทบาทของสภาขุนนางอังกฤษสามารถนำมาปรับใช้กับประเทศไทยเพื่อให้แก้ไขปัญหา ด้านกลไกการติดตามผลและสภาพบังคับของการอภิปรายในที่ประชุมวุฒิสภาโดยไม่มีการลงมติได้ โดยกำหนดให้มีบ้อยขึ้นและมีสภาพบังคับที่ชัดเจน

จากการศึกษาแนวทางการประเมินประสิทธิภาพของวุฒิสภาในบทบาทด้าน คณะกรรมาธิการ ประเด็นสำคัญได้แก่ การติดตามผลการดำเนินงานของรัฐบาลที่มีต่อผลการพิจารณา และข้อเสนอแนะของที่ประชุมวุฒิสภาหลังจากได้พิจารณารายงานของคณะกรรมาธิการแล้ว ทั้งนี้ ภายหลังจากที่คณะกรรมาธิการได้มีมติในเรื่องใดแล้วก็ไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย กำหนดให้มีสภาพบังคับแต่ประการใดในการติดตามการดำเนินงานตามข้อสังเกตหรือข้อเสนอแนะ ของคณะกรรมาธิการ ทั้งยังได้พบสภาพปัญหาที่มีผลต่อประสิทธิภาพของวุฒิสภา ในหลายประการ ด้วยกัน ได้แก่ การใช้ระยะเวลาในการพิจารณาศึกษานานเกินความจำเป็นจนเหตุการณ์หรือปัญหาที่เกิดขึ้นยุติ คลี่คลายหรือเปลี่ยนแปลงไป ไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างทันทั่วทั้ง ทั้งเกิดความซ้ำซ้อน เนื่องจากผู้ร้องเรียนส่วนใหญ่จะร้องเรียนในเรื่องเดียวกันต่อคณะกรรมาธิการหลายคณะ แม้จะมีการกำหนดแนวทางปฏิบัติไว้ในข้อบังคับการประชุมสภา แต่ปัญหาการพิจารณาเรื่องร้องเรียน ของคณะกรรมาธิการยังคงเกิดความซ้ำซ้อนกันเช่นเดิม ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณและบุคลากรเกิน ความจำเป็น นอกจากนี้ เมื่อได้พิจารณารายงานของคณะกรรมาธิการต่าง ๆ ที่ได้เสนอต่อที่ประชุม วุฒิสภาแล้วพบว่า ยังขาดข้อมูลที่จะเป็นประโยชน์ต่อการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้จากการศึกษายังพบว่า ไม่ปรากฏสภาพบังคับที่หน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารต้องดำเนินงานตาม ความเห็นของคณะกรรมาธิการอีกด้วย

ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการที่จะสร้างสภาพบังคับให้แก่มติของคณะกรรมาธิการ วุฒิสภาไทยแล้ว เมื่อพิจารณาบทบาทของคณะกรรมาธิการในวุฒิสภาต่างประเทศแล้วพบว่าในสภา ขุนนางอังกฤษนั้น คณะกรรมาธิการมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาในขอบเขตการ ดำเนินนโยบายของรัฐบาลที่แตกต่างกันและมีขอบเขตการพิจารณาศึกษาทั้งที่ลงรายละเอียดเพียง ประเด็นสำคัญไปจนถึงมีขอบเขตการพิจารณาที่เป็นไปอย่างครอบคลุมกว้างขวางและในระยะเวลา การพิจารณาในระยะยาว จากนั้นเมื่อเสร็จสิ้นการพิจารณาศึกษาแล้วจะมีการจัดทำและเสนอรายงาน การพิจารณาศึกษาต่อสภาขุนนางเพื่อจัดให้มีการอภิปรายรัฐบาลเกี่ยวกับผลการพิจารณาการศึกษาของ คณะกรรมาธิการแต่ละคณะต่อไป และรัฐบาลจำต้องตอบชี้แจงต่อข้ออภิปรายนั้นในที่ประชุมสภาขุน นางด้วย อันแสดงถึงสภาพบังคับที่ค่อนข้างจริงจังของกลไกคณะกรรมาธิการ อันส่งผลให้การ ดำเนินงานของคณะกรรมาธิการสามารถใช้เป็นกลไกในการตรวจสอบฝ่ายบริหารได้อย่างแท้จริง มากกว่าการนำเสนอรายงานคณะกรรมาธิการเพื่อให้ที่ประชุมเห็นชอบแล้วเสร็จไปเท่านั้น ในประการ

สำคัญได้พบข้อมูลบ่งชี้ว่า รัฐบาลอังกฤษได้ให้ความสำคัญกับความเห็นและข้อเสนอแนะของ คณะกรรมการในหลายกรณีด้วยกัน

วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในด้านการเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและศาล ได้แก่ กรรมการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิ กรรมการตุลาการศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิ กรรมการการเลือกตั้ง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ทั้งนี้ ในห้วงระยะเวลาในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้นวุฒิสภาได้ให้เลือกและให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่ง จำนวน 25 ตำแหน่งด้วยกัน จากการศึกษาพบว่า บทบาทของวุฒิสภาในการพิจารณาให้บุคคลดำรงตำแหน่งนั้นค่อนข้างเป็นไปอย่างเข้มข้นมิได้เป็นไปในลักษณะ “ตรายาง” แต่อาจมีข้อจำกัดเล็กน้อยในกรณีที่คณะกรรมการสรรหามีมติเป็นเอกฉันท์ในการยืนยันรายชื่อบุคคลเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

สำหรับการดำเนินงานด้านการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง นับแต่การบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการเสนอคำร้องให้วุฒิสภาดำเนินการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง จำนวน 5 คน ได้แก่ นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ อดีตนายกรัฐมนตรี นาย นพดล ปัทมะ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ นายสุเทพ เทือกสุบรรณ อดีตรองนายกรัฐมนตรี นายสุรพงษ์ สืบวงศ์ลี อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และนายไกรสร พรสุธี ปลัดกระทรวงเทคโนโลยีและการสื่อสาร อย่างไรก็ตาม ไม่ปรากฏว่า วุฒิสภาเคยมีมติถอดถอนบุคคลใดออกจากตำแหน่ง

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาข้อจำกัดที่น่าจะส่งผลต่อประสิทธิภาพและบทบาทของวุฒิสภา ในด้านการถอดถอนแล้วจะพบว่า การที่รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจแก่สมาชิกวุฒิสภาในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงมีความพยายามจากฝ่ายการเมืองที่จะเข้าครอบงำการใช้อำนาจดังกล่าว ฉะนั้น จึงอาจเป็นการยากที่สมาชิกวุฒิสภาจะมีความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงที่มาของสมาชิกวุฒิสภาโดยใช้ระบบผสม กล่าวคือ มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนส่วนหนึ่งและมาจากการสรรหาอีกส่วนหนึ่งก็ตาม แต่สมาชิกวุฒิสภา ที่มาจากการเลือกตั้งก็ยังคงอิงกับระบบการเมือง ส่วนสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาที่ขาดความยึดโยงกับประชาชน ดังนั้น จึงไม่อาจแก้ไขความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาได้ส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังประสบปัญหา ด้านความเป็นกลางและประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยสอดคล้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ มีข้อพิจารณาว่า ผู้ถูกกล่าวหาที่ต้องเข้าสู่กระบวนการถอดถอนทุกคน

ล้วยพ้นจากตำแหน่งหรือลาออกจากตำแหน่งไปแล้ว ก่อนจะได้มีการเริ่มกระบวนการถอดถอนในชั้นวุฒิสภา จึงอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่สมาชิกวุฒิสภาบางส่วนในขณะนั้นมีความเห็นว่าไม่ควรลงมติให้ถอดถอน

ดังนั้น สภาพปัญหาที่เด่นชัดที่ทำให้ประสิทธิภาพของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในฐานะสภาตรวจสอบมีประสิทธิภาพน้อย ย่อมได้แก่ การขาดกลไกการติดตามผลการดำเนินงานของฝ่ายบริหารและสภาพบังคับของกลไกการตรวจสอบของวุฒิสภาในอันที่จะทำให้การใช้มาตรการตรวจสอบของวุฒิสภาประสบผลสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### 6.1.3 ประสิทธิภาพของวุฒิสภาในฐานะรัฐสภา

วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในฐานะรัฐสภาเช่นเดียวกับวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับก่อนหน้า โดยที่สมาชิกวุฒิสภามีฐานะเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาจำต้องประชุมร่วมกันกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การให้ความเห็นชอบเรื่องสำคัญต่าง ๆ และการที่วุฒิสภาแต่เพียงสภาเดียวทำหน้าที่ในฐานะ “รัฐสภา” ในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือถูกยุบตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง หรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบนั้น ในห้วงระยะเวลาที่เกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองอย่างรุนแรง ในสมัยรัฐบาลชุดที่มี นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี นั้น ได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2556 เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2556 วุฒิสภาในขณะนั้นได้แสดงบทบาทในการแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ของประเทศอย่างเด่นชัด ไปพร้อมกับการดำเนินงานตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 132 ภายหลังจากได้มีพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมสมัยวิสามัญแห่งรัฐสภา พ.ศ. 2557 วุฒิสภาก็ได้พิจารณาให้บุคคลดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญต่อไป นอกจากนี้ สมาชิกวุฒิสภายังได้แสดงบทบาทในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร ดังปรากฏตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 9/2557 เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องของสมาชิกวุฒิสภาเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของ นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 182 วรรคหนึ่ง (7) ประกอบมาตรา 268 และมาตรา 266 (2) และ (3) หรือไม่ ซึ่งผลปรากฏว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยให้ความเป็นรัฐมนตรีของ นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ และไม่อาจอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรถูกยุบได้

ดังนั้น จึงพิจารณาได้ว่า ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้วุฒิสภามีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในฐานะเป็นทั้ง “สภาถ่วงดุล” และ “สภาตรวจสอบ” ตลอดจนปฏิบัติหน้าที่ในฐานะ “รัฐสภา” โดยมีเจตนารมณ์ให้วุฒิสภาเป็นองค์กรนิติบัญญัติที่มีประสิทธิภาพตามวิธีการปกครองแบบรัฐสภานั้น ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา อาจพิจารณาได้ว่า แม้จะพบสภาพปัญหาหลายประการ เช่น ความล่าช้าในกระบวนการนิติบัญญัติ ปัญหาความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติบางฉบับ ความรู้เฉพาะด้านของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ก็ตาม **แต่จากการศึกษาพบว่า บทบาทในฐานะสภาถ่วงดุลค่อนข้างเป็นไปได้เป็นอย่างดีมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในฐานะสภาถ่วงดุลที่มีบทบาทในการพิจารณาให้การพิจารณาร่างกฎหมายมีความรอบคอบและกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนเป็นไปได้เป็นอย่างดีและมีประสิทธิภาพ จากที่พบว่า วุฒิสภามีบทบาทในการไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติและไม่อนุมัติพระราชกำหนดบางฉบับ ตลอดจนการเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายบางฉบับ**

**ในการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทในฐานะสภาตรวจสอบนั้น พบว่าวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพค่อนข้างน้อย** เนื่องจากสภาพปัญหาการขาดกลไกเกี่ยวกับสภาบังคับ และการติดตามการดำเนินงานขององค์กรหรือบุคคลอื่นที่ต้องนำข้อเท็จจริงของวุฒิสภาไปปฏิบัติ และไม่มีผลกระทบต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลมากนัก ซึ่งเป็นไปในลักษณะของสภาที่สองในระบบรัฐสภาที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในลักษณะการ “หักท้วงหน่วงเหนี่ยว” ให้ฝ่ายบริหารและสภาผู้แทนราษฎรกระทำการด้วยความรอบคอบระมัดระวังมากยิ่งขึ้นเท่านั้น

**สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาในฐานะรัฐสภานั้นค่อนข้างเป็นไปได้เป็นอย่างดี** ในฐานะผู้แทนปวงชนชาวไทยในการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีภารกิจส่วนใหญ่เป็นไปในลักษณะของการให้ความเห็นชอบซึ่งต้องอาศัยมติของรัฐสภา ซึ่งมีสัดส่วนของสมาชิกวุฒิสภาค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น หากพิจารณาการดำเนินงานที่วุฒิสภาแต่เพียงองค์กรเดียวเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจในฐานะรัฐสภาแล้วได้แก่กรณีที่วุฒิสภาทำหน้าที่รัฐสภาในระหว่างอายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบแล้วพบว่าวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ค่อนข้างมีประสิทธิภาพ

## 6.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาบทบาทของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สามารถเสนอแนะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภาสามารถปฏิบัติ

หน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพสมดังเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีรัฐสภา  
ในอนาคตได้ ดังนี้

- 1) จัดให้มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ให้วุฒิสภามีอำนาจในการติดตามการออกใช้กฎหมายลำดับรองที่ฝ่ายบริหารจะต้องออกตามความในพระราชบัญญัติที่ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว เพื่อให้บทบาทในการพิจารณากลับกรองกฎหมายของวุฒิสภามีความครอบคลุมมากยิ่งขึ้น
- 2) จัดให้มีข้อกำหนดในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาในการกำหนดหลักเกณฑ์ให้รายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาต้องแสดงถึงรายละเอียดที่เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติให้ประกอบด้วยข้อมูลด้านผลกระทบจากบทบัญญัติของร่างกฎหมายในด้านเศรษฐกิจ ธุรกิจการเงิน และด้านสังคม ไว้ในรายงานของคณะกรรมการ
- 3) จัดให้มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาในการจัดให้มีหลักเกณฑ์และวิธีการ ตลอดจนสภาพบังคับต่อฝ่ายบริหาร เกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถามและการอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมวุฒิสภาให้เป็นไปโดยสม่ำเสมอและมีตารางวันเวลาที่ชัดเจนทุกสัปดาห์ในสมัยประชุม ทั้งนี้ โดยจัดให้มีคณะกรรมการวิสามัญที่มีหน้าที่ในการกลั่นกรองกระทู้ถามและยุติขอเปิดอภิปรายที่เป็นประโยชน์และสมเหตุสมผล และมีหน้าที่ในการติดตามการดำเนินงานของฝ่ายบริหารเกี่ยวกับกระทู้ถามและการอภิปรายของวุฒิสภา ตลอดจนกำหนดระยะเวลาและสภาพบังคับอย่างชัดเจนไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายมาตอบกระทู้ถามต่อที่ประชุมหรือตอบในราชกิจจานุเบกษา ภายในระยะเวลาที่กำหนดตลอดจนรายงานผลการดำเนินงานต่อวุฒิสภาด้วย
- 4) จัดให้มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการการตั้งคณะกรรมการเพื่อไม่ให้มีการกีดกันหรือซ้อนกัน และเกณฑ์การเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการ โดยกำหนดให้คณะกรรมการแต่ละคณะจัดให้มีข้อมูลที่เป็นประโยชน์สูงสุดต่อการพิจารณาของวุฒิสภาไว้ในรายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการ



## รายการอ้างอิง

- A W. Heringa, and Philipp Kiiver. Constitutions Compared: An Introduction to Comparative Constitutional Law. 3. Cambridge: Intersentia, 2012.
- Abby Jackson. Famed Harvard Professor Alan Dershowitz Rips Trump's Immigration Ban as 'Badly Executed' and Inconsistent with American Values. [Online]. 2017. Available from: <http://www.businessinsider.com/harvard-professor-alan-dershowitz-trump-immigration-ban-2017-1>. [Jan, 17].
- Aclu Statement on Trump's "Extreme Vetting" of Muslims Executive Order. [Online]. 2017. Available from: <https://www.aclu.org/news/aclu-statement-trumps-extreme-vetting-muslims-executive-order> [2017, Jan 1].
- Alan Rosenthal. Legislative Performance in the States : Exploration of Committee Behavior. New York: The Free Press, 1974.
- Alan Yuhasis. Trump's 'Extreme Vetting' Immigration Order Unconstitutional? [Online]. 2017. Available from: <https://www.theguardian.com/us-news/2017/jan/27/trump-muslim-vetting-constitutional> [Jan, 31].
- Allan Beever. Forgotten Justice: Forms of Justice in the History of Legal and Political Theory Oxford: Oxford University Press, 2013
- Amy Gutmann, and Dennis Thompson. Why Deliberative Democracy? Princeton: Princeton University Press, 2004.
- Anthony Arlidge, and Igor Judge. Magna Carta Uncovered. Oxford Hart Publishing 2014.
- Chris Enloe. Top Senate Democrat Announces Legislation to Reverse Trump's Immigration Executive Order [Online]. 2017. Available from: <http://www.theblaze.com/news/2017/01/29/top-senate-democrat-announces-legislation-to-reverse-trumps-immigration-executive-order/> [Jan 1].
- CNN. Sen. Warren: Overturn Trump's Executive Order [Online]. 2017. Available from: <http://edition.cnn.com/videos/politics/2017/01/31/warren-tears-up-immigration-ban-sot.cnn/video/playlists/trump-travel-ban/> [Jan, 17].

- Congressional Research Service. "Shutdown of the Federal Government: Causes, Processes, and Effects." 2017.
- Craig R. Ducat. Constitutional Interpretation Volume I: Powers of Government 10. Ohio: Wadsworth Cengage Learning, 2013.
- D.L.Keir. The Constitution History of Modern Britain 1458-1951. 5. London Adan and Charles Black, 1955.
- Daniel Wit, and P. Alan Dionisopoulos. Our American Government and Political System; Structure and Function. Illinois: Laidlaw Brothers, 1972.
- David Arter. Conclusion. Questioning the "Mezey Question": An Interrogatory Framework for the Comparative Study of Legislature. . The Journal of Legislative Studies 12, 3-4 (2006.).
- . Introduction: Comparing the Legislative Performance of Legislature. . The Journal of Legislative Studies 12 3-4 (2006).
- De Elizabeth. Mike Pence Called Donald Trump's Muslim Ban Unconstitutional [Online]. 2017. Available from: <http://www.teenvogue.com/story/mike-pence-called-donald-trumps-muslim-ban-unconstitutional> [Jan, 17.
- Dinah Shelton. The Oxford Handbook of International Human Rights Law. United Kingdom: Oxford University Press, 2013.
- Elizabeth B. Bazan, and Anna C. Henning. "Impeachment: An Overview of Constitutional Provisions. Procedure. And Practice." Congressional Research Service, 2009.
- Erwin Chemerinsky. Constitutional Law Principles and Policies. 3. New York: Aspen Publishers, 2006),.
- F N. Forman. Constitutional Change in the United Kingdom. London: Routledge, 2002.
- Francis Bacon. The Works of Francis Bacon. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- George Tsebelis, and Money Jeannette. Bicameralism. Political Economy of Institutions and Decisions. U.K.: Cambridge University Press, 1997.

Gwendolen M. Carter. The Government of the United Kingdoms Harcourt Brace &World Inc., 1967.

Hans H. Baerwald. Japan's Parliament: An Introduction. New York: Cambridge University Press, 2010.

HM Government. "Building a High Value Bioeconomy Opportunities from Waste." 2015.

House of Councillors. A Brief History [Online]. Available from:

<http://www.sangiin.go.jp/eng/guide/history/index.htm> [Jan 2.

———. The National Diet of Japan. Tokyo: Mitsumura Printing, 2015.

———. Relationship between the Diet and the Cabinet [Online]. 2017. Available from: <http://www.sangiin.go.jp/eng/guide/relation/index.htm> [Jan 2.

House of Lords. "Annual Report 2013/2014 of the Administration." 2014.

———. Diverse Experience [Online]. 2015. Available from:

<http://www.parliament.uk/business/lords/whos-in-the-house-of-lords/members-and-their-roles/diverse-experience/> [Jan, 15.

———. Guide to Work in Committees. London: 2014.

———. Guide to Work in the Chamber. London: TheStationery Office Limited, 2014.

———. How Members Are Appointed [Online]. 2015. Available from:

<http://www.parliament.uk/business/lords/whos-in-the-house-of-lords/members-and-their-roles/how-members-are-appointed> [Jan, 15.

———. Role and Work. London: TheStationery Office Limited, 2015.

———. Work of the House of Lords 2013-2014. London: TheStationery Office Limited, 2015.

Inter-Parliamentary Union. Japan Sangiin House of Councillors Last Elections

[Online]. Available from: [http://www.ipu.org/parline-e/reports/2162\\_E.htm](http://www.ipu.org/parline-e/reports/2162_E.htm) [Dec, 20

———. Parliament and Democracy in the Twenty-First Century: A Guide to Good Practice. Geneva: Inter-Parliamentary Union, 2007.

- James P. Pfiffner, and Roger H. Davidson. Understanding the Presidency. 4. New York: Pearson Longman, 2007.
- Jeffrey Edward Green. Analysing Legislative Performance: A Plebian Perspective. Democratization 20, 3 (2013).
- John R. Vile. A Companion to the United States Constitution and Its Amendments. 3. Connecticut:: Greenwood Publishing Group, 2001.
- John Robert Maddicott. The Origins of the English Parliament. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- Jurgen Ruland, Michael H. Nelson, Patrick Ziegenhain, and Clemens Jurgenmeyer. The Legislature of Thailand. The Philippines and Indonesia: Toward Greater Inclusivness? In Thai Politics: Global and Local Perspectives. In Edited by Nelson, M. H., Kpi Yearbook No. 2 2002/03. Bangkok: King Prajadhipok's Institute, 2004.
- Karl Loewenstien. British Cabinet Government. London: Oxford University press, 1967.
- Levine., S. Assessing Parliamentary Performance – Problems and Possibilities” In The New Zealand Association for Comparative Law Yearbook 2005.
- Linda R. Monk. The World We Live By: Your Annotated Guide to the Constitution. New York: A Stonesong Press Book, 2003.
- Louis Fisher. Constitutional Conflicts between Congress and the President. New Jersey: Princeton University, 1985.
- M. Steven Fish. Stronger Democracy. Journal of Democracy, 17.1 (2006).
- Mark Franklin, and Philip Norton. Parliamentary Questions. New York: Oxford University Press, 1993.
- Martin Loughlin. The British Constitution: A Very Short Introduction. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- . Foundations of Public Law. New York: Oxford University Press, 2010.
- MARY EMILY O'HARA. Immigration Ban: Democratic Senators to Introduce Bills Overturning Trump [Online]. 2017. Available from:

<http://www.nbcnews.com/politics/politics-news/immigration-ban-democratic-senators-introduce-bills-overturning-trump-n714051> [Jan, 17].

Meg Russell. The Contemporary House of Lords: Westminster Bicameralism Revived. Oxford: Oxford University Press, 2013.

———. "A Stronger Second Chamber? Assessing the Impact of House of Lords Reform in 1999 and the Lessons for Bicameralism." 2010.

Meg Russell, and Jeffrey Johns. "Bicameral Parliamentary Scrutiny of Government Bills: A Case Study of the Identity Cards Bill. ." 2007.

Meg Russell, and Sciara. Maria. "And Legitimacy and Bicameral Strength: A Case Study of the House of Lords." 2015.

Michael Bentley. Modernizing England's Past: English Historiography in the Age of Modernism, 1870-1970. Cambridge: Cambridge University Press 2005.

Michael Tugendhat. Liberty Intact: Human Rights in English Law. Oxford: Oxford University Press, 2017.

Michel Rosenfeld, and András Sajó. The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law. Oxford: Oxford University Press, 2012.

Nicholas Baldwin, and Donald Shell. Second Chambers. London: F. Cass, 2001.

Oliver Dawn. Constitution Reform in the United Kingdom. New York: Oxford University Press, 2003.

Paul Carmichael, and Brice Dickson. The House of Lords: Its Parliamentary and Judicial Roles. Oxford: Hart Pub 1999

Peter Dorey, and Alexandra Kelso. House of Lords Reform since 1911: Must the Lords Go? UK: Palgrave Macmillan, 2011.

Peter Leyland. The Constitution of the United Kingdom a Contextual Analysis. 2. London: Hart Publishing, 2012.

———. The Constitution of the United Kingdom: A Contextual Analysis. 2. Oxford: Hart Publishing, 2012.

Philippines Senate. "Senate Permanent Committees ", 2017.

Ralph A. Rossum, and G. Alan Tarr. American Constitutional Law Volume I the Structure of Government. 6. Ontario: Thomson Wadsworth, 2003.

Reiko Oyama. The Rightful Role of the House of Councillors [Online]. 2015.  
Available from: [http://www.nippon.com/en/simpleview/?post\\_id=24513](http://www.nippon.com/en/simpleview/?post_id=24513)  
[March, 15.

Robert Leach, Coxall W. N., and Robins L. J. British Politics. 2. Hampshire: : Palgrave Macmillan, 2011.

Robert N. Clinton. A Brief History of the Adoption of the United States Constitution.  
Iowa L. Rev. 75 891 (1990).

"Senate Republicans Block Attempt to Overturn Trump's Immigration ban."  
Associated Press.

Stern. Mark Joseph. It's Unconstitutional Trump's Executive Order Is an Unlawful Attack on Muslims That Must Be Struck Down in Its Entirety. [Online]. 2017.  
Available from:  
[http://www.slate.com/articles/news\\_and\\_politics/jurisprudence/2017/01/trump\\_s\\_executive\\_order\\_is\\_an\\_unconstitutional\\_attack\\_on\\_muslims.html](http://www.slate.com/articles/news_and_politics/jurisprudence/2017/01/trump_s_executive_order_is_an_unconstitutional_attack_on_muslims.html) [Jan, 17.

Steven S. Smith, Jason M. Roberts, and Ryan J. Vander Wielen. The American Congress. 5. New York Cambridge University Press, 2007.

Strathen Gordon. Our Parliament. 4. London: Cassell, 1955.

T. J. Halstead. An Overview of the Impeachment Process. D.C.: The Library of Congress, 2005.

Tadano Masahito. The Case for Equal Representation in the Upper House [Online]. 2015. Available from: <http://www.nippon.com/en/in-depth/a04404> [Jan, 17.

Takenaka Harukata. Japan in Pursuit of Westminster Democracy [Online]. 2013.  
Available from: <http://www.nippon.com/en/in-depth/a02301> [JAN 2.

———. 'Rethinking the House of Councillors', Japan Echo Web [Online]. 2010.  
Available from:

<http://www.japanpolicyforum.jp/archives/politics/pt20100602111418.html>

[JAN 2.

———. Weighing Vote Disparity in Japan's Upper House [Online]. 2015. Available from: <http://www.nippon.com/en/in-depth/a044401/> [Jan 2.

The international centre for parliamentary. Parliament of the World. 2. England: Gowerpublishing, 1986.

The White House Office of the Press Secretary. Executive Order on "Protecting the \_\_\_\_\_ Nation from Foreign Terrorist Entry into the United States [Online].

2017. Available from: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/01/27/executive-order-protecting-nation-foreign-terrorist-entry-united-states>. [Jan, 17.

Thomas A. Flinn. An Evaluation of Legislative Performance : The State Legislature in Ohio. Kent: Kent State University Press, 1972.

Tom Cohen. U.S. Government Shuts Down as Congress Can't Agree on Spending Bill [Online]. 2015. Available from: <http://edition.cnn.com/2013/09/30/politics/shutdown-showdown/> [March, 15.

U.S. Senate. Impeachment [Online]. Available from:

[http://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Senate\\_Impeachment\\_Role.htm](http://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Senate_Impeachment_Role.htm) [Jan, 17.

UK Parliament. Dissolution of Parliament [Online]. Available from:

<http://www.parliament.uk/about/how/elections-and-voting/general/dissolution/#jump-link-2>. [Jan, 17.

———. House of Lords Selected Committees [Online]. 2015. Available from:

<http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/lords-select/> [Jan, 31.

———. Lords by Party. Type of Peerage and Gender [Online]. 2015. Available

from: <http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/lords/composition-of-the-lords/> [Jan, 31.

- Ulrich K. Preuss. The Implications of “Eternity Clauses”. The German Experience. Israel Law Review 44 (2011).
- United Nations Development Program. "Parliamentary Development-Undp Strategy Note." 2009.
- Valerie Heitshusen. "The Legislative Process on the Senate Floor: An Introduction." 2014.
- Vernon Bogdanor. The Coalition and the Constitution. Oxford Hart Publishing, 2011.
- Walter J. Oleszek. "Super-Majoritythe Votes in the Senate." 2010.
- William J. Keefe, and Morris S. Osgul. The American Legislative Process. 5. New Jersey: Prentice-Hall, 1981.
- William Stubbs. The Constitutional History of England. In Its Origin and Development. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- Yōichi Masuzoe. Overcoming Political Dysfunction in Japan [Online]. 2012. Available from: <http://www.nippon.com/en/column/g00034/> [Jan, 17.
- Zdenka Mansfeldova. "How to Assess the Performance of Legislature? The Czech Case." In 20th IPSA World Congress RCLS RC08 panel on “Are legislatures working? Fokuoka Japan, 2006.
- กองบรรณาธิการวารสารจลนิตี. บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ ดร.พรชัย ด่านวิวัฒน์ เรื่อง “แนวทางการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ เพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน” เมื่อวันศุกร์ที่ 27 พฤษภาคม 2554. จลนิตี ปีที่ 8 ฉบับที่ 4, กรกฎาคม – สิงหาคม พ.ศ. 2554 (2554): 9-16.
- . บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ นายชุมพล ศิลปอาชา เรื่อง “ยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนากระบวนการนิติบัญญัติไทย” เมื่อวันจันทร์ที่ 2 กรกฎาคม 2553 จลนิตี ปีที่ 7 ฉบับที่ 5 กันยายน – ตุลาคม พ.ศ. 2553 (2553): 14-29.
- . บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ เรื่อง “หลักการและแนวความคิดเกี่ยวกับรูปแบบ ที่มา และหน้าที่อำนาจของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ในอันที่จะนำไปสู่การปฏิรูปการเมืองของประเทศไทย เมื่อวันอังคารที่ 9 กุมภาพันธ์ 2559. จลนิตี ปีที่ 13 ฉบับที่ 1 มกราคม – กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2559 (2559): 3-12.

———. บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ เรื่อง ยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนากระบวนการนิติบัญญัติไทย” เมื่อวันพฤหัสบดีที่ 15 กรกฎาคม 2553 จลนิตี ปีที่ 7 ฉบับที่ 5 กันยายน – ตุลาคม พ.ศ. 2553 (2553): 3-13.

———. บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ นายสงขลา วิชัยขัทคะ เรื่อง “ยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนากระบวนการนิติบัญญัติไทย” เมื่อพฤหัสบดีที่ 5 สิงหาคม 2553. . จลนิตี ปีที่ 7 ฉบับที่ 5 กันยายน – ตุลาคม พ.ศ. 2553 (2553): 30-43.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน. 2. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2556.

เกียรติภูมิ นิลสุข. ปัญหาของสถาบันการเมือง: ศึกษากรณีวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

2550.

เจียน นีรันดรนุต, ภัคพงศ์ พหลโยธิน, and วัชรา ธิตินันท์. การศึกษาเปรียบเทียบรัฐสภาของประเทศในภูมิภาคเอเชีย : กรณีศึกษาสาธารณรัฐฟิลิปปินส์. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2549.

คณะกรรมการวิสามัญบัณฑิตกเจตนาธรรมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ. เจตนาธรรมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กรุงเทพฯ สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550.

คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการบังคับใช้ การปฏิบัติตามและการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. รายงานผลการศึกษาปัญหาการบังคับใช้เพื่อการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. , 2551.

ซัช ข้าเพชร. การแบ่งแยกอำนาจตามรัฐธรรมนูญอังกฤษภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 2005. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2554.

ณรงค์ พ่วงพิศ, and และสุรวุฒิ ปัดไธสง. "อำนาจหน้าที่ และบทบาทของสมาชิกวุฒิสภาไทยที่มาจากการแต่งตั้ง.

." สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2542.

แถมสุข นุ่มนนท์. สภาร่างรัฐธรรมนูญ : เส้นทางปฏิรูปการเมืองไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2545.

- นรนิติ เศรษฐบุตร และคณะ. บทบาทของวุฒิสภา : มุมมองของประชาชนและสมาชิกวุฒิสภาจากการเลือกตั้งโดยตรงชุดแรก. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2549.
- นรนิติ เศรษฐบุตร. การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทย. พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2555.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2554.
- นิยม รัฐอมฤต. "จรรยาบรรณสำหรับสมาชิกวุฒิสภา การศึกษาเปรียบเทียบ." นนทบุรี: สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า, 2552.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2544.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, and ชมพูนุท ตั้งถาวร. สภาร่างรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ : ประสพการณ์ต่างประเทศและประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2555.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, and นันทชัย เพียรสนอง. คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : : Pholsiam Printing and Publishing, 2540.
- "บันทึกการประชุมวุฒิสภา". Paper presented at the การประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 23 สมัยสามัญทั่วไป, วันจันทร์ที่ 11 พฤศจิกายน 2556.
- "บันทึกการประชุมวุฒิสภา". Paper presented at the การประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 1 สมัยวิสามัญ วันจันทร์ที่ 22 มิถุนายน 2552.
- ปัทมา สุปก่าปิง. รัฐสภาไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2552.
- พฤทธิสาด ชุมพล. ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.
- ไพโรจน์ ชัยนาม. สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515.
- ภูมิ มูลศิลป์, and ชมพูนุท ตั้งถาวร. รูปแบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2558.
- มนตรี รูปสุวรรณ. กฎหมายรัฐสภา. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2535.
- . รายงานการวิจัย เรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารและเสถียรภาพของรัฐบาล. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2548.

มานวิกา อินทรทัต, and ปรีชาญาณ วงศ์อรุณ. การศึกษาระบบการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.

กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2558.

มานิต จุมปา. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กรุงเทพฯ: วี พรินท์ 1991 2551.

มานิตย์ จุมปา. หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2556.

———. "เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “พัฒนาการรัฐธรรมนูญไทย”." In การสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “พัฒนาการรัฐธรรมนูญไทย”. ณ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ประจำปี พ.ศ. 2556, 2556.

มานิตย์ จุมปา, and พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา คำอธิบายเรียงมาตราพร้อมคำพิพากษาศาลฎีกา. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 64 ตอนที่ 42

"รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ." Paper presented at the การประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 31/2550 เป็นพิเศษ, วันเสาร์ที่ 23 มิถุนายน พุทธศักราช 2550.

"รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ." Paper presented at the การประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 32/2550 เป็นพิเศษ วันอาทิตย์ที่ 24 มิถุนายน พุทธศักราช 2550.

"รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ." Paper presented at the การประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 30/2550 เป็นพิเศษ, วันศุกร์ที่ 22 มิถุนายน พุทธศักราช 2550.

"รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ." Paper presented at the การประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 33/2550, วันจันทร์ที่ 25 มิถุนายน พุทธศักราช 2550.

สมยศ เชื้อไทย. คำบรรยายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535.

สำนักกรรมการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ตารางความแตกต่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับ พุทธศักราช 2550 พร้อมเหตุผลโดยสังเขป. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2551.

สำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. ผลงานของวุฒิสภาในช่วงการใช้งบประมาณรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2557.

สำนักกำกับและตรวจสอบ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. คู่มือการสรรหาและแต่งตั้งในองค์กร  
ต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการ  
วุฒิสภา, 2556.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. "สรุปประเด็นข่าวเกี่ยวกับวุฒิสภา ประจำวันพฤหัสบดีที่ 22  
พฤษภาคม 2557." 2557.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. แผนการปฏิรูปประเทศด้านการเมืองของ  
คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง สภาขับเคลื่อนการปฏิรูป  
ประเทศ. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558.

———. รัฐสภาไทย ปี 2538-2544 เล่ม 1 หมดตัวไป. พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพฯ: สำนักการ  
พิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2548.

———. รายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง สภา  
ขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เรื่อง “การควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ  
กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2560.



## ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายปณิษฐ์ ปทุมวัฒน์ เกิดเมื่อวันอังคารที่ 2 ตุลาคม 2527 สำเร็จการศึกษาปริญญา  
 นิติศาสตรบัณฑิต จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และเนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 63 จากสำนักอบรม  
 ศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา รัฐบาลที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2550  
 ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง นิติกรชำนาญการ และผู้เขียนบทความวิชาการประจำ ในคอลัมน์ “หน้าต่าง  
 โลก : The Knowledge Windows” ในฐานะกองบรรณาธิการวารสาร “จลนิตี” ซึ่งเป็นวารสาร  
 ทางวิชาการด้านกฎหมายของสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

