

ปัญหาที่เกิดจากการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติของ  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550



นางสาวนงา สีนอนันต์วณิช

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2553

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

PROBLEMS RESULTING FROM THE SELECTION OF SENATORS UNDER THE  
CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND B.E.2550



Miss Nada Sinanunwanich

ศูนย์วิทยุทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
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 2010

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

ปัญหาที่เกิดจากการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติ  
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

โดย

นางสาวนงา สีนอนันต์วณิช


สาขาวิชา

นิติศาสตร์

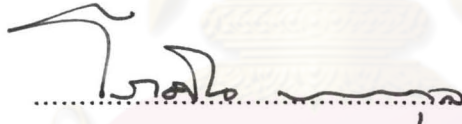
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก


ศาสตราจารย์.ดร.นันทวัฒน์ บรรมานันท์

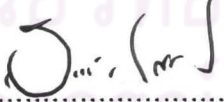
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง  
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

  
..... คณบดีคณะนิติศาสตร์  
(รองศาสตราจารย์ ดร.ศักดา ฐนิตกุล)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

  
..... ประธานกรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร.โกศล พลกุล)

  
..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก  
(ศาสตราจารย์.ดร.นันทวัฒน์ บรรมานันท์)

  
..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย  
(อาจารย์ ดร.เชาวนะ ไตรมาศ)

นญา สีนอนันต์วณิช : ปัญหาที่เกิดจากการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. (Problems resulting from the selection of senators under the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E.2550) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก : ศ.ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์, 225 หน้า.

การวิจัยครั้งนี้ มีความมุ่งหมายเพื่อศึกษาและวิเคราะห์รูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ว่าก่อให้เกิดปัญหาและส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาในกรณีใดบ้าง โดยเป็นการวิจัยเอกสาร (documentary research)

จากการศึกษาวิจัยพบว่า การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้นก่อให้เกิดปัญหาทั้งในทางหลักการและในทางปฏิบัติหลายประการ กล่าวคือ ปัญหาความไม่สอดคล้องกันระหว่างวิธีการได้มาและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหา เนื่องจากความไม่ชอบธรรมตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และความไม่ชัดเจนในการกำหนดกระบวนการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งก่อให้เกิดการแทรกแซงการสรรหาได้ รวมถึงปัญหาของระบบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาจังหวัดละ 1 คน ปัญหาการที่สมาชิกวุฒิสภาบางส่วนไม่อยู่ในสถานะที่ปลอดจากการเมือง และปัญหาในรายละเอียดของวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาอีกหลายประการ ซึ่งทำให้ประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ส่งผลเสียต่อระบบตรวจสอบถ่วงดุล และเสถียรภาพทางการเมืองของประเทศ

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์.....  
ปีการศึกษา.....2553.....

ลายมือชื่อนิสิต นญา สีนอนันต์วณิช.....  
ลายมือชื่ออ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก.....

## 5185975434 : MAJOR LAWS

KEYWORDS : SENATE / SELECTION OF SENATORS / CONSTITUTION

NADA SINANUNWANICH : PROBLEMS RESULTING FROM THE SELECTION  
OF SENATORS UNDER THE CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF  
THAILAND B.E.2550. THESIS ADVISOR : Prof. NANTAWAT  
BORAMANAND,Ph.D. , 225 pp.

This research aims at studying and analyzing problems and effects resulting from the selection of senators under the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E.2550. The research has been done by documentary research.

The result of this research shows that the half-elected/half-appointed Senate in Thailand causes both principle and practical problems. The selection of senators does not conform with the senate's authority because 74 senators are appointed by the Senate Selection Committee, which is not conform with the democratic principle, and the process of the selection that stated by the law is not clear enough, which can lead to the intervention in the selection process. Moreover, there are several problems caused by the qualifications of senators, the election of senators from each province and the political relationships between senators and political party. These problems affect the effectiveness of senate's performance, the system of checks and balances and the political stability.

Field of Study : ...Laws.....

Student's Signature

Academic Year : ...2010.....

Advisor's Signature

นาง นาดา สินานุนวานิช  
Nada Sinanunwanich  
Prof. Nantawat Boramanand

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความกรุณาของ ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งได้ให้คำแนะนำ ข้อคิดเห็นต่างๆ และ ข้อมูลที่นำมาใช้ในการศึกษาวิจัย ทั้งยังได้สละเวลาอันมีค่ายิ่งเพื่อช่วยตรวจแก้ไขข้อผิดพลาด ให้แก่ผู้เขียนมาโดยตลอด จึงขอขอบพระคุณท่านอาจารย์เป็นอย่างสูงมา ณ ที่นี้

ขอกราบขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ ดร.โกคิน พลกุล ประธานกรรมการสอบ วิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร.มนตรี รูปสุวรรณ และอาจารย์ ดร.เชาวนะ ไตรมาศ ที่ได้สละ เวลาเป็นกรรมการตรวจวิทยานิพนธ์ และชี้แนะให้แนวความคิดแก่ผู้เขียน

ขอกราบขอบพระคุณท่านนิคม ไวยรัชพานิช รองประธานวุฒิสภาคนที่ 1 และ ท่านดิเรก ถึงฝั่ง สมาชิกวุฒิสภา ที่ได้สละเวลาให้ผู้เขียนได้ทำการสัมภาษณ์ รวมถึงได้ชี้แนะ ให้ คำแนะนำและข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้าของผู้เขียน

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้ และหากมี ความดีเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาแล้ว ผู้เขียนขอมอบให้แต่ บิดา มารดาของผู้เขียน รวมถึงนาย ณัฐพล พลบริสุทธิ์ ที่ได้ให้กำลังใจและสนับสนุนผู้เขียนมาโดยตลอด

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	4
1.3 ขอบเขตและวิธีวิจัย.....	4
1.4 สมมติฐานของการวิจัย.....	5
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	5
บทที่ 2 ความทั่วไปเกี่ยวกับระบบภูมิสถาปัตย์.....	7
2.1 ทฤษฎีเกี่ยวกับการเป็นผู้แทนของปวงชน.....	7
2.1.1 ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน.....	7
2.1.2 ทฤษฎีการใช้อำนาจอธิปไตยโดยประชาชน.....	10
2.1.3 ทฤษฎีการแบ่งแยกและการถ่วงดุลอำนาจ.....	16
2.2 แนวคิดของการมีระบบภูมิสถาปัตย์.....	19
2.2.1 เหตุผลทางประวัติศาสตร์.....	20
2.2.1.1 รัฐรวม.....	20

2.2.1.2	รัฐเดี่ยว.....	23
2.2.2	เหตุผลด้านอื่นๆ.....	26
2.2.2.1	เพื่อการคานอำนาจสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร.....	27
2.2.2.2	เพื่อให้การตรวจสอบการออกกฎหมายรอบคอบยิ่งขึ้น.....	28
2.2.2.3	เพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลบางประเภทมีโอกาสทางการเมือง.....	28
2.2.2.4	เพื่อเป็นตัวแทนของท้องถิ่น.....	29
บทที่ 3	อำนาจหน้าที่และรูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศ.....	31
3.1	รัฐรวม.....	31
3.1.1	ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	32
3.1.2	ประเทศออสเตรเลีย.....	38
3.1.3	ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี.....	44
3.2	รัฐเดี่ยว.....	47
3.2.1	ประเทศอังกฤษ.....	48
3.2.2	ประเทศฝรั่งเศส.....	61
3.2.3	ประเทศสาธารณรัฐไอร์แลนด์.....	74
3.2.4	ประเทศญี่ปุ่น.....	85
3.3	สรุปลำนาจหน้าที่และวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศ.....	94
3.3.1	สรุปลำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในต่างประเทศ.....	95
3.3.1.1	ด้านนิติบัญญัติ.....	95
3.3.1.2	ด้านควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน.....	96
3.3.1.3	ด้านการแต่งตั้งถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง.....	96
3.3.1.4	ด้านอื่นๆ.....	96
3.3.2	สรุปรูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศ.....	97



3.3.2.1 โดยการแต่งตั้ง.....	97
3.3.2.2 โดยการเลือกตั้ง.....	97
ก. โดยการเลือกตั้งโดยตรง.....	97
ข. โดยการเลือกตั้งโดยอ้อม.....	98
3.3.2.3 โดยการผสมการแต่งตั้งและเลือกตั้ง.....	98
บทที่ 4 วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในประเทศไทย.....	99
4.1 เลือกตั้งโดยอ้อม.....	102
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2489).....	102
4.2 โดยการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์.....	104
4.2.1 ประธานองคมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ.....	104
4.2.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2492).....	104
4.2.1.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2517).....	106
4.2.2 นายกรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ.....	107
4.2.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2490).....	108
4.2.2.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2511).....	108
4.2.2.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2521).....	110
4.2.2.4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2534).....	112
4.3 เลือกตั้งโดยตรง .....	112
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540).....	112
4.4 โดยการผสมการเลือกตั้งและการสรรหา	
(รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550).....	115
4.4.1 สาเหตุของการเปลี่ยนแปลง.....	116
4.4.1.1 สาเหตุจากเหตุการณ์ทางการเมือง.....	116
4.4.1.2 สาเหตุทางทฤษฎีและหลักการ.....	116

ก. จุดเด่นและจุดด้อยของการได้มาโดยการแต่งตั้ง .....	118
ข. จุดเด่นและจุดด้อยของการได้มาโดยการเลือกตั้ง.....	119
4.4.2 กระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ.....	121
4.4.3 วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา.....	125
4.4.3.1 สมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการเลือกตั้ง.....	125
ก. กระบวนการเลือกตั้ง.....	126
ข. การดำเนินการกรณีการเลือกตั้งมิได้ เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม.....	128
ค. การคัดค้านการเลือกตั้ง.....	129
4.4.3.2 สมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการสรรหา.....	130
ก. กระบวนการสรรหา.....	130
ข. การคัดค้านการสรรหา.....	131
4.4.4 คุณสมบัติ.....	132
4.4.5 วาระการดำรงตำแหน่ง.....	133
4.4.6 เปรียบเทียบการได้มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) กับรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	134
4.5 สรุปอำนาจหน้าที่และวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในประเทศไทย.....	138
4.5.1 สรุปอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไทย.....	139
4.5.1.1 ด้านนิติบัญญัติ.....	139
4.5.1.2 ด้านการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน.....	139
4.5.1.3 ด้านการให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญ.....	140
4.5.1.4 ด้านการเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ และให้ความเห็นชอบให้บุคคล ดำรงตำแหน่งในองค์กรต่างๆ.....	140
4.5.1.5 ด้านการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง.....	140

4.5.1.6 ด้านอื่นๆ .....	140
4.5.2 สรุปวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาไทย.....	141
4.5.2.1 โดยการแต่งตั้ง.....	141
4.5.2.2 โดยการเลือกตั้ง.....	141
ก. การเลือกตั้งโดยอ้อม.....	141
ข. การเลือกตั้งโดยตรง.....	142
4.5.2.3 โดยรูปแบบผสม.....	142
บทที่ 5 วิเคราะห์ปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา	
ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	144
5.1 ปัญหาที่เกิดขึ้นจากวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติของ	
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	144
5.1.1 อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา.....	145
ก. ด้านนิติบัญญัติ.....	145
ข. ด้านการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน.....	148
ค. ด้านการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ.....	150
ง. ด้านการเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่ง	
ในองค์กรอิสระและศาล.....	153
จ. ด้านการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง.....	157
ฉ. ด้านการเป็นผู้แทนของประชาชน .....	159
ช. ด้านการพิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่องต่างๆ.....	160
5.1.2 วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา.....	162
5.1.2.1 ปัญหาการแบ่งแยกสมาชิกวุฒิสภาเป็น 2 กลุ่ม	
จากวิธีการได้มาที่ต่างกัน.....	162
5.1.2.2 ปัญหาคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภา.....	164
ก. การแยกสมาชิกวุฒิสภาออกจากพรรคการเมือง.....	164

ข. บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 115(5) กรณีคำจำกัดความ ของ “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง”.....	168
5.1.2.3 ปัญหาการแบ่งเขตเลือกตั้งโดยใช้จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง จังหวัดละหนึ่งคน.....	174
ก. ความไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการมีวุฒิสภาของไทย...	174
ข. ความเหมาะสมของสัดส่วนจำนวนประชากรต่อจำนวน สมาชิกวุฒิสภา.....	176
ค. การจัดตั้งคะแนนเสียงเลือกตั้งและการอาศัยฐานเสียง ของนักการเมือง .....	177
ง. ความเป็นอิสระของสมาชิกวุฒิสภาจากประชาชน ในเขตพื้นที่เลือกตั้ง.....	178
5.1.2.4 ปัญหาของการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา.....	179
ก. ความชอบด้วยระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทน.....	179
ข. องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา.....	182
(1) องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหากับหลักการแบ่งแยก การใช้อำนาจอธิปไตย.....	183
(2) ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกวุฒิสภาผู้ได้รับการสรรหากับ องค์กรสรรหาสมาชิกวุฒิสภาภายหลังการสรรหา.....	184
ค. เกณฑ์ในการสรรหา.....	185
(1) การเสนอชื่อบุคคลเข้ารับการสรรหาโดยองค์กรต่างๆ.....	186
(2) การใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการสรรหา.....	189
ง. การร้องคัดค้าน .....	190
(1) การจำกัดผู้ร้องคัดค้าน.....	190
(2) เหตุในการร้องคัดค้าน.....	191
(3) การขัดกันแห่งผลประโยชน์ขององค์กรผู้มีหน้าที่สรรหาและ ตรวจสอบการสรรหา.....	192

5.1.3	สรุปความสัมพันธ์ของวิธีการได้มากับอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา	
	ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550...	193
5.1.3.1	สมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการเลือกตั้งโดยตรง.....	193
5.1.3.2	สมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการสรรหาโดยองค์การสรรหา.....	194
5.2	วิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดจากวิธีการได้มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไทย	
	ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 .....	196
5.2.1	ผลกระทบต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย.....	196
5.2.2	ผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา.....	197
5.2.3	ผลกระทบต่อระบบตรวจสอบถ่วงดุล.....	198
5.2.4	ผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมือง.....	199
บทที่ 6	บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	201
6.1	บทสรุป.....	201
6.2	ข้อเสนอแนะ.....	205
	รายการอ้างอิง.....	210
	ภาคผนวก.....	215
	ภาคผนวก ก. ข้อมูลทางสถิติของการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	216
	ภาคผนวก ข. ข้อมูลทางสถิติของการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	221
	ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	225

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 ประเทศไทยได้นำระบบรัฐสภามาใช้ โดยได้เริ่มมีการนำระบบสองสภามาใช้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2489) โดยในส่วนของวุฒิสภา ซึ่งเดิมเรียกว่า “พฤฒสภา” ถูกกำหนดให้มีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ คือ การเข้ามาเป็น “สภาพี่เลี้ยง” ของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งยังไม่คุ้นเคยกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งในการมีขึ้นของวุฒิสภาเป็นครั้งแรกนั้น อาศัยวิธีการได้มาโดยการเลือกตั้งโดยอ้อม กล่าวคือ มาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดสุดท้ายก่อนใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2489) หลังจากนั้นรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆที่กำหนดให้มีสองสภาก็ได้กำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ทั้งสิ้น ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2490, พ.ศ. 2492, พ.ศ. 2511, พ.ศ. 2517, พ.ศ. 2521 และ พ.ศ. 2534 อย่างไรก็ตาม การอาศัยวิธีการได้มาโดยการแต่งตั้งดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวางว่าสมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยวิธีการดังกล่าวนี้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการเป็น “สภากลับกรอง” ได้อย่างแท้จริง เนื่องจากในการแต่งตั้งนั้น โดยปกติผู้นำฝ่ายบริหารจะเป็นผู้นำรายชื่อขึ้นกราบบังคมทูลให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งบุคคลตามที่ฝ่ายบริหารคัดเลือกมาแล้ว มิได้เป็นการแต่งตั้งโดยอาศัยพระบรมราชวินิจฉัยอย่างแท้จริง ดังนั้น จึงเห็นได้อย่างชัดเจนว่าสมาชิกวุฒิสภาที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้เสนอชื่อขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อให้ทรงแต่งตั้งนั้นย่อมมีแนวโน้มที่จะเห็นด้วยและคล้อยตามการตัดสินใจและการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารอยู่เสมอ ดังนั้น การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยวิธีการดังกล่าวจึงไม่สามารถบรรลurposeสัจของการมีสภาที่สองเพื่อการกลับกรอง ถ่วงดุลกับรัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎรได้ ด้วยเหตุผลดังกล่าวประกอบกับกระแสการเรียกร้องประชาธิปไตยและการป้องกันการคอร์รัปชันของนักการเมือง ผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) จึงได้

ทำการเปลี่ยนแปลงวิธีการได้มาและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาเสียใหม่ โดยกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาได้มาโดยการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และเพื่อให้สอดคล้องกับวิธีการได้มา จึงได้ทำการเพิ่มอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาในการแต่งตั้งบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบหรือองค์กรอิสระต่างๆ รวมถึงอำนาจในการพิจารณาและมีมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง กล่าวคือ นอกจากการเป็น “สภาถ่วงดุล” แล้ว ยังให้มีหน้าที่ในการแต่งตั้งและถอดถอน ด้วยเพื่อเพิ่มกลไกในการควบคุมตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(พ.ศ. 2540) แม้รัฐธรรมนูญจะได้กำหนดบทบัญญัติให้มีการแยกวุฒิสภาให้เป็นอิสระจากพรรคการเมืองเพื่อให้สอดคล้องกับการทำหน้าที่แต่งตั้งและถอดถอน แต่ในทางปฏิบัติกลับไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ เห็นได้จากผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวชี้ให้เห็นว่ามีสมาชิกวุฒิสภาบางส่วนที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพรรคการเมืองหรือนักการเมืองที่สังกัดพรรคต่างๆ ซึ่งย่อมทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาไม่เป็นอิสระ ขาดความโปร่งใส และไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลได้อย่างแท้จริง เมื่อไม่สามารถแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชันของนักการเมืองได้ ประกอบกับปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองที่รุนแรงมากขึ้น จนกระทั่งเกิดการรัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ. 2549 นำโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งมีพลเอก สนิธิ บุญยรัตกลิน เป็นหัวหน้าคณะ ได้โค่นล้มรักษาการนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งนับเป็นการก่อรัฐประหารเป็นครั้งแรกในรอบ 15 ปี มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญ และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 ที่กำหนดให้มีการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 ขึ้น ซึ่งเป็นที่มาของการร่างและประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในเวลาต่อมา

จากเหตุผลทางการเมือง และความต้องการแก้ปัญหาที่เคยเกิดขึ้นจากการมีวุฒิสภาที่ได้มาโดยการเลือกตั้งโดยตรง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาได้มาโดยการเลือกตั้งโดยตรงผสมกับการได้มาโดยการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา ซึ่งนับเป็นครั้งแรกของประเทศไทยที่กำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภารูปแบบผสม คือ มีที่มาที่แตกต่างกัน และนับเป็นครั้งแรกของไทยอีกเช่นเดียวกันที่กำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภา

ที่มาจาก การสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา โดยยังคงอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาให้เป็นทั้ง สภาภักดิ์และมีความอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย (พ.ศ. 2540) อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวาง จากนักวิชาการถึงกรณีปัญหาต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นตามมา เช่น ปัญหากรณีของการแบ่งแยกที่มา ของสมาชิกวุฒิสภาออกเป็นสองฝ่ายนั้นอาจก่อให้เกิดความแตกแยกในองค์กรได้ ดังเช่นที่เคยเกิด ขึ้นกับสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 ปัญหาอันเกิดจากการกำหนดคุณสมบัติ ของสมาชิกวุฒิสภาที่ไม่ชัดเจน ปัญหาในส่วนของ การได้มาโดยการเลือกตั้งจังหวัดละหนึ่งคนด้าน ความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการมีวุฒิสภาไทย ความเหมาะสมของจำนวนประชากรต่อ จำนวนสมาชิกวุฒิสภา และความเป็นอิสระของวุฒิสภาจากนักการเมืองและประชาชนในเขตพื้นที่ เลือกตั้ง นอกจากนี้ ในส่วนของ การได้มาโดยการสรรหานั้น เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์อย่าง กว้างขวางถึงความชอบด้วยการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทน เนื่องจากองค์ประกอบ ของคณะกรรมการสรรหานั้นประกอบไปด้วยตัวแทนจากศาลและองค์กรอิสระ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า มิได้มีความยึดโยงใดๆกับประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย แต่สมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดย การสรรหากลับมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับสมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการเลือกตั้งโดยประชาชน โดยเฉพาะอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองอื่นที่มาจาก การเลือกตั้งโดยประชาชน ซึ่งนอกจากเกิดความไม่สอดคล้องระหว่าง วิธีการได้มากับอำนาจหน้าที่แล้วยังอาจก่อให้เกิดปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรสรรหากับผู้ ได้รับการสรรหาภายหลังการสรรหา เช่น การให้คุณให้โทษกันระหว่างสมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดย การสรรหากับผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรซึ่งเป็นคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาด้วย นอกจากนี้ ในส่วนของรายละเอียดทางด้านกฎเกณฑ์ในการสรรหาและการร้องคัดค้านการสรร หานั้น ยังคงมีความไม่ชัดเจนเพียงพอที่จะทำให้ได้สมาชิกวุฒิสภาที่มีความหลากหลายจากทุก ภาคส่วนอย่างแท้จริงตามเจตนารมณ์ของการมีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก การสรรหาตาม รัฐธรรมนูญ

จากความเป็นมาและสภาพปัญหาที่ได้กล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นว่า ประเทศไทยต้อง ประสบกับปัญหาที่เกิดจากวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภามาโดยตลอดตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน



โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบัน การกำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น ไม่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ ย่อมส่งผลให้ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการมีวุฒิสภาของไทยอย่างแท้จริง ซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบตรวจสอบถ่วงดุล ภาพลักษณ์ความเป็นประชาธิปไตย และเสถียรภาพทางการเมืองของประเทศ ผู้เขียนจึงเห็นเป็นการสมควรที่จะทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาอันเกิดจากวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยศึกษาเปรียบเทียบกับอำนาจหน้าที่และวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศ ที่กำหนดวิธีการได้มาในรูปแบบแตกต่างกัน คือ โดยการแต่งตั้ง เลือกตั้งโดยตรง เลือกตั้งโดยอ้อม และรูปแบบผสมการแต่งตั้งและเลือกตั้ง ทั้งนี้เพื่อจะได้นำมาวิเคราะห์เพื่อปรับใช้กับประเทศไทย ให้มีวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่มีความเหมาะสม สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่และเจตนารมณ์ของการมีวุฒิสภาของไทยต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของไทยตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน รวมถึงวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศ
2. เพื่อศึกษาปัญหาและผลกระทบที่เกิดจากวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภิตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
3. เพื่อนำไปเป็นแนวทางในการปรับปรุงระบบวุฒิสภาไทย ในส่วนของวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ให้มีความเหมาะสม สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่และรูปแบบการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยของไทย

## 1.3 ขอบเขตและวิธีการวิจัย

- ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาและวิเคราะห์ถึงปัญหาที่เกิดจากวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภิตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ตลอดจนผลกระทบที่เกิดจากวิธีการ

ได้มาดังกล่าว รวมถึงวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศบางประเทศในรูปแบบที่แตกต่างกัน

- วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการวิจัยเอกสาร (documentary research) โดยค้นคว้าจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับอื่นๆ ตำรา บทความ วิทยานิพนธ์ รายงานการประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ข่าวจากหนังสือพิมพ์ ข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต ตลอดจนเอกสารสิ่งตีพิมพ์ต่างๆ ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ

#### 1.4 สมมติฐานของการวิจัย

วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีฐานะเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย วุฒิสภาก็มีอำนาจหน้าที่หลายประการ โดยนอกจากมีอำนาจหน้าที่ในการเป็นสภากลับกรองอันเป็นหน้าที่ตามปกติของสภาที่สองแล้ว วุฒิสภายังมีหน้าที่ในการแต่งตั้งบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและศาลและถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งด้วย แต่เมื่อพิจารณาถึงวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาแล้วกลับพบว่ามีกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาบางส่วนได้มาโดยการเลือกตั้งจังหวัดละหนึ่งคนเท่านั้นทุกจังหวัด กับได้มาโดยการสรรหาโดยองค์กรสรรหาที่ประกอบด้วยคณะบุคคลเพียง 7 คนที่ไม่มีความยึดโยงกับประชาชน อีกจำนวน 74 คน ด้วยเหตุดังกล่าวทำให้การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยการสรรหาขัดกับหลักการเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยและไม่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ อีกทั้งยังมีปัญหาหลายประการในรายละเอียดของกระบวนการได้มา ซึ่งย่อมจะส่งผลให้ไม่สามารถบรรลุเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญและกระทบต่อหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศ

#### 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบถึงวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในรูปแบบต่างๆในประเทศไทยตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน เปรียบเทียบกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศ
2. ได้ทราบถึงปัญหาและผลกระทบที่เกิดจากวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

3. ได้ทราบถึงแนวทางในการปรับปรุงวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของไทยให้มีความเหมาะสม และสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภา



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 2

### ความทั่วไปเกี่ยวกับระบบวุฒิสภา

องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ถือเป็นองค์กรที่สำคัญอย่างยิ่งในรัฐที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งย่อมต้องอยู่ภายใต้หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน หลักเสรีภาพ เสมอภาค และภราดรภาพ โดยก่อนที่จะทำการศึกษาดังโครงสร้างของรัฐสภาในส่วนของวุฒิสภา ทั้งของต่างประเทศและของประเทศไทย มีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการเป็นผู้แทนปวงชนและแนวคิดของการมีระบบวุฒิสภาก่อน เพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับวุฒิสภาอย่างแท้จริง

#### 2.1 ทฤษฎีเกี่ยวกับการเป็นผู้แทนของปวงชน

รัฐสภาถือเป็นองค์กรที่เป็นผู้แทนปวงชนในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง บทบาทของรัฐสภาจึงมีอิทธิพลต่อการเมืองการปกครองภายในประเทศอย่างมาก การศึกษาถึงวุฒิสภาซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของรัฐสภา จึงต้องศึกษาเกี่ยวกับหลักการเป็นผู้แทนของปวงชนด้วย ดังนั้น ในส่วนนี้จะได้นำเสนอทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการเป็นผู้แทนของปวงชน เช่น ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ทฤษฎีเกี่ยวกับการใช้อำนาจอธิปไตยโดยประชาชนในรูปแบบต่างๆ รวมถึงทฤษฎีการแบ่งแยกและการถ่วงดุลอำนาจ โดยมีรายละเอียดดังนี้

##### 2.1.1 ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน

ตามหลักประชาธิปไตยนั้น อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศหรืออำนาจอธิปไตย เป็นของประชาชนทุกคนและประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจเป็นผู้ร่วมกันใช้อำนาจนี้ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเอง โดยทฤษฎีนี้วางอยู่บนหลักการที่ว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ซึ่งผู้ให้กำเนิดทฤษฎีนี้คือ นักคิดชาวฝรั่งเศส ชื่อว่า รุสโซ (Jean Jacques Rousseau, ค.ศ. 1712-1778) กล่าวว่า “เราแต่ละคนมอบร่างกายและพลังทั้งหมดที่ตนมี เข้าอยู่

ภายใต้คำบังคับบัญชาสูงสุดของเจตนารมณ์ส่วนรวม และในอำนาจร่วมกันของเรา เราขอรับสมาชิกแต่ละคนในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งซึ่งจะแบ่งแยกมิได้ของสังคม” และยังคงกล่าวว่า “สมมติว่ารัฐประกอบด้วยคนหนึ่งหมื่นคน สมาชิกแต่ละคนของรัฐย่อมมีส่วนหนึ่งในหมื่นของอำนาจอธิปไตย... เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจอธิปไตยนี้ ต้องนับทุกส่วนรวมกันเข้ามาทั้งหมด” ดังนั้น เจตนารมณ์ร่วมกันของทุกคนคืออำนาจอธิปไตย การตัดสินใจในทุกๆ เรื่องที่เกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยจึงต้องมีการปรึกษาหารือและสอบถามพลเมืองของรัฐ<sup>1</sup> หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนสามารถแสดงออกในเรื่องสำคัญ ดังนี้<sup>2</sup>

1) การที่ประชาชนมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องและมีส่วนร่วมในกิจกรรมทั้งหลายของสังคม ไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมทางการเมือง กิจกรรมทางสังคม และกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจกรรมทางการเมืองหรือการมีส่วนร่วมทางการเมืองซึ่งถือว่าเป็นแก่นสำคัญอย่างหนึ่งของการแสดงถึงอำนาจอธิปไตยของปวงชน ได้แก่ การเลือกตั้ง การรวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ และการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมือง

2) การปกครองโดยเสียงข้างมากที่เคารพเสียงข้างน้อย (majority rule with respect to minority rights) หลักเกณฑ์การปกครองโดยเสียงข้างมากหมายความว่า การตัดสินใจใด ๆ ของกลุ่มไม่ว่าจะเล็กหรือใหญ่ ไม่ว่าในระดับใด หลังจากที่ได้มีการปรึกษาหารือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันพอสมควรแล้ว หากไม่อาจหาความเห็นพ้องต้องกันเป็นเอกฉันท์ได้ก็ให้ตัดสินใจเป็นข้อยุติในขณะนั้นโดยถือเสียงข้างมากเป็นเสียงชี้ขาดเพื่อจะได้กระทำการต่อไปให้เป็นรูปธรรม อย่างไรก็ตาม การถือเอาเสียงข้างมากเป็นเสียงตัดสินจะต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพพื้นฐานของเสียงข้างน้อยด้วย เพราะหากไม่คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพดังกล่าวย่อมทำให้เสียงข้างมากนั้น เป็นเสียงข้างมากที่กดขี่อันเป็นลักษณะของเผด็จการ หาใช่ประชาธิปไตยไม่

<sup>1</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2547), หน้า 148.

<sup>2</sup> สถาบันพระปกเกล้า, รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัย “ยุทธศาสตร์การฟื้นฟูประเทศไทยเพื่อสร้างความเข้มแข็งของสังคมไทย” เรื่องการปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา, หน้า 6-7.

3) การยอมรับการมีฝ่ายค้าน (acceptance of opposition) การยอมรับการมีฝ่ายค้านนี้ไม่ได้หมายความว่าให้ฝ่ายค้านเข้ามามีอำนาจร่วมตัดสินใจในการกระทำของรัฐบาล แต่หมายความว่า เป็นการยอมให้มีฝ่าย (บุคคลหรือกลุ่มหรือพรรค) ที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายและการกระทำของรัฐบาลเกิดขึ้น คงอยู่ และดำเนินการได้โดยอิสระ รวมทั้งการที่รัฐบาลยอมรับฟังเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับรัฐบาลด้วย ตราบใดที่การคัดค้านและการวิพากษ์วิจารณ์นั้นไม่ล่วงละเมิดผู้ใดจนขัดต่อกฎหมายที่ออกและประกาศใช้ตามวิถีทางของประชาธิปไตย

ดังนั้น หากพิจารณาตามหลักทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน อันเป็นหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแล้ว การออกกฎหมายจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนผู้ทรงสิทธิในอำนาจอธิปไตยเสียก่อน ดังนั้น ในส่วนของวุฒิสภาซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ จึงต้องอาศัยวิธีการได้มาโดยการเลือกตั้งโดยประชาชน อย่างไรก็ตาม มีนักวิชาการให้ความเห็นว่า การกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาอาศัยวิธีการได้มาเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น อำนาจหน้าที่ของทั้งสองสภาก็จะคล้ายกันด้วย จึงยากที่จะสัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์ของการมีสภาที่สอง ดังนั้น จึงมีแนวโน้มที่จะกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม เพื่อเป็นจุดประสานระหว่างหลักการในระบอบประชาธิปไตยและหลักการของระบบสองสภา<sup>3</sup> นอกจากนี้ ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ยังให้ความเห็นที่แตกต่างออกไปว่า การกำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่มีได้มาจากการเลือกตั้ง แต่มาจากการแต่งตั้งทั้งหมดก็อาจเป็นประชาธิปไตยได้ หากเสียงชี้ขาดสุดท้ายในการบัญญัติกฎหมายและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินอยู่ที่สภาผู้แทนราษฎรที่ประกอบด้วยบุคคลที่ประชาชนเลือกตั้งมาทั้งหมด ดังนั้น หากพิจารณาในแง่นี้ สภาขุนนางของอังกฤษที่มีเพียงอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายของสภามัชฌิมเพียงชั่วคราว จึงหาได้ขัดกับหลักประชาธิปไตยไม่<sup>4</sup>

<sup>3</sup> อำนวย พรหมอนันต์, “ระบบสองสภา,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), หน้า 8.

<sup>4</sup> หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2511) เรียงมาตราและคำอธิบายรัฐธรรมนูญทั่วไปโดยย่อ (พระนคร : กรุงเทพมหานครพิมพ์, 2511), หน้า 255.

## 2.1.2 ทฤษฎีการใช้อำนาจอธิปไตยโดยประชาชน

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น “อำนาจอธิปไตย” หรืออำนาจอสูงสุดในการปกครองประเทศมาจากประชาชน และประชาชนทุกคนเป็นผู้ใช้อำนาจนี้ โดยสามารถแบ่งรูปแบบของประชาธิปไตยตามลักษณะการใช้อำนาจอธิปไตยโดยประชาชนออกได้เป็น 3 ประการ ดังนี้

### 2.1.2.1 ระบอบประชาธิปไตยโดยตรง (direct democracy)

การใช้อำนาจอธิปไตยโดยประชาชนใช้อำนาจโดยตรง หรือระบอบประชาธิปไตยโดยตรง เริ่มมีขึ้นเป็นครั้งแรกประมาณ 500 ปีก่อนคริสต์ศักราช ในนครรัฐเอเธนส์ สมัยกรีก โดยมีประชากรประมาณ 300,000 คน โครงสร้างการปกครองนั้น มีสภาประชาชน (The Assembly) ซึ่งประกอบด้วยประชากรที่เป็นพลเมืองทั้งหมด ได้แก่ ผู้ที่บรรลุนิติภาวะซึ่งได้รับอนุญาตให้มีส่วนร่วมในการปกครองรัฐ ยกเว้น สตรี ทาส คนต่างด้าว และเสวีชนที่อายุต่ำกว่า 20 ปี นอกจากนั้นยังมี สภาบริหาร และสภาตุลาการ โดยสภาบริหาร (Council) ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 500 คน มาจากการจับสลากของที่ประชุมสภาประชาชน โดยสภาบริหารได้มีการแบ่งเป็น คณะกรรมการ (committees) จำนวน 10 ชุด รับผิดชอบดูแลเรื่องต่างๆของรัฐเป็นการเฉพาะ ส่วนสภาตุลาการ (Juries) ทำหน้าที่พิจารณารรคดี ประกอบด้วยสมาชิก 200-300 คน ได้รับเลือกจากสภาประชาชน จากโครงสร้างดังกล่าวเห็นได้ว่า ระบอบประชาธิปไตยของนครรัฐเอเธนส์ มิใช่ระบบทางตรงเสียหมด เนื่องจากประชาชนมิได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองในทุกกรณี หากแต่พลเมืองจะมีส่วนร่วมเฉพาะเรื่องที่สำคัญที่ต้องนำเข้าสู่การตัดสินใจโดยที่ประชุมสภาประชาชน เช่น การประกาศสงคราม การตกลงสันติภาพ การเก็บภาษีทางตรง เป็นต้น กล่าวได้ว่า หลักการบริหารและสถาบันทางการเมืองของนครรัฐเอเธนส์ขึ้นกับคุณค่าในการแสดงออกของพลเมืองเกี่ยวกับความรู้สึกและความต้องการของตน โดยเชื่อว่าพลเมืองสามารถบรรลุถึงความสุขแห่งชีวิตและพัฒนาตนเองผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมในชีวิตแห่งชุมชน โดยถือว่าหน้าที่ของตนที่มีต่อรัฐนั้นสำคัญที่สุด ชาวนครรัฐเอเธนส์มีความเคารพต่อกระบวนการตัดสินใจของสภาประชาชน สภาบริหาร และสภาตุลาการ โดยการปฏิบัติตามคำสั่งโดยเคร่งครัด เป็นการปกครอง

ตามกฎหมาย (rule of law) ซึ่งอยู่บนพื้นฐานความเชื่อว่ามีเหตุผล ไม่มีผู้ใดมีอภิสิทธิ์เหนือผู้อื่น แม้ว่าจะมีความแตกต่างทางเศรษฐกิจและสังคมก็ตาม<sup>5</sup>

เห็นได้ว่าการปกครองในรูปแบบนี้ ราษฎรจะเป็นผู้ร่วมกันจัดการปกครองบ้านเมืองและออกกฎหมายเอง จะตั้งผู้แทนขึ้นสำหรับงานในด้านตุลาการ ตุลาการเท่านั้น งานด้านกฎหมายนั้นราษฎรเป็นผู้ทำเองโดยตรง ในทางปฏิบัติใช้การประชุมกันให้มีการออกกฎหมายเป็นครั้งคราว และจัดให้มีเจ้าหน้าที่บริหารให้เป็นไปตามกฎหมายอีกส่วนหนึ่ง โดยวิธีนี้ใช้ได้ผลดีเฉพาะท้องถิ่นที่มีพลเมืองน้อยและมีความเจริญในทางจิตใจใกล้เคียงกัน หากท้องถิ่นใดมีพลเมืองมากย่อมเป็นการยากที่จะใช้วิธีมาประชุมออกเสียงจัดทำกฎหมายได้ ด้วยเหตุนี้ประเทศต่างๆ ในปัจจุบันจึงไม่นิยมใช้การปกครองโดยราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงและหันมาใช้ระบอบการปกครองซึ่งราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยโดยผู้แทน

#### 2.1.2.2 ระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทน (representative democracy)<sup>6</sup>

เนื่องจากในสังคมการเมืองยุคใหม่ รัฐต่างๆ ประกอบด้วยประชาชนจำนวนมาก จึงไม่สะดวกต่อการที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการปกครองด้วยตนเอง จึงเกิดรูปแบบการใช้อำนาจอธิปไตยโดยผู้แทน หรือระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทน คือ ระบอบการปกครองที่ประชาชนมิได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการปกครองด้วยตนเองโดยตรง แต่ประชาชนเป็นผู้เลือกตัวแทนให้เข้ามาตัดสินใจแทนตน การปกครองระบอบนี้คนส่วนใหญ่ต้องสามารถผลักดันความต้องการของตนผ่านกระบวนการทางการเมือง และสามารถควบคุมผู้นำของตน เพื่อให้มั่นใจว่าผู้นำทางการเมืองต้องรับผิดชอบต่อประชาชน เนื่องจากหากประชาชนไม่สามารถควบคุมผู้ปกครองได้แล้วย่อมกลายเป็นระบอบกษัตริย์ (oligarchy) ซึ่งเป็นการปกครองของคนจำนวนน้อยที่ไม่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชน โดยกลไกที่ทำให้ผู้นำทางการเมืองต้องรับผิดชอบต่อประชาชน คือ การเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการสร้างความไม่มั่นคงให้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่จะต้องผ่านการเลือกตั้งใหม่เมื่อครบวาระหรือตามกติกาของรัฐธรรมนูญ

<sup>5</sup> สถาบันพระปกเกล้า, รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัย “ยุทธศาสตร์การฟื้นฟูประเทศไทยเพื่อสร้างความเข้มแข็งของสังคมไทย” เรื่องการปรับโครงสร้างของระบบบริหาร, หน้า 9-10.

<sup>6</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.



จึงต้องระวังและรับผิดชอบต่อประชาชนมิฉะนั้นประชาชนย่อมไม่เลือกตนกลับเข้ามาอีก  
สาระสำคัญของระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทน คือ อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน เพียงแต่  
ประชาชนไม่สามารถใช้อำนาจนั้นได้โดยตรงเนื่องจากมีจำนวนประชากรมากขึ้น จึงต้องมีการมอบ  
อำนาจอธิปไตยนั้นให้กับตัวแทนเป็นผู้ใช้อำนาจแทนประชาชน จึงเรียกว่า “ผู้แทนราษฎร” โดย  
ลักษณะสำคัญของการปกครองโดยผู้แทน ได้แก่ การที่ประชาชนเป็นผู้มอบอำนาจอธิปไตยให้  
ผู้แทนใช้แทนตน โดยการมอบอำนาจอธิปไตยต้องผ่านกระบวนการเลือกตั้งภายใต้ระบบการ  
แข่งขัน ตัวแทนของประชาชนมีอำนาจจำกัดตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญเท่านั้น และเป็นการมอบ  
อำนาจอย่างมีเงื่อนไข หากผู้แทนใช้อำนาจเกินขอบเขตของกฎหมาย หรือใช้อำนาจโดยพลการ  
หรือโดยบิดเบือนเพื่อประโยชน์ส่วนตน ประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงย่อมเรียกอำนาจ  
คืนได้<sup>7</sup>

การปกครองในรูปแบบนี้ เริ่มมีขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศอังกฤษแล้วจึง  
แพร่หลายไปในประเทศต่างๆ โดยในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 (Universal  
Declaration of Human Rights หรือ UDHR) ซึ่งที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ (United  
Nations General Assembly) ให้การรับรองเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 ได้วางหลักของการ  
ใช้อำนาจอธิปไตยโดยผู้แทน โดยการกำหนดให้การเลือกตั้งผู้แทนต้องประกอบไปด้วยหลักเกณฑ์  
ที่สำคัญ 6 ประการ ดังนี้<sup>8</sup>

- 1) หลักอิสระแห่งการเลือกตั้ง ( free vote) คือ การจัดการเลือกตั้ง  
ด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม ประชาชนมีเสรีภาพในการเลือกผู้แทน ปราศจากการขู่เข็ญบังคับ
- 2) หลักการเลือกตั้งตามกำหนดเวลา (periodical election) คือ  
ต้องทำการเลือกตั้งอย่างสม่ำเสมอตามกำหนดระยะเวลา “วาระการดำรงตำแหน่ง” เพื่อให้  
ประชาชนยืนยันว่ายังคงต้องการให้ผู้นั้นดำรงตำแหน่งต่อไปหรือไม่

<sup>7</sup> วิวัฒน์ เจริญพร และอมร รักษาสัตย์, “การเมืองกับประชาชน,” ใน การเมือง  
การปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน (กรุงเทพมหานคร: วิ.เจ.พีริ่งติ้ง, 2544), หน้า 10.

<sup>8</sup> มานิตย์ จุมปา, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรค  
การเมือง คณะกรรมการเลือกตั้ง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา  
พ.ศ.2541 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542), หน้า 108-109.

3) หลักการเลือกตั้งอย่างแท้จริง (genuine election) คือ การเลือกตั้งที่แสดงถึงความบริสุทธิ์ยุติธรรม ไม่มีการคดโกง

4) หลักการออกเสียงทั่วไป (universal suffrage) คือ การมีสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งอย่างทั่วถึง ไม่มีการแบ่งแยกหรือกีดกันทางเพศ ผิว ความรู้

5) หลักการเลือกตั้งอย่างเสมอภาค (equal suffrage) คือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนมีคะแนนเสียงเท่ากันและแต่ละเสียงมีค่าเท่ากัน

6) หลักการลงคะแนนเสียงลับ (secret vote) คือ การลงคะแนนเสียงโดยไม่มีผู้ใดทราบได้ว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ลงคะแนนเลือกตั้งให้กับใคร

อย่างไรก็ตาม การปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทนยังมีข้อบกพร่องและจุดอ่อนบางประการ โดยทฤษฎีพหุศาสตร์พิจารณาถึงความไร้ประสิทธิภาพและประสิทธิผล การขาดความเชื่อมั่นศรัทธาของประชาชน เช่น การทฤษฎีพิจารณาว่าเป็นการปกครองโดยนายทุน คนกลุ่มน้อยสามารถผูกขาดอำนาจได้ เป็นต้น<sup>9</sup>

### 2.1.2.3 ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy)<sup>10</sup>

ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เกิดจากการผสมผสานระหว่างประชาธิปไตยโดยผู้แทนกับประชาธิปไตยโดยตรง โดยมีผู้แทนราษฎร แต่ราษฎรมิได้มอบอำนาจให้แก่ผู้แทนทั้งหมด มีการสงวนบางเรื่องให้ประชาชนมีส่วนร่วม กล่าวคือ ถึงแม้ว่าแนวความคิดประชาธิปไตยโดยตรงจะเป็นแนวคิดที่มีความสมบูรณ์ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว เป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้สำหรับรัฐสมัยใหม่ที่มิขนาดใหญ่ มีประชากรจำนวนมาก และมีโครงสร้างสังคมที่สลับซับซ้อนยากที่จะให้ประชาชนทุกคนใช้อำนาจอธิปไตยทั้งนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการด้วยตนเองโดยตรง ประกอบกับความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทน จึงได้นำแนวคิดประชาธิปไตยโดยตรงเข้ามาใช้ควบคู่กันกับประชาธิปไตยโดยผู้แทน เป็นระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทนที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองและการตัดสินใจระดับต่างๆ มากขึ้น

<sup>9</sup> รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัย “ยุทธศาสตร์การฟื้นฟูประเทศไทยเพื่อสร้างความเข้มแข็งของสังคมไทย” เรื่องการปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา, หน้า 11.

<sup>10</sup> เรื่องเดียวกัน.

มิใช่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมเพียงแค่เลือกตั้งผู้แทนให้ไปทำหน้าที่แทนตนอย่างเดียว<sup>11</sup> กล่าวคือ มีการเสนอทางออกเพื่อแก้ไขปัญหาและจุดอ่อนของระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทน โดยการเสนอระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมาทดแทน หลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมยึดหลักพื้นฐานที่ว่า ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาชนสามารถใช้อำนาจได้เสมอแม้ว่าได้มอบอำนาจให้กับผู้แทนของประชาชนไปใช้ในฐานะที่เป็น “ตัวแทน” แล้วก็ตาม แต่ประชาชนก็สามารถเฝ้าดู ตรวจสอบควบคุมและแทรกแซงการทำหน้าที่ของตัวแทนของประชาชนได้เสมอ โดยสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ 4 ลักษณะ คือ

1) การแสดงประชามติ (referendum) ในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายสำคัญ หรือการออกกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพและวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างมาก ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถเรียกร้องให้รัฐรับฟังมติของประชาชนเสียก่อนที่จะตรากฎหมาย หรือดำเนินการสำคัญๆ โดยการจัดให้มีการลงประชามติเพื่อถามความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่อันเป็นการตัดสินใจขั้นสุดท้าย

2) การประชาพิจารณ์ (public hearings) เป็นการแสดงออกของประชาชนในการเฝ้าดูตรวจสอบและควบคุมการทำงานของตัวแทนของประชาชน ในกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารเตรียมออกกฎหมายหรือกำหนดนโยบายหรือมาตรการใดๆ ก็ตามอันมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่หรือสิทธิเสรีภาพของประชาชน ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถที่จะเรียกร้องให้มีการชี้แจงข้อเท็จจริงและผลดีผลเสียก่อนการออกหรือบังคับใช้กฎหมาย นโยบาย หรือมาตรการนั้นๆ ได้

3) การริเริ่มเสนอแนะ (initiatives) เป็นการทดแทนการทำหน้าที่ของผู้แทนของประชาชน หรือเป็นการเสริมการทำหน้าที่ของผู้แทนของประชาชน ประชาชนสามารถ

<sup>11</sup> ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, “การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับความเป็นประชาธิปไตยโดยตรง,” วารสารกฎหมายปกครอง 17: 60, อ้างใน รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัย “ยุทธศาสตร์การฟื้นฟูประเทศไทยเพื่อสร้างความเข้มแข็งของสังคมไทย” เรื่องการปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา, หน้า 12.

เสนอแนะนโยบาย ร่างกฎหมาย รวมทั้งมาตรการใหม่ๆ เองได้ หากว่าผู้แทนของประชาชนไม่เสนอ หรือเสนอแล้วแต่ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน

4) การเรียกคืนอำนาจโดยการถอดถอนหรือปลดออกจากตำแหน่ง (recall) เป็นการควบคุมการใช้อำนาจของผู้แทนของประชาชน หากปรากฏว่า ผู้แทนของประชาชนใช้อำนาจในฐานะ “ตัวแทน” มิใช่เป็นไปเพื่อหลักการที่ถูกต้อง หรือมิใช่เพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมที่แท้จริง ในทางตรงกันข้าม กลับเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ โดยทุจริต หรือเพื่อประโยชน์ส่วนตัวเป็นหลัก ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถเรียกร้องอำนาจที่ได้รับมอบไปนั้นกลับคืนมาโดยการถอดถอนหรือปลดออกจากตำแหน่งได้

การมีส่วนร่วมของประชาชนภายใต้ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงทัศนะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ที่จะมีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนเอง นอกจากจะช่วยให้การตัดสินใจของผู้เสนอโครงการหรือรัฐบาลมีความรอบคอบและสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้นแล้ว ยังเป็นการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลให้มีความโปร่งใส (transparency) ตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน (responsiveness) และมีความรับผิดชอบหรือสามารถตอบคำถามของประชาชนได้ (accountability) อีกด้วย ซึ่งเท่ากับว่าเป็นการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น<sup>12</sup>

ในประเทศไทยนั้น ตั้งแต่มีการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) ได้มีการนำแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมไปใช้ โดยมีเจตนารมณ์มุ่งเปลี่ยนการเมืองของนักการเมืองให้เป็นการเมืองของพลเมือง โดยเพิ่มสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของพลเมืองในการเมืองทุกระดับ โดยการกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิในการรับรู้และให้ความเห็น เช่น สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นสาธารณะในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ สิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการ

<sup>12</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล, ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2548), หน้า 26 – 27.

หรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น สิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน เป็นต้น หรือโดยการเพิ่มส่วนร่วมของประชาชนในการเมืองระดับชาติ เช่น การกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพและนโยบายแห่งรัฐ การกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อกันร้องขอให้ถอดถอนนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญหรือข้าราชการระดับสูงได้ หากมีพฤติการณ์สุ่อทุจริต หรือร้ายวญผิดปกติ การกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงประชามติในเรื่องที่คณะรัฐมนตรีปรึกษา เป็นต้น หรือการกำหนดให้การปกครองท้องถิ่นโดยประชาชนในท้องถิ่นเกิดขึ้นได้จริงโดยไม่ให้กระทบความเป็นอันหนึ่งอันเดียวของราชอาณาจักร เช่น การกำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง และผู้บริหารท้องถิ่นอาจมาจากการเลือกตั้งโดยตรง หรือความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น การกำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นได้ การกำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ เป็นต้น<sup>13</sup> ซึ่งแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมดังกล่าวยังคงถูกนำมาใช้โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันด้วย

### 2.1.3 ทฤษฎีการแบ่งแยกและการถ่วงดุลอำนาจ

หลักการแบ่งแยกอำนาจนั้นสืบเนื่องมาจากแนวคิดที่ไม่ต้องการให้อำนาจรวมอยู่ที่บุคคลหรือองค์กรเดียว เพราะจะเกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจและทำให้ผู้อยู่ใต้ปกครองถูกกดขี่ได้ ดังนั้น เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงการผูกขาดการใช้อำนาจโดยวิธีที่มีขอบ จึงเกิดแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจขึ้นและปรากฏเป็นรูปธรรมโดยมีการเคลื่อนไหวทางการเมืองในศตวรรษที่ 18 เพื่อเรียกร้องเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจ โดยมีนักปราชญ์ชาวฝรั่งเศส คือ มองเตสกีเออ (Montesquieu) เสนอแนวคิดในการแบ่งแยกอำนาจออกเป็นสามอำนาจ คือ อำนาจอธิปไตย

<sup>13</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ภาพรวมของรัฐธรรมนูญและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2546), หน้า 3 – 27.

บัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยทั้งสามอำนาจนี้สามารถคานและดุลอำนาจกันได้ (checks and balances) เพื่อยับยั้งการใช้อำนาจโดยมิชอบ นอกจากนี้ มองเตสกีเออ ยังเสนอแนวคิดในการแยกบุคคลผู้ใช้อำนาจแต่ละอำนาจให้เป็นอิสระจากกัน<sup>14</sup> ซึ่งถือเป็นหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ เพราะเป็นการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น แนวคิดการแบ่งแยกอำนาจดังกล่าวจึงมีอิทธิพลเหนือรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ ที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่คำนึงถึงการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ

สาระสำคัญของหลักการแบ่งแยกอำนาจนั้น มองเตสกีเออได้กล่าวไว้ว่ารัฐมีการใช้อำนาจอยู่สามประการ<sup>15</sup> ประการแรกคือ อำนาจนิติบัญญัติ ใช้ในการออกกฎหมาย แก้ไขกฎหมาย ยกเลิกกฎหมาย ประการที่สอง คือ อำนาจในการดูแลความปลอดภัยภายในและนอกประเทศ ใช้กำลังเพื่อให้ประชาชนเคารพกฎหมาย เป็นภารกิจที่เป็นการปฏิบัติตามกฎหมาย ประการสุดท้าย คือ อำนาจในการลงโทษบุคคลเมื่อทำผิดกฎหมายและพิพากษาวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างเอกชนที่อยู่ใต้กฎหมาย โดยจากอำนาจทั้งสามประการในสมัยนั้นมองเตสกีเออเห็นว่าการใช้อำนาจนิติบัญญัติควรให้ประชาชนและกลุ่มอภิสิทธิ์ชนเป็นผู้ใช้อำนาจผ่านทางรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วยสภาอภิสิทธิ์ชน (สภาสูง) และสภาประชาชน (สภาล่าง) ถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ส่วนอำนาจบริหารควรอยู่ในมือของกษัตริย์โดยมีขุนนางเป็นผู้ช่วย อำนาจตุลาการควรอยู่ในมือขององค์กรที่มีชื่อองค์กรประจำแต่เป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นเป็นครั้งคราวเมื่อมีคดีเกิดขึ้นและสิ้นสุดลงเมื่อพิจารณาคดีเสร็จเพื่อให้คนเกรงกลัวอำนาจของสถาบันมิใช่ตัวบุคคล<sup>16</sup>

จากที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่า การแบ่งแยกอำนาจย่อหมายถึงการแบ่งแยกองค์กรที่ใช้อำนาจด้วย การแบ่งแยกอำนาจมีจุดมุ่งหมายมิให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งของรัฐมีอำนาจมากจนเป็นการผูกขาด โดยมีการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจออกเป็นองค์กรนิติบัญญัติ ใช้อำนาจในการ

<sup>14</sup> สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป (กรุงเทพมหานคร: เรือนแก้วการพิมพ์, 2535), หน้า 146.

<sup>15</sup> เกียรติไกร เจริญธนาวัฒน์, เอกสารคำสอนวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 90.

<sup>16</sup> สุขุม นวลสกุล, ทฤษฎีการเมืองแห่งนวสมัย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2519), หน้า 44.

ตรากฎหมาย องค์การบริหาร ใช้อำนาจในการบริหารประเทศ และองค์กรตุลาการ ใช้อำนาจในการ อำนวยความยุติธรรมเมื่อมีข้อพิพาท ซึ่งไม่จำเป็นที่จะต้องให้องค์กรผู้ใช้อำนาจทั้งสามมีความเท่า เทียมกันเสมอไป อำนาจหนึ่งอำนาจใดอาจอยู่เหนืออีกอำนาจหนึ่งได้ แต่มิใช่เหนือกว่าแบบ เด็ดขาดสมบูรณ์ กล่าวคือ จะต้องมีความสัมพันธ์กันในการดำเนินการตามอำนาจแต่ละ องค์กร คือ มีการคานและถ่วงดุลอำนาจ (checks and balances) ระหว่างกัน จึงถือได้ว่าหัวใจ สำคัญอย่างหนึ่งของหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจ คือ การคานและถ่วงดุลอำนาจนั่นเอง<sup>17</sup>

อย่างไรก็ตาม หลักการแบ่งแยกอำนาจและการใช้อำนาจอย่างเด็ดขาดนี้ไม่มีประเทศ ใดนำไปใช้อย่างเคร่งครัด เห็นได้จากการประสานงานระหว่างองค์กรผู้ใช้อำนาจต่างๆของรัฐให้ เป็นไปในแนวทางเดียวกันและมีกลไกในการคานและถ่วงดุลอำนาจเพื่อมิให้อำนาจหนึ่งอยู่เหนืออีก อำนาจหนึ่งจนกลายเป็นเผด็จการได้ ดังนั้น ในระบอบประชาธิปไตยที่ยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจ ก็จะมีการกระจายอำนาจไปยังองค์กรต่างๆเพื่อมิให้องค์กรหนึ่งองค์กรใดหรือคณะบุคคลคณะใดมี อำนาจมากเกินไป ซึ่งการที่จะทำให้อำนาจต่างๆสมดุลกันนั้นต้องให้อำนาจหนึ่งมีอำนาจถ่วงดุล หรือยับยั้งอำนาจหนึ่งได้ เช่น การถ่วงดุลอำนาจนิติบัญญัติโดยการให้ฝ่ายบริหารยุบสภานิติ บัญญัติได้ การถ่วงดุลอำนาจบริหารโดยการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจโดยฝ่ายนิติ บัญญัติได้ และการถ่วงดุลอำนาจตุลาการโดยให้การจัดตั้งศาลและอำนาจศาลต้องเป็นไปตาม กฎหมาย เป็นต้น โดยนอกจากการถ่วงดุลอำนาจระหว่างองค์กรทั้งสามองค์กรดังกล่าวแล้ว ใน กรณีสองประเทศที่ใช้ระบบสภานิติบัญญัติสองสภาย่อมต้องมีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างสภาทั้ง สองด้วย แยกพิจารณาได้สองกรณี<sup>18</sup> ดังนี้

1) การถ่วงดุลอำนาจในสภาผู้แทนราษฎร เช่น การที่รัฐธรรมนูญ ของบางประเทศกำหนดว่า กฎหมายจะบัญญัติขึ้นได้ต่อเมื่อสภาผู้แทนราษฎรและสภาสูงเห็นชอบ ให้ใช้เป็นกฎหมาย แต่รัฐธรรมนูญจะกำหนดเช่นนี้ได้ต่อเมื่อสภาผู้แทนราษฎรและสภาสูงเป็นสภา

<sup>17</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, เอกสารคำสอน วิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 91.

<sup>18</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 104.

ที่เลือกตั้งขึ้นมา นอกจากนั้น ยังอาจมีการถ่วงดุลอำนาจโดยการให้สภาสูงมีอำนาจเสนอร่างกฎหมาย และหน่วงเหนี่ยว ยับยั้งร่างกฎหมายที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว เป็นต้น

2) การถ่วงดุลอำนาจสภาสูง เช่น การไม่ให้อำนาจสภาสูงมีอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายอย่างเด็ดขาด เป็นแต่เพียงมีอำนาจหน่วงเหนี่ยวในกำหนดระยะเวลาหนึ่งแล้วให้สภาผู้แทนราษฎรยืนยันร่างกฎหมายเพื่อให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ หรือการให้สภาสูงมีการประชุมได้เฉพาะในสมัยประชุมของสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้โดยกำหนดให้สมัยประชุมของทั้งสองสภาเริ่มต้นและสิ้นสุดลงพร้อมกัน เป็นต้น

## 2.2 แนวคิดของการมีระบบวุฒิสภา

รูปแบบของรัฐสภาในประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยนั้น โดยทั่วไปสามารถจำแนกได้ 2 รูปแบบ คือ ระบบสภาเดียว (unicameralism) และระบบสภาคู่หรือระบบสองสภา (bicameralism) ดังนี้

ระบบสภาเดียว หมายความว่า สมาชิกสภานิติบัญญัติมีฝ่ายเดียวหรือประเภทเดียว แม้จะต่างพรรคหรือต่างสังกัดก็ตาม โดยประชุมพร้อมกันในเวลาและสถานที่เดียวกัน มีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกัน ซึ่งโดยปกติแล้วควรมีวิธีการได้มาอย่างเดียวกัน ไม่ว่าจะโดยการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่ในบางกรณีอาจมีรูปแบบสภาเดียวที่แบ่งสมาชิกออกเป็นสองประเภทตามวิธีการได้มาซึ่งแตกต่างกัน เช่น มีสภาเดียวแต่สมาชิกประเภทหนึ่งมาจากการเลือกตั้ง อีกประเภทหนึ่งมาจากการแต่งตั้ง เป็นต้น<sup>19</sup>

ส่วนระบบสภาคู่หรือระบบสองสภานั้น หมายความว่า สมาชิกสภานิติบัญญัติแบ่งออกเป็นสองฝ่ายหรือสองประเภท ประชุมแยกกันคนละเวลาคนละสถานที่ มีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยแตกต่างกัน อาจมีวาระการดำรงตำแหน่งแตกต่างกัน แต่อาจมีกรณีพิเศษที่กำหนดให้ทั้งสองสภาประชุมร่วมกันหรือพร้อมกันได้<sup>20</sup> กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ระบบสองสภา หมายถึง การที่สภานิติ

<sup>19</sup> วิชาญ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณาการ, 2530), หน้า 388.

<sup>20</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 389.



บัญญัติประกอบด้วยสภาสองสภา โดยให้สภาล่างหรือสภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทที่แท้จริงในการออกกฎหมาย ส่วนสภาสูงหรือวุฒิสภาทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา คอยยับยั้ง กลั่นกรองการใช้อำนาจของสภาล่าง<sup>21</sup>

การพิจารณาว่าแต่ละรัฐควรใช้ระบบสภาเดียวหรือสองสภานั้น ต้องพิจารณาถึงปัจจัยหลายประการ เช่น ประวัติศาสตร์ สถานการณ์และสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง รวมถึงมูลเหตุอื่นที่แตกต่างกันไปในแต่ละรัฐ โดยในส่วนของรัฐประชาธิปไตยที่ใช้รูปแบบสองสภานั้น เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่ามีมูลเหตุหรือเหตุผลในการใช้ระบบสองสภาที่แตกต่างกันไป เช่น เหตุผลเฉพาะจากประวัติศาสตร์การก่อกำเนิดรัฐ ประวัติศาสตร์ทางการเมืองการปกครอง และเหตุผลอื่น ๆ ในทางกลไกและทฤษฎี ซึ่งสามารถจำแนกแนวคิดหรือเหตุผลในการมีสภาที่สองได้ดังนี้

### 2.2.1 เหตุผลทางประวัติศาสตร์

ประวัติศาสตร์และวิวัฒนาการทางการเมืองการปกครองของแต่ละรัฐสามารถเป็นเครื่องกำหนดได้ว่ารัฐนั้นๆ จะใช้ระบบสภาเดียวหรือสองสภา โดยเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าประเทศมหาอำนาจ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษนั้น อาศัยมูลเหตุอันเป็นความจำเป็นทางประวัติศาสตร์ของตนโดยเฉพาะในการกำหนดให้มีสองสภา กล่าวคือ ประวัติศาสตร์ในการก่อกำเนิดรัฐซึ่งเป็นรัฐรวมนั้นส่งผลให้มีความจำเป็นที่จะต้องใช้ระบบสองสภา ส่วนในรัฐเดี่ยว เช่น ประเทศอังกฤษนั้น มีความจำเป็นในการมีสองสภาจากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์การเมืองอันเป็นผลเฉพาะของประเทศอังกฤษโดยแท้ ซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวถึงรายละเอียดของมูลเหตุทางประวัติศาสตร์อันเป็นเหตุผลของการกำหนดให้มีสองสภาแยกเป็นในส่วนของรัฐรวมและรัฐเดี่ยว ดังนี้

#### 2.2.1.1 รัฐรวม

รัฐรวม คือ รัฐต่างๆ ตั้งแต่ 2 รัฐขึ้นไป ซึ่งได้เข้ามารวมกันภายใต้รัฐบาลเดียวกันหรือประมุขเดียวกัน อาจด้วยความสมัครใจของทุกรัฐเพื่อประโยชน์ร่วมกัน โดยที่แต่ละรัฐ

<sup>21</sup> คณิน บุญสุวรรณ, ศัพท์รัฐสภา (กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์, 2520), หน้า 285.

ต่างก็ยังคงมีสภาพเป็นรัฐ เพียงแต่การใช้อำนาจอธิปไตยได้ถูกจำกัดลงไปบ้างตามแต่รัฐธรรมนูญ จะกำหนด หรือตามแต่ข้อตกลงที่ได้ให้ไว้ ทั้งนี้ เพราะว่าได้นำเอาอำนาจนี้บางส่วนมาให้รัฐบาล หรือประมุขเป็นผู้ใช้ ซึ่งแต่ละรัฐนั้นอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยเดียวกัน โดยประเทศที่เป็นรัฐรวมหลาย รัฐที่ยังคงหลงเหลืออยู่ในปัจจุบัน ล้วนอยู่ในรูปแบบของสหรัฐหรือสหพันธรัฐ ทั้งสิ้น<sup>22</sup>

ลักษณะสำคัญของรูปแบบรัฐบาลตามแบบสหพันธรัฐ (federalism)<sup>23</sup> คือ การแบ่งแยกอำนาจ (separation of power) ระหว่างรัฐบาลกลาง (central government) และ รัฐบาลของแต่ละรัฐ<sup>24</sup> ที่มารวมตัวกัน (state government) โดยที่องค์ประกอบของแต่ละหน่วยที่มา

<sup>22</sup> มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, แนวคิดและทฤษฎีทางรัฐธรรมนูญว่าด้วยรัฐ [ออนไลน์], 12 พฤษภาคม 2553. แหล่งที่มา [www.elearning.mfu.ac.th/mflu/1604101/chapter1/Lesson4.htm#7](http://www.elearning.mfu.ac.th/mflu/1604101/chapter1/Lesson4.htm#7)

<sup>23</sup> พงศทิธสถาน ชุมพล และคณะ, คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 64.

<sup>24</sup> ปัจจุบัน คำว่า “มลรัฐ” เป็นคำที่เลิกใช้แล้ว ดังที่ราชบัณฑิตยสถานให้เหตุผลว่า 1. คำว่า “รัฐ” มีความหมายสองประการ คือ ประการแรก หมายถึง รัฐชาติ (nation state) ซึ่งต้องมียุติธรรมประกอบ 4 ประการ คือ ดินแดน ประชากร รัฐบาล อำนาจอธิปไตย ประการที่สอง หมายถึง รัฐที่รวมกันเป็นสหพันธรัฐ (federation) หรือสมาพันธรัฐ (confederation) ซึ่งมีอำนาจอธิปไตย แบ่งปันกันระหว่างรัฐที่เป็นสมาชิกกับรัฐบาลกลาง ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ นั้นๆ ดังนั้น รัฐต่างๆของประเทศสหรัฐอเมริกาจึงมีสถานภาพคล้ายคลึงกับรัฐของประเทศที่มี ระบอบการปกครองเป็นสหพันธรัฐหรือสมาพันธรัฐอื่นๆทั่วโลก เพียงแต่อำนาจอธิปไตยของรัฐอาจ มีมากน้อยไม่เท่ากัน ขึ้นกับปรัชญาทางการเมืองการปกครองของแต่ละประเทศ 2. การใช้คำว่า “มลรัฐ” กับรัฐต่างๆของสหรัฐอเมริกา นั้น ไม่มีหลักฐานและเหตุผลเพียงพอว่าเหตุใดจึงใช้ “มลรัฐ” เฉพาะกับรัฐในสหรัฐอเมริกา ทั้งที่ประเทศอื่นๆที่มีการปกครองระบอบสหพันธรัฐหรือสมาพันธรัฐ ในปัจจุบันล้วนใช้คำว่า “รัฐ” ทั้งสิ้น อีกทั้งคำว่า “มลรัฐ” ก็ได้เก็บไว้ในพจนานุกรมฉบับราช บัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ทำให้ไม่สามารถชี้แจงตอบคำถามของบุคคลและหน่วยงานภายนอกที่ ได้ถามเหตุผลของการใช้คำว่า “มลรัฐ” เฉพาะกับสหรัฐอเมริกาได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวราชบัณฑิตยสถานจึงเห็นควรยกเลิกการใช้คำว่า “มลรัฐ” กับรัฐ ต่างๆของสหรัฐอเมริกา แล้วเปลี่ยนมาใช้คำว่า “รัฐ” แทน : ราชบัณฑิตยสถาน(2549).

รวมตัวกันเป็นสหพันธรัฐ ต้องมีขอบเขตอาณาบริเวณที่ชัดเจน และทั้งรัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่นต่างมีอำนาจโดยตรงจากรัฐธรรมนูญของตนเอง และเป็นอำนาจที่ไม่ก้าวก่ายซึ่งกันและกัน อีกทั้งการสร้างสมดุลระหว่างอำนาจระหว่างท้องถิ่นและรัฐบาลกลางเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น รัฐต่างๆที่มาวมตัวกันจึงมีอำนาจที่จะสามารถควบคุมดูแลประชาชนภายในรัฐของตน แต่หลักการสำคัญคืออำนาจนั้นต้องไม่ขัดกับความต้องการและสวัสดิภาพของชาติโดยส่วนรวม อำนาจหน้าที่ซึ่งแต่ละรัฐมีภายในรัฐของตนได้ เช่น การศึกษา การสาธารณสุข การแต่งงาน การหย่าร้าง การเก็บภาษีท้องถิ่น การควบคุมและการจัดการเลือกตั้ง ดังนั้น แม้ว่ารัฐสองรัฐจะอยู่ติดกันแต่อาจมีกฎหมายในเรื่องเดียวกันต่างกันก็ได้

การมีรัฐบาลรูปแบบสหพันธรัฐก็เพื่อจัดสรรอำนาจให้คนกลุ่มต่างๆ ภายในประเทศที่มีความเป็นอิสระในการตัดสินใจ และดำรงไว้ซึ่งแบบแผนความเชื่อ และวิถีชีวิตที่ตนต้องการโดยที่ไม่เป็นอุปสรรคต่อสวัสดิภาพ และความมั่นคงของชาติ โดยลักษณะที่สำคัญของสหพันธรัฐ ได้แก่

- 1) มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร (written constitution) เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ เนื่องจากทั้งรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นต่างต้องการหลักประกันที่มั่นคงจากรัฐธรรมนูญว่าสิทธิอำนาจของตนจะไม่ถูกลบล้าง
- 2) สถาบันนิติบัญญัติในระบบสหพันธรัฐโดยทั่วไปจะประกอบด้วยสองสภา สภาหนึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนทั่วประเทศ ส่วนอีกสภาหนึ่งทำหน้าที่แทนประชาชนในรัฐหรือรัฐบาลท้องถิ่น
- 3) รัฐบาลท้องถิ่นมีสิทธิที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ไข (amendment) รัฐธรรมนูญของรัฐบาลกลาง
- 4) ระบบสหพันธรัฐคำนึงถึงศักดิ์และสิทธิของรัฐสมาชิกในการมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองประเทศ

---

“พจนานุกรมชื่อภูมิศาสตร์สากล เล่ม 1 (อักษร A-L) ฉบับราชบัณฑิตยสถาน.” (กรุงเทพฯ: ราชบัณฑิตยสถาน), หน้า ค.

5) ระบบสหพันธรัฐมีรูปแบบรัฐบาลแบบกระจายอำนาจ (decentralized) ออกไปตามที่ต่างๆ และการรวมศูนย์อำนาจไม่อาจทำได้ นอกจากต้องล้มล้างโครงสร้าง และเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ

ตัวอย่างที่สำคัญของรัฐรวมที่มีความจำเป็นในการมีสภาที่สองเนื่องจากประวัติศาสตร์การก่อกำเนิดรัฐ นั่นคือ ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งถูกก่อตั้งโดยสิบสามอาณานิคมของอังกฤษ ซึ่งมีทำเลอยู่ตามฝั่งทะเลแอตแลนติก เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ. 1776 ชาวอเมริกันประกาศอิสรภาพ ซึ่งเป็นการอ้างสิทธิ์ในการกำหนดชะตาของตนเอง และการสร้างสหภาพความร่วมมือขึ้น แนวความคิดเรื่องการมีสองสภาของประเทศสหรัฐอเมริกาเกิดจากการประนีประนอมในการประชุมร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ณ เมืองฟิลาเดเฟีย ในปี ค.ศ. 1787 ซึ่งข้อเสนอในการมีสภาเดียวโดยเลือกตั้งจากพลเมืองในแต่ละรัฐตามสัดส่วนจำนวนประชากรนั้นไม่เป็นที่ยอมรับ เพราะรัฐขนาดเล็กซึ่งมีจำนวนประชากรน้อยกว่าย่อมเสียเปรียบรัฐขนาดใหญ่ ในที่สุดจึงมีการประนีประนอมให้มีสภาที่สองเป็นตัวแทนจากแต่ละรัฐเป็นจำนวนเท่ากัน ซึ่งการปรับใช้อนุสัญญาดังกล่าวมีผลให้รัฐต่าง ๆ กลายเป็นส่วนหนึ่งของสหพันธรัฐ และขึ้นตรงต่อรัฐบาลกลางที่มีอำนาจเด็ดขาด

นอกจากประเทศสหรัฐอเมริกาแล้ว รัฐรวมอื่นๆ เช่น ประเทศออสเตรเลีย ประเทศเยอรมัน และประเทศมาเลเซีย ต่างปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย ใช้รูปแบบสองสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยอาศัยมูลเหตุของการมีวุฒิสภาอันเป็นความจำเป็นโดยเฉพาะเนื่องมาจากประวัติศาสตร์การก่อกำเนิดรัฐเช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกา คือ เพื่อเป็นตัวแทนของรัฐต่างๆที่รวมตัวกันเป็นสหพันธรัฐ

### 2.2.1.2 รัฐเดี่ยว

รัฐเดี่ยว (unitary state) คือ รัฐที่มีศูนย์กลางในทางการเมืองและการปกครองรวมกันเป็นอันหนึ่งอันเดียว เป็นรัฐซึ่งมีเอกภาพไม่ได้แยกออกจากกัน มีการใช้อำนาจสูงสุดทั้งภายในและภายนอกโดยองค์กรเดียวกันทั่วดินแดนของรัฐ อำนาจสูงสุดในที่นี้ก็คือ อำนาจอธิปไตยอันได้แก่อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ ในรัฐเดี่ยวนั้นบุคคลทุกคนในประเทศจะอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของอำนาจแห่งเดียวกัน ทุกคนจะอยู่ในระบอบการปกครอง

เดียวกันและอยู่ใต้บทบัญญัติของกฎหมายอย่างเดียวกัน

ตัวอย่างของรัฐเดี่ยว เช่น ประเทศไทย ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศไอร์แลนด์ เป็นต้น รัฐเดียวนั้นไม่จำเป็นต้องตั้งอยู่บนผืนแผ่นดินเดียวกันและติดต่อกันไป ตัวอย่างเช่น ประเทศญี่ปุ่นและประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งมีลักษณะเป็นรัฐหมู่เกาะ หรืออาจประกอบด้วยดินแดนหลายดินแดนอยู่แยกห่างจากกัน โดยมีประเทศอื่นคั่นอยู่ก็ได้ ตัวอย่างเช่น ประเทศปากีสถานและประเทศตุรกี เป็นต้น<sup>24</sup>

จากการที่รัฐเดี่ยวมีลักษณะการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ มิได้เกิดจากการรวมตัวกันของรัฐต่างๆ รัฐเดี่ยวจึงมิได้มีความจำเป็นในการมีสภาที่สองเพื่อเป็นตัวแทนของรัฐต่างๆดังเช่นรัฐรวม ดังนั้น รัฐเดี่ยวบางรัฐจึงใช้ระบบสภาเดียว บางรัฐใช้ระบบสองสภา ซึ่งอาจอาศัยเหตุผลที่แตกต่างกันไป อย่างไรก็ตาม ปากฎว่ามีบางรัฐที่เคยใช้ระบบสองสภาได้เปลี่ยนมาใช้ระบบสภาเดียวในภายหลังโดยยกเลิกวุฒิสภาหรือสภาสูงไป เช่น ประเทศเดนมาร์ก ประเทศกรีซ ประเทศนิวซีแลนด์ ประเทศสวีเดน ประเทศอังกฤษ ประเทศตุรกี เป็นต้น ทั้งนี้โดยมีเหตุผลของการยกเลิกสภาที่สองที่แตกต่างกัน เช่น การที่สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งโดยฝ่ายบริหาร การมีกระบวนการที่ไม่ชอบธรรมตามระบอบประชาธิปไตย การไม่แสดงถึงการเป็นตัวแทนชนกลุ่มคนต่างเพศและต่างเชื้อชาติ การสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายเพื่อดำรงไว้ซึ่งสภาสูง การมีวาระการดำรงตำแหน่งในสภาที่ยาวนานหรือไม่จำกัดและการทำให้กระบวนการนิติบัญญัติล่าช้า เป็นต้น

ตัวอย่างที่สำคัญของรัฐเดี่ยวที่อาศัยเหตุผลหรือความจำเป็นทางประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของประเทศตนโดยเฉพาะเป็นตัวกำหนดให้ใช้รูปแบบสองสภาหรือสภาคู่ นั่นคือ ประเทศอังกฤษซึ่งเป็นประเทศแรกซึ่งเป็นต้นแบบของการใช้ระบบสองสภา โดยเหตุผลของการใช้ระบบสองสภาของประเทศอังกฤษนั้นเป็นเหตุผลทางประวัติศาสตร์โดยแท้ซึ่งมีวิวัฒนาการมายาวนานถึง 700 ปีเศษ กล่าวคือ ในระยะเริ่มแรกนั้นอังกฤษมีเพียงสภาเดียวซึ่งพบครั้งแรกในสมัยแองโกลแซกซอน ในรูปสภา Witan หรือชื่อเต็มว่า Witangemot เป็นสภาที่ปรึกษา

<sup>24</sup> พรชัย เลื่อนฉวี, กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2546), หน้า 32.

ของกษัตริย์ ประกอบด้วย<sup>25</sup> พระบรมวงศานุวงศ์ (athelings), ขุนนางชั้นสูง (nobility), พระราชาคณะ (bishops), ผู้นำท้องถิ่น (ealdorman) และพวกข้าราชการ (thanes, ministri regis) โดยสภา Witan นี้ได้อยู่ภายใต้ความครอบงำของกษัตริย์ ต่อมาในสมัยการยึดครองของพวกนอร์มัน (Norman) สภา Witan ได้แปรรูปมาเป็นมหาสภา (Great Council) โดยการก่อตั้งโดยพระเจ้าวิลเลียมที่ 1 ผู้สถาปนาระบบฟิวดัล (feudalism) ขึ้นบนเกาะอังกฤษโดยการจัดแบ่งที่ดินให้เป็นบำเหน็จรางวัลแก่ทหารและขุนนางเพื่อแลกเปลี่ยนกับความจงรักภักดีและการให้ความช่วยเหลือ เมื่อเกิดสงคราม มหาสภาจึงเป็นการผสมผสานประเพณีเก่าของแองโกลแซกซอนเข้ากับระบบฟิวดัล โดยมีสมาชิกประกอบด้วย ขุนนางที่ถือที่ดิน (Lords of Manor or Barons) และพระชั้นสูง (Archbishop, Bishop and Abbot) ทำหน้าที่เป็นศาลยุติธรรมและที่ปรึกษาของกษัตริย์ แต่กษัตริย์จะทำตามหรือไม่ก็ได้ จนกระทั่งสมัยพระเจ้าจอห์น (ค.ศ.1199-1216) ซึ่งไม่ให้ความสำคัญกับมหาสภา ทรงใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ส่วนตนจนก่อความเดือดร้อนแก่บรรดาขุนนาง ข้าราชการฝ่ายสงฆ์และประชาชนทั่วไป อีกทั้งยังก่อศัตรูกับฝรั่งเศสและทำทลายอำนาจพระสันตะปาปา เป็นผลให้อังกฤษอยู่ในวิกฤติการณ์ทางการเมืองทั้งภายในและนอกประเทศ เกิดความขัดแย้งระหว่างกษัตริย์กับขุนนางจนนำไปสู่ข้อตกลงที่เรียกว่ามหาบัตร (Magna Carta) ในปี ค.ศ.1215<sup>26</sup> ซึ่งเป็นการประกันสิทธิของขุนนางตามที่เคยมีในระบบฟิวดัลและจำกัดอำนาจกษัตริย์ โดยเฉพาะในเรื่องการเก็บภาษีนั้นจะเรียกเก็บได้ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากผู้เสียภาษี ต่อมาในสมัยพระเจ้าเฮนรีที่ 3 เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงกับมหาสภาซึ่งไม่ยอมให้พระเจ้าเฮนรีที่ 3 เรียกเก็บภาษีตามต้องการ จนเกิดเป็นสงครามระหว่างกษัตริย์และขุนนาง สุดท้ายฝ่ายขุนนางเป็นฝ่ายชนะ หัวหน้าของฝ่ายขุนนาง คือ ซิมมอน เดอ มงฟอร์ด (Simon de Montfort) ตั้งตัวเป็นผู้สำเร็จราชการแผ่นดินในปี ค.ศ.1264 และจัดประชุมมหาสภาเพื่อขอความยินยอมในการเก็บภาษี โดยในครั้งนี้นอกจากจะเรียกขุนนางและอัศวินแล้ว ยังกำหนดให้เมืองต่างๆอีก 21 เมืองส่งผู้แทนมาร่วมประชุมด้วยซึ่งเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ที่มีบุคคลสามัญร่วมประชุมในสภา โดยเมื่อมงฟอร์ดหมด

<sup>25</sup> สุรินทร์ สุทธิธรรมดำรง, “วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกรัฐสภา”, หน้า 10.

<sup>26</sup> สมบูรณ์ สุขสำราญ, การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2527), หน้า 2.

อำนาจลงมหาสภาก็กลับสู่รูปแบบเดิมโดยไม่มีผู้แทนเมืองมาร่วมประชุมอีก จนกระทั่งสมัยพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 1 ต้องการนำเงินไปใช้ทำสงครามจำนวนมากจึงกำหนดให้ตัวแทนเมืองมาร่วมประชุมอีก ซึ่งการประชุมครั้งนี้มีผู้ร่วมประชุมมากเป็นประวัติการณ์ นับเป็นมหาสภาที่ใหญ่ที่สุดจนได้รับการขนานนามว่า “รัฐสภา” ซึ่งรูปแบบการประชุมของพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 1 (The Model Parliament of Edward I) ถือเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญและได้พัฒนากลายเป็นรัฐสภาของประเทศอังกฤษอย่างช้าๆ ซึ่งการประชุมในครั้งนั้นเป็นการประชุมแบบสภาเดี่ยวแต่แยกกันลงมติโดยแบ่งออกเป็น 3 พวก คือ พวกพระกลุ่มหนึ่ง พวกขุนนางและอัศวินกลุ่มหนึ่ง และพวกตัวแทนของเมืองต่างๆซึ่งเป็นราษฎรสามัญอีกกลุ่มหนึ่ง ซึ่งต่อมาพวกพระและขุนนางเห็นว่าตนมีประโยชน์ได้เสียร่วมกันเพราะเป็นเจ้าของที่ดินรายใหญ่เหมือนกันจึงร่วมปรึกษาหารือกันเสมอ ส่วนอัศวินและผู้แทนเมืองต่างๆถือว่าตนเป็นผู้แทนของราษฎรจริงๆจึงปรึกษาหารือร่วมกัน ทำให้เกิดลักษณะ 2 สภาขึ้นและได้กลายเป็นหลักปฏิบัติสืบต่อมา โดยที่ประชุมของพระและขุนนางกลายเป็น “สภาขุนนาง” (House of Lords) ส่วนที่ประชุมของอัศวินและผู้แทนเมืองกลายเป็น “สภาสามัญ” (House of Commons) มาจนทุกวันนี้

จึงเห็นได้ว่าการมีสองสภาของประเทศอังกฤษนั้นเป็นผลมาจากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองทั้งสิ้น มิได้เกิดจากเหตุผลทางทฤษฎีแต่อย่างใด<sup>27</sup> อย่างไรก็ตาม แนวคิดระบบสองสภาของประเทศอังกฤษนั้นได้แพร่หลายไปยังประเทศต่างๆ ซึ่งได้เห็นถึงข้อดีและข้อเสียของการมีสองสภาและได้นำไปปรับใช้กับประเทศของตนจนระบบสองสภาแพร่หลายไปทั่วโลกมาจนทุกวันนี้

### 2.2.2 เหตุผลด้านอื่นๆ

นอกจากเหตุผลของการใช้ระบบสองสภานั้นเป็นเหตุผลทางประวัติศาสตร์โดยเฉพาะดังเช่นประวัติศาสตร์การก่อกำเนิดรัฐของรัฐธรรมนูญหรือประวัติศาสตร์ทางการเมืองการปกครองของอังกฤษแล้ว ปัจจุบันประเทศต่างๆในโลกได้นำระบบสองสภาไปปรับใช้กับประเทศของตน โดยอาศัยเหตุผลของการมีสภาที่สองที่แตกต่างกันไปตามสภาพการณ์ของแต่ละประเทศ ซึ่งสามารถจำแนกมูลเหตุหรือเหตุผลอื่นๆของการมีสภาที่สองในประเทศต่างๆได้ ดังนี้

<sup>27</sup> สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, หน้า 20-23.

### 2.2.2.1 เพื่อการคานอำนาจสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญของบางประเทศกำหนดให้ใช้ระบบสองสภา โดยอาจมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของสภาที่สองเพื่อเป็นการคานอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติด้วยกันเอง<sup>28</sup> เช่น การที่กฎหมายจะบัญญัติขึ้นใช้ได้ต่อเมื่อทั้งสองสภาให้ความเห็นชอบ สภาที่สองมีอำนาจเหนี่ยวรั้ง ยับยั้งร่างกฎหมายที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว หรือยืนยันร่างกฎหมายที่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบโดยอาศัยเสียงข้างมากเป็นพิเศษของสภาที่สอง การนำร่างกฎหมายที่สภาที่สองไม่เห็นชอบด้วยไปให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติว่าจะให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายหรือไม่ เป็นต้น ทั้งนี้ การกำหนดให้สภาที่สองมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวโดยต้องการให้สภาที่สองเป็นผู้ถ่วงดุลหรือคานอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรด้วยเหตุผลสองประการคือ เพื่อป้องกันระบบเผด็จการรัฐสภาและเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปโดยเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ ดังนี้

#### ก. ป้องกันระบบเผด็จการรัฐสภา

การมีสภาที่สองด้วยเหตุผลนี้ เนื่องจากเกรงว่าหากมีเพียงสภาเดียวแล้ว กรณีที่สมาชิกส่วนมากเป็นฝ่ายรัฐบาล จะทำให้รัฐบาลสามารถครอบงำรัฐสภาได้ทั้งหมด และอาจเกิดการใช้อำนาจเด็ดขาดในรัฐสภา หรือที่เรียกว่า “เผด็จการทางรัฐสภา” (parliament dictatorship) ซึ่งอาจก่อให้เกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบ อันกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้<sup>29</sup>

#### ข. ให้การปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปโดยเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ

การมีสภาที่สองเพื่อการคานอำนาจสภาผู้แทนราษฎรกรณีนี้ เนื่องจาก การที่ยังคงไม่ไว้วางใจว่าสภาผู้แทนราษฎรจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ อาจเนื่องจากความอ่อนประสบการณ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึง

<sup>28</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, เอกสารคำสอน วิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 104.

<sup>29</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 391.



จำเป็นต้องมีสภาที่สองทำหน้าที่เป็น “สภาพี่เลี้ยง” ให้กับสภาผู้แทนราษฎร โดยการเหนี่ยวรั้งหรือถ่วงอำนาจโดยการพิจารณายับยั้งร่างกฎหมาย หรือเสนอร่างกฎหมายได้เอง

โดยการจะสนองวัตถุประสงค์ข้อนี้ ควรจัดให้สมาชิกสภาที่สองมาจากการเลือกตั้ง โดยกำหนดคุณสมบัติด้านอายุและประสบการณ์ให้เหนือกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้เหมาะสมกับการเป็น “สภาพี่เลี้ยง” และสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยด้วย เนื่องจากตามวัตถุประสงค์ข้อนี้ สภาที่สองย่อมมีอำนาจหน้าที่เทียบเท่าหรือมากกว่าสภาผู้แทนราษฎร จึงจำเป็นต้องมีที่มาที่ชอบธรรม<sup>30</sup>

#### 2.2.2.2 เพื่อให้การตรวจสอบการออกกฎหมายรอบคอบยิ่งขึ้น

การมีสภาที่สองเพื่อตรวจสอบหรือทักท้วงการออกกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรให้รอบคอบยิ่งขึ้นนั้น เห็นได้ว่ามีลักษณะเสมือนการเป็น “สภาพี่เลี้ยง” อยู่แน่นอน เพียงแต่เป็นพี่เลี้ยงที่มีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาหรือทักท้วงเพื่อให้การออกกฎหมายมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยสภาที่สองจะเป็นผู้ท้วงติงให้สภาผู้แทนราษฎรคิดทบทวนอีกครั้งหนึ่ง (second thought) แต่เมื่อได้ทบทวนแล้วจะเห็นอย่างไรก็เป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น สภาที่สองไม่สามารถเหนี่ยวรั้งหรือหยุดยั้งได้ ดังนั้น สภาที่สองจึงเปรียบได้กับ “สภาที่ปรึกษา” นั้นเอง ไม่สามารถเสนอร่างกฎหมายได้

ตามวัตถุประสงค์นี้ สภาที่สองอาจจะมาจากการแต่งตั้งเพื่อให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติและอยู่ในตำแหน่งที่สามารถทำหน้าที่ดังกล่าวได้ เนื่องจากสภาที่สองตามวัตถุประสงค์ข้อนี้มีอำนาจน้อย<sup>31</sup>

#### 2.2.2.3 เพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลบางประเภทมีโอกาสทางการเมือง

กรณีนี้ สภาที่สองจะเป็นเวทีของกลุ่มคนบางอาชีพ หรือบางตำแหน่งที่มีอำนาจและอิทธิพลทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ซึ่งในทางรัฐศาสตร์และสังคมวิทยา เรียกว่า กลุ่มผลประโยชน์ (interest group) กลุ่มพลัง (power group) หรือกลุ่มอิทธิพล (pressure group) ซึ่งกลุ่มคนเหล่านี้มีอิทธิพลในการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือขัดขวางการเปลี่ยนแปลง

<sup>30</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 392.

<sup>31</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 393.

ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองได้ ซึ่งกลุ่มที่มีบทบาทในประเทศต่างๆ เช่น กลุ่มทหาร กลุ่มพ่อค้า กลุ่มนักธุรกิจ นักอุตสาหกรรม นายธนาคาร กลุ่มปัญญาชน ครูอาจารย์ นักคิด นักเขียน นักพูด กลุ่มแรงงานกรรมกร เกษตรกร กลุ่มวิชาชีพแพทย์ ทนายความ วิศวกร สื่อมวลชน เป็นต้น การมีสภาขุนนางในอังกฤษนั้นนอกจากอาศัยเหตุผลทางประวัติศาสตร์แล้ว ก็อาศัยเหตุผลกรณีนี้ประกอบด้วยเช่นกัน

กรณีนี้ สภาที่สองต้องได้มาโดยการแต่งตั้ง หากได้มาโดยเลือกตั้งย่อมไม่สามารถได้สมาชิกสภาที่สองที่มาจากหลากหลายและเป็น “ผู้แทน” กลุ่มดังกล่าวได้อย่างแท้จริง โดยย่อมจะต้องจำกัดอำนาจให้น้อยกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง<sup>32</sup>

#### 2.2.2.4 เพื่อเป็นตัวแทนของท้องถิ่น

เนื่องจากในบางประเทศมีอาณาเขตที่กว้างใหญ่ เช่น ประเทศฝรั่งเศส จึงจำเป็นต้องมีสภาที่สองเพื่อให้ท้องถิ่นต่างๆ มีตัวแทนของตนหรืออีกนัยหนึ่งคือการมีสภาที่สองเพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนของท้องถิ่นนั่นเอง<sup>33</sup>

อย่างไรก็ตาม นอกจากเหตุผลทั้งสี่ประการข้างต้นแล้ว ในบางกรณีสภาที่สองอาจมาจากการแต่งตั้งเพื่อให้กลายเป็นฐานอำนาจของฝ่ายรัฐบาลในรัฐสภา โดยสมาชิกสภานี้มักพัฒนามาจากคณะบุคคลที่ก่อการปฏิวัติรัฐประหารหรือร่วมสถาปนากองการปกครองใหม่และมีส่วนในการร่างรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภาที่สองในกรณีเช่นนี้ต้องประทับประคองรัฐบาลซึ่งมักมาจากการแต่งตั้งหรือสถาปนาขึ้นเช่นเดียวกันให้บริหารงานตามนโยบายที่บุคคลเหล่านี้มีส่วนรู้เห็นอยู่ด้วยต่อไป มิให้ระบอบการปกครองหรือรูปแบบรัฐบาลที่ตนมีส่วนสร้างมาล้มลงเสียแต่แรก สภาที่สองในลักษณะนี้จึงมีอำนาจมากเท่ากับหรืออาจมากกว่าสภาผู้แทนราษฎร โดยสภาที่สองเช่นนี้จะมีอยู่ตลอดไปไม่ได้เนื่องจากขัดกับระบอบประชาธิปไตย แต่ควรผ่อนหรือค่อยๆ ลดอำนาจลงตามกาลเวลาและสถานการณ์ที่เหมาะสมและยังคงรักษาส่วนสำคัญอื่นๆ ของระบอบอยู่ได้ ซึ่งเมื่อ

<sup>32</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 394.

<sup>33</sup> เรื่องเดียวกัน.

ถึงจุดหนึ่งสถานะนี้จะต้องยกเลิกหรือสลายตัวไปเป็นสถานะที่สองตามเหตุผลอื่นๆหรือวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งข้างต้นต่อไป<sup>34</sup>

กล่าวโดยสรุป จากทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการเป็นผู้แทนปวงชนและแนวคิดของการมีระบบวุฒิสภานั้น เห็นได้จากรูปแบบของรัฐและประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองที่แตกต่างกัน รวมถึงความจำเป็นทางกลไกที่แตกต่างกันของแต่ละประเทศ จึงทำให้มูลเหตุของการกำหนดให้มีวุฒิสภาซึ่งเป็นสถานะที่สองในประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภาแบบสองสภานั้นแตกต่างกันไป กล่าวคือ ในประเทศซึ่งเป็นรัฐรวม เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศเยอรมัน ย่อมมีความจำเป็นในการมีวุฒิสภาเพื่อเป็นตัวแทนของรัฐต่างๆภายในประเทศ ส่วนประเทศอังกฤษซึ่งเป็นประเทศแรกที่ใช้ระบบสองสภานั้นก็เนื่องมาจากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของประเทศตนโดยเฉพาะ นอกจากนี้ ในรัฐเดี่ยวอื่นๆที่มิได้มีความจำเป็นข้างต้น บางประเทศก็ได้รับเอาระบบสองสภาไปใช้ด้วยเหตุผลและประโยชน์ทางกลไกที่แตกต่างกันไป เช่น เพื่อการคานอำนาจสภาผู้แทนราษฎร เพื่อความรอบคอบในการออกกฎหมาย เพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลบางกลุ่มได้มีโอกาสทางการเมืองหรือเพื่อเป็นตัวแทนของท้องถิ่น เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม วุฒิสภาหรือสถานะที่สองเป็นส่วนหนึ่งของระบบรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติตามหลักการแบ่งแยกอำนาจและองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในระบบประชาธิปไตย ดังนั้น โดยหลักการแล้ว วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา นอกจากจะต้องสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่แล้วยังต้องมีความชอบด้วยหลักการปกครองในระบบประชาธิปไตยโดยการเคารพต่อสิทธิของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยด้วย ซึ่งในส่วนของรูปแบบวิธีการได้มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในต่างประเทศนั้น ผู้เขียนจะได้กล่าวถึงรายละเอียดของวุฒิสภาในประเทศต่างๆในบทต่อไป

---

<sup>34</sup> รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัย “ยุทธศาสตร์การฟื้นฟูประเทศไทยเพื่อสร้างความเข้มแข็งของสังคมไทย” เรื่องการปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา, หน้า 31-32.

### บทที่ 3

## อำนาจหน้าที่และรูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศ

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 2 ถึงทฤษฎีและแนวคิดของการมีระบบวุฒิสภา ว่าในประเทศต่างๆที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยใช้รูปแบบรัฐสภาแบบสองสภา (bicameral system) อันประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภานั้น ต่างมีมูลเหตุและความจำเป็นของการกำหนดให้มีวุฒิสภาที่แตกต่างกัน โดยหากพิจารณาจากรูปแบบของรัฐแล้วจะเห็นได้ว่าความแตกต่างในรูปแบบของรัฐและวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์สังคมและการเมือง นอกจากจะทำให้มูลเหตุของการมีวุฒิสภาของรัฐเดี่ยวและรัฐรวมต่างกันแล้ว แต่ละรัฐยังมีกระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาที่ต่างกันด้วย ซึ่งจากความแตกต่างดังกล่าวในหลายประการของแต่ละประเทศนั้น ผู้เขียนได้สังเกตเห็นถึงความสำคัญของการศึกษามูลเหตุ ความเป็นมา วิธีการได้มาและอำนาจหน้าที่ของสภาที่สองหรือวุฒิสภาในประเทศต่างๆเพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบและปรับใช้กับประเทศไทย โดยผู้เขียนได้ทำการศึกษาระบบวุฒิสภาของประเทศต่างๆทั้งประเทศที่เป็นรัฐรวมและรัฐเดี่ยว ซึ่งล้วนแต่เป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยมีความเป็นมา อำนาจหน้าที่ และกระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่แตกต่างกัน โดยมีรายละเอียดดังนี้

#### 3.1 รัฐรวม

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 2 ถึงมูลเหตุและความจำเป็นในการมีวุฒิสภาของรัฐรวม เนื่องจากความจำเป็นในการเป็นตัวแทนของแต่ละรัฐที่มารวมตัวกัน อย่างไรก็ตาม ในส่วนของวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของรัฐรวมนั้น แต่ละประเทศอาจมีความแตกต่างกัน เช่น ประเทศเยอรมัน ได้มาโดยการแต่งตั้งเพื่อเป็นตัวแทนจากรัฐต่างๆ จำนวน 16 รัฐ ประเทศมาเลเซีย ได้มา

โดยรูปแบบผสมระหว่างการเลือกตั้งโดยอ้อมและการแต่งตั้ง<sup>1</sup> เพื่อเป็นตัวแทนแต่ละรัฐและกลุ่มต่างๆของสังคม ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลีย ได้มาโดยการเลือกตั้งโดยตรง ซึ่งผู้เขียนได้เลือกทำการศึกษาประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลียเพื่อแสดงถึงตัวอย่างของรัฐรวมซึ่งมีสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากแต่ละรัฐเป็นจำนวนเท่ากัน และศึกษาประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเพื่อแสดงถึงตัวอย่างของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากกาเลือกตั้งจากแต่ละรัฐ โดยมีจำนวนไม่เท่ากันขึ้นกับจำนวนประชากร ดังต่อไปนี้

### 3.1.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาได้ชื่อว่าเป็นประเทศมหาอำนาจของโลกทั้งในด้านเศรษฐกิจและการเมืองการปกครอง แม้จะเป็นประเทศที่เพิ่งก่อตั้งขึ้นได้เพียง 200 ปีเศษก็ตาม แต่รูปแบบการเมืองการปกครองก็ได้กลายมาเป็นต้นแบบให้หลายประเทศนำไปศึกษาและปรับใช้ ดังนั้น “วุฒิสภา” ในฐานะสถาบันทางการเมืองที่สำคัญสถาบันหนึ่งของสหรัฐอเมริกา จึงเป็นสิ่งที่มีความน่าสนใจและควรแก่การศึกษา โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 3.1.1.1 ความเป็นมา

ก่อนการประกาศเอกราชในปี ค.ศ.1776 นั้น รัฐต่างๆในทวีปอเมริกาเหนือมีฐานะเป็นเพียงอาณานิคม (colony) ของอังกฤษ เกิดความขัดแย้งระหว่างอาณานิคมในอเมริกาเหนือกับอังกฤษตลอดช่วงศตวรรษที่ 17-18 โดยมีสาเหตุมาจากการที่รัฐบาลอังกฤษต้องการมีอำนาจควบคุมการจัดเก็บภาษี แต่ชาวอาณานิคมส่วนมากเห็นว่าการจัดเก็บภาษีไม่ใช่อำนาจของรัฐบาลอังกฤษแต่เป็นอำนาจของสภาอาณานิคมเท่านั้น ในปี ค.ศ. 1774 อาณานิคมได้จัดให้มีการ

<sup>1</sup> ประเทศมาเลเซียมีสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 69 คน มาจากการเลือกตั้งโดยสภานิติบัญญัติของรัฐ รัฐละ 2 คน และมาจากการแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี 2 คน เพื่อเป็นตัวแทนเขตปกครองพิเศษกัวลาลัมเปอร์ และสมเด็จพระราชาธิบดีแต่งตั้ง 1 คน จากเขตปกครองพิเศษลาบวน ส่วนอีก 40 คน นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคลในกลุ่มต่างๆของสังคม; โปรดดู รศ.สีดา สอนศรี และคณะ, การเลือกตั้งในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้: ศึกษาเฉพาะประเทศอินโดนีเซีย มาเลเซียและไทย (กรุงเทพฯ:โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) 2547 หน้า 270.

ประชุมสภาของเกรสของอาณานิคม (The Continental Congress) โดยมีคณะผู้แทนจากอาณานิคมต่างๆยกเว้นจอร์เจียเข้าร่วม ที่ประชุมมีมติว่าแต่ละอาณานิคมมีสิทธิที่จะปกครองตนเองไม่อยู่ภายใต้การปกครองของอังกฤษต่อไป ต่อมาในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1776 สภาของเกรสของอาณานิคมมีมติให้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้น 2 ชุดเพื่อเตรียมคำประกาศอิสรภาพ และเพื่อเตรียมบทบัญญัติของสมาพันธ์ (Article of Confederation) หรือรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐ (United Colonies) ต่อมาในวันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ. 1776 สภาของเกรสของอาณานิคมได้มีมติให้รับคำประกาศอิสรภาพที่ร่างขึ้นโดยโทมัส เจฟเฟอร์สัน (Thomas Jefferson) อย่างเป็นทางการ ร่างบัญญัติของสมาพันธ์ได้ถูกเสนอต่อสภาของเกรสของอาณานิคมเพื่อให้รัฐต่างๆให้สัตยาบัน จนกระทั่งต่อมาในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1781 ได้รับการรับรองจนครบทุกรัฐ อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติดังกล่าวมีข้อบกพร่องบางประการ ดังนั้น ในปี ค.ศ. 1786 ตัวแทนจาก 5 รัฐ ได้ประชุมร่วมกันและเห็นพ้องต้องกันว่า ควรที่จะให้ทั้ง 13 รัฐได้มาประชุมร่วมกันและหาทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ในที่สุดจึงมีการประชุมที่เรียกว่า The Constitutional Convention ในปี ค.ศ. 1787 ซึ่งสมาชิกทั้งหมดต่างลงความเห็นว่าเป็นต้องยกเลิกบทบัญญัติของสมาพันธ์แล้วจัดการร่างรัฐธรรมนูญขึ้น โดยในการร่างรัฐธรรมนูญนั้น ที่ประชุมร่างรัฐธรรมนูญต้องการให้อำนาจของรัฐบาลกลางมีมากกว่าอำนาจของรัฐบาลของรัฐสมาชิกต่างๆ ซึ่งได้มีการอภิปรายในกรณีดังกล่าว โดยเฉพาะกรณีสิทธิของแต่ละรัฐที่จะส่งตัวแทนเข้าร่วมในรัฐสภา ซึ่งที่ประชุมได้มีการเสนอแนวคิด 2 รูปแบบ คือ<sup>2</sup>

1) The Virginia Plan เสนอโดย Edmund Randolph ผู้ว่าการรัฐเวอร์จิเนียในฐานะที่เป็นตัวแทนจากรัฐเวอร์จิเนีย ได้เสนอให้มีรัฐสภาแบบสองสภา คือ สภาสูงและสภาล่าง โดยสภาล่างจะมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนของรัฐต่างๆ ส่วนสภาสูงนั้นจะได้รับเลือกจากสมาชิกสภาล่างอีกทีหนึ่ง ทั้งนี้ จำนวนสมาชิกของรัฐสภาให้เป็นไปตามสัดส่วนจำนวนประชากรของแต่ละรัฐ

<sup>2</sup> Ronald E. Pynn, *American Politics Changing Expectations* (Newyork : D.Van Nostrand Company, 1981), pp. 50-51, อ้างใน สุรินทร์ สุทธิธรรมดำรง, “วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา,” หน้า 30-31.

2) The New Jersey Plan เสนอโดย William Paterson ผู้แทนจากรัฐนิวเจอร์ซีย์ ซึ่งเสนอให้รัฐสภา มีเพียงสภาเดียวและมีสมาชิกที่มาจากรัฐต่างๆ ในจำนวนเท่าๆกัน รัฐสภา มีอำนาจออกกฎหมาย เก็บภาษี วางหลักทรัพย์ทางการค้า และบังคับให้รัฐต่างๆ ปฏิบัติตามกฎหมายที่รัฐสภาออก

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่ารัฐสมาชิกที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่และมีประชากรจำนวนมาก ย่อมต้องการให้รัฐธรรมนูญ กำหนดจำนวนผู้แทนของแต่ละรัฐในสภาของเกรส โดยขึ้นกับจำนวนของประชากรในแต่ละรัฐเป็นหลัก ซึ่งแน่นอนว่ารัฐใหญ่ย่อมจะมีจำนวนผู้แทนในสภาของเกรสมากกว่ารัฐเล็ก ทำให้รัฐเล็กเสียเปรียบในการลงมติเรื่องต่างๆ ในสภา ดังนั้น รัฐเล็กที่มีพื้นที่น้อยและประชากรไม่มาก ย่อมต้องการให้สภาของเกรส มีจำนวนผู้แทนแต่ละรัฐในสัดส่วนเท่าเทียมกัน เพื่อแก้ปัญหา นี้ จึงเกิดการประนีประนอมขึ้น โดยให้สภาของเกรส หรือรัฐสภา ประกอบด้วย 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) สมาชิกประกอบด้วยผู้แทนจากรัฐต่างๆ จำนวนไม่เท่ากัน ขึ้นกับจำนวนประชากรภายในรัฐเป็นตัวกำหนดจำนวนผู้แทน และวุฒิสภา (Senate) สมาชิกประกอบด้วยผู้แทนจากแต่ละรัฐ รัฐละ 2 คน เท่าเทียมกันทุกรัฐโดยไม่คำนึงถึงจำนวนประชากร

### 3.1.1.2 อำนาจหน้าที่

อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาสหรัฐอเมริกาแบ่งเป็นด้านต่างๆ ดังนี้<sup>3</sup>

#### ก. ด้านนิติบัญญัติ (legislative functions)

วุฒิสภาของสหรัฐอเมริกา มีอำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติเช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎรในฐานะของรัฐสภา ดังนี้

<sup>3</sup> เกียรติภูมิ นิลสุข, “ปัญหาของสถาบันการเมือง: ศักยภาพของรัฐสภาที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), หน้า 84-86.

(1) อำนาจในการกำหนดและเก็บภาษีอากร ภาษีศุลกากรและอากรสรรพสามิต วางระเบียบควบคุมการพาณิชย์กับต่างประเทศและระหว่างรัฐทั้งหลาย ออกกฎหมายทุกชนิดที่จำเป็นและเหมาะสมในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่พึงปวงตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

(2) อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การริเริ่มแก้ไขรัฐธรรมนูญมีได้ทั้งจากรัฐสภาของสหรัฐหรือรัฐสภาของรัฐสมาชิก โดยในกรณีที่รัฐสภาของสหรัฐเป็นผู้ริเริ่มแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาด้วยคะแนนเสียงข้างมากถึง 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกแต่ละสภา อย่างไรก็ตาม ร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมจะมีผลใช้บังคับก็ต่อเมื่อได้รับการให้สัตยาบันด้วยคะแนนเสียง 3 ใน 4 ของรัฐสมาชิก

ข. ด้านการให้ความเห็นชอบ การเลือกหรือแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งระดับสูง ได้แก่

(1) ในกรณีที่ตำแหน่งรองประธานาธิบดีว่างลง ให้ประธานาธิบดีเลือกรองประธานาธิบดีขึ้นคนหนึ่งเสนอต่อรัฐสภา เมื่อรัฐสภาลงคะแนนเสียงข้างมากอนุมัติ จึงให้ดำรงตำแหน่งได้

(2) ในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของสหพันธรัฐ ประธานาธิบดีต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ชั้นสูงของรัฐ เช่น ตำแหน่งผู้พิพากษาศาลสูง เอกอัครราชทูต เป็นต้น

ค. ด้านการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงของสหรัฐ (impeachment)

เมื่อปรากฏว่าประธานาธิบดีหรือเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงกระทำผิดหรือประพฤติตนไม่เหมาะสม สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจฟ้องร้องต่อวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภาตัดสินลงโทษด้วยการถอดถอนให้พ้นจากตำแหน่ง โดยจะต้องใช้คะแนนเสียง 2 ใน 3 ของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเหตุที่อาจยื่นเรื่องถอดถอนได้นั้น มีดังต่อไปนี้

(1) การเป็นขบถหรือไม่จงรักภักดีต่อประเทศชาติ (treason)



- (2) การรับสินบน (bribery)
- (3) การประกอบอาชญากรรมร้ายแรง (high Crime)
- (4) การกระทำผิดทางอาญาที่ไม่เกี่ยวกับชีวิตร่างกาย (misdemeanors)

ง. ด้านการให้ความเห็นชอบหรือให้สัตยาบัน

อำนาจในการให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ถึงแม้ว่าสนธิสัญญาจะลงนามโดยประธานาธิบดี แต่จะต้องได้รับการให้สัตยาบันจากวุฒิสภาด้วยคะแนนเสียง 2 ใน 3

### 3.1.1.3 คุณสมบัติ

รัฐธรรมนูญแห่งประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภา(senator) ไว้ให้เหมือนกันทุกรัฐ ดังนี้<sup>4</sup>

- ก. ต้องมีอายุครบ 30 ปีบริบูรณ์ในขณะสมัครรับเลือกตั้ง
  - ข. ไม่จำเป็นต้องเป็นคนสัญชาติอเมริกันโดยกำเนิดแต่จะต้องเป็นพลเมืองแห่งสหรัฐอเมริกามาแล้วอย่างน้อย 9 ปี
  - ค. ต้องเป็นผู้มีภูมิลำเนาอยู่ในรัฐที่ตนสมัครรับเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 90 วันก่อนวันเลือกตั้ง
  - ง. บุคคลที่เป็นข้าราชการประจำสังกัดหน่วยงานของรัฐใดๆก็ตามจะสมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภาไม่ได้
- กรณีมีปัญหาในประเด็นเกี่ยวกับคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาว่าครบถ้วนถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น อยู่ในอำนาจตัดสินของวุฒิสภา โดยวุฒิสภาจะ

<sup>4</sup> พงษ์ศานต์ พันธุลาก, การเมืองสหรัฐอเมริกา, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2521), หน้า 60-64. อ้างใน เกียรติภูมิ นิลสุข, “ปัญหาของสถาบันการเมือง: ศึกษากรณีวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของไทย,” หน้า 84.

เป็นองค์กรที่มีอำนาจตัดสินว่าจะรับบุคคลเข้าเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือไม่ ซึ่งจะต้องได้เสียงข้างมาก กรณีนี้จึงเป็นการใช้อำนาจในฐานะ“ผู้ตัดสินการเลือกตั้ง”

#### 3.1.1.4 องค์ประกอบและวิธีการได้มา

รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาได้กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมาจากแต่ละรัฐที่รวมตัวกัน รัฐละ 2 คน วุฒิสภาจึงประกอบด้วยสมาชิกทั้งสิ้น 100 คน จากทั้งหมด 50 รัฐ

ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับที่ 17 ในปี ค.ศ.1913 สมาชิกวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกาได้มาโดยสภานิติบัญญัติของแต่ละรัฐเป็นผู้เลือก ซึ่งสภานิติบัญญัติของแต่ละรัฐจะทำการเลือกสมาชิกวุฒิสภาตามวิธีการที่เห็นสมควร การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยสภานิติบัญญัติของแต่ละรัฐนั้น แม้จะมีรัฐสภาวางระเบียบและคอยควบคุมอยู่ก็ตาม แต่ยังไม่ปรากฏผลเป็นที่พอใจ ทั้งนี้ เพราะว่าการที่บุคคลที่มีอิทธิพลทางการเมืองและบริษัทการค้าใหญ่ๆ มักควบคุมการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในสภานิติบัญญัติของแต่ละรัฐอยู่มาก ในที่สุดรัฐสภาก็ได้มีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับที่ 17 โดยกำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจากแต่ละรัฐมีจำนวนรัฐละ 2 คน ซึ่งประชาชนแห่งรัฐนั้นเลือกตั้งให้อยู่ในตำแหน่งคราวละ 6 ปี ให้สมาชิกวุฒิสภาแต่ละคนมีคะแนนเสียงหนึ่งคะแนน ซึ่งในปี ค.ศ.1913 จึงได้รับการรับรองโดยรัฐสมาชิกต่างๆจนครบ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้ทำให้ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งโดยตรง โดยในทางปฏิบัติผู้ที่ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาจะต้องเป็นผู้ได้รับเลือกจากที่ประชุมของแต่ละพรรคก่อนที่เรียกว่า Convention หรือมีการเลือกตั้งหยั่งเสียง(Primary) ก่อน จากนั้นจึงนำรายชื่อที่ได้รับการหยั่งเสียงแล้วส่งเข้าสมัครชิงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาของแต่ละรัฐ<sup>5</sup>

<sup>5</sup> เกียรติภูมิ นิลสุข, “ปัญหาของสถาบันการเมือง:ศึกษากรณีวุฒิสภาที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของไทย,” หน้า 85.

สำหรับการดำรงตำแหน่งนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีวาระ 6 ปี โดยในรัฐธรรมนูญมาตรา 1 อนุมาตรา 3<sup>6</sup> ได้กำหนดให้แบ่งจำนวนสมาชิกวุฒิสภาออกเป็น 3 กลุ่ม กลุ่มละเท่าๆกันเท่าที่จะทำได้ และให้ตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาในกลุ่มที่หนึ่งว่างลงเมื่อสิ้นปีที่สอง กลุ่มที่สองว่างลงเมื่อสิ้นปีที่สี่ และกลุ่มที่สามว่างลงเมื่อสิ้นปีที่หก กล่าวคือ ในทุกๆ 2 ปี ตำแหน่งวุฒิสภาจำนวนหนึ่งในสามของสมาชิกทั้งหมดจะว่างลง และจะต้องทำการเลือกตั้งใหม่ ลักษณะเช่นนี้ทำให้วุฒิสภาของสหรัฐอเมริกามีความต่อเนื่อง เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภามีได้หมดวาระลงพร้อมกันทั้งหมด การที่วุฒิสภาของสหรัฐอเมริกามีวาระดำรงตำแหน่งที่ยาวนานกว่าสภาผู้แทนราษฎรทำให้วุฒิสภามีบทบาทในการเสริมสร้างความมั่นคง โดยการผ่อนสั้นผ่อนยาวและมองการณ์ไกลซึ่งเป็นคุณสมบัติที่ไม่อาจคาดหมายได้ในสภาผู้แทนราษฎร<sup>7</sup>

### 3.1.2 ประเทศออสเตรเลีย

ออสเตรเลีย (Australia) หรือเครือรัฐออสเตรเลีย (Commonwealth of Australia) ปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา โดยมีรูปแบบรัฐบาลเป็นสหพันธรัฐ (federal government) จัดทำภารกิจในระดับชาติ และรองลงมาคือการปกครองระดับรัฐ (state) ซึ่งมีอยู่

<sup>6</sup> Article 1 Section 3 of the United States Constitution : The Senate

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

<sup>7</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ(กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), หน้า 77.

ทั้งสิ้น 6 รัฐ และ 2 ดินแดน<sup>8</sup> โดยประเทศออสเตรเลียนั้นเป็นประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มั่นคง เป็นผู้บุกเบิกสิทธิการออกเสียงเลือกตั้งของผู้หญิงและการลงคะแนนลับ ระบอบการปกครองเป็นการผสมผสานของประชาธิปไตยเสรีนิยมของสหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกา แต่ยังคงลักษณะเฉพาะตัวแบบออสเตรเลีย<sup>9</sup> ประมุขแห่งรัฐออสเตรเลีย คือ สมเด็จพระราชินีแห่งออสเตรเลีย ปัจจุบันคือ สมเด็จพระบรมราชินีนาถอลิซาเบธที่ 2<sup>10</sup> ใช้โครงสร้างรัฐสภาแบบสองสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร (The House of Representatives) และวุฒิสภา (The Senate) เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของรัฐต่างๆ ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดดังต่อไปนี้

### 3.1.2.1 ความเป็นมา

ความเป็นมาของประเทศออสเตรเลียนั้น เริ่มจากการที่ชาวอังกฤษได้เข้ามาตั้งอาณานิคมครั้งแรกในรัฐนิวเซาท์เวลส์ ในปี ค.ศ. 1788 โดยต่อมาในปี ค.ศ. 1901 อาณานิคมในออสเตรเลียได้รวมตัวกันเป็นสหพันธรัฐ ใช้ชื่อว่า เครือรัฐออสเตรเลีย (Commonwealth of Australia) อันประกอบด้วย รัฐนิวเซาท์เวลส์ รัฐวิกตอเรีย รัฐควีนส์แลนด์ รัฐเซาท์ออสเตรเลีย รัฐเวสเทิร์นออสเตรเลีย และรัฐแทสมเนีย รวม 6 รัฐเข้าอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญเดียว โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีรัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสภาสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งวุฒิสภานั้นถือเป็นตัวแทนของแต่ละรัฐที่มาวมตัวกัน เพื่อแสดงถึงการให้ความสำคัญและความเสมอภาคของทุกรัฐ ทั้งนี้ เนื่องจากออสเตรเลียได้รับอิทธิพลทางแนวความคิดในด้านรัฐธรรมนูญ

<sup>8</sup> ประเทศออสเตรเลียแบ่งออกเป็น 6 รัฐ ได้แก่ นิวเซาท์เวลส์ ควีนส์แลนด์ เซาท์ออสเตรเลีย แทสมาเนีย วิกตอเรีย เวสเทิร์นออสเตรเลีย และ 2 อาณาเขต คือ เขตภาคเหนือ (Northern Territory) และเขตนครหลวง (Australian Capital Region)

<sup>9</sup> สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, **ระบบรัฐสภาเครือรัฐออสเตรเลีย**[ออนไลน์], 12 พฤษภาคม 2553. แหล่งที่มา [http://www.senate.go.th/index-of-parliament/pages/index\\_australia.html](http://www.senate.go.th/index-of-parliament/pages/index_australia.html)

<sup>10</sup> พระอิสริยยศในออสเตรเลีย คือ Elizabeth the Second, by the Grace of God Queen of Australia and Her other Realms and Territories, Head of the Commonwealth

และแนวปรัชญาการปกครองประเทศจากสหรัฐอเมริกา เพราะมีวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์คล้ายกัน ทั้งยังได้นำธรรมเนียมประเพณีการปกครองแบบอังกฤษมาใช้ในสภาทั้งสองด้วย เพราะเป็นส่วนหนึ่งของเครือจักรภพ

### 3.1.2.2 อำนาจหน้าที่

อำนาจหน้าที่หลักของวุฒิสภา คือ ด้านนิติบัญญัติ ซึ่งถือเป็นการประกันว่าการตัดสินใจในด้านนิติบัญญัติไม่ได้กระทำแต่เพียงตัวแทนจากรัฐซึ่งมีประชากรอยู่มาก นอกจากนี้ วุฒิสภายังมีหน้าที่ที่สำคัญยิ่งในการตรวจสอบรัฐบาล โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้<sup>11</sup>

#### ก. ด้านนิติบัญญัติ

(1) ถ่วงดุลอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนในแต่ละรัฐ มีอำนาจหน้าที่เกือบเท่าเทียมสภาผู้แทนราษฎร คือ สามารถเสนอร่างกฎหมายได้ ยกเว้นในเรื่องเกี่ยวกับการเงินซึ่งจะกระทำได้เพียงส่งร่างคืน หรือขอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเท่านั้น

(2) ทำหน้าที่เป็นสภาที่ตรวจสอบ และให้ความเห็นเพิ่มเติมในงานด้านนิติบัญญัติ หรือการเสนอร่างกฎหมายที่มาจากสภาผู้แทนราษฎร เพื่อการพิจารณาร่างกฎหมายที่รอบคอบและเหมาะสม และเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นผ่านทางสมาชิกวุฒิสภา หรือไม่ผ่านร่างกฎหมายหากมีความเห็นแย้ง หรืออาจจะแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมาย พัฒนาการของระบบกรรมวิธีการของวุฒิสภาช่วยให้เกิดช่องทางสื่อสารที่เป็นทางการระหว่างวุฒิสภาและประชาชนหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องผ่านคณะกรรมการ

<sup>11</sup> สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ระบบรัฐสภาเครือรัฐออสเตรเลีย[ออนไลน์].

(3) ปกป้องผลประโยชน์ประชาชน หากรัฐบาลมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรและต้องการเสนอมาตรการหรือร่างกฎหมายที่เข้มงวดเกินไป ซึ่งไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชน วุฒิสภาสามารถพิจารณากลับกรองร่างกฎหมายดังกล่าว โดยคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดต่อประชาชนอย่างแท้จริง

(4) ตรวจสอบและพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับการเงิน โดยคณะกรรมการพิจารณาการพิจารณางบประมาณ

(5) เสนอร่างกฎหมายที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเงินที่วุฒิสภาเห็นเหมาะสม แสดงให้เห็นว่าในระบบรัฐสภาเปิดโอกาสในการพิจารณาประเด็นปัญหาต่าง ๆ และผลักดันกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งไม่ได้จำกัดอยู่เพียงฝ่ายรัฐบาลที่บริหารประเทศเท่านั้น

#### ข. ด้านการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน

(1) ตรวจสอบการใช้อำนาจในการออกกฎหมายของฝ่ายบริหารไม่ว่าจะเป็นสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาอาจยับยั้งการออกกฎระเบียบต่าง ๆ ของรัฐบาลได้นอกจากนี้ วุฒิสภาเพียงสภาเดียวก็สามารถยับยั้งร่างกฎหมายต่าง ๆ ได้ วุฒิสภาจึงมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(2) ปกป้องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนซึ่งอาจถูกลิดรอนได้จากร่างกฎหมายของรัฐบาล และดำเนินนโยบายต่าง ๆ โดยการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอมา และสอบถามประเด็นปัญหาผ่านคณะกรรมการว่าด้วยข้อบังคับและการรักษาระเบียบการประชุม (Committee on Regulations and Ordinances)

(3) ถ้าวุฒิสภามีประเด็นข้อสงสัยต่าง ๆ ในการบริหารประเทศ รัฐบาลมีหน้าที่ต้องตอบคำถามในประเด็นข้อสงสัยนั้น จึงถือว่าวุฒิสภาเป็นสถาบันที่ปกป้องผลประโยชน์ของประเทศ

อำนาจของวุฒิสภาต่าง ๆ เหล่านี้ต้องใช้อย่างรอบคอบและมี  
ธรรมาภิบาล โดยคำนึงถึงหลักการ ดังนี้

- (1) หลักการรัฐสภาระบบสองสภา ทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุล  
อำนาจของสภาผู้แทนราษฎร
- (2) เป็นสิทธิของวุฒิสภาที่จะตรวจสอบมาตรการการดำเนิน  
นโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาล
- (3) การยอมรับว่าเสียงในสภาผู้แทนราษฎรอาจจะไม่ได้สะท้อน  
เสียงที่แท้จริงของประชาชน ซึ่งแตกต่างจากเสียงในวุฒิสภาที่มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียน โดย  
การเลือกตั้งใหม่จำนวนกึ่งหนึ่งทุกๆ 3 ปี
- (4) ถ้าเรื่องโต้แย้งที่เกี่ยวกับกฎหมายได้รับการเห็นชอบจาก  
ประชาชนด้วยผลประชามติหรือวิธีการรับฟังความคิดเห็นอื่น ๆ วุฒิสภาต้องยินยอมผ่านร่าง  
กฎหมายดังกล่าว และไม่ต่อต้านเมื่อรัฐบาลได้รับเสียงสนับสนุนจากประชาชนอย่างชัดเจน

### 3.1.2.3 คุณสมบัติ

ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้<sup>12</sup>

- ก. อายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป
- ข. เป็นพลเมืองชาวออสเตรเลีย และ
- ค. มีสิทธิที่จะออกเสียงในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร  
หรือมีคุณสมบัติที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้

<sup>12</sup> เรื่องเดียวกัน.

### 3.1.2.4 องค์ประกอบและวิธีการได้มา

วุฒิสภา ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 76 คน แบ่งเป็น 2 ส่วน ดังนี้<sup>13</sup>

ส่วนแรก มาจากการเลือกตั้งจาก 6 รัฐ รัฐละ 12 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี โดยสมาชิกวุฒิสภาจำนวนกึ่งหนึ่งจะหมดวาระและเลือกตั้งสมาชิกใหม่ทุกๆ 3 ปี

ส่วนที่สอง มีจำนวน 4 คน มาจากการเลือกตั้งซึ่งจัดขึ้นพร้อมกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากดินแดนนครหลวง (the Australia Capital Territory) และดินแดนเขตภาคเหนือ (the Northern Territory) เขตละ 2 คน ซึ่งมีวาระการดำรงตำแหน่งสูงสุด 3 ปี หรือหมดวาระเมื่อสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง

การเลือกตั้งวุฒิสภา ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน เนื่องจากสามารถสะท้อนถึงเสียงประชาชนได้ถูกต้องมากกว่า โดยผู้สมัครอิสระหรือตัวแทนจากกลุ่มเล็กๆ มีโอกาสที่จะได้รับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา ตลอดช่วงหลายสิบปีที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่าพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลไม่ได้รับเสียงข้างมากในวุฒิสภา และสมาชิกวุฒิสภาที่ไม่ได้มาจากพรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาลสามารถร่วมกันลงคะแนนไม่เห็นชอบหรือแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายที่รัฐบาลผ่านเข้าสู่วุฒิสภาได้ ระบบกรรมวิธีการของวุฒิสภาที่ใหญ่และมีความคล่องตัวทำให้สมาชิกวุฒิสภาสามารถตรวจสอบนโยบายต่างๆ ในเชิงลึก ตลอดจนตรวจสอบการดำเนินนโยบายของรัฐมนตรีได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>14</sup>

โดยปกติแล้ว รัฐบาลไม่สามารถยุบวุฒิสภาแต่เพียงสภาเดียวได้ ยกเว้นในกรณีที่มีการยุบสภาทั้งสองสภาพร้อมกัน (double dissolution) ซึ่งเกิดขึ้นในกรณีที่เกิดทางตัน (deadlock) ในการออกกฎหมายที่ต้องได้รับคะแนนเสียงข้างมากจากทั้งสองสภา

<sup>13</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>14</sup> เรื่องเดียวกัน.



เมื่อมีการประชุมวุฒิสภาครั้งแรกหลังการเลือกตั้ง วุฒิสภาจะแบ่งเป็น 2 กลุ่มจำนวนเท่า ๆ กัน โดยกลุ่มแรกจะมีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี และกลุ่มที่สองจะมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี และต่อจากนั้นชุดต่อมาจะมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปีนับจากวันเริ่มแรกที่เข้ารับตำแหน่ง

### 3.1.3 ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีหรือประเทศเยอรมนีนั้น เป็นประเทศซึ่งเกิดจากการรวมตัวกันของแคว้นต่างๆ ซึ่งมีประวัติความเป็นมาอันยาวนาน โดยในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองประเทศเยอรมนีได้ถูกแบ่งออกเป็นสองส่วน ก่อนจะกลับมารวมตัวกันอีกครั้งในวันที่ 3 ตุลาคม ค.ศ. 1990 ปัจจุบันประเทศเยอรมนีปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยมีสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) มาจากการเลือกตั้งโดยตรงและสภาแห่งรัฐ (Bundesrat) มาจากการแต่งตั้งเพื่อเป็นตัวแทนของรัฐต่างๆจำนวน 16 รัฐ<sup>15</sup>

#### 3.1.3.1 ความเป็นมา

สภาที่สองของประเทศเยอรมนีนั้น ใช้ชื่อว่า “Bundesrat” ซึ่งมีความหมายว่า “สภาแห่งรัฐ” ก่อตั้งขึ้นพร้อมกับจักรวรรดิเยอรมัน (German Empire) ในปี ค.ศ. 1871 แต่เดิมนั้น สภาแห่งรัฐประกอบไปด้วยสมาชิกที่เป็นข้าราชการชั้นสูงและถือเป็นสภาที่มีอำนาจมาก เนื่องจากกฎหมายทุกฉบับต้องผ่านการเห็นชอบจากสภาแห่งรัฐ ต่อมาในปี ค.ศ. 1919 จึงมีการตั้ง “Reichsrat” หรือ “สภาแห่งจักรวรรดิ” ขึ้นมาแทน โดยมีอำนาจลดลง ทำได้เพียงการคัดค้านร่างกฎหมาย ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรสามารถลงคะแนนเสียงเพื่อผ่านร่างกฎหมายดังกล่าวภายหลังได้ด้วยคะแนนเสียงสองในสาม แต่เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้นประกอบไปด้วยสมาชิกจากหลายพรรคการเมือง ดังนั้น ส่วนใหญ่แล้วจึงไม่สามารถลงคะแนนเสียงเพื่อยืนยันร่างกฎหมายที่สภาแห่งจักรวรรดิคัดค้านได้เนื่องจากมีคะแนนเสียงไม่ถึงสองในสามของสมาชิกทั้งหมด อย่างไรก็ตาม ต่อมาประเทศเยอรมนีได้ตกอยู่ภายใต้การปกครองระบอบเผด็จการโดยฮิต

<sup>15</sup> อมร รักษาสัตย์, ประชาธิปไตย อุดมการณ์ หลักการ และแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ (กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 237.

เลอร์ตั้งแต่ ค.ศ. 1933 จนกระทั่งในภายหลังประเทศเยอรมนีเป็นฝ่ายแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 โดยถูกแบ่งประเทศและถูกปกครองโดยสี่ประเทศมหาอำนาจ ต่อมาในปี ค.ศ. 1949 จึงมีการสถาปนาสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีขึ้น มีสภาผู้แทนราษฎรได้มาโดยการเลือกตั้งและยังมีสภาแห่งรัฐ (Bundesrat) ซึ่งประกอบไปด้วยตัวแทนจากแต่ละรัฐด้วย<sup>16</sup>

### 3.1.3.2 อำนาจหน้าที่

เนื่องจากการที่สมาชิกของสภาแห่งรัฐนั้นเป็นผู้ได้รับการแต่งตั้งจากแต่ละรัฐเพื่อเป็นตัวแทนของรัฐ โดยทำการแต่งตั้งจากผู้ที่ดำรงตำแหน่งในรัฐบาลของแต่ละรัฐ ดังนั้นอำนาจหน้าที่ของผู้เป็นสมาชิกของสภาแห่งรัฐนั้น จึงมีบทบาททั้งในส่วนของการดำรงตำแหน่งในรัฐบาลของรัฐสมาชิก และบทบาทในฐานะของสมาชิกสภาแห่งรัฐ ซึ่งในส่วนของอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาแห่งรัฐนั้น มีดังนี้

#### ก. ด้านนิติบัญญัติ

สภาแห่งรัฐมีบทบาทสำคัญในด้านนิติบัญญัติในฐานะตัวแทนของรัฐต่างๆ โดยสามารถพิจารณา อนุมัติ เสนอ หรือยับยั้งร่างกฎหมายได้ ซึ่งหากเป็นร่างกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของรัฐสมาชิก เช่น การแก้ไขรัฐธรรมนูญหรือร่างกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อประมาณของรัฐสมาชิก ร่างกฎหมายนั้นจะไม่สามารถประกาศใช้เป็นกฎหมายได้เว้นแต่ได้รับความเห็นชอบจากสภาแห่งรัฐ สภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถลงคะแนนเสียงเพื่อยืนยันร่างกฎหมายดังกล่าวที่สภาแห่งรัฐไม่เห็นชอบได้ โดยสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐบาลจะทำได้เพียงการตั้งคณะกรรมการไต่ถามเพื่อให้เกิดการประนีประนอมเท่านั้น กล่าวคือ ร่างกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของรัฐสมาชิกนั้นจะสามารถประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ต่อเมื่อสภาผู้แทนราษฎรและสภาแห่งรัฐตกลงกันได้เท่านั้น<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Bundesrat, bundesrat of germany [online], 6 October 2010. Available from [http://www.bundesrat.de/nn\\_11628/en/organisation-en.html](http://www.bundesrat.de/nn_11628/en/organisation-en.html)

<sup>17</sup> Ibid.

### ข. ด้านการเลือกหรือให้ความเห็นชอบบุคคลดำรงตำแหน่ง

สภาแห่งรัฐมีอำนาจด้านการเลือกหรือให้ความเห็นชอบบุคคลดำรงตำแหน่ง เช่น การเลือกสมาชิกเข้าดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์รัฐ (Federal Constitutional Court) จำนวนกึ่งหนึ่ง<sup>18</sup> เป็นต้น

#### 3.1.3.3 คุณสมบัติ

สมาชิกของสภาแห่งรัฐซึ่งได้รับการแต่งตั้งนั้น ต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในรัฐบาลของรัฐต่างๆ กล่าวคือ มีคุณสมบัติเป็นผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้ารัฐบาลหรือรัฐมนตรีของแต่ละรัฐ แต่สมาชิกที่เป็นตัวแทนจาก Berlin Bremen และ Hamburg นั้น ยังอาจมาจากผู้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีหรือสมาชิกวุฒิสภาของรัฐดังกล่าวได้ด้วย<sup>19</sup>

#### 3.1.3.4 องค์ประกอบและวิธีการได้มา

สมาชิกของสภาแห่งรัฐ ในปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 69 คน เป็นตัวแทนจากแต่ละรัฐ โดยองค์ประกอบของสภาแห่งรัฐนั้น มีลักษณะแตกต่างจากวุฒิสภาของประเทศอื่นที่ อยู่ในฐานะตัวแทนของรัฐสมาชิก เนื่องจากสมาชิกของสภาแห่งรัฐไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง แต่เป็นตัวแทนซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐบาลของรัฐสมาชิก (state government) ซึ่งโดยทั่วไปแล้วสมาชิกสภาแห่งรัฐมักมาจากผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้ารัฐบาลหรือรัฐมนตรีของแต่ละรัฐ โดยจำนวนประชากรจะเป็นสิ่งที่ใช้กำหนดจำนวนสิทธิในการลงคะแนนเสียงของตัวแทนแต่ละรัฐในสภาแห่งรัฐ ซึ่งโดยหลักแล้วกำหนดให้มีจำนวนไม่ต่ำกว่า 3 โหวตและไม่เกิน 6 โหวต กล่าวคือ รัฐที่มีจำนวนประชากรถึงสองล้านคนมีสิทธิในการลงคะแนนเสียงได้ 4 โหวต รัฐที่มีจำนวนประชากรถึงหกล้านคนมีสิทธิในการลงคะแนนเสียงได้ 5 โหวต และรัฐที่มีจำนวนประชากรถึงเจ็ดล้านคนมีสิทธิในการลงคะแนนเสียงได้ 6 โหวต โดยรัฐบาลของแต่ละรัฐอาจแต่งตั้งตัวแทนรัฐเป็นจำนวนเท่ากับ

<sup>18</sup> อมร รัชชาลัย, ประชาธิปไตย อุดมการณ์ หลักการ และแบบอย่างการปกครอง หลาย, หน้า 294.

<sup>19</sup> Bundesrat, bundesrat of germany [online], 6 October 2010. Available from [http://www.bundesrat.de/nn\\_11628/en/organisation-en.html](http://www.bundesrat.de/nn_11628/en/organisation-en.html)

จำนวนสิทธิในการลงคะแนนเสียงที่แต่ละรัฐมีได้ หรืออาจแต่งตั้งตัวแทนเพียงคนเดียวก็ได้โดยไม่ทำให้จำนวนสิทธิในการลงคะแนนเสียงเสียไป ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าจำนวนสมาชิกสภาแห่งรัฐซึ่งเป็นตัวแทนจากแต่ละรัฐอาจมีจำนวนไม่เท่ากัน ขึ้นกับจำนวนสิทธิในการลงคะแนนเสียงของแต่ละรัฐซึ่งคำนวณตามจำนวนประชากรนั่นเอง

ในส่วนของสมาชิกภาพของสมาชิกสภาแห่งรัฐนั้นจะสิ้นสุดโดยอัตโนมัติหากผู้เป็นตัวแทนนั้นนอกจากการปฏิบัติหน้าที่หรือนอกจากการดำรงตำแหน่งในรัฐบาลของรัฐสมาชิก หรือกรณีที่รัฐบาลของรัฐสมาชิกถอนบุคคลนั้นนอกจากการเป็นตัวแทน

อย่างไรก็ตาม ประเทศเยอรมนีได้มีแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปสภาแห่งรัฐ โดยแม้ว่าจะมีข้อเสนอแนะจากหลายฝ่ายเกี่ยวกับรูปแบบของสภาแห่งรัฐ เช่น การเปลี่ยนแปลงเป็นระบบวุฒิสภาแบบสหรัฐอเมริกาที่ได้มาโดยการเลือกตั้งเพื่อลดอิทธิพลจากรัฐบาลของรัฐสมาชิกในการออกกฎหมาย และเพื่อให้การออกกฎหมายเป็นไปโดยโปร่งใสและสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยมากขึ้น<sup>20</sup> แต่ข้อเสนอดังกล่าวไม่ได้รับความสนใจจากคณะกรรมการการปกครองระบอบสหพันธรัฐ (The Federalism Commission) มากนัก โดยประเด็นที่ได้รับความสนใจและมีการอภิปรายอย่างมากคือการลดอำนาจของสภาแห่งรัฐในด้านนิติบัญญัติ โดยเฉพาะอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันประเด็นดังกล่าวยังไม่เป็นที่ยุติ<sup>21</sup>

### 3.2 รัฐเดี่ยว

จากที่ได้กล่าวในรายละเอียดในบทที่ 2 มาแล้วว่า การที่รัฐเดี่ยวมีการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจมิได้เกิดจากการรวมตัวกันของรัฐต่างๆ รัฐเดี่ยวจึงมิได้มีความจำเป็นในการมีสภาที่สองเพื่อเป็นตัวแทนของแต่ละรัฐดังเช่นรัฐรวม ดังนั้น การกำหนดให้มีสภาที่สองของรัฐเดี่ยวแต่

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> Arthur B. Gunlicks, German Federalism: Theory and developments

[online], 6 October 2010. Available from <http://www.germanlawjournal.com/>

ละรัฐจึงอาศัยมูลเหตุที่แตกต่างกันออกไป ผู้เขียนได้ทำการศึกษาระบบวุฒิสภาของรัฐเดี่ยวที่ประสบความสำเร็จในการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ยังคงใช้ระบบสองสภา เพื่อแสดงให้เห็นถึงมูลเหตุ ประวัติความเป็นมาของวุฒิสภา อำนาจหน้าที่ และวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่แตกต่างกันในแต่ละรัฐ ได้แก่ ประเทศอังกฤษที่อาศัยการได้มาโดยการแต่งตั้งเพื่อเป็นตัวแทนขุนนางอันเนื่องมาจากเหตุผลทางประวัติศาสตร์ ประเทศฝรั่งเศสอาศัยการได้มาโดยการเลือกตั้งทางอ้อมเพื่อเป็นตัวแทนขององค์กรปกครองท้องถิ่น ประเทศไอร์แลนด์ที่อาศัยการได้มาในรูปแบบผสมเพื่อเป็นตัวแทนกลุ่มประชาชนผู้มีการศึกษาและกลุ่มอาชีพและประเทศญี่ปุ่นที่อาศัยการได้มาโดยการเลือกตั้งโดยตรงเพื่อเป็นตัวแทนประชาชน ดังนี้

### 3.2.1 ประเทศอังกฤษ

อังกฤษเป็นประเทศที่มีวิวัฒนาการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยมาอย่างยาวนาน ในปัจจุบัน ประเทศอังกฤษปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาโดยใช้โครงสร้างเป็นระบบสองสภา ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาสามัญ (House of Commons) และสภาขุนนาง (House of Lords) ร่วมกันทำหน้าที่เป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งในทางกฎหมายและทางธรรมเนียมประเพณีการปกครองของอังกฤษ รัฐสภาประกอบด้วย 3 สถาบันหลัก ได้แก่ สถาบันพระมหากษัตริย์ สภาขุนนาง และสภาสามัญ โดยระบบรัฐสภาของอังกฤษนั้นเป็นผลมาจากประวัติศาสตร์การต่อสู้เพื่อจำกัดอำนาจของผู้ปกครองหรือพระมหากษัตริย์ จนกระทั่งอำนาจในการปกครองได้ตกมาสู่รัฐสภาและสามัญชนในเวลาต่อมา ดังนั้น สภาขุนนาง (House of Lords) ของประเทศอังกฤษจึงเป็นสถาบันหนึ่งที่เป็นผลจากวิวัฒนาการอันยาวนานของประวัติศาสตร์ทางการเมืองการปกครองจนกลายเป็นต้นแบบของระบบสองสภาซึ่งมีความน่าสนใจและควรแก่การนำมาศึกษาเป็นอย่างยิ่ง ดังต่อไปนี้

#### 3.2.1.1 ความเป็นมา

สภาขุนนาง (House of Lords) ของประเทศอังกฤษ เป็นสภาสูง (upper house) หรือสภาที่สอง (the second chamber) ที่มีวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์มายาวนาน ตั้งแต่สมัยแองโกลแซกซอน โดยมีชื่อว่า สภา Witan หรือ สภา Witenagemot มีที่มาจาก

แนวความคิดที่ผสมผสานระหว่างแนวคิดของชาวโรมันที่เห็นว่ากษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดเพราะเป็นผู้ได้รับอำนาจมาจากพระเจ้า กับประเพณีของชนเผ่าเยอรมันที่เห็นว่าในกิจการที่สำคัญเกี่ยวกับบ้านเมืองหรือในการสร้างกฎหมาย กษัตริย์ไม่ควรปฏิบัติโดยพลการ หากแต่ควรได้รับความยินยอมของราษฎรหรือปรึกษากับราษฎรก่อน<sup>22</sup> สภา Witenagemot เริ่มแรกมีฐานะเป็นเพียงที่สภาปรึกษา (Advisory Council) คอยให้คำแนะนำ ให้ความยินยอม หรือรับรองนโยบายการบริหารประเทศของกษัตริย์ ซึ่งกษัตริย์ไม่ผูกพันที่จะต้องขอความยินยอม หรือความเห็นชอบจากสภาหรือต้องปฏิบัติตามคำแนะนำของสภา ต่อมาในรัชสมัยของพระเจ้าวิลเลียม (William the Conqueror) ได้จัดตั้งมหาสภา (Magnum Concilium, The Great Council) ขึ้นแทนสภา Witan หรือสภา Witenagemot ของพวกแองโกลแซกซอน เพื่อแสดงให้เห็นว่าในกิจการสำคัญนั้น พระมหากษัตริย์มิได้ตัดสินใจด้วยพระองค์เองแต่เพียงผู้เดียว แต่พระองค์ทรงปรึกษากับคณะที่ปรึกษามาแล้ว<sup>23</sup> ในเวลาต่อมามหาสภาได้กลายมาเป็นที่ประชุมของเหล่าบรรดาขุนนางชั้นสูงซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินในระบบฟิวดัล (feudalism) ในเวลาที่พระมหากษัตริย์ต้องการเงินสนับสนุนเพื่อนำไปใช้ในกิจการต่างๆ พระองค์ก็จะทรงเรียกประชุมมหาสภาเพื่อที่จะขอความยินยอมในการจัดเก็บเงินภาษีเพื่อนำไปใช้ในกิจการนั้นๆ โดยแต่เดิมสภานี้จะมีแต่เฉพาะขุนนางและบรรดาพระราชอาคันตุกะชั้นสูงเท่านั้นที่มีสิทธิเข้าร่วมประชุม ทั้งนี้เนื่องจากประเทศอังกฤษในอดีตเป็นสังคมเกษตรกรรม ฐานะในทางเศรษฐกิจและความมั่งคั่งจึงอยู่กับบรรดาขุนนางเจ้าของที่ดิน (Land Lords) ที่สามารถเอาที่ดินออกให้ราษฎรคนสามัญเช่าทำกินเท่านั้น ต่อมาระบบเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไปจากระบบเศรษฐกิจแบบสังคมเกษตรกรรมมาสู่ระบบเศรษฐกิจแบบการค้าซึ่งระบบการขนส่งสินค้าในทางบกและทางน้ำเจริญก้าวหน้ามากขึ้นทำให้ราษฎรคนสามัญจำนวนมากมีฐานะดีขึ้น พระมหากษัตริย์จึงหันไปทำการจัดเก็บภาษีจากราษฎรสามัญและเพื่อความชอบธรรมในการจัดเก็บเงินภาษีดังกล่าว พระมหากษัตริย์จึงต้องทรงแลกกับการให้ราษฎรสามัญ

<sup>22</sup> ดิเรก ชัยนาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญและเลือกตั้งพิศดาร, (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, 2493), หน้า 93.

<sup>23</sup> สมบัติ จันทรวงศ์, การเมืองอังกฤษ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2543), หน้า 25-26.

ตัวแทนในสภาเพื่อให้ความยินยอมในการจัดเก็บภาษีของพระมหากษัตริย์ สภาพารลาเมนต์เช่นนี้ทำให้รัฐสภาประกอบไปด้วยบุคคลหลากหลายชนชั้น ได้แก่ ขุนนาง พระ และสามัญชน

ในระยะแรกที่รัฐสภาประกอบไปด้วยคนหลากหลายชั้นนี้ นอกจากการให้ความยินยอมในการจัดเก็บภาษีแล้ว ก็มีบทบาทเพียงให้คำปรึกษาแก่พระมหากษัตริย์เท่านั้น ต่อมาจึงได้มีความพยายามที่จะควบคุมการบริหารปกครองประเทศและจำกัดอำนาจของพระมหากษัตริย์มากขึ้นเรื่อยๆ มีการสร้างหลักการทางกฎหมายว่ากษัตริย์จะตรากฎหมายได้ขึ้นใช้บังคับกับประชาชนจะต้องได้รับความยินยอมจากสภาก่อน ซึ่งหลักการดังกล่าวได้เป็นที่มาของอำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภา ในที่สุดรัฐสภาก็ได้ยึดเอาอำนาจการปกครองของกษัตริย์ไปจนหมด ทำให้พระมหากษัตริย์ทรงอยู่ในฐานะประมุขแต่มีได้มีอำนาจปกครองอย่างแท้จริง และการกระทำใดๆ ของพระมหากษัตริย์ต้องมีผู้สนองพระบรมราชโองการ

ต่อมารัฐสภามีความขัดแย้งกันในเรื่องผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มขุนนางและพระกับกลุ่มอัศวินและสามัญชนได้นำไปสู่การแยกตัวออกไปประชุมกันต่างหากของแต่ละสภา อันนำไปสู่ระบบสองสภา (bicameral system) ในระบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษที่มีสภาขุนนาง (House of Lords) และสภาสามัญ (House of Commons) ประกอบกันเป็นรัฐสภา ทั้งสภาสามัญและสภาขุนนางต่างพยายามที่จะมีบทบาทในการปกครองบริหารประเทศ โดยในที่สุดสภาสามัญก็ได้แย่งเอาอำนาจการปกครองไปจากสภาขุนนางจนสำเร็จ

จนกระทั่งมีการปฏิรูปสภาขุนนางในปี ค.ศ. 1911 และ ค.ศ. 1949 ส่งผลให้สภาขุนนางถูกลดทอนอำนาจครั้งสำคัญ เนื่องจากการปฏิรูปมีผลทำให้สภาขุนนางไม่มีอำนาจยับยั้งกฎหมายได้อย่างสิ้นเชิงอีกต่อไป ในทางหลักการประชาธิปไตยนั้น การคงไว้ซึ่งสภาขุนนางของอังกฤษไม่สามารถหาเหตุผลมาสนับสนุนในทางทฤษฎีได้ เพราะขัดต่อหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทนที่ว่าองค์กรผู้ตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแก่ประชาชนหรือฝ่ายนิติบัญญัติย่อมต้องเป็นตัวแทนของประชาชนที่มาจากการเลือกตั้ง และขัดต่อหลักความเสมอภาค เพราะไม่อาจปฏิเสธได้ว่าสภาขุนนางของอังกฤษนั้นเป็นรากเหง้าที่เป็นรูปธรรมของระบบศักดินาที่มีการแบ่งคนในสังคมเป็นฐานันดรต่างๆ อย่างไรก็ตาม สภาขุนนางก็ยังมีประโยชน์ในแง่ที่เป็น

สถาบันที่สะท้อนแนวความคิดของชาติ และมีองค์ประกอบของสภาที่มีบุคคลระดับชั้นนำของประเทศ ซึ่งมีได้ถูกผูกมัดโดยการเมือง และมีความหลากหลายทางอาชีพ จึงสามารถพิจารณาปัญหาต่างๆได้อย่างเหมาะสมและเป็นกลางมากกว่าสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น สภาขุนนางสำหรับคนอังกฤษแล้วยังคงมีประโยชน์อยู่สำหรับการเมืองการปกครองของเขา ซึ่งคนอังกฤษยังคงไว้เป็นเอกลักษณ์ของชนชาติอังกฤษ<sup>24</sup>

อย่างไรก็ดี แนวความคิดที่จะทำการปฏิรูปสภาขุนนางก็ยังมีอยู่ตลอดมา และได้มีการปฏิรูปสภาขุนนางครั้งล่าสุดในปี ค.ศ. 1999 โดยในขั้นแรกรัฐบาลได้จัดให้มีการเอาขุนนางสืบเชื้อสาย (hereditary peers) ออกจากสภาขุนนาง ด้วยการตราพระราชบัญญัติสภาขุนนางปี ค.ศ.1999 (House of Lords Act 1999) ซึ่งเป็นผลให้จำนวนของขุนนางสืบเชื้อสายในสภาขุนนางลดลงจาก 750 คน เหลือเพียง 92 คน ซึ่งขุนนางสืบเชื้อสายทั้ง 92 คนนี้ได้รับเลือกจากผู้ซึ่งมีสิทธิเป็นสมาชิกในสภาขุนนางโดยผ่านทางสถานะของการสืบเชื้อสาย (hereditary) นอกจากนี้ ในปี ค.ศ. 1999 ได้มีการตั้งคณะกรรมการราชวงศ์ (Royal Commission) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบความคิดเห็นในเรื่องการปฏิรูปสภาขุนนางและทำเป็นข้อเสนอ ซึ่งต่อมาได้ถูกจัดพิมพ์เป็นรายงานในปี ค.ศ. 2000 มีข้อเสนอทั้งหมด 132 ข้อ ซึ่งข้อหลักๆได้แก่<sup>25</sup>

(1) สภาขุนนางควรมีสมาชิกประมาณ 550 คน ซึ่งควรมาจากการเลือกตั้งเป็นจำนวน 67 คน หรือ 195 คน ก็ได้

(2) ควรมีการตั้งคณะกรรมการแต่งตั้งอิสระ (Independent Appointments Commission) เพื่อรับผิดชอบการแต่งตั้งทั้งหมด

(3) สภาขุนนางชุดใหม่ควรมีความสามารถในการให้คำปรึกษาในหลายๆเรื่อง ควรจะเป็นตัวแทนของสังคมในวงกว้างของอังกฤษในต้นศตวรรษที่ 21 ควรจะทำงานกับสภาสามัญในการตรวจสอบรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

<sup>24</sup> เกียรติภูมิ นิลสุข, “ปัญหาของสถาบันการเมือง: ศึกษากรณีวุฒิสภาที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของไทย,” หน้า 66.

<sup>25</sup> เรื่องเดียวกัน.



(4) สภาสามัญควรเป็นสภาหลักทางการเมือง โดยเป็นสภาที่มีอำนาจตัดสินใจในเรื่องเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะสำคัญต่างๆ เช่น เรื่องที่เกี่ยวกับการเสนอกฎหมาย ส่วนสภาที่สองควรมีอำนาจเพียงพอในการเรียกร้องให้รัฐบาลและสภาล่างพิจารณา กฎหมายที่ได้รับการเสนออีกครั้งและนำเหตุผลที่คัดค้านไปพิจารณาด้วย

(5) สภาขุนนางควรประกอบด้วยสัดส่วนของบุคคลผู้ที่ไม่ได้เป็นนักการเมืองอาชีพ ผู้ที่มีประสบการณ์ที่แตกต่างและผู้ที่มีความสามารถนำความเชี่ยวชาญมาใช้ในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับประโยชน์ของสาธารณะ และตัวแทนของสภาสามัญชุดปฏิรูปควรเข้ากันได้กับตัวแทนของประเทศดังเช่นที่ได้ปรากฏในผลคะแนนในการเลือกตั้งครั้งล่าสุด แต่ไม่ควรให้ถูกรวบงำโดยพรรคการเมือง และให้รวบรวมคนที่สามารถช่วยในการรักษาปรัชญา ศีลธรรม หรือศาสนาในนโยบายสาธารณะ

(6) การมีบรรดาศักดิ์เป็นขุนนาง (Peerage)<sup>26</sup> ซึ่งเป็นสมาชิกได้ต่อเนื่องตลอดชีพหรือสืบทอดตำแหน่งได้นั้น ไม่จำเป็นอีกต่อไปสำหรับการเป็นสมาชิกสภาขุนนาง

(7) ควรอนุญาตให้สมาชิกสภาขุนนางสามารถถูกเลือกให้เป็นรัฐมนตรีได้

(8) สภาขุนนางควรทำให้แน่ใจว่าการเปลี่ยนแปลงที่เกิดกับรัฐธรรมนูญนั้นต้องมาจากการเปิดอภิปรายได้อย่างเต็มที่และต้องมีการพิจารณาการตรากฎหมายอย่างรอบคอบเพิ่มมากขึ้น

(9) คณะกรรมาธิการไม่แนะนำให้สมาชิกสภาขุนนางได้มาโดยการเลือกตั้งเป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด หรือจากการเลือกตั้งทางอ้อมจากสถาบันต่างๆ หรือองค์กรปกครองท้องถิ่น หรือจากสมาชิกสภายุโรปของอังกฤษ หรือการเลือกแบบสุ่มหรือแบบผสม

<sup>26</sup> Peerage หมายถึง ระบบของบรรดาศักดิ์ในสหราชอาณาจักร ซึ่งแสดงถึงการเป็นชนชั้นสูงในสังคม มีบรรดาศักดิ์ตั้งแต่ ดยุก (Duke) มาร์ควิส (Marquis) เอิร์ล (Earls) วิสเคาน์ (Viscount) และบารอน (Baron)

ต่อมาในวันที่ 4 พฤษภาคม ค.ศ. 2000 รัฐบาลประกาศตั้งคณะกรรมการร่วมของรัฐสภาเพื่อพิจารณารายงานดังกล่าวของคณะกรรมการราชวงศ์ (Royal Commission) และทำการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ ซึ่งต่อมาในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2001 รัฐบาลได้ออกสมุดปกขาวและข้อหาหรือว่ารัฐบาลเห็นพ้องกับข้อเสนอของคณะกรรมการราชวงศ์ แต่รัฐบาลมีข้อเสนอขึ้นเอง ดังนี้<sup>27</sup>

(1) จะต้องให้ขุนนางสืบเชื้อสาย(hereditary peers) ทั้ง 92 คนออกจากสภาขุนนาง หลังจากนั้น 10 ปีจำนวนสมาชิกสภาขุนนางทั้งสิ้นจะอยู่ที่ 600 คน และสมาชิก 120 คนจะได้รับเลือกตั้งเพื่อเป็นตัวแทนของประเทศและภูมิภาคต่างๆ

(2) ในส่วนสมาชิกที่เป็นอิสระจะต้องรวมชนกลุ่มน้อยสำคัญๆเข้าไปด้วย สมาชิกทางการเมืองจะต้องเป็นตัวแทนมาจากพรรคหลักๆซึ่งสัดส่วนจะมาจากการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ผ่านมา การเป็นสมาชิกสภาต้องไม่เชื่อมโยงกับการมีบรรดาศักดิ์เป็นขุนนาง ควรมีการเพิ่มจำนวนตัวแทนของผู้หญิงและจากเชื้อชาติที่เป็นกลุ่มน้อย ในอนาคตจะไม่มีกลุ่มใดในสังคมที่มีสิทธิยับยั้งการเป็นสมาชิกสภา สภาขุนนางจะยังคงมีลักษณะที่เหนือกว่าสภาล่างในการปฏิบัติหน้าที่ของตน หน้าที่หลักยังคงเป็นการพิจารณาและทบทวนกฎหมาย การพิจารณาตรวจสอบฝ่ายบริหาร และการอภิปรายและรายงานเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสาธารณะต่างๆ

(3) คณะกรรมการแต่งตั้งจะจัดการในเรื่องความสมดุลและขนาดของสภา แต่งตั้งสมาชิกที่เป็นอิสระ และรับรองความเป็นกลางของสมาชิกที่มาจากพรรคการเมือง ส่วนในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะครั้งแรกนั้น ทำให้มีการอภิปรายกันในเรื่องการปฏิรูปสภาขุนนางอย่างที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน โดยมีเอกสารตอบกลับมาถึง 1,101 ฉบับ และมีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางทั้งในรัฐบาลและสื่อมวลชน นอกเหนือจากนี้พรรค Conservative และพรรค Liberal Democrat ก็มีทำข้อเสนอเข้ามาด้วยในเดือนมกราคม ค.ศ. 2000 ต่อมาในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2002 รัฐบาลเสนอให้จัดตั้งคณะกรรมการร่วมในเรื่องการปฏิรูปสภาขุนนาง เพื่อให้เรื่องนี้มีความคืบหน้าไปได้ ซึ่งในวันที่ 11 ธันวาคม ค.ศ. 2002

<sup>27</sup> เกียรติภูมิ นิลสุข, “ปัญหาของสถาบันการเมือง:ศึกษารณวิมุติสภาที่มาจากกาเลือกตั้งโดยตรงของไทย,” หน้า 67.

คณะกรรมการมีการร่วมได้จัดพิมพ์รายงานฉบับแรก เสนอทางเลือกขององค์ประกอบใหม่ของสภาขุนนางถึง 7 รูปแบบ โดยนายกรัฐมนตรี Tony Blair ได้แสดงการสนับสนุนให้มีการแต่งตั้งทั้งสภาและต่อต้านสภาลูกผสม ในเดือนมกราคม ค.ศ. 2003 สภาขุนนางและสภาสามัญได้อภิปรายรายงานนี้ อย่างไรก็ตาม สภาล่างไม่ได้ตกลงกันว่าจะสนับสนุนทางเลือกใด ส่วนสภาขุนนางสนับสนุนการแต่งตั้งทั้งสภา โดยภายในคณะกรรมการร่วมเองก็มีความเห็นแตกต่างกัน ต่อมาในเดือนกันยายน ค.ศ. 2003 กรมกิจการทางรัฐธรรมนูญ (Department for Constitutional Affairs) ได้เสนอรายงานเรื่อง “การปฏิรูปรัฐธรรมนูญ : ก้าวต่อไปของสภาขุนนาง” ซึ่งได้มีข้อเสนอหลักๆ ดังนี้<sup>28</sup>

- (1) ให้มีสภาขุนนางที่มาจากแต่งตั้งทั้งหมด
- (2) ให้เอาขุนนางสืบเชื้อสาย (hereditary peers) จำนวน 92 คนที่เหลือออกไปจากสภาทั้งหมด
- (3) ให้ก่อตั้งคณะกรรมการแต่งตั้ง เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการแต่งตั้งสมาชิกสภา

ในการเลือกตั้งทั่วไปในปี ค.ศ. 2005 พรรคการเมืองทั้งสามพรรคได้รวมเอาเรื่องการปฏิรูปสภาขุนนางเข้าไปในการหาเสียงของตนโดยที่พรรค Conservatives และพรรค Liberal Democrats ได้สัญญาว่าสภาขุนนางจะได้มาโดยการเลือกตั้ง ต่อมาในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2006 การปฏิรูปสภาขุนนางได้ถูกนำกลับมาถกอีกครั้ง เนื่องมาจากกรณีข้ออ้างทางการเมืองเกี่ยวกับการใช้เงินเพื่อแลกกับบรรดาศักดิ์ (cash for peerages) และความพยายามของสภาขุนนางในอันที่จะขัดขวางการตรากฎหมายที่เป็นที่โต้เถียงกันอยู่ขณะนั้น เช่น กฎหมายต่อต้านผู้ก่อการร้าย กฎหมายอาชญากรรมและความปลอดภัย ค.ศ. 2001 กฎหมายล่าสัตว์ ค.ศ. 2004 พระราชบัญญัติผู้ก่อการร้าย ค.ศ. 2005 พระราชบัญญัติบัตรประชาชน ค.ศ. 2005 และกฎหมายความเกลียดชังในทางศาสนาและชาติพันธุ์ ค.ศ. 2006 เป็นต้น โดยในเดือนเมษายน ค.ศ. 2006

---

<sup>28</sup> เรื่องเดียวกัน.

Baroness Amos ผู้ดำรงตำแหน่ง Leader of the House of Lords<sup>29</sup> ในขณะนั้น ได้ประกาศว่า รัฐบาลจะทำการปรึกษากันภายในพรรคการเมืองหลักในเรื่องสมาชิกภาพของสภาขุนนาง

วันที่ 8 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2007 รัฐบาลได้ตีพิมพ์สมุดปกขาวฉบับใหม่ตามที่ได้มีการหารือกันของคณะทำงานจากหลายพรรคที่รวบรวมโดย Jack Straw ผู้นำสภาสามัญ โดยเสนอให้สมาชิกสภาขุนนางได้มาโดยการเลือกตั้งและแต่งตั้งผสมกัน โดยให้มีคณะกรรมการแต่งตั้งซึ่งจะเป็นคณะกรรมการชุดใหม่เลือกผู้ที่ไม่สังกัดพรรคการเมือง ส่วนผู้ที่สังกัดพรรคการเมืองจะได้รับการเสนอชื่อจากผู้นำพรรคในสภาสามัญและถูกตรวจสอบโดยคณะกรรมการ โดยส่วนที่ได้มาโดยการเลือกตั้งจะต้องได้รับเลือกจากระบบบัญชีระดับภูมิภาค ทั้งนี้ การเลือกตั้งและการแต่งตั้งจะจัดขึ้นทุกๆ 5 ปี มาตรการถัดไปคือการห้ามไม่ให้ผู้ที่เคยเป็นสมาชิกในสภาขุนนางชุดที่ถูกปฏิรูปลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาสามัญจนกว่าจะผ่านช่วงเวลาขั้นต่ำที่กำหนดไว้หลังจากที่หมดวาระจากสภาขุนนางชุดปฏิรูปแล้ว ซึ่งรัฐบาลแนะนำให้เป็น 5 ปี วัตถุประสงค์ของมาตรการนี้คือเพื่อป้องกันนักการเมืองที่ทะเยอทะยานให้สภาขุนนางเป็นฐานในการก้าวเข้าสู่ตำแหน่งในรัฐสภา อีกทั้งรัฐบาลเสนอให้การเลือกตั้งและการแต่งตั้งควรมีขึ้นในวันเดียวกันกับการเลือกตั้งสมาชิกสภายุโรปของอังกฤษ ซึ่งจะเลือกตั้งในทุกๆ 5 ปีเช่นกัน นอกจากนี้ ยังเสนอว่าสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งอย่างน้อยร้อยละ 20 จะต้องเป็นผู้ที่ไม่มีความเกี่ยวข้องใดๆ ทางการเมืองด้วย โดยสมุดปกขาวเสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยที่จะไม่บังคับขุนนางตลอดชีพ (life peers) ให้ต้องออกจากตำแหน่งก่อนเสียชีวิต ส่วนขุนนางสืบเชื้อสาย (hereditary peers) ที่เหลือจะต้องนำออกไป แต่สมุดปกขาวก็ยังเปิดทางเลือกว่าให้ออกไปทั้งหมดทีเดียวหรือให้ค่อยเป็นค่อยไป โดยที่บรรดาศักดิ์นั้นสามารถถูกมอบให้เป็นรางวัลเพื่อเป็นเกียรติได้ แต่จะไม่สืบต่อไปชั่วลูกชั่วหลาน ส่วนปัญหาในเรื่องชื่อใหม่ของสภายังไม่คำตอบ

---

<sup>29</sup> Leader of the House of Lords คือ ตำแหน่งซึ่งเป็นหนึ่งในสมาชิกของ คณะรัฐมนตรีของสหราชอาณาจักร ซึ่งรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการงานของรัฐบาลภายในสภา ขุนนาง

อย่างไรก็ตาม จากผลการอภิปรายของสมาชิกทั้งสองสภา เห็นได้ว่ามีความแตกต่างทางความเห็นในกรณีองค์ประกอบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกสภาขุนนางในอนาคต นอกจากนั้น จากเอกสารตอบกลับทั้ง 1,101 ฉบับจากการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะครั้งแรก และอีกหลายร้อยฉบับในครั้งที่สอง รวมถึงการอภิปรายและบทความอีกจำนวนมากในหนังสือพิมพ์ ยังมีมุมมองที่แตกต่างกันอย่างมากในเรื่องการปฏิรูปสภาขุนนาง โดยในวันที่ 14 พฤษภาคม ค.ศ. 2008 นาย Gordon Brown ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแห่งสหราชอาณาจักร ในขณะนั้น ได้ประกาศว่ารัฐบาลมีความตั้งใจที่จะตีพิมพ์สมุดปกขาวฉบับใหม่เกี่ยวกับการปฏิรูปสภาขุนนาง<sup>30</sup>

นอกจากความพยายามในการปฏิรูปสภาขุนนางดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีความพยายามในการปฏิรูปอำนาจด้านตุลาการของสภาขุนนาง ซึ่งเดิมมี Lord Chancellor เป็นประธานและเป็นประมุขของศาลแห่งประเทศอังกฤษและเวลส์ ซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีฐานะพิเศษ คือมีอำนาจหน้าที่ด้านตุลาการในฐานะประธานฝ่ายตุลาการ มีอำนาจหน้าที่ด้านบริหารในฐานะเป็นรัฐมนตรีและร่วมรับผิดชอบการกระทำของรัฐบาล และยังมีอำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติในฐานะประธานของสภาขุนนางในรัฐสภาของอังกฤษ โดยเป็นตำแหน่งทางการเมืองที่พระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าแต่งตั้งตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี พ้นจากตำแหน่งเมื่อรัฐบาลพ้นหน้าที่หรือเมื่อนายกรัฐมนตรีให้ออก ดังจะเห็นได้ว่า ลักษณะดังกล่าวแสดงถึงความไม่ชัดเจนของอำนาจหน้าที่ของสภาขุนนางที่ทำหน้าที่ทั้งด้านนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ ดังนั้น ในปี ค.ศ. 2005 จึงมีการตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ (The Constitutional Reform Act 2005) ซึ่งถือเป็นการปฏิรูประบบการศาลครั้งสำคัญ และทำให้เกิดความชัดเจนในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของสภาขุนนาง ซึ่งผลจากการตราพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวทำให้มีการยกเลิกอำนาจด้านนิติบัญญัติและด้านตุลาการของ Lord Chancellor และมีการตั้งศาลฎีกา (The Supreme Court)

<sup>30</sup> เกียรติภูมิ นิลสุข, “ปัญหาของสถาบันการเมือง: ศึกษารกรณีวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของไทย,” หน้า 71.

ขึ้นมาทำหน้าที่ด้านตุลาการแทนสภาขุนนาง โดยทำหน้าที่พิจารณาคดีแพ่งและอาญา ซึ่งศาลฎีกาได้เริ่มเปิดดำเนินการตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ. 2009<sup>31</sup>

### 3.2.1.2 อำนาจหน้าที่

อำนาจหน้าที่ของสภาขุนนางแบ่งเป็นด้านต่างๆ ดังนี้

#### ก. ด้านนิติบัญญัติ

เนื่องจากสภาขุนนาง (House of Lords) มิได้มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน จึงมีอำนาจน้อยกว่าสภาสามัญ (House of Common) โดยก่อนปี ค.ศ. 1911 สภาขุนนางมีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติทุกฉบับ ยกเว้นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ที่ทำได้เพียงให้ความเห็นชอบหรือยับยั้งเท่านั้น ต่อมามีความพยายามที่จะลดอำนาจของสภาขุนนางลง โดยการออกพระราชบัญญัติรัฐสภา ค.ศ. 1911 (Parliament Act 1911) แก้ไขอำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ให้สภาขุนนางมีอำนาจเพียงชะลอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินไว้ได้ 1 เดือน และหากเป็นพระราชบัญญัติทั่วไป สภาขุนนางมีอำนาจยับยั้งไว้ได้ 2 ปี โดยต่อมาได้ออกพระราชบัญญัติรัฐสภา ค.ศ. 1949 (Parliament Act 1949) แก้ไขให้สภาขุนนางมีอำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติไว้ได้เพียง 1 ปีเท่านั้น

#### ข. ด้านการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน

สภาขุนนางมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีและวิจารณ์การทำงานของรัฐบาลได้เช่นเดียวกับสภาสามัญ แต่ไม่มีสิทธิลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐบาล อีกทั้งยังสามารถแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือพิจารณาสอบสวนเรื่องต่างๆ ได้

<sup>31</sup> จิตพรต พัฒนสิน, การปฏิรูปศาลสภาขุนนางของประเทศไทย[ออนไลน์], มกราคม 2551. แหล่งที่มา <http://library.uru.ac.th/webdb/images/krisdika.go.th-11.pdf>

### ค. ด้านตุลาการ

แต่เดิมนั้น นอกจากอำนาจหน้าที่ของสภาขุนนางในด้านนิติบัญญัติ และด้านการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว สภาขุนนางยังมีอำนาจในด้านตุลาการด้วย ได้แก่ อำนาจในการพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (impeachment) และอำนาจในการเป็นศาลสูงสุดในคดีแพ่งและคดีอาญา (The Supreme Court of Appeal) อย่างไรก็ตาม จากความพยายามในการปฏิรูปสภาขุนนางในด้านต่างๆ รวมถึงความพยายามในการลดทอนอำนาจด้านตุลาการของสภาขุนนางลง เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ จึงได้มีการตั้งศาลฎีกา (The United Kingdom Supreme Court) ขึ้นในปี ค.ศ. 2009 ทำหน้าที่ด้านตุลาการแทนสภาขุนนาง ในการเป็นศาลสูงสุดในคดีแพ่งและคดีอาญา ทำให้อำนาจหน้าที่ของสภาขุนนางด้านตุลาการในการเป็นศาลสูงสุดนั้นหมดไป<sup>32</sup>

#### 3.2.1.3 คุณสมบัติ

สมาชิกสภาขุนนางต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม<sup>33</sup> ดังนี้

- ก. ไม่เป็นบุคคลต่างด้าว
- ข. ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย
- ค. ไม่เป็นผู้ได้รับการตัดสินลงโทษฐานกบฏหรือโทษในลักษณะเดียวกันแต่

มีความรุนแรงน้อยกว่า

<sup>32</sup> United Kingdom Parliament, the law lords [online], 10 January 2010. Available from [http://parliament.uk/about\\_lords/the\\_law\\_lords.cfm](http://parliament.uk/about_lords/the_law_lords.cfm)

<sup>33</sup> กฎหมายไม่ห้ามสมาชิกสภาขุนนางในการสังกัดพรรคการเมือง โดยจากข้อมูลสำรวจเมื่อวันที่ 12 มีนาคม ค.ศ. 2010 พบว่า มีสมาชิกสภาขุนนางที่สังกัดพรรคอนุรักษนิยม (Conservative Party) จำนวน 188 คน สังกัดพรรคแรงงาน (Labour Party) จำนวน 211 คน สังกัดพรรคเสรีนิยมประชาธิปไตย (Liberal Democrats) จำนวน 72 คน สังกัดพรรคการเมืองอื่นๆ จำนวน 24 คน สมาชิกที่ไม่สังกัดพรรคการเมือง จำนวน 207 คน ; โปรดดู [http://en.wikipedia.org/wiki/House\\_of\\_Lords](http://en.wikipedia.org/wiki/House_of_Lords)

ง. ไม่เป็นสมาชิกสภาสามัญและจะลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาสามัญไม่ได้

#### 3.2.1.4 องค์ประกอบและวิธีการได้มา

ในปัจจุบันสมาชิกสภาขุนนางของอังกฤษมีจำนวนทั้งสิ้น 733 คน<sup>34</sup> โดยแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้

ก. ขุนนางฝ่ายศาสนา (Lords Spiritual) มีจำนวน 25 คน ประกอบด้วย พระในศาสนาคริสต์ซึ่งดำรงตำแหน่งอาร์คบิชอป (Archbishops) และบิชอป (Bishop) ได้แก่ พระระดับสูงจากโบสถ์ 5 แห่งที่สำคัญของอังกฤษ ได้แก่ อาร์คบิชอปแห่งแคนเทอเบอรี (Archbishops of Canterbury) อาร์คบิชอปแห่งยอร์ก (Archbishops of York) บิชอปแห่งลอนดอน (Bishop of London) บิชอปแห่งเดอรัม (Bishop of Durham) บิชอปแห่งวินเชสเตอร์ (Bishop of Winchester) ซึ่งพระเหล่านี้จะเป็นสมาชิกสภาขุนนางโดยตำแหน่ง นอกจากนี้ยังมีพระในตำแหน่งบิชอป (Bishop) ซึ่งได้รับคัดเลือกจากพระอาวุโส (Senior Bishop) ในศาสนาคริสต์นิกาย Church of England ที่อยู่ในตำแหน่งบิชอปมายาวนานที่สุด

ข. ขุนนางฝ่ายฆราวาส (Lords Temporal) จะมีบรรดาศักดิ์ตั้งแต่ ดยุก (Duke) มาร์ควิส (Marquis) เอิร์ล (Earls) วิสเคาน์ (Viscount) และบารอน (Baron) ซึ่งมีจำนวนไม่แน่นอน โดยอาจพิจารณาแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่ม คือ

(1) ขุนนางสืบเชื้อสาย (hereditary peers) แต่เดิมพระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าแต่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติบรรดาศักดิ์ ค.ศ. 1963 (Peerage Act 1963)<sup>35</sup> โดย

<sup>34</sup> อย่างไรก็ตาม จากผลสำรวจในวันที่ 12 มีนาคม ค.ศ. 2010 มีสมาชิกบางส่วนอยู่ในระหว่างช่วงที่ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ (Leave of Absence) ช่วงพักการปฏิบัติหน้าที่ และขาดคุณสมบัติเนื่องจากเข้าเป็น MEP (Member of the European Parliament) จึงทำให้มีสมาชิกปฏิบัติหน้าที่ จำนวน 704 คน ; โปรดดู [http://en.wikipedia.org/wiki/house\\_of\\_lords](http://en.wikipedia.org/wiki/house_of_lords)

<sup>35</sup> The Peerage Act 1963 คือ กฎหมายที่สำคัญฉบับหนึ่งในประวัติศาสตร์ขุนนางอังกฤษ มีเนื้อหาสำคัญเกี่ยวกับการอนุญาตให้มีการสละสิทธิ์การเป็นขุนนางสืบเชื้อสาย



สมาชิกเหล่านี้เป็นพระบรมวงศานุวงศ์หรือขุนนางยศต่างๆ ซึ่งเมื่อถึงแก่กรรม บุตรผู้สืบสกุลจะเข้ามาเป็นสมาชิกต่อได้

อย่างไรก็ตาม ความพยายามที่จะทำการปฏิรูปสภาขุนนางของรัฐบาลในปี ค.ศ. 1997 ได้นำไปสู่การตราพระราชบัญญัติสภาขุนนาง ค.ศ. 1999 (House of Lords Act 1999) ภายใต้พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้มีการลดจำนวนสมาชิกสภาขุนนางที่เป็นขุนนางสืบเชื้อสายซึ่งแต่เดิมในปี ค.ศ. 1994 มีขุนนางประเภทนี้ในสภาขุนนางถึงกว่า 700 คน ให้เหลือเพียง 92 คน แต่ไม่สามารถสืบทอดความเป็นสมาชิกให้แก่ทายาทได้ โดยในจำนวนนี้ 90 คนมาจากการเลือกกันเองของสมาชิกสภาขุนนางประเภทขุนนางสืบเชื้อสาย ส่วนอีก 2 คนเป็นสมาชิกสภาขุนนางโดยตำแหน่ง ด้วยเหตุว่าขุนนางทั้งสองตำแหน่งมีหน้าที่สำคัญในการจัดการเปิดประชุมรัฐสภาและงานพระราชพิธี โดยขุนนางทั้งสองตำแหน่ง คือ Earl Marshal และ Lord Great Chamberlain

(2) ขุนนางตลอดชีพ (life peers) ซึ่งพระมหากษัตริย์โปรดเกล้าแต่งตั้งขึ้นให้ดำรงตำแหน่งขุนนางตลอดชีวิต โดยมีอยู่ด้วยกัน 2 ประเภทได้แก่

1) ขุนนางตลอดชีพที่แต่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติขุนนางตลอดชีพ ค.ศ. 1958 (Life Peers Act 1958) มีเฉพาะตำแหน่ง บารอน (Barons) และบารอนเนส (Baronesses) เท่านั้น ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีจำนวนมากที่สุดในสภาขุนนางของอังกฤษ ปัจจุบันขุนนางในกลุ่มนี้มีจำนวน 587 คน

2) ขุนนางฝ่ายกฎหมาย (Lord of Appeal in Ordinary หรือ Law Lords) เดิมสมาชิกประเภทนี้ต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ทางกฎหมาย โดยนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้เสนอรายชื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าแต่งตั้งให้เป็นตุลาการ มีบรรดาศักดิ์ชั้นบารอน (Barons) โดยจะเป็นสมาชิกสภาขุนนางตลอดชีวิต สิทธิในการเป็นสมาชิกสภาขุนนางประเภทนี้

---

(Hereditary peers) และอนุญาตให้ผู้หญิงและขุนนางสืบเชื้อสายชาวสก๊อตเข้าเป็นสมาชิกของสภาขุนนางได้

ไม่ตกทอดไปยังทายาท ขุนนางฝ่ายกฎหมายนี้ นอกจากจะเป็นสมาชิกสภาขุนนางทำหน้าที่ในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติแล้วยังเป็นผู้พิพากษาในศาลสูงสุดทำหน้าที่ในฐานะองค์กรฝ่ายตุลาการอีกด้วย แต่ในปัจจุบันนี้ โดยผลของการปฏิรูประบบศาลโดยมีการตั้งศาลฎีกา (The United Kingdom Supreme Court) ขึ้น และเริ่มเปิดดำเนินการแล้วตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ. 2009 เป็นต้นมา ทำให้อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและอาญาในฐานะศาลสูงสุดได้ถูกโอนไปยังศาลฎีกา โดยในวาระเริ่มแรกกฎหมายได้บัญญัติให้โอนขุนนางฝ่ายกฎหมาย (Lords of Appeal in Ordinary) จำนวน 12 คน ที่เคยเป็นผู้พิพากษาศาลสภาขุนนางไปปฏิบัติหน้าที่ในศาลฎีกา และเมื่อสิ้นวาระการดำรงตำแหน่งแล้วจึงค่อยดำเนินการคัดเลือกใหม่ตามกระบวนการคัดเลือกผู้พิพากษตามกฎหมาย โดยในสวนสมาชิกภาพของขุนนางฝ่ายกฎหมายที่ถูกโอนไปนั้น ถือว่าขุนนางฝ่ายกฎหมายทั้ง 12 คน ขาดคุณสมบัติในการปฏิบัติหน้าที่ในสภาขุนนางในช่วงเวลาที่ถูกโอนไปปฏิบัติหน้าที่ในศาลฎีกา แต่สามารถกลับมาเป็นสมาชิกสภาขุนนางอีกได้เมื่อพ้นวาระการเป็นผู้พิพากษาในศาลฎีกาแล้ว<sup>36</sup>

### 3.2.2 ประเทศฝรั่งเศส

ในอดีตนั้น ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองบ่อยครั้ง โดยส่วนใหญ่มักเกิดจากการปฏิวัติรัฐประหาร ใช้ความรุนแรงเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ ซึ่งเป็นลักษณะที่แตกต่างไปจากประเทศอังกฤษที่เปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยในส่วนของรูปแบบรัฐสภานั้น ประเทศฝรั่งเศสเคยใช้ทั้งแบบสองสภาและสภาเดียว ซึ่งมีที่มาและอำนาจหน้าที่แตกต่างกันออกไป อย่างไรก็ตาม ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1958 นั้น กำหนดให้เป็นแบบสองสภา (bicameralism) ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร (The National Assembly) สมาชิกได้มาโดยการเลือกตั้งโดยตรง และวุฒิสภา (Senate) สมาชิกได้มาโดยการเลือกตั้งโดยอ้อมในฐานะตัวแทนขององค์กรปกครองท้องถิ่น โดยวุฒิสภามีความเป็นมาและรายละเอียดที่น่าสนใจ ดังต่อไปนี้

<sup>36</sup> United Kingdom Parliament, the law lords [online], 10 January 2010.

### 3.2.2.1 ความเป็นมา

ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 15 ก่อนมีการปฏิวัตินั้น เป็นช่วงที่ฝรั่งเศสปกครองโดยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นในการมีสภาของฝรั่งเศส เรียกว่า “สภาฐานันดร” (États généraux) มีหน้าที่ถวายคำปรึกษาให้กษัตริย์ ประกอบด้วยขุนนาง พระ และสามัญชน โดยทั้งสามส่วนประชุมและลงมติแยกกัน แต่กษัตริย์อาจไม่ปรึกษาสภาฐานันดรหรืออาจไม่เชื่อในความเห็นของสภาฐานันดรก็ได้ ต่อมาในปี ค.ศ. 1789 เกิดการปฏิวัติขึ้น โดยสามัญชนในสภาฐานันดรซึ่งเป็นชนชั้นกลางไม่พอใจกษัตริย์ที่ไม่ให้ความเสมอภาคเท่ากับขุนนางและพระ จึงประกาศตนเองเป็น “สภาแห่งชาติ” (Assemblée Nationale) มีอำนาจในการกำหนดภาษีอากร และต่อมาได้เปลี่ยนแปลงเป็น “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” (Assemblée Constituante) มีอำนาจในการร่างรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างๆ โดยได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกของฝรั่งเศสเมื่อวันที่ 3 กันยายน ค.ศ. 1791 โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีสภาเดียว คือ “สภานิติบัญญัติแห่งชาติ” (Assemblée Legislative Nationale) มีอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติกฎหมาย ต่อมาในปี ค.ศ. 1792 มีการยกเลิกระบอบกษัตริย์และเปลี่ยนไปปกครองระบอบสาธารณรัฐ ซึ่งภายหลังได้มีการร่างและประกาศบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1795 กำหนดให้มีสองสภา ได้แก่ สภาผู้แทนหรือสภาห้าร้อย (Conseil des cinq cents) ประกอบด้วยสมาชิก 500 คน อายุไม่ต่ำกว่า 30 ปี และสภาสูงหรือสภาอาวุโส (Conseil des Anciens) ประกอบด้วยสมาชิก 250 คน อายุไม่ต่ำกว่า 40 ปี และต้องผ่านการสมรสมาแล้ว เป็นสภาผู้มีประสบการณ์มาก ทำหน้าที่กั้นกรองกฎหมายของสภาผู้แทนหรือสภาห้าร้อย

ต่อมาเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน ค.ศ. 1799 นโปเลียนทำการรัฐประหาร (Coup d'état) ยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ.1795 ประกาศรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ วันที่ 15 ธันวาคม ค.ศ. 1799 กำหนดให้ปกครองประเทศในระบอบกงสุล (Consulate) โดยยังคงมีสภาต่างๆ เช่น สภานิติบัญญัติ (Corpus Legislatif) มีอำนาจลงคะแนนเสียงอนุมัติกฎหมายโดยไม่มีการอภิปราย , สภาตุลาการ (Tribunat) พิจารณาและอภิปรายร่างกฎหมาย, สภาแห่งรัฐ (Conseil d'état) เสนอร่างกฎหมาย และวุฒิสภา (Senate) ซึ่งนโปเลียนแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต มีหน้าที่เลือก

สมาชิกสภานิติบัญญัติและสภาตุลาการจากรายชื่อผู้แทนแห่งชาติ และต่อมาระหว่าง ค.ศ. 1799-1802 ให้วุฒิสภามีหน้าที่แต่งตั้งกงสุล<sup>37</sup>

ต่อมามีการลงมติเปลี่ยนแปลงระบอบกงสุลเป็นระบอบจักรวรรดิ โดยมีนโปเลียนสถาปนาเป็นจักรพรรดินโปเลียนที่ 1 มีสภานิติบัญญัติมาจากการเลือกตั้ง โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งเลือกผู้สมัครเพื่อไปเลือกผู้แทนซึ่งเป็นผู้เสียภาษีสูงสุดในประเทศ 600 คน แล้วให้วุฒิสภาหรือสภาอาวุโสพิจารณาเลือกและแต่งตั้งเป็นสภานิติบัญญัติ ต่อมาหลังการพ่ายแพ้สงครามของนโปเลียน วุฒิสภาได้อัญเชิญพระเจ้าหลุยส์ที่ 18 ขึ้นครองราชย์ และได้พระราชทานรัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 4 มิถุนายน ค.ศ. 1814 กำหนดให้กษัตริย์มีอำนาจมาก และกำหนดให้มี 2 สภา คือ สภาผู้แทน (Le Chambre des Deputes) ได้มาโดยการเลือกตั้งโดยประชาชน และวุฒิสภาหรือสภาปารีส (Le Chambre des Paris) ได้มาโดยการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ อยู่ในตำแหน่งตลอดชีวิตและสืบต่อให้ทายาทได้ ทั้งสองสภามีอำนาจในการออกกฎหมายแต่อาจถูกพระมหากษัตริย์ยับยั้งไว้ได้ ต่อมาพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 10 ได้ขึ้นครองราชย์ในปี ค.ศ. 1824 และถูกสภาผู้แทนทำการปฏิวัติในปี ค.ศ. 1830 ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1830 โดยจำกัดพระราชอำนาจให้ลดลงและให้สภาผู้แทนมีอำนาจมากกว่าวุฒิสภา

ในปี ค.ศ. 1848 เกิดการปฏิวัติและประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1848 กำหนดรูปแบบการปกครองเป็นแบบสาธารณรัฐ (สาธารณรัฐที่ 2) มีประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งทำหน้าที่เป็นประมุขของประเทศและเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร มีอำนาจแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี โดยต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐสภา ส่วนรัฐสภาประกอบด้วยสภาเดียว มีสมาชิก 750 คน มาจากการเลือกตั้ง มีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมายและควบคุมการบริหารของคณะรัฐมนตรี แต่ไม่มีอำนาจควบคุมประธานาธิบดี โดยรัฐสภาไม่มีอำนาจถอดถอนประธานาธิบดีและประธานาธิบดีไม่มีอำนาจยุบสภา ต่อมาในปี ค.ศ. 1851 พระเจ้าหลุยส์นโปเลียนโบนาปาร์ต ได้ทำการรัฐประหาร (Coup d'état) และประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1852 ให้ประธานาธิบดีและ

<sup>37</sup> ปัทมา สุภก่าปัง, “บทบาทของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 192-194.

ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากกว่ารัฐสภา โดยรัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนและวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี

ต่อมาในปี ค.ศ. 1870 ประเทศฝรั่งเศสแพ้สงครามแก่ประเทศเยอรมนี และเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองเป็นแบบสาธารณรัฐ (สาธารณรัฐที่ 3) มีการตั้งสภาแห่งชาติที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้งเพื่อทำการร่างและประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1875 โดยกำหนดให้ใช้รูปแบบสองสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งโดยตรง และวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมโดยคณะผู้เลือกตั้งซึ่งประกอบด้วยผู้แทนเทศบาลหรือผู้แทนท้องถิ่นต่างๆ โดยสภาทั้งสองมีอำนาจในการออกกฎหมายและมีอำนาจในการพิจารณาสอบสวนลงมติให้รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งหรือทั้งคณะออกจากตำแหน่ง นอกจากนี้ วุฒิสภามีอำนาจฟ้องประธานาธิบดีและคณะรัฐมนตรีต่อศาลสูง กรณีที่กระทำการอันเป็นภัยต่อความมั่นคงของสาธารณรัฐ<sup>38</sup> อย่างไรก็ตาม สาธารณรัฐที่ 3 สิ้นสุดลงเมื่อฝรั่งเศสถูกยึดครองโดยเยอรมันในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 จนกระทั่งปี ค.ศ. 1944 จึงได้รับการปลดปล่อยเมื่อเยอรมันแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2

ภายหลังการปลดปล่อยของเยอรมัน ฝรั่งเศสได้จัดตั้งรัฐบาลชั่วคราวขึ้นเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน ค.ศ. 1946 โดยมีนายพลเดอโกล เป็นหัวหน้ารัฐบาล โดยประชาชนได้ออกเสียงประชามติสนับสนุนให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น ซึ่งต่อมาประชาชนได้ลงมติรับรองร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม ค.ศ. 1946 เป็นการสถาปนาสาธารณรัฐที่ 4 ขึ้น กำหนดรูปแบบการปกครองเป็นระบบรัฐสภาแบบสองสภาประกอบด้วยสมัชชาแห่งชาติ (Assemblée Nationale) ได้มาโดยการเลือกตั้งโดยตรงและสภาแห่งสาธารณรัฐ (Le Conseil de la République) ได้มาโดยการเลือกตั้งโดยอ้อม โดยสภาแห่งสาธารณรัฐถูกลดอำนาจลงจากวุฒิสภาในสาธารณรัฐที่ 3 เนื่องจากอิทธิพลของกษัตริย์ซึ่งเป็นผู้ควบคุมสภาสูงได้

<sup>38</sup> พจนานัลย์ ไชยรังสี และสุรพล ราชภัณฑารักษ์, การเมืองในสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศส, หน้า 39-40, อ้างใน ปัทมา สุปก่าปึง, “บทบาทของวุฒิสภามาตรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540,” หน้า 194-195.

ลดและหมดความสำคัญไป ขณะที่อิทธิพลของชนชั้นกลางและฝ่ายซ้ายที่ควบคุมสภาล่างมีมากขึ้น<sup>39</sup>

ภายหลังสาธารณรัฐที่ 4 ได้สิ้นสุดลงเนื่องจากความอ่อนแอและไร้เสถียรภาพของรัฐบาล ประกอบกับวิกฤติการแอลจีเรีย นายพลเดอโกลได้กลับเข้ามาจัดตั้งรัฐบาลและร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1958 เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1958 เข้าสู่สมัยสาธารณรัฐที่ 5 ปกครองในระบอบรัฐสภา กำหนดให้รัฐบาลมีอำนาจมากกว่ารัฐสภา ลดอำนาจรัฐสภาลงทั้งด้านออกกฎหมายและควบคุมฝ่ายบริหาร ซึ่งแตกต่างจากระบบการปกครองของฝรั่งเศสในอดีตและแตกต่างจากนานาประเทศโดยสิ้นเชิง โดยกำหนดให้รัฐบาลเป็นองค์กรหลักที่มีอำนาจในการออกกฎหมาย รัฐสภามีอำนาจออกกฎหมายเท่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น นอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นอำนาจของรัฐบาลในการออกกฎหมาย ทั้งนี้เนื่องจากความต้องการแก้ปัญหารัฐบาลไร้เสถียรภาพในสมัยสาธารณรัฐที่ 4<sup>40</sup> โดยรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1958 กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ทั้งสองสภามีอำนาจในการออกกฎหมาย ซึ่งต่อมา ค.ศ. 1962 มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ทำให้ระบบรัฐสภาของฝรั่งเศสมีลักษณะใกล้เคียงกับระบบประธานาธิบดีของประเทศสหรัฐอเมริกาและได้ชื่อว่าเป็น “ระบบกึ่งประธานาธิบดี” (semi-presidentialism)<sup>41</sup>

### 3.2.2.2 อำนาจหน้าที่

สมาชิกวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนทั้งในระดับประเทศและระดับจังหวัด เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งของผู้ได้รับ

<sup>39</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 46.

<sup>40</sup> ปัทมา สุปก่าป้ง, “บทบาทของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540,” หน้า 198.

<sup>41</sup> สมชาย ภคภาสนวิวัฒน์ และรุ่งพงษ์ ชัยนาม, การเมืองการปกครองของฝรั่งเศส, หน้า 27, อ้างใน ปัทมา สุปก่าป้ง, “บทบาทของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540,” หน้า 198-199.

เลือกตั้งของท้องถิ่นหรือคณะผู้เลือกตั้ง (collège électoral) หรือที่เรียกอีกชื่อหนึ่งว่า คณะผู้แทน (grands électeurs) สมาชิกวุฒิสภาจึงเป็นระบบอภิสภาและมีหน้าที่ปกป้องผลประโยชน์ของท้องถิ่น

การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาแบ่งได้เป็น 2 ฐานะ คือ การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะของตัวแทนของจังหวัด โดยสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่จะกลับเขตเลือกตั้งในช่วงปลายสัปดาห์เพื่อพบกับผู้ได้รับเลือกตั้งของท้องถิ่นและกระตุ้นให้มีการแสดงออกในประเด็นเรื่องเศรษฐกิจหรือนโยบายท้องถิ่น และการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งแบ่งได้เป็น 4 ด้าน ได้แก่ ด้านนิติบัญญัติ ด้านควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านตุลาการ และด้านอื่นๆ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้<sup>42</sup>

#### ก. ด้านนิติบัญญัติ

โดยทั่วไปอำนาจหน้าที่ในด้านการพิจารณาและอนุมัติกฎหมายเพื่อใช้บังคับภายในประเทศใดประเทศหนึ่งนั้น จะตกอยู่แก่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติอันได้แก่รัฐสภา หรือสภานิติบัญญัติ แต่สำหรับประเทศฝรั่งเศสแล้ว รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 5 ค.ศ. 1958 มีบทบัญญัติในลักษณะที่กลับหลักการดังกล่าว กล่าวคือ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้รัฐบาลเป็นองค์กรหลักที่มีอำนาจบัญญัติกฎหมาย รัฐสภามีอำนาจในการตรารัฐบัญญัติ (Loi) ได้เฉพาะเรื่องที่อยู่ภายในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น<sup>43</sup> จึงทำให้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาเป็นข้อยกเว้น ดังนั้น แม้ว่ารัฐสภาเป็นองค์กรนิติบัญญัติ แต่มีอำนาจจำกัดในการตรากฎหมาย สามารถตรากฎหมายได้เฉพาะเรื่องที่อยู่ภายใต้ขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น ในขณะที่ฝ่ายบริหารเป็นองค์กรที่มีอำนาจหลักในการออกกฎหมาย สามารถตรากฎหมายได้ทุกเรื่องที่ไม่อยู่ในขอบอำนาจการตรากฎหมายของรัฐสภา

<sup>42</sup> เกียรติภูมิ นิลสุข, “ปัญหาของสถาบันการเมือง: ศึกษารณวิวุฒิสภาที่มาจากกาเลือกตั้งโดยตรงของไทย,” หน้า 94-97.

<sup>43</sup> รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 มาตรา 34

วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ พิจารณาแบ่งออกได้เป็น 3 ประการดังนี้

(1) ริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย

นายกรัฐมนตรีและสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้มีสิทธิในการเสนอร่างรัฐบัญญัติได้ โดยในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้เสนอจะเรียกว่า “ข้อเสนอหรือรัฐบัญญัติ” (Proposition de Loi)<sup>44</sup> ซึ่งให้เสนอข้อเสนอหรือรัฐบัญญัติฉบับนั้นๆต่อสภาที่ผู้เสนอเป็นสมาชิก<sup>45</sup> อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญได้กำหนดห้ามมิให้สมาชิกวุฒิสภาเสนอร่างกฎหมายซึ่งจะมีผลทำให้รายได้ของรัฐลดลงหรือมีผลเป็นการสร้างรายจ่ายของรัฐขึ้นใหม่หรือเพิ่มรายจ่ายของรัฐ นอกจากนี้ ร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณ และร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนกิจการสังคมจะต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน<sup>46</sup>

(2) พิจารณากลับกรองร่างกฎหมาย

รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้เสนอร่างรัฐบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาก่อนก็ได้ เว้นแต่ร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณและร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนกิจการสังคมจะต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน กรณีเมื่อวุฒิสภาได้รับร่างกฎหมายมาเป็นสภาแรก วุฒิสภาจะส่งร่างรัฐบัญญัติฉบับนั้นไปยัง “คณะกรรมการวิสามัญ” เพื่อพิจารณา แต่ถ้าหากวุฒิสภาได้รับการร้องขอจากรัฐบาลหรือจากวุฒิสภาเองให้ส่งร่างกฎหมายนั้นไปยัง “คณะกรรมการวิสามัญ” ก็ให้วุฒิสภาจัดส่งไปให้ “คณะกรรมการวิสามัญ” พิจารณาก่อน<sup>47</sup> โดยประธานกรรมการวิสามัญจะทำการตั้งกรรมการคนหนึ่งขึ้นเป็น “กรรมการ

<sup>44</sup> มন্ত্রী รูปสุวรรณ, กฎหมายรัฐสภา(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง,2531), หน้า 57.

<sup>45</sup> ปัทมา สุปกำปัง, “บทบาทของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540,” หน้า 203.

<sup>46</sup> รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1958 มาตรา 39

<sup>47</sup> รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1958 มาตรา 44



ผู้รับผิดชอบร่างรัฐบัญญัติ” (Rapporteur) ทำหน้าที่พิจารณาศึกษาร่างรัฐบัญญัติเพื่อเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการธิการ ซึ่งกรรมาธิการอาจเสนอคำขอแปรญัตติเมื่อแก้ไขร่างรัฐบัญญัติได้และภายหลังจากคณะกรรมการพิจารณาเสร็จสิ้นแล้ว กรรมาธิการผู้รับผิดชอบก็จะมีหน้าที่จัดทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อประกอบการพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนั้นต่อไป<sup>48</sup>

- (3) เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีและสมาชิกวุฒิสภาฝรั่งเศส เป็นผู้มิตินเสนอข้อแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมจะต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองสภาโดยมีเนื้อความอย่างเดียวกัน ทั้งนี้ หากเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอโดยสมาชิกวุฒิสภาจะต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองสภาและยังต้องนำไปให้ประชาชนลงประชามติ (referendum) ด้วย ส่วนร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอโดยประธานาธิบดีอาจไม่ต้องให้ประชาชนลงประชามติก็ได้ หากประธานาธิบดีเสนอให้ที่ประชุมทั้งสองสภาพิจารณาและให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งสองสภาที่ออกเสียงลงคะแนน อย่างไรก็ตาม การเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ส่งผลกระทบต่อบูรณภาพแห่งดินแดนและการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐบาลแบบสาธารณรัฐจะกระทำมิได้<sup>49</sup>

อย่างไรก็ตาม โดยสรุปแล้วนั้นถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะให้อำนาจวุฒิสภาริเริ่มกฎหมายได้เองเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎร แต่วุฒิสภามีได้มีอำนาจที่แท้จริงในการให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติร่างกฎหมายต่างๆ วุฒิสภามีเพียงอำนาจในการพิจารณากลับกรรมาธิการกฎหมายเท่านั้น อำนาจให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติร่างกฎหมายที่แท้จริงอยู่ที่สภาผู้แทนราษฎร<sup>50</sup>

<sup>48</sup> ปัทมา สุบกัมปัง, “บทบาทของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540,” หน้า 205.

<sup>49</sup> รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1958 มาตรา 89 วรรคสี่และวรรคห้า

<sup>50</sup> ปัทมา สุบกัมปัง, “บทบาทของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540,” หน้า 207.

ข. ด้านควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหาร ได้แก่

(1) การตั้งกระทู้ถาม (Les Questions)

สมาชิกรัฐสภามีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยการตั้งกระทู้ถาม ในทางปฏิบัติ รัฐมนตรีจะถูกทั้งสองสภาถามคำถามเป็นประจำ อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ช่วงถามคำถามในวุฒิสภาก็ได้รับความสนใจน้อยกว่าในสภาผู้แทนราษฎรอยู่<sup>51</sup>

(2) การตรวจสอบการทำงานโดยคณะกรรมการวิสามัญ

วุฒิสภาของประเทศฝรั่งเศสสามารถตั้งคณะกรรมการเพื่อตรวจสอบการทำงานด้านต่างๆของรัฐบาล อันได้แก่ คณะกรรมการสามัญ (Standing Committees) คณะกรรมการวิสามัญ (Special Committees) คณะกรรมการสอบสวน (Commissions d'enquête) คณะกรรมการร่วมกัน (Joint Committee หรือ Commission mixte paritaire)

ค. ด้านตุลาการ ได้แก่

(1) แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลอาญาชั้นสูง (La Haute Cour de Justice) จำนวน 12 คน ซึ่งจะพิจารณาพิพากษาคดีความผิดอาญาฐานทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง (Haute trahison) ของประธานาธิบดี

(2) แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ (La Cour de Justice de la République) จำนวน 6 คน พิจารณาพิพากษาคดีที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีกระทำความผิดทางอาญาขณะดำรงตำแหน่ง

ง. ด้านอื่นๆ ได้แก่

(1) การให้ความเห็นชอบในการแถลงนโยบายทางการเมืองทั่วไปตามที่นายกรัฐมนตรีร้องขอ

(2) การให้ความยินยอมในการประกาศสงคราม

<sup>51</sup> เกียรติภูมิ นิลสุข, “ปัญหาของสถาบันการเมือง:ศึกษากรณีวุฒิสภาที่มาจากกา  
เลือกตั้งโดยตรงของไทย,” หน้า 96.

(3) การให้ความยินยอมในการขยายระยะเวลาประกาศกฎอัยการศึกเกินกว่า 12 วัน

(4) การให้สัตยาบันแก่รัฐกำหนดที่ออกโดยรัฐบาล

### 3.2.2.3 คุณสมบัติ

หลักเกณฑ์ในเรื่องคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภาฝรั่งเศสนั้นได้กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะ ดังนี้<sup>52</sup>

ก. ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ ซึ่งจะแตกต่างกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่กำหนดไว้เพียง 23 ปี อย่างไรก็ตาม กำหนดอายุของผู้ที่จะรับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวจะลดลงเหลือเพียง 30 ปี ภายใต้กฎหมายใหม่ซึ่งจะเริ่มบังคับใช้กับการเลือกตั้งวุฒิสภาในปี ค.ศ. 2011<sup>53</sup>

ข. ต้องมีสัญชาติฝรั่งเศส แต่ในกรณีการแปลงสัญชาติต้องปรากฏว่าได้กระทำมาแล้วไม่ต่ำกว่า 10 ปีบริบูรณ์

ค. ผู้สมัครที่เป็นชายต้องผ่านการเกณฑ์ทหารมาแล้ว

ง. ต้องไม่เป็นผู้ที่เคยได้รับโทษทางอาญา หรือเป็นบุคคลไร้ความสามารถ

จ. ต้องไม่ขาดคุณสมบัติการเลือกตั้ง

ฉ. ต้องไม่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้พิพากษา หรือทหาร

ช. ต้องไม่เป็นสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาเศรษฐกิจและ

สังคม สมาชิกสภารัฐธรรมนูญ

<sup>52</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 91.

<sup>53</sup> French senate, **election senators** [online], 10 January 2010. Available from [http://www.senat.fr/Ing/en/election\\_senateurs.html](http://www.senat.fr/Ing/en/election_senateurs.html)

### 3.2.2.4 องค์ประกอบและวิธีการได้มา

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส (สาธารณรัฐที่ 5) ค.ศ. 1958 มาตรา 24 วรรคสาม กำหนดให้วุฒิสภา (Sénat) ได้มาโดยการเลือกตั้งโดยอ้อม (Le Suffrage Universel Indirect) เพื่อให้เป็นผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสาธารณรัฐฝรั่งเศสและประชาชนฝรั่งเศสที่อยู่นอกประเทศฝรั่งเศส โดยปัจจุบันในปี ค.ศ. 2010 ภายหลังจากเลือกตั้งครั้งสุดท้ายภายใต้กฎหมายเก่าเมื่อปี ค.ศ. 2008 วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 343 คน ดังนี้<sup>54</sup>

ก. ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 331 คน ที่มาจาก

- (1) จังหวัดในฝรั่งเศส (metropolitan) และจังหวัดโพ้นทะเล (overseas departments)
- (2) ดินแดนโพ้นทะเล (overseas territories)

ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มาโดยการเลือกตั้งโดยอ้อมโดยคณะผู้เลือกตั้ง<sup>55</sup> (Collège Electoral) ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Deputés) สมาชิกสภาภาค (Conseillers Régionaux) สมาชิกสภาจังหวัด (Conseillers Généraux) และตัวแทนที่สมาชิกสภาเทศบาลตั้งขึ้น

ข. ผู้แทนประชาชนชาวฝรั่งเศสที่อยู่นอกประเทศฝรั่งเศส จำนวน 12 คน

การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นผู้แทนของชาวฝรั่งเศสที่มีภูมิลำเนาในต่างประเทศ ใช้วิธีพิเศษ กล่าวคือ ให้คณะกรรมการระดับสูงของคนฝรั่งเศสนอกประเทศ (Conseil Supérieur des Français à l'étranger) เสนอรายชื่อและให้วุฒิสภาลงมติรับหรือไม่รับ

<sup>54</sup> French senate, **French senate election 2008** [online], 10 January 2010.

Available from [http://www.senat.fr/Ing/en/election\\_senateurs.html](http://www.senat.fr/Ing/en/election_senateurs.html)

<sup>55</sup> ในการเลือกตั้งในปี ค.ศ.2008 มีคณะผู้เลือกตั้งจำนวนทั้งสิ้น 50,720 คน; โปรดดู [http://en.wikipedia.org/wiki/French\\_Senate\\_election,\\_2008](http://en.wikipedia.org/wiki/French_Senate_election,_2008)

รายชื่อดังกล่าว แต่วุฒิสภาจะเสนอรายชื่อใหม่ไม่ได้ กรณีวุฒิสภาลงมติไม่รับ คณะกรรมาธิการดังกล่าวต้องเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาใหม่จนกว่าจะรับ<sup>56</sup>

ในส่วนของกระบวนการเลือกตั้งนั้น ประเทศฝรั่งเศสกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยใช้ระบบผสม ดังนี้<sup>57</sup>

ก. ระบบเสียงข้างมาก 2 รอบ (two ballots system)

ระบบนี้ใช้สำหรับกรณีการเลือกตั้งวุฒิสภาที่เป็นผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สภาเทศบาล สภาจังหวัด) ซึ่งใช้เขตจังหวัดในการเลือกตั้ง โดยที่ในเขตเลือกตั้ง (จังหวัด) นั้นมีจำนวนสมาชิกวุฒิสภาได้ไม่เกิน 3 คน ซึ่งจำนวนสมาชิกวุฒิสภาแต่ละเขตเลือกตั้ง (จังหวัด) มีเงื่อนไขคือ เขตเลือกตั้งใดมีประชากรถึง 150,000 คน ก็จะมีสมาชิกวุฒิสภาได้ 1 คน และต่อไปถ้าจังหวัดนั้นมีประชากรมากกว่า 250,000 คน ก็จะมีสมาชิกวุฒิสภาเพิ่มขึ้นอีก 1 คน ต่อประชากรทุกๆ 250,000 คน

ข. ระบบสัดส่วน (proportional representation) เรียงตามบัญชีรายชื่อผู้มีคะแนนสูงสุดตามลำดับ

ระบบนี้ใช้สำหรับกรณีการเลือกตั้งวุฒิสภาที่เป็นผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สภาเทศบาล สภาจังหวัด) ซึ่งใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง เฉพาะแต่จังหวัดที่มีจำนวนสมาชิกวุฒิสภาได้ตั้งแต่ 4 คนขึ้นไป และใช้สำหรับกรณีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นผู้แทนคนฝรั่งเศสที่อยู่นอกประเทศฝรั่งเศส ซึ่งมีสมาชิกวุฒิสภาได้จำนวน 12 คน

ในปี ค.ศ.2004 ประเทศฝรั่งเศสมีสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 321 คน แต่ปัจจุบันในปี ค.ศ.2010 ฝรั่งเศสมีสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 343 คน เนื่องจากผลของการมีจำนวนประชากรเพิ่มขึ้น และในปี ค.ศ.2011 จะมีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาขึ้นอีกครั้งโดยเป็นการ

<sup>56</sup> สุรินทร์ สุทธิธรรมดำรง, “วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 47.

<sup>57</sup> ปัทมา สุปก่าปึง, “บทบาทของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540,” หน้า 199.

เลือกตั้งครั้งแรกภายใต้กฎหมายใหม่ ที่กำหนดให้ลดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภา จาก 9 ปี เหลือเพียง 6 ปี และต้องทำการเลือกตั้งใหม่จำนวนกึ่งหนึ่งทุกๆ 3 ปี จากเดิมที่ต้องเลือกตั้งใหม่จำนวนหนึ่งในสามทุกๆ 3 ปี โดยในปี ค.ศ. 2011 จะประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาจำนวนทั้งสิ้น 348 คน<sup>58</sup> มีที่มาจาก

ก. จังหวัดในประเทศฝรั่งเศสและจังหวัดโพ้นทะเล (overseas departments) จำนวน 326 คน

ข. ดินแดนโพ้นทะเล (overseas territories) จำนวน 10 คน

ค. ประชาชนชาวฝรั่งเศสที่อยู่นอกประเทศฝรั่งเศส จำนวน 12 คน

มีข้อสังเกตว่า วุฒิสภาของประเทศฝรั่งเศสนั้น กฎหมายมิได้ห้ามสังกัดพรรคการเมืองดังเช่นวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งของไทย แต่การปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาก็มิได้เป็นไปตามแนวทางหรือนโยบายของพรรคการเมือง ในแง่นี้จึงขาดจุดเชื่อมโยงระหว่างสมาชิกวุฒิสภาด้วยกัน จึงเกิดมีการรวมกลุ่มทางการเมือง (political groups) ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การปฏิบัติงานของสมาชิกวุฒิสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด เป็นการรวมกลุ่มกันโดยสมัครใจ โดยการเสนอชื่อและลายมือชื่อสมาชิกในกลุ่มพร้อมระบุชื่อประธานกลุ่ม ซึ่งในแต่ละกลุ่มต้องมีสมาชิกอย่างน้อย 15 คน ทั้งนี้ สมาชิกวุฒิสภาไม่จำเป็นต้องเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มการเมือง แต่การไม่เป็นสมาชิกกลุ่มก็อาจทำให้เสียประโยชน์หลายประการ อย่างไรก็ตาม การตั้งกลุ่มการเมืองของวุฒิสภานี้ ต้องตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะและจะบังคับให้สมาชิกลงมติในเรื่องใดเหมือนกันมิได้ เพราะเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญและต้องมิใช่การตั้งกลุ่มเพื่อปกป้องผลประโยชน์ส่วนบุคคล ผลประโยชน์ส่วนท้องถิ่น หรือผลประโยชน์ของอาชีพ<sup>59</sup> นอกจากนั้น กลุ่มการเมืองต่างๆ จะส่งผู้แทนเข้าเป็นกรรมาธิการในคณะกรรมาธิการสามัญคณะต่างๆ ซึ่งกลุ่มการเมืองใดมีสมาชิกมากก็จะได้รับการจัดสรรให้เป็นกรรมาธิการมากตามไปด้วย และมีการวาง

<sup>58</sup> French senate, **election senators** [online], 10 January 2010. Available from [http://www.senat.fr/Ing/en/election\\_senateurs.html](http://www.senat.fr/Ing/en/election_senateurs.html)

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

เกณฑ์ให้สมาชิกกลุ่มปฏิบัติตามในการพิจารณาร่างกฎหมายในคณะกรรมการธิการหรือก่อนการพิจารณาในคณะกรรมการเต็มสภา ด้วยเหตุนี้ ทำให้สมาชิกวุฒิสภาไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของพรรคการเมืองและมีบทบาทพิเศษในการเป็นอำนาจจากส่วนท้องถิ่นในการเข้าไปนั่งในรัฐสภา เพราะสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่ของส่วนท้องถิ่น<sup>60</sup>

### 3.2.3 ประเทศสาธารณรัฐไอร์แลนด์

ประเทศสาธารณรัฐไอร์แลนด์ ( The Republic of Ireland ) หรือไอร์แลนด์ได้ปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 5 ใน 6 ของเกาะไอร์แลนด์ ส่วนที่เหลืออีก 1 ใน 6 ของเกาะไอร์แลนด์ เรียกว่า ไอร์แลนด์เหนือ เป็นส่วนหนึ่งของ สหราชอาณาจักรบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ หรือที่เรียกสั้น ๆ ว่า "สหราชอาณาจักร" นั่นเอง โดยในที่นี้ ผู้เขียนมุ่งศึกษาวุฒิสภาของประเทศไอร์แลนด์ใต้หรือสาธารณรัฐไอร์แลนด์ ซึ่งอาศัยวิธีการได้ซึ่งวุฒิสภาในรูปแบบผสมระหว่างการแต่งตั้งและการเลือกตั้ง ซึ่งมีระบบวิธีการได้มาที่น่าสนใจ โดยเฉพาะลักษณะของการเป็นตัวแทนของผู้มีการศึกษาและของกลุ่มวิชาชีพต่างๆ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 3.2.3.1 ความเป็นมา

ในอดีตประเทศไอร์แลนด์เคยตกอยู่ภายใต้การปกครองของประเทศอังกฤษ โดยเป็นส่วนหนึ่งของสหราชอาณาจักรมาก่อน จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1922 จึงประกาศแยกตัวออกจากสหราชอาณาจักรพร้อมกับก่อตั้งรัฐอิสระไอร์แลนด์ (Ireland Free State) ทางภาคใต้ของเกาะไอร์แลนด์ แต่ด้วยความแตกต่างทางศาสนาของประชาชนทางเหนือและทางใต้ของเกาะ ทำให้ประชาชนชาวไอร์แลนด์เหนือลงมติขออยู่เป็นส่วนหนึ่งของอังกฤษต่อไป เป็นผลให้ไอร์แลนด์ถูกแยกออกเป็นสองส่วนจนทุกวันนี้

<sup>60</sup> เกียรติภูมิ นิลสุข, “ปัญหาของสถาบันการเมือง:ศึกษากรณีวุฒิสภาที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของไทย,” หน้า 93.

“Seanad Éireann” ถูกใช้ครั้งแรกในฐานะชื่อเรียกวุฒิสภาของรัฐอิสระไอร์แลนด์ (Irish Free State) สมาชิกวุฒิสภาชุดแรกนั้น ประกอบไปด้วยสมาชิกที่รับการเลือกตั้งโดยสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งจากผู้นำรัฐบาลของรัฐอิสระไอร์แลนด์ (President of Executive Council) โดยนาย W.T. Cosgrave (William Thomas Cosgrave) ผู้ดำรงตำแหน่งผู้นำรัฐบาลของรัฐอิสระไอร์แลนด์ในขณะนั้น ยินยอมที่จะแต่งตั้งผู้แทนพิเศษให้กับชาวโปรเตสแตนต์ซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยของรัฐ ต่อมาในปี ค.ศ. 1925 สมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดได้มาโดยการเลือกตั้งโดยตรงโดยประชาชน แต่ภายหลังระบบการเลือกตั้งโดยตรงนี้ได้ถูกยกเลิกไปและเปลี่ยนเป็นการเลือกตั้งโดยอ้อมแทน อย่างไรก็ตาม วุฒิสภาของรัฐอิสระไอร์แลนด์ได้ถูกยกเลิกไปในปี ค.ศ. 1936 เนื่องจากวุฒิสภาทำการถ่วงเวลาข้อเสนอของรัฐบาลในการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งประเทศไอร์แลนด์ ค.ศ. 1937 วุฒิสภาของประเทศไอร์แลนด์จึงปรากฏมาจนปัจจุบัน<sup>61</sup>

### 3.2.3.2 อำนาจหน้าที่

วุฒิสภาของประเทศไอร์แลนด์มีอำนาจหน้าที่เพียงประการเดียว คือ อำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ ดังนี้<sup>62</sup>

ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินอาจเสนอต่อวุฒิสภาได้ และถ้าผ่านวุฒิสภาแล้ว จะได้รับการเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรต่อไป ทั้งนี้ ร่างกฎหมายที่เสนอในวุฒิสภาถ้าได้รับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในสภาผู้แทนราษฎร จะถือว่าสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น

ร่างกฎหมายทุกเรื่องที่สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอซึ่งได้ผ่านการพิจารณาและลงมติของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ยกเว้นร่างพระราชบัญญัติการเงินจะต้องส่งไปให้วุฒิสภาเป็นผู้ตรวจสอบแก้ไข และสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้พิจารณาต่อไป อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ

<sup>61</sup> Houses of the Oireachtas, **Seanad** [online], 15 January 2010. Available from <http://www.oireachtas.ie/ViewDoc.asp?DocId=-1&CatID=60&m=w>

<sup>62</sup> Ibid.



วุฒิสภาก็ทำได้เพียงชะลอร่างกฎหมาย แทนที่จะเป็นการคัดค้านความเห็นของสภาผู้แทนราษฎร เพราะในทางปฏิบัติแล้วมีเสียงของรัฐบาลอยู่ในวุฒิสภาด้วย ซึ่งก็คือ สมาชิกวุฒิสภาที่ นายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอชื่อ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีข้อจำกัดอำนาจของวุฒิสภา กล่าวคือ ในการพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภานั้นวุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน หากวุฒิสภาพิจารณาลงมติให้ความเห็นชอบหรือพิจารณาไม่แล้วเสร็จ ให้ถือว่าร่างกฎหมายฉบับนั้นได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาแล้วและประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ และในกรณีที่ร่างกฎหมายไม่ได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา เมื่อพ้นกำหนด 180 วันหลังจากนั้น สภาผู้แทนราษฎรสามารถลงมติยืนยันให้ถือว่าร่างกฎหมายนั้นๆได้ผ่านความเห็นชอบจากวุฒิสภาแล้ว แต่สำหรับร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน เช่น ร่างกฎหมายงบประมาณ เมื่อพ้น 21 วันหลังจากนั้น สภาผู้แทนราษฎรสามารถลงมติยืนยันให้ถือว่าร่างกฎหมายนั้นๆได้ผ่านความเห็นชอบจากวุฒิสภาได้ อย่างไรก็ตาม ในกรณีของร่างกฎหมายเร่งด่วน ระยะเวลาดังกล่าวอาจทำให้กฎหมายนั้นๆไม่สามารถนำมาใช้ได้ทัน ดังนั้น คณะรัฐบาลสามารถย่นเวลาดังกล่าวลงได้โดยได้รับความยินยอมจากประธานาธิบดี

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญได้กำหนดมาตรการให้วุฒิสภาสามารถขอให้ประธานาธิบดีแต่งตั้งคณะกรรมการสิทธิประโยชน์ (Committee of Privileges) เพื่อวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายนั้นๆเป็นร่างกฎหมายการเงินหรือไม่ แต่ประธานาธิบดีอาจปฏิเสธคำขอได้ นอกจากนี้ หากเสียงส่วนใหญ่ในวุฒิสภาและอย่างน้อยที่สุดจำนวน 1 ใน 3 ของสภาผู้แทนราษฎรส่งฎีกาถึงประธานาธิบดีโดยระบุว่าร่างกฎหมายนี้สำคัญอย่างมากต่อประเทศ ประธานาธิบดีสามารถปฏิเสธการลงนามในร่างกฎหมายนั้นๆ จนกว่าร่างกฎหมายนั้นจะผ่านความเห็นชอบจากประชาชนโดยการลงประชามติหรือจากสภาผู้แทนราษฎรภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งใหม่

กล่าวโดยสรุป ระบบกฎหมายของไอร์แลนด์นั้น ร่างกฎหมายทุกฉบับของ รัฐสภาจะต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองสภา ดังนั้น ในรัฐสภาของไอร์แลนด์นั้น หากร่าง

กฎหมายใดที่ผ่านสภาใดสภาหนึ่งมาแล้วและอีกสภายอมรับด้วย ให้ถือว่าได้ผ่านความเห็นชอบทั้งสองสภาแล้วและประกาศใช้เป็นกฎหมายได้<sup>63</sup>

### 3.2.3.3 คุณสมบัติ

สมาชิกวุฒิสภาต้องมีคุณสมบัติและจะต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังนี้<sup>64</sup>

- ก. มีสัญชาติไอร์แลนด์
- ข. มีอายุไม่ต่ำกว่า 21 ปีบริบูรณ์
- ค. ไม่เป็นบุคคลวิกลจริต
- ง. ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย
- จ. ไม่เคยถูกศาลพิพากษาให้ลงโทษจำคุกมากกว่า 6 เดือน
- ฉ. ไม่เป็นประธานาธิบดีแห่งประเทศไอร์แลนด์ (President of Ireland)

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (member of Oireachtas) ผู้พิพากษา (judge) อธิบดีกรมบัญชี (Comptroller) หรือผู้ตรวจสอบบัญชีแห่งรัฐ (Auditor General)

- ช. ไม่เป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งในระดับสูงของสหภาพยุโรป
- ซ. ไม่เป็นข้าราชการ
- ฅ. ไม่เป็นเจ้าหน้าที่ทหารหรือตำรวจผู้รักษาความสงบเรียบร้อย
- ญ. ไม่เป็นผู้ที่ศาลตัดสินว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับทุจริตเลือกตั้ง

<sup>63</sup> เกียรติภูมิ นิลสุข, “ปัญหาของสถาบันการเมือง:ศึกษกรณวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของไทย,” หน้า 107.

<sup>64</sup> Seanad Éireann Committee on Procedure and Privileges Sub-Committee on Seanad Reform, supra note 52, p.21, อ้างใน เกียรติภูมิ นิลสุข, “ปัญหาของสถาบันการเมือง:ศึกษกรณวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของไทย,” หน้า 99.

### 3.2.3.4 องค์ประกอบและวิธีการได้มา

วุฒิสภาของไอร์แลนด์ ซึ่งมีชื่อเรียกว่า "Seanad Éireann" ประกอบด้วยสมาชิกทั้งหมด 60 คน ซึ่งอาจแบ่งโดยพิจารณาจากวิธีการได้มาออกเป็น 2 ประเภทด้วยกัน คือ ประเภทแรกสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งและประเภทที่สองสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการได้มา ดังนี้

#### ก. สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง

สมาชิกวุฒิสภาประเภทที่มาจากการแต่งตั้งนี้มีจำนวนทั้งสิ้น 11 คน โดยนายกรัฐมนตรี (Taoiseach) ของประเทศสาธารณรัฐไอร์แลนด์ (The Republic of Ireland) จะเป็นผู้ใช้ดุลยพินิจโดยอิสระของตนเองคัดเลือกและเสนอรายชื่อบุคคลเพื่อให้ประธานาธิบดี (President of Ireland) แต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา (Seanad Éireann) ซึ่งในทางปฏิบัตินั้น ถึงแม้ว่าไอร์แลนด์เหนือ (Northern Ireland) จะเป็นแคว้นหนึ่งที่รวมอยู่กับประเทศอังกฤษ เรียกว่า สหราชอาณาจักร (The United Kingdom หรือ The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland) แต่นายกรัฐมนตรีก็จะเสนอชื่อตัวแทนจากไอร์แลนด์เหนือ 1 คนด้วยเสมอ

#### ข. สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง

สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งนี้มีจำนวนทั้งสิ้น 49 คน สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่ม ได้แก่

(1) กลุ่มที่ 1 สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยบัณฑิตของมหาวิทยาลัยชั้นนำของประเทศจำนวน 6 คน ได้แก่

1) มาจากการเลือกตั้งโดยบัณฑิตของมหาวิทยาลัยแห่งชาติไอร์แลนด์ (National University of Ireland (NUI))<sup>65</sup> จำนวน 3 คน

2) มาจากการเลือกตั้งโดยบัณฑิตของมหาวิทยาลัยแห่งกรุงดับลิน (The University of Dublin หรือ College Dublin (TCD))<sup>66</sup> จำนวน 3 คน

วุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยบัณฑิตจากมหาวิทยาลัยนี้ คาดว่าในการร่างรัฐธรรมนูญของประเทศไอร์แลนด์ ผู้ทำการร่างคงได้รับอิทธิพลทางความคิดมาจากอังกฤษ เนื่องจากในระบอบการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกสภาสามัญ (members of House of Commons) ของอังกฤษก่อนปี ค.ศ. 1948 นั้น เคยกำหนดให้มีตัวแทนของมหาวิทยาลัย โดยให้ถือว่ามหาวิทยาลัยเป็นเขตเลือกตั้งและผู้สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยจะได้รับสิทธิในการมีตัวแทนในรัฐสภาโดยอัตโนมัติ<sup>67</sup>

(2) กลุ่มที่ 2 สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมมีจำนวนทั้งสิ้น 43 คน โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (ตามที่กฎหมายกำหนด) ได้เลือกบุคคลที่ตนประสงค์จะให้เป็นผู้แทนวุฒิสภาจากบัญชีรายชื่อที่กำหนดให้ 5 บัญชี รวมทั้งสิ้นจำนวน 43 คน ซึ่งแต่ละบัญชีจะต้องมีองค์ประกอบและลักษณะตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งจะประกอบไปด้วยรายชื่อของบุคคลที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในด้านต่างๆดังต่อไปนี้

บัญชีที่ 1 ด้านวัฒนธรรมและการศึกษา วัฒนธรรมและภาษาของชาติ วรรณกรรม ศิลปะ การศึกษา กฎหมายและการแพทย์

<sup>65</sup> มหาวิทยาลัยแห่งชาติไอร์แลนด์ ประกอบด้วย 4 มหาวิทยาลัย ได้แก่ University College Dublin, University College Cork, University College Galway และ University of Maynooth

<sup>66</sup> มหาวิทยาลัยแห่งกรุงดับลิน ได้แก่ The University of Dublin และรวมถึง The Dublin Institute of Technology

<sup>67</sup> สมบัติ จันทรวงศ์, การเมืองอังกฤษ, หน้า 59, อ้างใน เกียรติภูมิ นิลสุข, “ปัญหาของสถาบันการเมือง:ศึกษากรณีวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของไทย,” หน้า 102.

บัญญัติที่ 2 ด้านเกษตรกรรม -การเกษตรกรรมและอื่น ๆที่เกี่ยวข้อง และการประมง

บัญญัติที่ 3 ด้านแรงงาน –แรงงานทั้งที่อยู่ในและนอกระบบทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นองค์กรหรือไม่

บัญญัติที่ 4 ด้านอุตสาหกรรมและการพาณิชย์ –การอุตสาหกรรม การพาณิชย์ การเงิน การธนาคาร การบัญชี วิศวกรรมและสถาปัตยกรรม

บัญญัติที่ 5 ด้านบริหาร –การบริหารงานสาธารณะและบริการสังคม รวมถึงอาสาสมัคร กิจกรรมเพื่อสังคม

ในการคัดเลือกบุคคลจากบัญชีย่อยที่กล่าวมานั้นจะต้องเตรียมบัญชีย่อยชื่อ 5 บัญชี ทั้งนี้ ในแต่ละบัญชีย่อยจะแบ่งออกเป็น 2 บัญชีย่อย เรียกว่า บัญชีย่อยของรัฐสภา (The oireachtas Sub-panel) และบัญชีย่อยของกลุ่มคณะผู้เสนอชื่อ (The Nominating Bodies Sub-panel) โดยมีวิธีการดังนี้

1) ในส่วนของบัญชีย่อยของรัฐสภา (The Oireachtas Sub-panel) คณะผู้จัดทำบัญชีย่อยบุคคลที่สมควรเป็นสมาชิกวุฒิสภาในบัญชีย่อยประเภทนี้ ได้แก่ สมาชิกของรัฐสภาแห่งชาติไอร์แลนด์ (Oireachtas) ซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Dáil Éireann) และสมาชิกวุฒิสภา (Seanad Éireann)<sup>68</sup>

2) ในส่วนของบัญชีย่อยของกลุ่มคณะผู้เสนอชื่อ (The Nominating Bodies Sub-panel) คณะผู้จัดทำบัญชีย่อยบุคคลที่สมควรเป็นสมาชิกประเภทนี้ ได้แก่ คณะผู้เสนอชื่อ (The Nominating Bodies) ซึ่งประกอบไปด้วยองค์กรที่ประสงค์จะเข้าร่วมเสนอชื่อโดยได้มาลงทะเบียนตามที่เลขาธิการการเลือกตั้งวุฒิสภา (The Seanad Returning Officer) ได้จัดให้มีขึ้น โดยองค์กรที่มีสิทธิในการลงทะเบียนได้นั้น จะต้องเป็นองค์กรที่ดำเนิน

<sup>68</sup> Houses of the Oireachtas, **Seanad** [online], 15 January 2010. Available from [http://www.citizensinformation.ie/catagories/government-in-ireland/national-government/house-of-the-oireachtas/nomination\\_of\\_seanad\\_panel\\_candidates](http://www.citizensinformation.ie/catagories/government-in-ireland/national-government/house-of-the-oireachtas/nomination_of_seanad_panel_candidates)

กิจกรรมหลักที่เกี่ยวข้องหนึ่งในบัญชีรายชื่อ หรือเป็นผู้แทนผลประโยชน์หรือบริการอย่างใดอย่างหนึ่งในบัญชีรายชื่อ อย่างไรก็ตาม บรรดาองค์กรที่มุ่งในทางการค้าหรือแสวงหากำไรและองค์กรที่ลูกจ้างได้รับการจ้างจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีสิทธิลงคะแนน และองค์กรที่มีสิทธิลงคะแนนนั้น ไม่สามารถลงคะแนนได้เกินหนึ่งบัญชีรายชื่อ<sup>69</sup>

หลังจากที่กลุ่มคณะผู้เสนอชื่อทำการเสนอชื่อเสร็จเรียบร้อยแล้ว สมาชิกของทั้งสองสภาและเลขาธิการการเลือกตั้งวุฒิสภา จะได้ประชุมกันต่อหน้าผู้พิพากษาศาลสูง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้แน่ใจว่าผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อนั้น ได้มาอย่างถูกต้องและมีคุณสมบัติเหมาะสมในแต่ละบัญชี เมื่อบัญชีรายชื่อสมบูรณ์พร้อมแล้วจะถูกตีพิมพ์และไม่ว่าศาลใดๆ จะไม่สามารถทบทวนได้อีก

เมื่อได้บัญชีรายชื่อมาทั้งสองบัญชีแล้วก็นำไปให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาได้ลงคะแนนเสียงโดยเลือกจากบัญชีดังกล่าวมาข้างต้น ซึ่งต้องมีการลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาก่อน ได้แก่<sup>70</sup>

- 1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Dáil Éireann) ชุดใหม่
- 2) สมาชิกวุฒิสภา (Seanad Éireann) ที่กำลังจะพ้นวาระ
- 3) สมาชิกสภาท้องถิ่น (Local Councillors) ได้แก่ สมาชิก

สภาเขตปกครอง (members of the Councils of Counties) และสภาเทศบาลหรือเทศบาลเมือง (members of the City / Borough Councils)

ในการเลือกตั้งนี้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่ละคนจะมีสิทธิออกเสียงได้เสียงเดียวในแต่ละบัญชี ระบบการเลือกตั้งเป็นระบบสัดส่วน และกฎหมายกำหนดให้มีจำนวนสมาชิกวุฒิสภาจากแต่ละบัญชี ดังต่อไปนี้<sup>71</sup>

<sup>69</sup> Seanad Éireann Committee on Procedure and Privileges Sub-Committee on Seanad Reform, supra note 52, p.21-22, อ้างใน เกียรติภูมิ นิลสุข, “ปัญหาของสถาบันการเมือง: ศึกษารณวิวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของไทย,” หน้า 104.

<sup>70</sup> เรืองเดียวกัน.

- 1) บัญชีด้านวัฒนธรรมและการศึกษา –สมาชิก 5 คนของวุฒิสภาได้รับเลือกจากบัญชีนี้ โดยได้รับเลือกจากบัญชีย่อยแต่ละบัญชี อย่างน้อยบัญชีละ 2 คน
- 2) บัญชีด้านกิจกรรม –สมาชิก 11 คนของวุฒิสภาได้รับเลือกจากบัญชีนี้ โดยได้รับเลือกจากบัญชีย่อยแต่ละบัญชี อย่างน้อยบัญชีละ 4 คน
- 3) บัญชีด้านแรงงาน –สมาชิก 11 คนของวุฒิสภาได้รับเลือกจากบัญชีนี้ โดยได้รับเลือกจากบัญชีย่อยแต่ละบัญชี อย่างน้อยบัญชีละ 4 คน
- 4) บัญชีด้านอุตสาหกรรมและการพาณิชย์ –สมาชิก 9 คนของวุฒิสภาได้รับเลือกจากบัญชีนี้ โดยได้รับเลือกจากบัญชีย่อยแต่ละบัญชี อย่างน้อยบัญชีละ 3 คน
- 5) บัญชีด้านการบริหาร –สมาชิก 7 คนของวุฒิสภาได้รับเลือกจากบัญชีนี้ โดยได้รับเลือกจากบัญชีย่อยแต่ละบัญชี อย่างน้อยบัญชีละ 3 คน

อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งจากกลุ่มอาชีพดังกล่าวนี้ มีแนวโน้มที่จะทำให้ได้สมาชิกวุฒิสภาที่มีภูมิลำเนาทางการเมืองมากกว่าที่มีภูมิลำเนาสายอาชีพ เนื่องจากแม้ว่าคณะเสนอชื่อที่เสนอชื่อผู้สมัครบางส่วนจะเป็นกลุ่มบุคคลที่อยู่ในทางสายอาชีพก็ตาม แต่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งกลับเป็นบุคคลทางการเมือง ดังนั้น ผู้สมัครที่ไม่ได้มาจากพรรคการเมืองจึงแทบจะไม่มีโอกาสได้รับเลือกเลย<sup>72</sup>

สำหรับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาไอร์แลนด์นั้น ตามกฎหมายแล้วกำหนดให้มีวาระ 5 ปี ตามวาระของสภาผู้แทนราษฎร และการเลือกตั้งวุฒิสภาทั่วไปจะต้องจัดขึ้นภายใน 90 วันภายหลังจากอายุของสภาผู้แทนสิ้นสุดลงหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ การที่วุฒิสภาต้องถูกยุบเลิกทุกครั้งที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรทำให้วุฒิสภามีฐานะเป็นรองสภาผู้แทนราษฎร<sup>73</sup>

<sup>71</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>72</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>73</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 105.

อย่างไรก็ตาม ได้มีความพยายามในการปฏิรูปวุฒิสภา เนื่องจาก รูปแบบของโครงสร้างวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1937 ที่ประกาศใช้มาจนถึงปัจจุบันนี้ ถูกวิจารณ์ในหลายแง่มุม เช่น<sup>74</sup>

ก. ความอ่อนแอ การถูกครอบงำโดยรัฐบาล และระบบอุปถัมภ์ในการ คัดเลือกสมาชิกวุฒิสภา เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภามักมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับนายกรัฐมนตรีหรือ ผู้สมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ผ่านการเลือกตั้ง

ข. ผลของการใช้ระบบการคัดเลือกตามกลุ่มอาชีพไม่เป็นไปตาม เจตนารมณ์ดั้งเดิม โดยอ้างว่าผู้ลงสมัครส่วนใหญ่ไม่ได้มีประสบการณ์ที่แท้จริงในกลุ่มอาชีพที่ตน สังกัด และการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่มักถูกครอบงำโดยพรรคการเมือง

ค. การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาส่วนหนึ่งได้มาโดยการ แต่งตั้งโดยให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอรายชื่อเช่นนี้ จึงทำให้วุฒิสภาของไอร์แลนด์ถูกครอบงำโดย ฝ่ายการเมือง เพราะเมื่อพิจารณาจากจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดแล้วจะพบว่า สัดส่วนของ สมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี (Taoiseach) มีจำนวนถึงเกือบ 1 ใน 5 ของสมาชิก วุฒิสภาทั้งหมด อย่างไรก็ตาม มีผู้ให้ความเห็นว่าการเสนอชื่อและการแต่งตั้งวุฒิสภาดังกล่าวไม่ใช่ เรื่องผิดปกติแต่อย่างใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่ได้รับอิทธิพลทางการเมืองการปกครอง จากประเทศอังกฤษมาก่อน ซึ่งถึงแม้ว่าจะถูกโต้แย้งอย่างมากถึงความไม่เป็นประชาธิปไตยอันเปิด ช่องให้นายกรัฐมนตรีมีอิทธิพลเหนือวุฒิสภา แต่คณะกรรมการกิจการวุฒิสภาและ คณะอนุกรรมการเพื่อการปฏิรูปวุฒิสภา (Seanad Éireann Committee on Procedure and Privileges Sub-Committee on Seanad Reform) ก็ได้มีความเห็นในรายงานการปฏิรูปวุฒิสภา ในปี 2004 ว่า<sup>75</sup>

<sup>74</sup> Houses of the Oireachtas, **Seanad** [online], 15 January 2010. Available from <http://www.oireachtas.ie/ViewDoc.asp?DocId=-1&CatID=60&m=w>

<sup>75</sup> Seanad Éireann Committee on Procedure and Privileges Sub-Committee on Seanad Reform, supra note 52, p.21 อ้างใน เกียรติภูมิ นิลสุข, “ปัญหาของสถาบันการเมือง: ศึกษากรณีวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของไทย,” หน้า 100-101



“...คณะอนุกรรมการเห็นว่าทำให้รัฐบาลได้รับเสียงสนับสนุนข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรและในวุฒิสภาก็เป็นเรื่องสมเหตุสมผลเพื่อผ่านร่างกฎหมายและการให้นายกรัฐมนตรีเสนอรายชื่อสมาชิกวุฒิสภาก็เป็นวิธีที่ทำให้มั่นใจได้ว่ารัฐบาลจะได้เป็นเสียงข้างมากในสภา นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงระบบการเสนอการชื่อของนายกรัฐมนตรีก็เป็นสิ่งที่ดีที่ได้รับทราบว่านายกรัฐมนตรีหลายคนไม่ว่าจะมีประวัติทางการเมืองมาอย่างไร ก็ได้เสนอรายชื่อผู้มีความสามารถสูงมาเป็นสมาชิกวุฒิสภาและเป็นการเสนอรายชื่อที่คาดไม่ถึง...”

ง. การกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก การเลือกตั้งโดยบัณฑิตมหาวิทยาลัย เป็นการจำกัดสิทธิไว้เฉพาะแต่บัณฑิตของมหาวิทยาลัยชั้นนำของประเทศเท่านั้น ในปี ค.ศ. 1979 จึงได้มีการแก้ไขกฎหมายขยายขอบเขตของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปยังสถาบันการศึกษาอื่นในรัฐด้วย แต่ถึงกระนั้นก็ตาม ปรากฏว่าจนถึงปัจจุบันก็ยังไม่มีการตรากฎหมายให้สิทธิดังกล่าวมีผลบังคับใช้ได้จริงแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตหนึ่งที่ได้จากรายงานการปฏิรูปวุฒิสภาของคณะกรรมการกิจการวุฒิสภาและคณะอนุกรรมการเพื่อการปฏิรูปวุฒิสภา (Seanad Éireann Committee on Procedure and Privileges Sub-Committee on Second Reform) ว่าตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาวุฒิสภาในส่วนที่มาจากมหาวิทยาลัยนี้จะไม่สังกัดพรรคการเมืองและมีความเห็นตลอดจนท่าทีที่เป็นอิสระในทางการเมือง ซึ่งคณะกรรมการยังมีความเห็นอีกว่าวุฒิสภาที่มาจาก การเลือกตั้งโดยบัณฑิตของมหาวิทยาลัยสามารถแยกการทำงานในฐานะสมาชิกวุฒิสภาไอร์แลนด์ออกจากผลประโยชน์ได้เสียของตนได้ดี ดังนั้น ในรายงานดังกล่าว คณะกรรมการฯจึงเสนอว่าควรคงไว้ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในส่วนที่มาจากตัวแทนของบัณฑิตมหาวิทยาลัย แต่ควรให้มีการเปลี่ยนแปลงให้ผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่าระดับ 7 ที่ National Framework of Qualification (NFQ) ได้กำหนดไว้ ให้เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาด้วย<sup>76</sup>

ในส่วนของรายงานการปฏิรูปวุฒิสภาที่ได้จัดทำขึ้นโดยอนุกรรมการของวุฒิสภาในปี ค.ศ. 2004 นั้น ได้เสนอเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภาในเดือน พฤศจิกายน ค.ศ. 2007 โดยได้แนะนำให้ยกเลิกการเลือกตั้งตามกลุ่มอาชีพ และควรกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภา

<sup>76</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 102.

จำนวน 26 คนมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ควรขยายสิทธิในการเลือกตั้งของบัณฑิตมหาวิทยาลัยไปยังมหาวิทยาลัยอื่นๆทั้งหมด นายกรัฐมนตรีควรถูกกำหนดอย่างเป็นทางการให้คัดเลือกสมาชิกวุฒิสภาเพื่อเป็นผู้แทนของไอร์แลนด์เหนือ กลุ่มชาวยิว และกลุ่มชนที่ด้อยโอกาส นอกจากนั้นยังแนะนำให้เพิ่มหน้าที่ให้แก่วุฒิสภา เช่น การตรวจสอบรัฐบาลและการมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติในสหภาพยุโรป<sup>77</sup> อย่างไรก็ตาม เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม ค.ศ. 2009 นายเอนดา เคนนี่ (Enda Kenny) หัวหน้าพรรค Fine Gael ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านในขณะนั้น ได้กล่าวถึงนโยบายของพรรคซึ่งต้องการยกเลิกวุฒิสภาและลดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยอ้างว่านอกจากจะเป็นการประหยัดงบประมาณแล้ว สองในสามของจำนวนรัฐสภาของประเทศในยุโรปยังใช้ระบบสภาเดียว (unicameral) ด้วย<sup>78</sup>

### 3.2.4 ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศหนึ่งในทวีปเอเชียซึ่งประสบความสำเร็จทั้งในด้านเศรษฐกิจและการเมืองการปกครองเป็นอย่างมาก โดยปัจจุบันปกครองในระบอบประชาธิปไตยในรูปแบบสองสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งในส่วนของวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภานั้นอาศัยวิธีการได้มาโดยการเลือกตั้งโดยตรงเพื่อเป็นตัวแทนของประชาชน โดยมีความเป็นมาและรายละเอียดวิธีการได้มาที่น่าสนใจ ดังนี้

<sup>77</sup> Houses of the Oireachtas, **Seanad** [online], 15 January 2010. Available from <http://www.oireachtas.ie/ViewDoc.asp?DocId=-1&CatID=60&m=w>

<sup>78</sup> Breakingnews, **abolish Seanad** [online], 15 January 2010. Available from <http://breakingnews.ie/archives/2009/1017/ireland/eymhaugbcwid/#ixzz0UK8fdl8g>

### 3.2.4.1 ความเป็นมา

การปกครองสมัยใหม่ของญี่ปุ่นเริ่มขึ้นในสมัยเมจิ (Meiji Restoration, ค.ศ. 1867-1972) ภายใต้การปกครองของจักรพรรดิเมจิ พระองค์ได้ทรงประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศญี่ปุ่น คือ รัฐธรรมนูญเมจิ (The Meiji Constitution) มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1890 โดยได้กำหนดให้จักรพรรดิ (Tenno) เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยบัญญัติบังคับใช้กฎหมายและบริหารโดยสามารถเรียกประชุมรัฐสภาและยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ อีกทั้งยังเป็นผู้นำประเทศและผู้นำกองทัพ มีอำนาจประกาศสงคราม สร้างสันติภาพรวมถึงทำสนธิสัญญากับต่างประเทศ โครงสร้างของรัฐสภา (Imperial Diet) ตามรัฐธรรมนูญเมจิแบ่งออกเป็นสองสภา คือ

ก. สภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) ประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งโดยประชาชน โดยมีการจำกัดสิทธิเลือกตั้งให้เฉพาะแต่ผู้ที่ย่างอายุ 15 เชนหรือมากกว่าเท่านั้น<sup>79</sup> ทำให้สภาผู้แทนราษฎรยังมีได้มีลักษณะที่เป็นประชาธิปไตยมากนัก ต่อมาในปี ค.ศ. 1925 จึงได้ขยายสิทธิเลือกตั้งออกไป โดยการกำหนดให้ประชาชนชายที่อายุตั้งแต่ 25 ปีขึ้นไปเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ต่อมาในปี ค.ศ. 1945 จึงได้มีการแก้ไขกฎหมายให้ประชาชนชายและหญิงที่มีอายุตั้งแต่ 20 ปีขึ้นไปเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ข. สภาขุนนาง (House of Peers) ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากพระราชวงศ์ ขุนนางและบุคคลที่องค์จักรพรรดิทรงแต่งตั้งขึ้น เนื่องจากองค์จักรพรรดิเมจิหวังเกรงว่าสภาผู้แทนราษฎรอาจจะเรียกร้องให้มีการปฏิรูปสังคมญี่ปุ่นจนเปลี่ยนแปลงรวดเร็วเกินไป ดังนั้นจึงทรงกำหนดให้สมาชิกสภาขุนนางมาจากการแต่งตั้งโดยองค์จักรพรรดิ ซึ่งจักรพรรดิจะแต่งตั้งจากบุคคลใกล้ชิดและมีความจงรักภักดีต่อองค์จักรพรรดิ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นเครื่องถ่วงดุลอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรเป็นสำคัญ

แม้ว่ารัฐธรรมนูญเมจิจะได้บัญญัติกล่าวถึงอำนาจอธิปไตย 3 อำนาจ อันได้แก่ อำนาจอธิปไตย อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยบัญญัติให้มีรัฐสภาตามรูปแบบของประเทศเสรีประชาธิปไตยทางตะวันตก แต่ในทางเนื้อหาแล้ว รัฐสภานี้ก็ทำให้มีอำนาจ

<sup>79</sup> เกียรติภูมิ นิลสุข, “ปัญหาของสถาบันการเมือง:ศึกษารณวิมุติสภาที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของไทย,” หน้า 108.

อย่างเช่นรัฐสภาในประเทศเสรีประชาธิปไตยไม่ เพราะสภาผู้แทนราษฎรก็มีแต่ชนชั้นสูงเข้าไปเท่านั้น ส่วนสภาขุนนาง จักรพรรดิก็เป็นผู้โปรดเกล้าแต่งตั้ง โดยรัฐสภาสมัยเมจินี้ สภาผู้แทนราษฎรและสภาขุนนางมีอำนาจทัดเทียมกัน<sup>80</sup> และทั้งสองสภาก็ไม่มีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหารที่นายกรัฐมนตรีมาจากการแต่งตั้งของจักรพรรดิ

ภายหลังจากที่ประเทศญี่ปุ่นแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 ฝ่ายพันธมิตรโดยนายพลดักลาส แมคอาเธอร์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุดฝ่ายพันธมิตร (The Supreme Commander for the Allied Power หรือ SCAP) ได้รับคำสั่งให้ทำประเทศญี่ปุ่นให้เป็นประชาธิปไตย ซึ่งฝ่ายสัมพันธมิตรมีความต้องการที่จะลดล้างความเชื่อดั้งเดิมของชาวญี่ปุ่นอันมีต่อสถาบันพระจักรพรรดิ ให้เห็นว่าองค์จักรพรรดิคือคนธรรมดาสามัญหาใช่เทพเจ้าแต่อย่างใด เจ้าหน้าที่ชั้นสูงของอเมริกาที่เกี่ยวข้องในการยึดครองเห็นพ้องตรงกันว่า การบรรลุถึงซึ่งจุดมุ่งหมายนี้จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญเมจิ จึงได้ทำการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้แก่ประเทศญี่ปุ่น และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่สองและเป็นฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน ค.ศ. 1946 และมีผลบังคับใช้ในวันที่ 3 พฤษภาคม ค.ศ. 1947 โดยร่างรัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่นฉบับนี้ได้จัดให้มีระบบการปกครองที่มีสถาบันแบบอังกฤษและอเมริการวมกันเป็นพื้นฐานสำคัญ โดยยังรักษาระบบกษัตริย์ไว้ แต่ลดรอนอำนาจทางการเมืองของจักรพรรดิ กำหนดให้องค์จักรพรรดิเป็นเพียงสัญลักษณ์ของรัฐและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวของประชาชน นอกจากนั้น ยังคงรักษาระบบสองสภาไว้ แต่จัดระบบความสัมพันธ์และอำนาจของสภาสูงและสภาล่างสมัยก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 เสียใหม่ วุฒิสภาที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับนี้แตกต่างจากร่างเดิมเล็กน้อย กล่าวคือ แต่เดิมเจ้าหน้าที่ฝ่ายยึดครองของสหรัฐอเมริกาต้องการให้รัฐสภาญี่ปุ่นมีเพียงสภาเดียว แต่ผู้นำญี่ปุ่นคัดค้านข้อเสนอนี้และสนับสนุนให้มีวุฒิสภาซึ่งสมาชิกมาจากการแต่งตั้งหรือสภาแบบ Corporation ที่เป็นตัวแทนของผู้ประกอบวิชาชีพต่างๆ ในหมู่ผู้ออกเสียงเลือกตั้ง แต่ไม่มีอำนาจมากเช่นวุฒิสภาในสหรัฐอเมริกา ดังนั้น วุฒิสภาของญี่ปุ่นที่เห็นอยู่ในปัจจุบันจึงเป็นผลจากการประนีประนอมระหว่างแนวความคิดทั้งสองนี้ อย่างไรก็ตาม

<sup>80</sup> ประเสริฐ จิตติวัฒน์พงศ์, ญี่ปุ่นปฏิรูปการเมือง (กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์ดอกหญ้า, 2538), หน้า 128.

สหรัฐอเมริกา น่าจะพอใจในเมื่อสมาชิกวุฒิสภาได้มาโดยการเลือกตั้งโดยตรงโดยประชาชน เพราะจะทำให้วุฒิสภามีได้เป็นกลุ่มอนุรักษ์นิยมเหมือนกับสภาขุนนางในสมัยก่อนที่สนับสนุนอำนาจของจักรพรรดิ<sup>81</sup>

### 3.2.4.2 อำนาจหน้าที่

วุฒิสภาของญี่ปุ่นมีอำนาจหน้าที่หลายประการทั้งในด้านนิติบัญญัติ ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การให้ความเห็นชอบและการถอดถอน ดังนี้

#### ก. ด้านนิติบัญญัติ

##### (1) การผ่านร่างพระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัติจะกลายเป็นกฎหมายได้ต่อเมื่อผ่านสภาทั้งสองเสียก่อน โดยร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรแล้ว แต่วุฒิสภาได้ลงมติเป็นอย่างอื่น แตกต่างจากมติของสภาผู้แทนราษฎร ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจะกลายเป็นกฎหมายได้ต่อเมื่อผ่านสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้งโดยคะแนนเสียง 2 ใน 3 ของสมาชิกที่มาประชุม ถ้าวุฒิสภาไม่กระทำอย่างใดเด็ดขาดเป็นขั้นสุดท้ายภายใน 60 วันหลังจากได้รับร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรได้ผ่านแล้ว ถือว่าวุฒิสภาไม่ยอมผ่านร่างพระราชบัญญัตินี้ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน หากวุฒิสภาลงมติแตกต่างจากมติของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อไม่สามารถตกลงกันได้แม้กระทั่งในคณะกรรมการร่วมของทั้งสองสภาตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ถือว่ามติของสภาผู้แทนราษฎรเป็นมติของรัฐสภา<sup>82</sup>

<sup>81</sup> เกียรติภูมิ นิลสุข, “ปัญหาของสถาบันการเมือง: ศักยภาพวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของไทย,” หน้า 110.

<sup>82</sup> Theodor Menelly, *Politic and Government in japan*, (Boston : Hongton Miffin Company, 1972), pp.246-266, อ้างใน สุรินทร์ สุทธิธรรมดำรง, “วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 64-65.

## (2) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

สมาชิกรัฐสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 มีสิทธิเข้าชื่อร่วมกันเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอแก้ไขได้ โดยมติในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วย 2 ใน 3 หรือมากกว่าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา นอกจากนั้น ยังต้องเสนอต่อประชาชนเพื่อลงประชามติ (referendum) ซึ่งจะต้องได้คะแนนเสียงข้างมากจากคะแนนเสียงทั้งหมด ร่างรัฐธรรมนูญนั้นจึงจะมีผลใช้บังคับเป็นรัฐธรรมนูญได้<sup>83</sup>

## ข. ด้านการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน

วุฒิสภามีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องต่างๆเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินได้ และมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ 2 ประเภท คือ คณะกรรมการสามัญ (Standing Committees) และ คณะกรรมการวิสามัญ (Special Committees) เพื่อทำหน้าที่พิจารณาหรือสอบสวนเรื่องใดๆซึ่งอยู่ภายในขอบเขตอำนาจของวุฒิสภาได้ และคณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ (Sub-Committees) เพื่อช่วยเหลือในการพิจารณาหรือสอบสวนด้วยก็ได้ ซึ่งเมื่อทำการพิจารณาหรือสอบสวนเสร็จได้ความอย่างไร คณะกรรมการมีหน้าที่ทำรายงานเสนอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อนำเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภาต่อไป

วุฒิสภาไม่มีอำนาจในการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร เพราะเป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรโดยเฉพาะ แต่รัฐธรรมนูญก็ได้บัญญัติให้รัฐสภามีอำนาจทำการสอบสวนคณะรัฐมนตรีในกรณีที่มีการกล่าวอ้างว่ามีการทุจริตต่อหน้าที่ได้<sup>84</sup>

<sup>83</sup> Ardarth W. Rurks. supra note 104, p.124 อ้างใน เกียรติภูมิ นิลสุข, “ปัญหาของสถาบันการเมือง: ศึกษารณวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของไทย,” หน้า 114.

<sup>84</sup> Theodor Menelly , supra note 110 p.266 อ้างใน เกียรติภูมิ นิลสุข, “ปัญหาของสถาบันการเมือง: ศึกษารณวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของไทย,” หน้า 114.

### ค. ด้านการให้ความเห็นชอบ

วุฒิสภามีอำนาจพิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่องต่างๆโดยลำพังและโดยร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในฐานะรัฐสภาได้ 3 กรณี ได้แก่<sup>85</sup>

#### (1) การกำหนดตัวนายกรัฐมนตรี

การกำหนดตัวนายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นไปตามมติของรัฐสภา ถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภายังตกลงกันไม่ได้ หรือวุฒิสภาไม่กำหนดตัวภายใน 10 วัน ให้ถือว่ามติของสภาผู้แทนราษฎรเป็นมติของรัฐสภา

#### (2) การทำสนธิสัญญา

สนธิสัญญาจะกระทำโดยคณะรัฐมนตรีทั้งนี้ด้วยความเห็นชอบของรัฐสภา ซึ่งในการประชุมให้ความเห็นชอบสนธิสัญญานั้น หากทั้งสองสภาไม่อาจตกลงกันได้ ให้ถือเอาตามความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร

#### (3) ทำหน้าที่เป็นรัฐสภา

เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร อาจมีการเปิดประชุมวุฒิสภาเพื่อทำหน้าที่รัฐสภาได้ ทั้งนี้ โดยการร้องขอของคณะรัฐมนตรีให้เรียกประชุมฉุกเฉินเพื่อดำเนินการต่างๆ อย่างไรก็ดี การใดๆที่วุฒิสภาได้กระทำไปจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรภายใน 10 วันนับแต่วันที่เปิดสมัยประชุมต่อไป มิฉะนั้นจะถือว่าการดำเนินการต่างๆที่วุฒิสภาทำไปตกเป็นโมฆะ

### ง. ด้านการถอดถอน

รัฐสภามีอำนาจจัดตั้งศาลถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง (Impeachment Court) โดยผู้พิพากษามาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เพื่อที่จะทำหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับการกระทำความผิดกฎหมายต่างๆ โดยศาลถอดถอนจะพิจารณาวินิจฉัยคำฟ้องคำกล่าวหาที่ส่งมาจากคณะกรรมการกล่าวโทษและฟ้องร้อง

<sup>85</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 116.

(Indictment Committee) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่ทั้งสองสภาคัดเลือกมา ทั้งนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจะดำรงตำแหน่งในศาลถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงและในคณะกรรมการกฤษฎีกาและฟ้องร้องในขณะเดียวกันไม่ได้ และเมื่อได้รับคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรทั้งสองดังกล่าวแล้ว ให้พ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาแล้วแต่กรณี<sup>86</sup>

#### 3.2.4.3 คุณสมบัติ

คุณสมบัติของผู้ที่มีสิทธิเป็นสมาชิกวุฒิสภาว่าจะต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปี ในขณะที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปี นอกจากนี้ บุคคลที่ถูกศาลพิพากษาว่าไม่ปกติหรือถูกศาลสั่งจำคุกสถานหนักจนถึงผู้ที่ถูกภาคทัณฑ์ในข้อหาที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งจะถูกถอดถอนสิทธิในการออกเสียงและในการสมัครเป็นสมาชิกรัฐสภา

ประเทศญี่ปุ่นมิได้มีข้อห้ามสมาชิกของพรรคการเมืองลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ดังนั้น พรรคการเมืองจึงเป็นผู้ส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้

#### 3.2.4.4 องค์ประกอบและวิธีการได้มา

รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่นจัดโครงสร้างรัฐสภาในรูปแบบสองสภา ซึ่งเรียกว่าสภาไดเอต (The National Diet of Japan) ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร (The House of Representatives) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 500 คนและวุฒิสภา (House of Councillors) ซึ่งปัจจุบันประกอบด้วยสมาชิกทั้งสิ้น 242 คน<sup>87</sup> แบ่งสมาชิกวุฒิสภาออกได้เป็น 2 ประเภท โดยพิจารณาจากระบบวิธีการเลือกตั้ง ดังนี้

<sup>86</sup> เรืองเดียวกัน.

<sup>87</sup> วุฒิสภามีจำนวนทั้งสิ้น 242 คน ภายหลังจากเลือกตั้งครั้งล่าสุดเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม ค.ศ.2007 โดยเป็นการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเข้ามาใหม่ทั้งหมดเป็นจำนวน 121 คน



ก. สมาชิกประเภทที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต (prefectural constituencies หรือ local constituencies)

สมาชิกวุฒิสภาประเภทนี้มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตการเลือกตั้ง โดยแบ่งตามเขตการปกครองจำนวน 47 เขต จำนวนสมาชิกในแต่ละเขตพึงมีได้นั้นจะขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในเขตเลือกตั้งนั้นๆ โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่ละคนสามารถลงคะแนนเลือกผู้สมัครในระบบแบ่งเขตได้เพียง 1 คน

ข. สมาชิกประเภทที่มาจากการเลือกตั้งจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง (เขตเลือกตั้งระดับชาติ)

สมาชิกวุฒิสภาประเภทนี้มาจากการเลือกตั้งโดยเขตเลือกตั้งระดับชาติ (national constituencies) ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนทั้งประเทศโดยถือว่าประเทศญี่ปุ่นทั้งประเทศเป็นเขตการเลือกตั้งเดียวกัน โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งทำการเลือกจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง ใช้วิธีนับคะแนนผลการเลือกตั้งแบบสัดส่วน (proportional representation) ทั้งนี้ การกำหนดให้มีสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งระดับชาติ เนื่องจากต้องการให้ได้สมาชิกวุฒิสภาที่เป็นที่รู้จักอย่างกว้างขวาง

การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่นในระดับชาตินี้ ตามวิธีเดิมผู้หย่อนบัตรจะเขียนชื่อผู้สมัครคนใดคนหนึ่ง เมื่อนับคะแนนรวมกันแล้วใครได้คะแนนเสียงสูงสุดใน 50 คนแรกก็จะได้เป็นสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งแบบนี้สามารถสมัครเป็นรายบุคคลได้โดยไม่ต้องสังกัดพรรคการเมือง ทำให้คนมีชื่อเสียงด้านต่างๆสามารถใช้ความสามารถส่วนตัวเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ง่าย และเมื่อเข้ามาในสภาก็ดำรงความเป็นอิสระในการออกเสียง ไม่ต้องยกมือตามมติพรรคดังเช่นสมาชิกวุฒิสภาประเทศอื่น สภาพการณ์เช่นนี้ทำให้พรรคการเมืองใหญ่ๆได้จำนวนสมาชิกวุฒิสภาน้อย เพราะผู้สมัครของพรรคต้องแย่ง

---

จากประเภทแบ่งเขตการเลือกตั้งจำนวน 73 คน และ จากประเภทเขตเลือกตั้งระดับชาติ (แบบบัญชีรายชื่อ) จำนวน 48 คน; โปรดดู <http://www3.nhk.or.jp/senkyo/html>

คะแนนกันเอง ดังนั้น พรรคเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democratic Party หรือ LDP) จึงเสนอกฎหมายแก้ไขวิธีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามเขตเลือกตั้งระดับชาตินี้ โดยกำหนดห้ามไม่ให้ผู้สนใจลงสมัครรับเลือกตั้งลงสมัครได้อย่างอิสระ แต่จะต้องลงสมัครเป็นพรรคหรือเป็นกลุ่มโดยที่จำนวนผู้สมัครในพรรคหรือกลุ่มต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า 10 คน และใช้วิธีการเลือกตั้งแบบสัดส่วน (proportional representation) โดยผู้ลงคะแนนเสียงจะเขียนแต่ชื่อพรรคการเมืองหรือกลุ่มใดเพียงพรรคหรือกลุ่มเดียวเท่านั้นในบัตรเลือกตั้ง ไม่เขียนชื่อผู้สมัคร จากนั้นจึงนำมานับคะแนนพรรคใดได้คะแนนเสียงเป็นจำนวนร้อยละเท่าใดก็มีผู้สมัครได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามสัดส่วนของคะแนนที่ได้รับ วิธีการเลือกตั้งแบบนี้ได้ถูกนำมาใช้ครั้งแรกในปี ค.ศ. 1983<sup>88</sup>

ผู้ที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาของญี่ปุ่นทั้งสองประเภทนั้น กฎหมายได้กำหนดคุณสมบัติว่าต้องเป็นบุคคลสัญชาติญี่ปุ่น มีอายุเกิน 20 ปีขึ้นไป และต้องอาศัยอยู่ในเขตเลือกตั้งนั้นมาแล้วอย่างน้อย 3 เดือนจึงจะมีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้ โดยในการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้นผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถลงคะแนนเสียงให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ 2 ส่วน โดยจะได้รับใบลงคะแนนสองใบ ใบหนึ่งสำหรับลงคะแนนเลือกคนหนึ่งจากผู้รับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งของตน และอีกใบหนึ่งสำหรับลงคะแนนเลือกพรรคการเมืองในระบบรวมเขตเดียวทั่วประเทศซึ่งเป็นการเลือกตั้งในระบบสัดส่วน

สมาชิกวุฒิสภาของญี่ปุ่นมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี มีการกำหนดให้กึ่งหนึ่งของสมาชิกวุฒิสภาหมดวาระในการดำรงตำแหน่งทุกๆ 3 ปี ดังนั้น ประเทศญี่ปุ่นจึงต้องจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเข้ามาใหม่จำนวนกึ่งหนึ่งของแต่ละประเภท ทั้งแบบแบ่งเขตการเลือกตั้ง (prefectural constituencies หรือ local constituencies) และเลือกตั้งตามเขตเลือกตั้งระดับชาติ (national constituencies) ทุกๆ 3 ปี

<sup>88</sup> ขุนทอง อินทร์ไทย, รู้จักญี่ปุ่น : การเมือง (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สร้างสรรค์, 2526) , หน้า 7-8.

มีข้อสังเกตว่า ฝ่ายบริหารมีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ แต่ไม่มีอำนาจยุบวุฒิสภา ลักษณะเช่นนี้ทำให้วุฒิสภาของญี่ปุ่นมีเสถียรภาพในตำแหน่งสูงกว่าสภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ วุฒิสภาก็ไม่สามารถเปิดประชุมได้ เว้นแต่ในกรณีมีเหตุฉุกเฉินคณะรัฐมนตรีอาจเรียกประชุมรัฐสภาสมัยฉุกเฉิน (emergency session) ได้ นอกจากนี้ ลักษณะเด่นของวุฒิสภาญี่ปุ่นคือการที่วุฒิสภาประกอบไปด้วยพรรคเล็กพรรคน้อยอยู่ในสภาเป็นจำนวนมากซึ่งแตกต่างกับสภาผู้แทนราษฎรที่มีพรรคเสรีประชาธิปไตยครองเสียงข้างมากเป็นเวลานาน<sup>89</sup>

### 3.3 สรุปอำนาจหน้าที่และรูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศ

จากการศึกษาในรายละเอียดเกี่ยวกับวุฒิสภาในต่างประเทศ อันได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย ประเทศเยอรมนี ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศไอร์แลนด์ และ ประเทศญี่ปุ่นแล้ว จะเห็นได้ว่า แต่ละประเทศนั้นมีมูลเหตุของการกำหนดให้มีสภาที่สองหรือวุฒิสภาที่ต่างกัน โดยในส่วนของรัฐรวม ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศเยอรมนี อาศัยมูลเหตุความจำเป็นอันเนื่องมาจากประวัติศาสตร์การก่อกำเนิดรัฐ กล่าวคือ เนื่องจากรูปแบบของรัฐรวมเป็นการรวมกลุ่มกันของรัฐต่างๆ จึงจำเป็นต้องมีสภาที่สองเพื่อเป็นตัวแทนของรัฐต่างๆที่มารวมกันนั่นเอง

ในส่วนของรัฐเดี่ยวนั้น มิได้เกิดจากการรวมตัวกันของรัฐต่างๆ จึงมิได้อาศัยมูลเหตุของการมีสภาที่สองเพื่อเป็นตัวแทนของแต่ละรัฐดังเช่นรัฐรวม ดังนั้น รัฐเดี่ยวแต่ละรัฐต่างก็มีมูลเหตุที่แตกต่างกันไป เช่น ประเทศอังกฤษ มีความจำเป็นต้องมีสภาที่สองหรือสภาขุนนางเนื่องจากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์การเมืองของประเทศอังกฤษโดยเฉพาะ ส่วนประเทศฝรั่งเศส ประเทศไอร์แลนด์ และประเทศญี่ปุ่น มิได้อาศัยมูลเหตุจากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์

<sup>89</sup> เกียรติภูมิ นิลสุข, “ปัญหาของสถาบันการเมือง: ศึกษากรณีวุฒิสภาที่มาจากกรเลือกตั้งโดยตรงของไทย,” หน้า 110.

การเมืองดังเช่นประเทศอังกฤษ หากแต่อาศัยเหตุผลทางทฤษฎีที่แตกต่างกันไป โดยประเทศฝรั่งเศสนั้นอาศัยมูลเหตุซึ่งเปลี่ยนแปลงไปตามแต่ละสมัย โดยบางสมัยเห็นประโยชน์ของการใช้ระบบสองสภา บางสมัยใช้ระบบสภาเดียว โดยในปัจจุบันใช้ระบบสองสภาเพื่อให้วุฒิสภาเป็นตัวแทนของท้องถิ่นและเป็นตัวแทนของชาวฝรั่งเศสที่อยู่นอกประเทศ ประเทศไอร์แลนด์ ปัจจุบันกำหนดให้มีสภาที่สองเพื่อให้เป็นตัวแทนผู้มีการศึกษาและผู้ประกอบวิชาชีพต่างๆ ส่วนประเทศญี่ปุ่น มูลเหตุของการมีสองสภาในปัจจุบัน เนื่องมาจากการประนีประนอมของรัฐบาลญี่ปุ่นกับผู้ร่างรัฐธรรมนูญจากสหรัฐอเมริกาภายหลังญี่ปุ่นแพ้สงครามโลก ดังที่ได้กล่าวในรายละเอียดมาแล้ว

นอกจากแต่ละประเทศจะมีมูลเหตุของการมีสภาที่สองหรือวุฒิสภาที่ต่างกันแล้ว ในส่วนของอำนาจหน้าที่และวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของแต่ละประเทศยังมีรายละเอียดที่แตกต่างกันด้วย ดังจะได้กล่าวเปรียบเทียบทั้ง 6 ประเทศโดยสรุป ดังนี้

### 3.3.1 สรุปอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในต่างประเทศ

จากการศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในประเทศต่างๆ ทั้ง 6 ประเทศ เห็นได้ว่า แต่ละประเทศมีความแตกต่างในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา จำแนกตามอำนาจหน้าที่ด้านต่างๆ ดังนี้

#### 3.3.1.1 ด้านนิติบัญญัติ

สภาขุนนางของประเทศอังกฤษ มีเพียงอำนาจในการทวงเหนี่ยวแก้ไขร่างกฎหมายที่ผ่านสภาสามัญมาแล้ว การเสนอร่างกฎหมายทำได้เฉพาะร่างกฎหมายที่ไม่สำคัญและไม่เป็นปัญหาโต้แย้งเท่านั้น แต่วุฒิสภาของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย ประเทศเยอรมนี ประเทศฝรั่งเศส ประเทศไอร์แลนด์ และประเทศญี่ปุ่น สามารถเสนอร่างกฎหมายและทวงเหนี่ยวแก้ไขร่างกฎหมายได้ โดยในส่วนของประเทศไอร์แลนด์ วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติเพียงอย่างเดียว ไม่มีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารหรือการแต่งตั้งถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงดังเช่นประเทศอื่นๆ

### 3.3.1.2 ด้านการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน

ในประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น วุฒิสภาสสามารถควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารได้โดยการตั้งกระทู้ถามและการตั้งคณะกรรมการ ส่วนประเทศออสเตรเลีย นอกจากอำนาจในการตั้งกระทู้ถามแล้ว ยังสามารถตรวจสอบและยับยั้งการใช้อำนาจในการออกกฎหมายของฝ่ายบริหารได้ด้วย แต่ในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศเยอรมนี วุฒิสภามีเพียงอำนาจในการตั้งคณะกรรมการ อย่างไรก็ตาม วุฒิสภาของประเทศสหรัฐอเมริกาสามารถควบคุมฝ่ายบริหารได้โดยอาศัยกลไกการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง (impeachment)

### 3.3.1.3 ด้านการแต่งตั้งถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

ในประเทศสหรัฐอเมริกานั้น การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของสหพันธรัฐ เช่น ผู้พิพากษาศาลสูงและเอกอัครราชทูต ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา ส่วนประเทศเยอรมนี สภาแห่งรัฐมีอำนาจให้ความเห็นชอบและแต่งตั้งบุคคลดำรงตำแหน่ง เช่น ตำแหน่งผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น นอกจากนี้ ในส่วนของอำนาจถอดถอน วุฒิสภาของประเทศสหรัฐอเมริกายังมีอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงของรัฐ (impeachment) เช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ ส่วนประเทศญี่ปุ่นนั้น วุฒิสภามีส่วนในกระบวนการถอดถอนโดยการเข้าร่วมเป็นผู้พิพากษาศาลถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงและคณะกรรมการกล่าวโทษและฟ้องร้อง ประเทศฝรั่งเศสวุฒิสภามีอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเข้าดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลอาญาชั้นสูงและศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ

### 3.3.1.4 ด้านอื่นๆ

นอกจากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวมาแล้ว แต่ละประเทศยังกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ด้านอื่นๆอีก เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่นให้วุฒิสภามีอำนาจในการให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ประเทศฝรั่งเศสกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการให้ความเห็นชอบในการแถลงนโยบายทางการเมืองตามที่นายกรัฐมนตรีร้องขอ รวมถึงอำนาจใน

การให้ความยินยอมในการประกาศสงครามและการให้ความยินยอมในการขยายเวลาประกาศกฎอัยการศึกเกิน 12 วัน เป็นต้น

### 3.3.2 สรุปลักษณะที่มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศ

จากการศึกษาวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศทั้ง 6 ประเทศ สามารถแบ่งรูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ดังนี้

#### 3.3.2.1 โดยการแต่งตั้ง

ประเทศอังกฤษอาศัยวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกสภาขุนนางโดยการแต่งตั้ง โดยแบ่งออกเป็น ขุนนางฝ่ายศาสนา (Lords Spiritual) เป็นสมาชิกโดยตำแหน่งและขุนนางฝ่ายฆราวาส (Lords Temporal) ซึ่งแบ่งเป็นขุนนางสืบเชื้อสาย (hereditary peers) เข้าสู่ตำแหน่งโดยฐานะทางสายเลือด ปัจจุบันเหลือเพียง 92 คน และขุนนางตลอดชีพ (life peers) ที่กษัตริย์ทรงโปรดเกล้าแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตลอดชีพ นอกจากนี้ สมาชิกสภาแห่งรัฐของประเทศเยอรมนี ได้มาโดยการแต่งตั้งโดยรัฐบาลของรัฐต่างๆ

#### 3.3.2.2 โดยการเลือกตั้ง

ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย ประเทศฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น อาศัยวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยการเลือกตั้ง ซึ่งแบ่งเป็นการเลือกตั้งโดยตรงและโดยอ้อม ดังนี้

##### ก. การเลือกตั้งโดยตรง

ประเทศที่อาศัยวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยการเลือกตั้งโดยประชาชนโดยตรง ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศญี่ปุ่น โดยประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลียซึ่งเป็นรัฐรวมนั้น กำหนดให้ประชาชนเลือกตั้งเพื่อเป็นตัวแทนของแต่ละรัฐ ในส่วนของประเทศญี่ปุ่นกำหนดให้ใช้การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตและการเลือกตั้งในระดับชาติจากบัญชีรายชื่อพรรคการเมือง

### ข. การเลือกตั้งโดยอ้อม

ประเทศฝรั่งเศสกำหนดให้ใช้รูปแบบวิธีการได้มาโดยการเลือกตั้งโดยอ้อมโดยคณะผู้เลือกตั้ง (Collège Electoral) เพื่อเป็นตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้แทนประชาชนฝรั่งเศสที่อยู่นอกประเทศ

#### 3.3.2.3 โดยการผสมการแต่งตั้งและเลือกตั้ง

ประเทศไอร์แลนด์ อาศัยรูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยการผสมทั้งการเลือกตั้งและการแต่งตั้ง โดยวุฒิสภาส่วนหนึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรีและอีกส่วนหนึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมโดยบัณฑิตจากมหาวิทยาลัยชั้นนำของประเทศเป็นผู้เลือกส่วนหนึ่ง และโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามที่กฎหมายกำหนดเป็นผู้เลือกจากบัญชีรายชื่อตามกลุ่มอาชีพอีกส่วนหนึ่ง

กล่าวโดยสรุป เห็นได้ว่าวุฒิสภาในประเทศต่างๆที่ผู้เขียนได้ทำการศึกษาขึ้น ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในแต่ละประเทศโดยหลักแล้วมีความคล้ายคลึงกัน โดยให้วุฒิสภามีหน้าที่หลักในด้านนิติบัญญัติและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่หลักของรัฐสภา แต่อาจมีความแตกต่างกันในรายละเอียดของอำนาจอื่นๆ เช่น การให้ความเห็นชอบ การแต่งตั้งบุคคลดำรงตำแหน่ง หรือการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง เป็นต้น นอกจากนี้ ในส่วนของรูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันไป ไม่ว่าจะโดยการเลือกตั้งโดยตรง การเลือกตั้งโดยอ้อม การแต่งตั้ง หรือโดยรูปแบบผสม ซึ่งความแตกต่างดังกล่าวนี้เป็นผลมาจากความแตกต่างในมูลเหตุและเจตนารมณ์ของการมีวุฒิสภาในแต่ละประเทศนั่นเอง

## บทที่ 4

### วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในประเทศไทย

จากการศึกษาถึงรูปแบบวิธีการได้มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาของต่างประเทศ ในบทที่ 3 แล้ว ผู้เขียนจะได้กล่าวถึงมูลเหตุ รูปแบบวิธีการได้มา และอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เพื่อแสดงถึงความเป็นมา และวิวัฒนาการของระบบวุฒิสภาของประเทศไทย ดังต่อไปนี้

แนวความคิดในการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (absolute monarchy) มาเป็นระบอบประชาธิปไตย (democracy) ในประเทศไทยนั้น ได้เริ่มมีขึ้นตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยเนื่องจากพระองค์ทรงตระหนักถึงภัยจากการคุกคามของลัทธิจักรวรรดินิยมของมหาอำนาจตะวันตก จึงทรงเห็นควรปรับปรุงและพัฒนาประเทศให้เป็นไปตามแบบตะวันตก โดยส่วนหนึ่งที่ทรงดำเนินการ คือ การจัดตั้ง “สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน” (Council of State) และ “สภามุขมนตรี” (Privy Council) ขึ้น แต่สภาดังกล่าวหาได้มีลักษณะและอำนาจหน้าที่ดังเช่นรัฐสภาในต่างประเทศไม่ อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งสภาทั้งสองนั้น ถือได้ว่าเป็นครั้งแรกที่มีการประยุกต์เอาแบบอย่างการปกครองของอารยประเทศมาใช้ในประเทศไทย แต่ในที่สุดก็ต้องล้มเลิกสภาทั้งสองไปเนื่องจากการขาดความรู้ความเข้าใจ ไม่กล้าแสดงความคิดเห็น และการยึดมั่นในรูปแบบเดิม<sup>1</sup> หลังจากนั้น ในปี พ.ศ. 2427 เจ้านายและข้าราชการที่ได้ศึกษาเล่าเรียนและใช้ชีวิตในยุโรป ได้กราบบังคมทูลขอให้เปลี่ยนแปลงการปกครอง ในขณะที่พระองค์เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงต้องดำเนินแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยทรงมีพระราชดำริว่าในอนาคตจะทรงให้เจ้าฟ้ามหาวชิราวุธ (รัชกาลที่ 6) เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม ทรงโปรดเกล้าให้เสนาบดียกร่างรัฐธรรมนูญขึ้น โดยได้จัดโครงสร้างรัฐสภาแบบ 3 สภา เรียกว่า “ไตรวรยศสันนิบาต” ได้แก่ เสนาบดีสภา มีหน้าที่พิจารณาราชการของ

---

<sup>1</sup> ภารดี มหาขันธ์, ประวัติศาสตร์การปกครองไทย, (ชลบุรี: โรงพิมพ์อมรพิมพ์, 2527), หน้า 117-118.



กระทรวงต่างๆและด้านนิติบัญญัติ, องคมนตรีสภา ให้คำปรึกษาราชการส่วนพระองค์ และรัฐมนตรีสภา ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 6 ได้ทรงโปรดเกล้าให้ตั้ง “ดุสิตธานี” เพื่อทดลองการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบค่อยเป็นค่อยไป จนกระทั่งสมัยรัชกาลที่ 7 พระองค์ได้ตระหนักถึงการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศในอนาคต จึงทรงกำหนดแนวทางพัฒนาประชาธิปไตยไว้ 3 แนวทาง คือ การจัดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล การปรับปรุงสภาองคมนตรี และให้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้น 2 ฉบับ เพื่อศึกษาความเหมาะสมที่จะใช้กับประเทศไทย ได้แก่ ฉบับพระกัลยาณไมตรี และฉบับนายเรมอนด์ บี สตีเวนส์และพระยาศรีวิศาลกิจวาจา เป็นผู้ร่าง แต่ไม่ได้ใช้ชื่อว่ารัฐธรรมนูญ โดยมีเนื้อหากำหนดรูปแบบการปกครองประเทศระบอบรัฐสภา ฝ่ายนิติบัญญัติประกอบด้วยสมาชิกสภา 2 ประเภท ได้แก่ ประเภทที่ราษฎรเลือกตั้งและพระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าแต่งตั้ง<sup>2</sup>

อย่างไรก็ตาม เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยโดย “คณะราษฎร” และประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว (พ.ศ. 2475) มีการจัดตั้งรัฐสภาขึ้นเป็นครั้งแรก โดยมีโครงสร้างเป็นระบบสภาเดียว มีสมาชิก 70 คน ในครั้งแรกสมาชิกมาจากการแต่งตั้งโดยคณะราษฎรทั้งหมด แต่กำหนดให้มีการพัฒนาให้มาจากการเลือกตั้งทั้งหมดภายในเวลาไม่เกิน 10 ปี ต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม (พ.ศ. 2475) ในวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 กำหนดให้ใช้รูปแบบสภาเดียวแต่มีสมาชิก 2 ประเภท คือ สมาชิกที่ได้มาโดยการเลือกตั้งและโดยการแต่งตั้ง เนื่องจากคณะราษฎรเห็นว่าประชาชนจำนวนมากยังไม่มีการศึกษาพอที่จะป้องกันผลประโยชน์ของตน อาจหลงไปว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีกำลังทรัพย์จะปกป้องผลประโยชน์ของราษฎรซึ่งอาจไม่เป็นจริงเสมอไป สมาชิกที่ได้มาโดยการแต่งตั้งจึงเป็นเหมือนพี่เลี้ยงช่วยทำให้การดำเนินการเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและเป็นผู้ปกป้องผลประโยชน์ของประชาชน

<sup>2</sup> เกาะหลัก เจริญรุฑูร์, เอกสารวิชาการส่วนบุคคล เรื่อง วุฒิสภากับระบบการเมืองไทย, (นนทบุรี: นนทบุรี, 2542), หน้า 19-20

อย่างแท้จริง<sup>3</sup> จึงเห็นได้ว่าจากสภาพทางสังคมการเมืองสมัยนั้น เป็นความจำเป็นที่คณะราษฎร ต้องจัดให้มีสมาชิกสภาสองประเภท นอกจากนี้ คณะราษฎรยังมีแนวคิดที่ว่าประเทศไทยเหมาะสม กับระบบสภาเดียว โดยประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ให้เหตุผลว่า ระบบของสภาใน ต่างประเทศเกิดขึ้นเพราะมีประเพณีของประเทศนั้นๆบังคับอยู่ แต่ประเทศไทยไม่มีประเพณี เช่นนั้น และการมีสองสภาจะทำให้การดำเนินการต่างๆล่าช้ากว่าสภาเดียว<sup>4</sup> ต่อมาในปี พ.ศ. 2483 ได้ตรารัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ขยายกำหนดเวลาของสมาชิกสภาที่ได้มาโดยการแต่งตั้ง ออกไปเป็น 20 ปี โดยให้เหตุผลว่าประชาชนยังไม่เคยชินกับระบอบประชาธิปไตย หากผู้ก่อการ วางมือแล้ว ย่อมส่งผลเสียต่อระบอบประชาธิปไตยได้ และเพื่อความปลอดภัยของคณะราษฎร เนื่องจากกลุ่มที่นิยมระบอบเก่ายังไม่หมดไป จึงจำเป็นต้องมีสมาชิกสภาที่ได้มาโดยการแต่งตั้ง ในขณะที่มีผู้ไม่เห็นด้วยคัดค้านการยึดเวลาสมาชิกที่ได้มาโดยการแต่งตั้ง โดยให้เหตุผลว่าไม่เป็น การพัฒนาตามระบอบประชาธิปไตย และเสนอว่าทางแก้เฉพาะหน้า คือ การเปลี่ยนแปลงให้เป็น ระบบสองสภา<sup>5</sup>

หลังจากรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ประเทศไทยได้ใช้ระบบสองสภาโดยมีวุฒิสภาเป็น ครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2489) โดยก่อนมีการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) นั้น วุฒิสภาส่วนใหญ่ถูกกำหนดให้อาศัยวิธีการ ได้มาโดยการแต่งตั้ง ทั้งนี้ ยังคงอาศัยมูลเหตุของการมีวุฒิสภาโดยอ้างว่าภายหลังการ

<sup>3</sup> สำนักเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 1 ครั้งที่ 40/2475, หน้า 549-551, อ้างใน เกียรติภูมิ นิลสุข, “ปัญหาของสถาบันการเมือง:ศึกษากรณี วุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), หน้า 122.

<sup>4</sup> ไพโรจน์ ชัยนาม, บทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย, อ้างใน เกียรติภูมิ นิลสุข, “ปัญหาของสถาบันการเมือง:ศึกษากรณีวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง โดยตรงของไทย,” หน้า 122-123.

<sup>5</sup> รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 8/2483, อ้างใน เกียรติภูมิ นิลสุข, “ปัญหาของสถาบันการเมือง:ศึกษากรณีวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของไทย,” หน้า 123.

เปลี่ยนแปลงการปกครอง ประชาชนชาวไทยยังไม่คุ้นเคยกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จึงจำเป็นต้องมีวุฒิสภาที่ได้มาโดยการแต่งตั้งเพื่อทำหน้าที่เป็นสภาพี่เลี้ยงให้แก่สภาผู้แทนราษฎร

ในส่วนของรายละเอียดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของไทยนั้น ผู้เขียนได้เรียบเรียงโดยจำแนกตามรูปแบบวิธีการได้มาตามลำดับเวลาอดีตจนถึงปัจจุบัน ตั้งแต่การกำหนดให้ใช้วิธีการได้มาโดยการเลือกตั้งโดยอ้อม การแต่งตั้ง การเลือกตั้งโดยตรง จนกระทั่งรูปแบบผสมการเลือกตั้งและสรรหาในปัจจุบัน ดังนี้

#### 4.1 เลือกตั้งโดยอ้อม (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2489))

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2489) นั้น เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่สามของประเทศไทย ตราขึ้นเนื่องจากการที่ประเทศไทยต้องการสมัครเป็นภาคีองค์การสหประชาชาติ จึงต้องแสดงให้เห็นถึงความเป็นประชาธิปไตยของประเทศ จึงทำการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2475) และเริ่มประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ในวันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2489 จนกระทั่งถูกยกเลิกไปในวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 รวมระยะเวลาที่ใช้บังคับทั้งสิ้นเป็นเวลา 1 ปี 6 เดือน โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ถือเป็นฉบับแรกที่มีการกำหนดให้รัฐสภามีโครงสร้างเป็นสองสภา ประกอบด้วย “สภาผู้แทนราษฎร” และ “วุฒิสภา” ซึ่งมีฐานะเป็นสภาสูง โดยมีเจตนาเพื่อให้ทำหน้าที่เป็นสภาที่คอยเหนี่ยวรั้ง กลั่นกรอง มิให้สภาผู้แทนราษฎรทำงานด้านนิติบัญญัติเร็วเกินไปจนขาดความรอบคอบและอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคมโดยไม่ตั้งใจได้<sup>6</sup>

ในส่วนของวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกภาพนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและสร้างความแตกต่างจากสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงโดยประชาชน รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจึงได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภา ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 80 คน อาศัยวิธีการได้มาโดยการเลือกตั้งโดยอ้อม แต่รายละเอียดในกระบวนการเลือกตั้งเป็นอย่างไร

<sup>6</sup> รายงานการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2489, อ่างใน เกียรติภูมิ นิลสุข, “ปัญหาของสถาบันการเมือง: ศึกษารณวิวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของไทย,” หน้า 125.

นั้น ให้กำหนดในกฎหมายเฉพาะอีกชั้นหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีการบัญญัติกฎหมายเฉพาะดังกล่าว แต่ในบทเฉพาะกาลได้กำหนดให้มี “องค์การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา” ประกอบด้วย ผู้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในวันสุดท้ายก่อนใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้<sup>7</sup> เป็นผู้ทำการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาชุดแรกในวันที่ 24 พฤษภาคม พ.ศ. 2489 โดยสมาชิกวุฒิสภามีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี เมื่อครบสามปีให้จับสลากออกกึ่งหนึ่ง ผู้ที่พ้นวาระมีสิทธิรับเลือกตั้งอีกได้<sup>8</sup>

ในส่วนของคุณสมบัตินั้น เนื่องจากการที่ผู้ร่างต้องการให้วุฒิสภา เป็นสภาที่มีหน้าที่ในการกลั่นกรองงานด้านนิติบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นไปด้วยความรอบคอบ จึงต้องอาศัยผู้มีความรู้และมีประสบการณ์ในการทำงานมาก จึงมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาไว้ว่าต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ และมีวิทยฐานะไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่ามาแล้วไม่ต่ำกว่าห้าปี หรือเคยดำรงตำแหน่งทางราชการมาแล้วไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว<sup>9</sup> อีกทั้งยังกำหนดห้ามมิให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นข้าราชการประจำ<sup>10</sup> เพื่อแยกบุคลากรฝ่ายบริหารออกจากฝ่ายนิติบัญญัติ ป้องกันมิให้เกิดการขัดกันของผลประโยชน์ (conflict of interest) ด้วย

อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภานั้น มีเพียงการยับยั้งหรือแก้ไขร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร แต่หากสภาผู้แทนราษฎรยืนยันร่างกฎหมายโดยเสียงข้างมากอย่างเด็ดขาดก็สามารถนำร่างนั้นไปถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้ได้ ส่วนอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินนั้น วุฒิสภามีอำนาจในการควบคุมรัฐบาลน้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎร คือ ทำได้เพียงการตั้งกระทู้ถาม แต่จะลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีไม่ได้ เว้นแต่ในการแถลงนโยบายครั้งแรกเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีเท่านั้นที่วุฒิสภาต้องเข้า

<sup>7</sup> บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2489) มาตรา 90

<sup>8</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2489) มาตรา 26

<sup>9</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2489) มาตรา 25

<sup>10</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2489) มาตรา 24 วรรค 2

ร่วมให้ความไว้วางใจร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร โดยมีเสียงเทียบเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่หลังจากนั้น สภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่จะลงมติไม่ไว้วางใจได้

#### 4.2 โดยการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์

ก่อนมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ของไทยกำหนดให้วุฒิสภาอาศัยวิธีการได้มาโดยการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ ซึ่งบางฉบับกำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ บางฉบับกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ดังนี้

##### 4.2.1 ประธานองคมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

รัฐธรรมนูญที่กำหนดให้วุฒิสภาอาศัยวิธีการได้มาโดยการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์โดยมีประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ มีจำนวน 2 ฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2492) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2517) ดังนี้

##### 4.2.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2492)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2492) เป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งตั้งขึ้นโดยอาศัยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2491 โดยในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการอภิปรายว่าควรใช้รูปแบบรัฐสภาแบบสภาเดียวหรือสองสภา โดยฝ่ายที่สนับสนุนรูปแบบสภาเดียวให้เหตุผลว่าการมีสภาที่สองทำให้กระบวนการนิติบัญญัติล่าช้าโดยไม่จำเป็นและเป็นการดูถูกสภาผู้แทนราษฎรและประชาชน ส่วนฝ่ายที่สนับสนุนรูปแบบสองสภาให้ความเห็น ดังนี้<sup>11</sup>

<sup>11</sup> พลตรีแสวง เสนาณรงค์ ในรายงานการประชุมร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 15 วันที่ 11 มกราคม พ.ศ.2505, อ้างใน เกียรติภูมิ นิลสุข, “ปัญหาของสถาบันการเมือง:ศึกษากรณีวุฒิสภาที่มาจากทางเลือกตั้งโดยตรงของไทย,” หน้า 133.

1) ยังคงไม่ไว้วางใจในสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากประชาชนยังมีความรู้ไม่เพียงพอและไม่สนใจการเลือกตั้ง อาจทำให้ได้สภาผู้แทนราษฎรที่คุณภาพไม่ดีพอ ควรมีสภาที่สองเป็นพีเลียง

2) สภาที่สองจะช่วยยับยั้งหน่วยงานเหี้ยมมิให้สภาผู้แทนราษฎรลุแก่อำนาจ

3) สภาที่สองจะช่วยเป็นกั้นชนระหว่างรัฐกับสถาบันพระมหากษัตริย์ได้ เนื่องจากการมีสภาเดียวทำให้เกิดการเผชิญหน้าระหว่างสถาบันรัฐกับสถาบันพระมหากษัตริย์ ดังเช่นในสมัยรัชกาลที่ 7

สุดท้ายแล้วรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้ใช้ระบบสองสภา ซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยเริ่มประกาศใช้วันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2492 ถูกยกเลิกวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494 เนื่องจากเกิดการรัฐประหาร รวมระยะเวลาที่ใช้บังคับทั้งสิ้น 2 ปี 8 เดือน 6 วัน

ในส่วนของวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภานั้น กำหนดให้ได้มาโดยการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ และเพื่อให้การแต่งตั้งเป็นไปตามพระราชอัธยาศัย จึงมีการกำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ โดยมีสมาชิกจำนวน 100 คน เท่ากับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี เมื่อครบสามปีแรกให้จับสลากออกและแต่งตั้งใหม่จำนวนกึ่งหนึ่ง

ส่วนของคุณสมบัตินั้น มีการห้ามทั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มิให้เป็นข้าราชการประจำ และห้ามมิให้สมาชิกทั้งสองสภารับตำแหน่งหน้าที่หรือผลประโยชน์ใดจากรัฐ เพื่อมิให้รัฐบาลมีอิทธิพลเหนือสมาชิกวุฒิสภาโดยอาศัยผลประโยชน์มาเป็นเครื่องจูงใจ

อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ในด้านนิติบัญญัตินั้น ในส่วนที่เกี่ยวกับการร่างกฎหมาย วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีอำนาจมากกว่าวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2489) โดยสามารถยับยั้งร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรหรือร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการร่วมกันได้ มีกำหนด 1 ปี เว้นแต่เป็นพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรจะยืนยันได้ทันทีโดยอาศัยเสียงข้างมากเด็ดขาด<sup>12</sup> แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินนั้น วุฒิสภามีอำนาจลดน้อยลงกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2489) กล่าวคือ ไม่สามารถลงมติไม่ไว้วางใจเมื่อรัฐบาลแถลงนโยบายหลังพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งได้ ทำได้เพียงส่งข้อสังเกตมาให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา โดยสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่มีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้กำหนดให้แต่ละสภาตั้งคณะกรรมการร่วมกันในกรณีที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ทั้งสองสภาปรองดองกันได้ ซึ่งเป็นหลักการที่ไม่มีบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2489)

#### 4.2.1.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2517)

หลังจากที่จอมพลถนอม กิตติขจร ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเนื่องจากเกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 นายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรีที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชได้ทรงโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้ง ได้ตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อทำการยกร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2492) มาเป็นต้นแบบและเป็นแนวทางในการยกร่าง ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2517) จึงวางแนวการปกครองไว้คล้ายกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(พ.ศ.2492) นั่นเอง โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ประกาศใช้ในวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2517 ถูกยกเลิกในวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 รวมระยะเวลาการบังคับใช้ทั้งสิ้น 2 ปี โดยยังคงใช้ระบบสองสภา ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

<sup>12</sup> เสียงข้างมากเด็ดขาด (absolute majority) คือจำนวนเต็มของสมาชิกบวกด้วยหนึ่ง หารด้วยสอง เป็นคะแนนข้างมากอย่างเด็ดขาด คือ ไม่มีคะแนนเสียงใดที่จะมากกว่าเสียงข้างมากดังกล่าวได้

ในส่วนของวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภานั้น อาศัยการได้มาโดยการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ โดยมีประธานองคมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ มีจำนวนสมาชิก 100 คน โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เลือกจากผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะองคมนตรีเป็นผู้จัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 300 คน ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเลือกตั้งโดยใช้วิธีลงคะแนนลับ<sup>13</sup> อย่างไรก็ตาม ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2518 ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาแทนประธานองคมนตรี

คุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภานั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปีบริบูรณ์ อายุของวุฒิสภาสิ้นสุดลงพร้อมอายุของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีกำหนดคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง โดยมีบทบัญญัติห้ามเป็นข้าราชการประจำและห้ามรับผลประโยชน์ใดๆจากรัฐ เช่นเดียวกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2492)

ในส่วนของอำนาจหน้าที่นั้น ในทางนิติบัญญัติมีบทบัญญัติกำหนดระยะเวลาในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติทั่วไปที่วุฒิสภาไม่เห็นด้วยเป็นเวลา 180 วัน ต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. 2492 และฉบับ พ.ศ. 2511 ที่กำหนดไว้ 1 ปี ส่วนอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินนั้นน้อยมาก โดยมีเพียงอำนาจในการตั้งกระทู้ถามเท่านั้น ส่วนหน้าที่อื่นๆตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีการกำหนดเป็นครั้งแรกให้สมาชิกวุฒิสภาต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วย

#### 4.2.2 นายกรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

รัฐธรรมนูญที่กำหนดให้วุฒิสภาอาศัยวิธีการได้มาโดยการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ มีจำนวนทั้งสิ้น 4 ฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2490) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2511) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2521) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2534) ดังนี้

<sup>13</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2517) มาตรา 105



#### 4.2.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2490)

จากการที่ “คณะรัฐประหาร” กระทำการรัฐประหารได้สำเร็จ จึงมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2489) และขอให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 ซึ่งเริ่มประกาศใช้ในวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 ถูกยกเลิกในวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2492 รวมเวลาที่ใช้อย่างบังคับทั้งสิ้นเป็นเวลา 1 ปี 4 เดือน 13 วัน โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังคงใช้ระบบสองสภา ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา (เดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2489) เรียกว่า “พฤฒสภา”)

ในส่วนของวิธีการได้มาซึ่งวุฒิสภานั้น ได้กำหนดให้ได้มาโดยการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ โดยมีนายกรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ กล่าวคือ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีนั่นเอง โดยมีสมาชิกจำนวน 100 คน จากการแต่งตั้งเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 โดยวุฒิสภาชุดนี้ปฏิบัติหน้าที่ระหว่างวันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 ถึงวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494

ส่วนของอำนาจหน้าที่นั้น ส่วนที่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2489) คือ มีการเพิ่มอำนาจให้สมาชิกวุฒิสภาในการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎรในฐานะที่เป็นร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกวุฒิสภาได้ ส่วนในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินนั้น วุฒิสภามีสิทธิในการตั้งกระทู้ถามและมีสิทธิลงคะแนนไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีที่แถลงนโยบายเข้าบริหารราชการแผ่นดิน เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2489)

#### 4.2.2.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2511)

รัฐธรรมนูญฉบับนี้เกิดจากการร่างขึ้นโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ ที่ตั้งขึ้นโดยบทบัญญัติของธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ประกาศใช้ในวันที่ 28 มกราคม พ.ศ. 2502 โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญได้เริ่มทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญตั้งแต่เดือนมีนาคม พ.ศ. 2504 เสร็จสิ้นเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2511 เริ่มประกาศใช้ในวันที่ 21 มิถุนายน พ.ศ. 2511 ถูกยกเลิกวันที่ 17

พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 รวมระยะเวลาทั้งสิ้น 3 ปี 4 เดือน 28 วัน โดยในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้มีการอภิปรายว่าควรใช้ระบบสภาเดียวที่อาจมีสมาชิกประเภทเดียวหรือสองประเภท หรือใช้ระบบสองสภา โดยฝ่ายที่เห็นว่าควรมีสภาเดียวนั้น ส่วนมากเห็นว่าควรมีสภาเดียวแต่มีสมาชิกสองประเภท<sup>14</sup> ส่วนฝ่ายที่เห็นว่าควรมีสองสภานั้น ให้เหตุผลว่าเนื่องจากความจำเป็นที่จะต้องมีสภาพี่เลี้ยงให้กับสภาผู้แทนราษฎรยังคงมีอยู่ แต่การมีสภาเดียวแต่มีสมาชิกสองประเภทนั้น ไม่เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ จึงสมควรใช้รูปแบบสองสภา<sup>15</sup> ซึ่งในที่สุดแล้วรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2511) ได้กำหนดให้ใช้รูปแบบสองสภา ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา

ในส่วนของวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภานั้น กำหนดให้ได้มาโดยพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของรัฐมนตรี โดยมีนายกรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และกำหนดให้มีจำนวน 3 ใน 4 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อดำเนินแล้วมีจำนวน 164 คน เพราะสมาชิกสภาผู้แทนมีจำนวน 219 คน<sup>16</sup> สมาชิกวุฒิสภาที่มีอายุครบ 3 ปี ต้องจับสลากออกกึ่งหนึ่ง และพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งสมาชิกเท่าจำนวนที่ออกไปเข้ามาแทนที่

คุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภานั้น ถูกกำหนดเอาไว้คล้ายกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2492) แต่ไม่มีการกำหนดห้ามเป็นข้าราชการประจำ หรือห้ามรับผลประโยชน์ใดๆจากรัฐ

ในส่วนของอำนาจหน้าที่นั้น ในด้านนิติบัญญัติ ได้มีการเพิ่มอำนาจให้สมาชิกวุฒิสภาสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

<sup>14</sup> คำอภิปรายของพระดุลยพากย์สุวัฒน์และพันเอกจิตต์ ธนะโชติ ในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งที่ 15 วันที่ 11 มกราคม พ.ศ. 2505, อ่างใน เกียรติภูมิ นิลสุข, “ปัญหาของสถาบันการเมือง:ศึกษากรณีวุฒิสภาที่มาจากทางเลือกตั้งโดยตรงของไทย,” หน้า 130.

<sup>15</sup> พลตรีแสวง เสนาณรงค์ ในรายงานการประชุมร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 15 วันที่ 11 มกราคม พ.ศ.2505, เพิ่งอ่าง, หน้า 129.

<sup>16</sup> หยุต แสงอุทัย, คำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 3(คณะรัฐศาสตรมหาวิทาลัยธรรมศาสตร์: 2515), หน้า 94.

(พ.ศ. 2492) สมาชิกวุฒิสภาไม่มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติเลย ส่วนอำนาจด้านควบคุมการบริหารแผ่นดินก็มีเพิ่มมากขึ้นด้วย กล่าวคือ สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองสภารวมกัน หรือสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของสมาชิกทั้งหมด เข้าชื่อขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะได้ ต่างกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2492) ซึ่งเป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรโดยเฉพาะ อย่างไรก็ตาม จากอำนาจหน้าที่ที่มีมากขึ้นของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มุ่งหมายให้วุฒิสภารักษาเสถียรภาพของรัฐบาล ทำให้ได้ฝ่ายบริหารที่เข้มแข็ง แต่การบัญญัติเช่นนั้นในเวลาเดียวกันก็เป็น การตัดทอนอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนให้น้อยลง และทำให้ รัฐกิจอาจมิได้เป็นไปตามเจตจำนงของราษฎรข้างมากในประเทศ<sup>17</sup>

#### 4.2.2.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2521)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2521) นี้ ได้ถูกร่างขึ้น โดยมีลักษณะของโครงสร้างทางการเมืองที่เป็นการรวมขอมอำนาจระหว่างอำนาจของระบบราชการกับ อำนาจนอกระบบราชการที่เกิดจากคณะปฏิวัติ โดยได้รับสมญานามว่า “รัฐธรรมนูญ ประชาธิปไตยครึ่งใบ” นายชนะ รุ่งแสง กรรมการได้กล่าวถึงปัญหาของการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่า เป็นการร่างตามขั้นตอนของประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แต่ได้ลดความเป็นประชาธิปไตยลง เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของคณะปฏิวัติ ซึ่งเป็นความจำเป็นที่ต้องทำเพื่อให้มี ประชาธิปไตย แม้ว่าจะไม่สมบูรณ์ก็ตาม ซึ่งดีกว่ามีประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ แต่ในที่สุดยอมถูกล้ม ล้างโดยคณะปฏิวัติ การมีวุฒิสภาถือเป็นส่วนหนึ่งที่คณะปฏิวัติจะใช้ต่อรองกับผู้มาจากการ เลือกตั้ง โดยคณะปฏิวัติจะเป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเอง<sup>18</sup> โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ประกาศใช้ ในวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2521 และถูกยกเลิกไปในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 รวม

<sup>17</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 98-99.

<sup>18</sup> คำอภิปรายของนายชนะ รุ่งแสง ในการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 32 วันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ.2521, อังน เกียรติภูมิ นิลสุข, “ปัญหาของสถาบันการเมือง:ศึกษากรณี วุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของไทย,” หน้า 131.

ระยะเวลาบังคับใช้ทั้งสิ้นถึง 12 ปี 2 เดือน 1 วัน โดยยังคงใช้ระบบสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา

วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภานั้น ได้มาโดยการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ จำนวนไม่เกิน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงมีจำนวนเท่ากับ 225 คน แต่ไม่ได้กำหนดในรัฐธรรมนูญว่าใครจะเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ จึงถือว่านายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ แต่ในบทเฉพาะกาลกำหนดให้ช่วงระยะเวลา 4 ปีแรก ให้ประธานสภานโยบายแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ<sup>19</sup>

คุณสมบัติ กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ มีบทบัญญัติห้ามรับประโยชน์ใดๆจากรัฐ แต่ไม่ห้ามเป็นข้าราชการประจำ

อำนาจหน้าที่ ในส่วนอำนาจนิติบัญญัตินั้น สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจในการให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว และสภาผู้แทนราษฎรยังสามารถยืนยันร่างพระราชบัญญัติได้ด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่ง ส่วนอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน วุฒิสภามีอำนาจเพียงตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่เท่านั้น ส่วนอำนาจอื่นๆเป็นของสภาผู้แทนราษฎรแต่เพียงสภาเดียว แต่มีบทเฉพาะกาลกำหนดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ไว้ว่า ในวาระเริ่มแรกเป็นเวลา 4 ปี นับแต่วันแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีและการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ

<sup>19</sup> คำอภิปรายของนายจิตติ ติงศภิตย์ ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 32 วันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ.2521, อ้างใน เกียรติภูมิ นิลสุข, “ปัญหาของสถาบันการเมือง:ศึกษากฎนี้วุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของไทย,” หน้า 132.

#### 4.2.2.4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2534)

จากการรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คณะ รสช.) เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 คณะ รสช. ได้มอบให้นายอานันท์ ปันยารชุน ดำรง ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี มีการจัดตั้งสถาบันนิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อร่างรัฐธรรมนูญขึ้น ยกเลิก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2521) และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย (พ.ศ. 2534) ในวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2534 โดยยังคงรูปแบบโครงสร้างรัฐสภาเป็นแบบสอง สภา ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ได้มาโดยการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ มีจำนวนสมาชิกทั้งสิ้น 270 คน ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้มีความรู้ความชำนาญในวิชาการและอาชีพด้านต่างๆ

คุณสมบัติ กำหนดให้ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ ห้ามเป็นข้าราชการ ประจำ และห้ามรับผลประโยชน์ใดๆจากรัฐ

อำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัตินั้น วุฒิสภามีอำนาจในการพิจารณาและ ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ แต่ไม่มีอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ ส่วนอำนาจในการ ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน มีเพียงอำนาจในการตั้งกระทู้ถามเท่านั้น โดยในส่วนของ บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2534) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538 นั้น มีการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน เช่นเดียวกับ บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2517) ด้วย

#### 4.3 เลือกลงตั้งโดยตรง (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540))

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ร่างขึ้นโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มาจากประชาชน โดยต้องการ เปลี่ยนแปลงแก้ไขให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น ประกอบกับความต้องการแก้ไขปัญหา การคอร์รัปชันของนักการเมือง ดังนั้น จึงมีการเปลี่ยนแปลงวิธีการได้มาและอำนาจหน้าที่ของ

สมาชิกวุฒิสภา โดยยังคงใช้ระบบสองสภา ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่มีการเปลี่ยนแปลงให้ได้มาโดยการเลือกตั้งโดยตรงโดยประชาชน รวมทั้งมีการเพิ่มอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา เพื่อให้สอดคล้องกับวิธีการได้มาดังกล่าวด้วย

วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภานั้น เป็นครั้งแรกของประเทศไทยที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาได้มาโดยการเลือกตั้งโดยตรงโดยประชาชน จำนวนทั้งสิ้น 200 คน โดยใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง โดยในแต่ละจังหวัดสามารถมีสมาชิกวุฒิสภาได้ไม่เท่ากัน คำนวณตามจำนวนประชากรในแต่ละจังหวัด<sup>20</sup> โดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถลงคะแนนเสียงได้คนละ 1 เสียงเท่ากัน วาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี และมีบทบัญญัติห้ามผู้สมัครหาเสียงเลือกตั้ง ทำได้เพียงการแนะนำตัวผู้สมัคร โดยการจัดพิมพ์เอกสารแนะนำตัวอันเป็นการแสดงข้อมูลส่วนตัวเกี่ยวกับประวัติส่วนตัว ประวัติการศึกษา และประวัติการทำงานหรือประสบการณ์ทำงานเท่านั้น แต่จะมีการสนับสนุนการแนะนำตัวผู้สมัครโดยรัฐแทน เนื่องจากต้องการให้การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาไม่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง และเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้ง<sup>21</sup>

คุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภา กำหนดให้มีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า และมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้<sup>22</sup>

- 1) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี
- 2) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้ง หรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นในจังหวัดนั้น
- 3) เป็นผู้เกิดในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้ง

<sup>20</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) มาตรา 122

<sup>21</sup> ศรชัย ท้าวมิตร, ระบบรัฐสภาไทย, หน้า 112.

<sup>22</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) มาตรา 125

4) เคยศึกษาในสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้ง เป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 2 ปีการศึกษา

5) เคยรับราชการหรือเคยมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 2 ปี

นอกจากคุณสมบัติดังกล่าวแล้วยังมีการกำหนดลักษณะต้องห้ามเพื่อให้มีความเป็นอิสระจากพรรคการเมือง เพื่อให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้น เช่น

- 1) ไม่เป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง
- 2) ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือเคยเป็นและพ้นจากการเป็นมาแล้วยังไม่เกิน 1 ปี นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง
- 3) ไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญนี้ ในอายุของวุฒิสภาคราวก่อนการสมัครรับเลือกตั้ง
- 4) ไม่เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา 109

5) เป็นรัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่นไม่ได้

ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) นั้น ผู้ร่างต้องการเพิ่มอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาให้มีมากขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับวิธีการได้มา โดยนอกจากกำหนดให้มีหน้าที่ในการเป็น “สภาถ่วงดุล” อันเป็นหน้าที่ที่มีมาแต่เดิมแล้ว ยังมีหน้าที่ในการแต่งตั้งและถอดถอนเพิ่มขึ้นด้วย กล่าวคือ ให้มีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อแก้ปัญหาคอรัปชันของนักการเมืองและข้าราชการระดับสูง โดยอำนาจหน้าที่ที่สำคัญที่เพิ่มขึ้น ได้แก่

- 1) อำนาจในการเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบ ให้บุคคลเข้าดำรงตำแหน่งต่างๆ ได้แก่ ประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้ง, ผู้ตรวจการ

แผ่นดินของรัฐสภา, ประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ, ประธานศาลปกครองสูงสุดและตุลาการศาลปกครองสูงสุด, กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม, กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง, ประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, ประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

2) อำนาจในการพิจารณาและมีมติให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง หากมีพฤติการณ์ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

4.4 โดยการผสมการเลือกตั้งและการสรรหา (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550)

หลังจากที่ประเทศไทยเคยใช้รูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในหลายรูปแบบมาแล้ว ทั้งการได้มาโดยการแต่งตั้งและเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะการได้มาโดยการแต่งตั้งหรือการได้มาโดยการเลือกตั้ง ต่างก็ก่อให้เกิดปัญหาเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์มาโดยตลอด จนกระทั่งในปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดรูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาเป็นรูปแบบผสมระหว่างการเลือกตั้งและการสรรหา ซึ่งเป็นรูปแบบใหม่ที่ประเทศไทยไม่เคยใช้มาก่อน โดยผู้เขียนจะได้กล่าวถึงสาเหตุของการเปลี่ยนแปลง กระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ และรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังนี้



#### 4.4.1 สาเหตุของการเปลี่ยนแปลง

ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันใน พ.ศ.2550 โดยมีการล้มเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ซึ่งสาเหตุของการล้มเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเก่าและประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา เนื่องมาจากสาเหตุทางการเมืองและสาเหตุทางทฤษฎี ดังนี้

##### 4.4.1.1 สาเหตุจากเหตุการณ์ทางการเมือง

ภายหลังการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) แม้รัฐธรรมนูญจะได้กำหนดบทบัญญัติให้มีการแยกวุฒิสภาให้เป็นอิสระจากพรรคการเมืองเพื่อให้สอดคล้องกับการทำหน้าที่ในการแต่งตั้งและถอดถอน แต่ในทางปฏิบัติกลับไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ เห็นได้จากผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ซึ่งให้ เห็นว่ามีสมาชิกวุฒิสภาบางส่วนที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพรรคการเมืองหรือนักการเมืองที่สังกัดพรรคต่างๆ ทั้งเมื่อไม่สามารถแก้ไขปัญหาการคอร์ปชั่นของนักการเมืองได้ ประกอบกับปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองที่รุนแรงมากขึ้น จึงเกิดการรัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ. 2549 นำโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งมี พลเอก สนธิ บุญยรัตกลินเป็นหัวหน้าคณะ โดยโค่นล้มรักษาการนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งนับเป็นการก่อรัฐประหารเป็นครั้งแรกในรอบ 15 ปี มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญ และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 ที่กำหนดให้มีการตั้งสภาว่างรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 ขึ้น ซึ่งเป็นที่มาของการร่างและประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในเวลาต่อมา

##### 4.4.1.2 สาเหตุทางทฤษฎีและหลักการ

เนื่องจากวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) นั้น ถูกกำหนดให้ได้มาโดยการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเป็นครั้งแรก เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการเป็นผู้แทนของประชาชนตามหลักประชาธิปไตย โดยได้มีการเพิ่มอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาให้มีมากขึ้นโดยมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนด้วย ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดคุณสมบัติให้มีความห่างไกลจากพรรคการเมืองเพื่อให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ จากผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ กลับมิได้เป็นไปตามหลักการและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้สมาชิกวุฒิสภานั้นปลอดจากการเมือง โดยเห็นได้จากรายชื่อของผู้ผ่านการเลือกตั้ง ได้รับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาจำนวนมากที่แสดงให้เห็นว่ามีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองและนักการเมือง<sup>23</sup> ไม่ว่าจะเป็นความสัมพันธ์ในรูปแบบของเครือญาติ เพื่อนพ้อง หัวคะแนนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือเป็นนักการเมืองระดับท้องถิ่นที่ได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองหรือนักการเมือง เป็นต้น และยังมีอีกเป็นจำนวนมากที่ไม่อาจชี้ชัดลงไปได้ว่ามีความสัมพันธ์กับนักการเมืองหรือพรรคการเมือง เนื่องจากเป็นการกระทำที่กฎหมายห้าม ทำให้มีการหลบเลี่ยงหรือปิดบังมิให้เปิดเผยต่อสาธารณชน โดยการที่สมาชิกวุฒิสภาไม่อยู่ในสถานะที่ “ปลอดการเมือง” ส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาไม่มีความโปร่งใสอย่างแท้จริง โดยเฉพาะอำนาจในการแต่งตั้งบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรต่างๆ และอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่างๆ ที่อาจไม่มีความโปร่งใส โดยอาจมีการเอื้อประโยชน์แก่นักการเมืองหรือพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่อย่างไม่เป็นทางการได้ ซึ่งกรณีดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและความโปร่งใสในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา อีกทั้งอาจนำไปสู่การเกิด “เผด็จการรัฐสภา” ได้ หากวุฒิสภาส่วนใหญ่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับนักการเมืองหรือพรรคการเมืองที่เป็นพรรครัฐบาลหรือพรรคร่วมรัฐบาล หรือหากวุฒิสภาส่วนใหญ่มีความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองฝ่ายค้านก็จะทำให้รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพได้ ซึ่งกรณีดังกล่าวทั้งหมดย่อมส่งผลกระทบต่อกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลตามระบบรัฐสภาและกระทบต่อการเมืองการปกครองของประเทศได้<sup>24</sup>

<sup>23</sup> ดำรง พุฒตาล, “สมาชิกวุฒิสภาในประเทศไทย : ศึกษาเปรียบเทียบสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งกับสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2549), หน้า 113-114.

<sup>24</sup> ปัทมา สุปกำปัง, “บทบาทของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543), หน้า 237-240.

จากปัญหาความไม่เป็นไปตามหลักการและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ดังกล่าว ก่อให้เกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์ผลการเลือกตั้งและความชอบธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาอย่างกว้างขวาง รวมถึงการวิพากษ์วิจารณ์ถึงสถานะและบทบาทของวุฒิสภาไทยตั้งแต่อดีตที่อาศัยวิธีการได้มาโดยการแต่งตั้งจนถึงการเปลี่ยนแปลงวิธีการได้มาเป็นการเลือกตั้งเป็นครั้งแรก โดยนายดำรง พุฒตาล ในฐานะที่เคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาทั้งสองแบบ คือ สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากแต่งตั้งในปี พ.ศ. 2539 และสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากเลือกตั้งโดยตรงเป็นครั้งแรกของไทยในปี พ.ศ. 2543 ได้ทำการวิจัยเพื่อวิเคราะห์จุดเด่นและจุดด้อยของวุฒิสภาไทยที่มาจากการแต่งตั้งและที่มาจากการเลือกตั้ง ดังนี้

ก. จุดเด่นและจุดด้อยของการได้มาโดยการแต่งตั้ง<sup>25</sup>

(1) จุดเด่นของการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยการแต่งตั้ง

1) สมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในสาขาอาชีพของตนเองอย่างแท้จริง และมีความหลากหลายในสาขาอาชีพต่างๆ

2) เวลาดำเนินการประชุม สมาชิกวุฒิสภาต่างให้เกียรติซึ่งกันและกัน การประชุมเป็นไปตามข้อบังคับการประชุม สมาชิกวุฒิสภามีความเคารพและยอมรับในการทำหน้าที่ของประธานวุฒิสภา

3) กรรมาธิการที่เป็นสมาชิกวุฒิสภาต่างได้รับการยอมรับจากเจ้าหน้าที่ที่เป็นตัวแทนจากรัฐบาลว่ามีความรู้ที่เป็นประโยชน์อย่างมาก แสดงให้เห็นว่าสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ

4) สมาชิกวุฒิสภาสามารถทำหน้าที่ในการเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระได้อย่างมีคุณภาพปราศจากเสียงวิจารณ์ในทางลบจากสื่อมวลชนและประชาชน

(2) จุดด้อยของการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยการแต่งตั้ง

<sup>25</sup> ดำรง พุฒตาล, “สมาชิกวุฒิสภาในประเทศไทย : ศึกษาเปรียบเทียบสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งกับสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง,” หน้า 111.

1) ในการพิจารณากฎหมาย มักคำนึงถึงความสะดวกของผู้บังคับใช้กฎหมายมากกว่าการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาจำนวนมากเป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในส่วนราชการต่างๆ

2) การตั้งกระทู้ถามมีจำนวนน้อย ทำให้ผลงานด้าน การควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารไม่โดดเด่นเท่าที่ควร เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่เป็นข้าราชการ อีกทั้งมาจากการแต่งตั้งโดยคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี

ข. จุดเด่นและจุดด้อยของการได้มาโดยการเลือกตั้ง<sup>26</sup>

(1) จุดเด่นของการได้มาโดยการเลือกตั้ง

1) การพิจารณาร่างกฎหมาย ส่วนใหญ่จะคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ

2) การตรวจสอบการทุจริตคอร์ปชั่นของฝ่ายบริหารเป็นไปอย่างเอาจริงเอาจัง แม้ว่าจะกระทำโดยสมาชิกวุฒิสภาส่วนน้อยก็ตาม

3) เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและแสดงความคิดเห็นทางการเมืองอย่างกว้างขวาง เช่น โครงการสมาชิกวุฒิสภาพประชาชน เป็นต้น

(2) จุดด้อยของการได้มาโดยการเลือกตั้ง

1) สมาชิกวุฒิสภามักพยายามเข้าไปมีส่วนได้เสียในการพิจารณากฎหมาย และพยายามสร้างความสัมพันธ์ในเชิงหวังผลประโยชน์จากเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับกำบังใช้กฎหมาย

2) การพิจารณากฎหมายมีความล่าช้ามาก เพราะมีผู้ประสงค์อภิปรายหลายคน และส่วนใหญ่มักเป็นประเด็นที่ซ้ำกัน ทำให้ระยะเวลายืดออกไปจนมีผลทำให้เสียเวลาเกินสมควร อีกทั้งการพิจารณากฎหมายในชั้นคณะกรรมการธิการหลายครั้งที่เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นตัวแทนจากรัฐบาลที่คณะกรรมการธิการเชิญมาชี้แจงตอบข้อซักถามและให้ข้อมูล ต่างมีบทบาท

<sup>26</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 112-114.

ครอบงำความคิดของสมาชิกวุฒิสภา ทั้งนี้ เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาไม่ได้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องที่พิจารณาอย่างเพียงพอ จึงทำให้กฎหมายส่วนใหญ่เป็นไปตามที่ฝ่ายบริหารต้องการ

3) ประธานวุฒิสภาขาดประสิทธิภาพในการทำหน้าที่ในการดำเนินการประชุมเพราะขาดความแม่นยำในข้อบังคับการประชุม สมาชิกวุฒิสภาไม่มีความศรัทธาต่อผู้เป็นประธานวุฒิสภาในเรื่องความรู้ความสามารถและความเป็นกลาง ทำให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจต่อรองกับประธานวุฒิสภามาก ประธานวุฒิสภามีความเกรงใจต่อสมาชิกวุฒิสภาที่สนับสนุนตนให้เป็นประธานวุฒิสภา ทำให้การประชุมขาดความเป็นระเบียบ และมีภาพลักษณ์ความขัดแย้งปรากฏออกมาทางสื่อมวลชนให้เห็นหลายครั้ง

4) การแต่งตั้งบุคคลไปดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการการ เช่น ที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการ ตลอดจนอนุกรรมการ มักจะแต่งตั้งบุคคลที่ไม่ได้มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง หรือบุคคลที่มีความใกล้ชิดกับประธานคณะกรรมการ กรรมการ หรืออนุกรรมการในคณะกรรมการ โดยมีความประสงค์จะนำตำแหน่งไปแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวโดยผ่านกลไกของวุฒิสภาต่อไป

5) สมาชิกวุฒิสภาจำนวนหนึ่งขาดจริยธรรมในการดำรงตน ในฐานะสมาชิกวุฒิสภา เช่น กรณีซื้อฉาวทางเพศหรือกรณีการทุจริตภายในวุฒิสภาเอง เช่น ดิดสินบนสมาชิกวุฒิสภาด้วยตัวเอง มีการเรียกรับผลประโยชน์จากการเข้าช่วยเหลือโดยผ่านกลไกของคณะกรรมการ

6) สมาชิกวุฒิสภาบางส่วนใช้งบประมาณของวุฒิสภาอย่างไร้จิตสำนึก ไม่คำนึงถึงการประหยัดหรือความเหมาะสม เช่น ใช้สิทธิเดินทางโดยเครื่องบินเป็นกลุ่มเพื่อไปร่วมงานที่เพื่อนสมาชิกวุฒิสภาเชิญ ไม่ว่าจะเป็งานงานฉาบฉวยที่ไม่ใช่บุพการีหรือสามีภรรยาของสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้น หรือไปงานมงคลสมรสของญาติต่าง ๆ ของสมาชิกวุฒิสภา หรือ去打อล์ฟ การเดินทางโดยเครื่องบินเช่นนี้ บางครั้งเป็นการเดินทางในวันที่มีการประชุมวุฒิสภาโดยมีการกำหนดเวลาปิดประชุมล่วงหน้า เพื่อให้ทันเวลาขึ้นเครื่องบินซึ่งเป็นการคอร์รัปชั่นเวลาทำงานอย่างชัดเจน

7) สมาชิกวุฒิสภาบางคนเข้าไปแทรกแซงการปฏิบัติงานของข้าราชการประจำของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เช่น ขอให้มีการโยกย้ายเจ้าหน้าที่ในบางตำแหน่ง เป็นต้น

8) สมาชิกวุฒิสภาบางคนปฏิบัติตนแบบเจ้าขุนมูลนาย มักไม่ค่อยให้เกียรติเจ้าหน้าที่และมักใช้งานที่เป็นงานส่วนตัว ซึ่งแตกต่างกับสมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการแต่งตั้งเมื่อจะเรียกใช้งานจะให้เกียรติเจ้าหน้าที่โดยการใช้วาจาที่สุภาพเป็นไปในลักษณะของการขอความร่วมมือหรือขอให้ช่วยเหลือมากกว่า

9) การประชุมต่าง ๆ สมาชิกวุฒิสภาคมักจะไม่ให้ความสนใจเข้าร่วมประชุม เมื่อเริ่มประชุมจะมีสมาชิกวุฒิสภามาลงนามครบองค์ประชุม เมื่อการประชุมผ่านไประยะหนึ่ง จำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่อยู่ในที่ประชุมจะเหลือน้อย หากให้มีการนับองค์ประชุมก็จะไม่ครบองค์ประชุม แต่ก็ยังให้ประชุมกันต่อไป เว้นแต่กรณีการประชุมเพื่อพิจารณากฎหมาย หรือพิจารณาเพื่อเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับผลประโยชน์จะอยู่ร่วมประชุมเพื่อลงคะแนนอย่างพร้อมเพรียงเต็มสภา

10) การเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ เช่น คณะกรรมการเลือกตั้ง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น สมาชิกวุฒิสภาไม่สามารถทำหน้าที่ดังกล่าวได้อย่างมีคุณภาพ เพราะถูกแทรกแซงจากกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง และสมาชิกวุฒิสภาบางคนได้รับผลประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ โดยมีขอบ

11) สมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก การเลือกตั้งนั้น ทำให้ได้บุคคลที่มีความใกล้ชิดกับกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองทั้งจากฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน มีผลทำให้การทำหน้าที่สมาชิกวุฒิสภาขาดความอิสระและเป็นกลาง ซึ่งจะเห็นได้จากสมาชิกวุฒิสภาเหล่านี้ที่มีความสัมพันธ์ทางเครือญาติกับนักการเมืองฝ่ายต่าง ๆ

#### 4.4.2 กระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ

จากสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงทางด้านเหตุการณ์ทางการเมือง ประกอบกับเหตุผลทางกลไกและหลักการดังที่กล่าวมาแล้ว จึงนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงรูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิก

วุฒิสภา ซึ่งภายหลังการรัฐประหารล้มเลิกรัฐธรรมนูญฉบับ (พ.ศ. 2540) และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 ได้บัญญัติให้มีองค์กร กระบวนการ และขั้นตอนในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไว้ โดยกำหนดให้มีองค์กรทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญ 2 องค์กร ได้แก่ สมัชชาแห่งชาติและสภาร่างรัฐธรรมนูญ โดยสมัชชาแห่งชาติ ถูกกำหนดให้มีจำนวนไม่เกิน 2,000 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าแต่งตั้งจากบุคคลที่ได้รับการสรรหาโดยคำนึงถึงบุคคลจากกลุ่มต่างๆ ในภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคสังคม และภาควิชาการ จากภูมิภาคต่างๆ ทำหน้าที่คัดเลือกสมาชิกด้วยกันเพื่อจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมควรได้รับการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวน 200 คน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญและออกประกาศเพื่อกำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการออกเสียงประชามติ โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญจะแต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 35 คน ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นหรือไม่ได้เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับการคัดเลือกตามมติของสภา จำนวน 25 คน และผู้ทรงคุณวุฒิตามคำแนะนำของประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ จำนวน 10 คน เมื่อคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ให้จัดทำคำชี้แจงว่าร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นใหม่นั้นแตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ในเรื่องใดพร้อมเหตุผลในการแก้ไขไปยังสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญและองค์กรต่างๆ เพื่อพิจารณาและเสนอความคิดเห็น รวมทั้งเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญพร้อมคำชี้แจงให้ประชาชนทราบและรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน เมื่อพ้นกำหนด 30 วัน นับแต่วันที่ส่งเอกสารจัดทำรายงานการแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่แก้ไขเพิ่มเติมพร้อมเหตุผลแล้ว ให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาความเห็นที่ได้รับมาและคำแปรญัตติ พร้อมจัดทำรายงานการแก้ไขหรือไม่แก้ไขเพิ่มเติมพร้อมเหตุผลออกเผยแพร่ แล้วนำเสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับและเฉพาะมาตราที่สมาชิกสภาแปรญัตติหรือที่คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเสนอ ในกรณีที่เห็นชอบ ให้เผยแพร่ให้ประชาชนทราบและจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ซึ่งในที่สุด เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2550 ผลปรากฏว่าประชาชนผู้มาลงประชามติร้อยละ 57.81 เห็นชอบและร้อยละ 42.19 ไม่เห็นชอบ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์ให้ทรงลงพระปรมาภิไธย

จากการดำเนินการของสภาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว หนึ่งในประเด็นหลักที่สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ทำการพิจารณาเพื่อทำการแก้ไขเพื่อแก้ปัญหาที่เคยเกิดขึ้นจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ก็คือ ประเด็นของวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งประเด็นดังกล่าวนี้ได้ออกข้อบัญญัติขึ้นมาพิจารณา ดังนี้

คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญได้ทำการร่างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วน ของวุฒิสภาให้มีอำนาจหน้าที่หลักในการกลั่นกรองกฎหมาย ตรวจสอบฝ่ายบริหาร แต่งตั้งองค์กรอิสระ และถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) แต่ในส่วนของอำนาจในการแต่งตั้ง ได้มีการลดทอนอำนาจในการแต่งตั้งให้เหลือเพียงการให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในรายชื่อที่เสนอมาเท่านั้น และในส่วนของอำนาจในการถอดถอน ได้มีการเพิ่มเงื่อนไขของการถอดถอนในกรณีของการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการและสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมีความคิดเห็นเกี่ยวกับวุฒิสภาที่แตกต่างกัน สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญบางส่วนเสนอให้มีการยกเลิกวุฒิสภาให้เหลือเพียงสภาเดียวคือสภาผู้แทนราษฎร โดยให้เหตุผลว่าประเทศไทยมิได้มีความจำเป็นในการมีสภาที่สองดังเช่นในประเทศอื่นๆ เช่น เหตุผลทางประวัติศาสตร์ของประเทศอังกฤษ หรือเพื่อความเท่าเทียมกันของรัฐต่างๆของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะในกรณีที่วุฒิสภาอาศัยวิธีการได้มาโดยการเลือกตั้งซึ่งได้แสดงให้เห็นแล้วจากผลการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ว่าทำให้ได้สมาชิกซึ่งส่วนใหญ่เป็นคนกลุ่มเดียวกันกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงไม่มีความจำเป็นต้องมีวุฒิสภาเนื่องจากสมาชิกของทั้งสองสภาไม่มีความแตกต่างกัน

อย่างไรก็ตาม แนวความคิดในการมีสภาเดียวนี้ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย เนื่องจากเกรงว่าหากรัฐบาลมีเสียงข้างมากในสภา ย่อมส่งผลกระทบต่อระบบการตรวจสอบถ่วงดุลรัฐบาล การกลั่นกรองกฎหมาย การตรวจสอบการเข้าสู่องค์กรอิสระ และการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นก็จะเหมือนกับสภาของประเทศที่ปกครองแบบสังคมนิยมหรืออำนาจเบ็ดเสร็จ<sup>27</sup> อีกทั้ง จากรายงานผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนว่า

<sup>27</sup> รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 29/2550, หน้า 36.



ร้อยละ 83.8 ก็เห็นว่าควรมีสองสภา<sup>28</sup> ดังนั้น สมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญจึงมีมติเห็นควรมีให้มีวุฒิสภาต่อไป ซึ่งในส่วนของวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภานั้น จากการศึกษารายงานการประชุมสภาว่างรัฐธรรมนูญ แสดงให้เห็นว่าสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญมีความเห็นที่แตกต่างกัน แบ่งได้เป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

ความเห็นแรก ต้องการให้วุฒิสภามาจากการสรรหาทั้งหมด ซึ่งเป็นความเห็นตามร่างเดิมของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ เนื่องจากต้องการแก้ปัญหาความไม่ปลอดภัยจากการเมืองที่เคยเกิดขึ้นจากการได้มาโดยการเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) และ เห็นว่าการได้มาโดยการสรรหานั้นจะทำให้ได้วุฒิสมาชิกที่มีความหลากหลายทางคุณวุฒิ และมีความเป็นกลางทางการเมืองมากขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ต้องอาศัยบุคคลที่มีความเป็นกลางทางการเมือง เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

ความเห็นที่สอง ต้องการให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งทั้งหมด โดยให้เหตุผลว่าการเลือกตั้งเป็นการแสดงออกของกระบวนการที่เป็นประชาธิปไตย เนื่องจากมีความยึดโยงกับประชาชนและแสดงถึงความชอบธรรมในการใช้อำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้งโดยประชาชน อีกทั้งเห็นว่า การได้มาโดยการสรรหานั้นขาดความยึดโยงกับประชาชนจึงไม่มีความเป็นประชาธิปไตยและอาจเกิดการแทรกแซงคณะกรรมการสรรหาได้

ความเห็นที่สาม ต้องการให้อาศัยวิธีการได้มาโดยรูปแบบผสมระหว่างการเลือกตั้ง และการสรรหา โดยรูปแบบผสมนี้ถูกเสนอโดยคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นการประนีประนอมกันระหว่างรูปแบบการเลือกตั้งและการสรรหา กล่าวคือ ยังคงความเป็นประชาธิปไตยโดยการเลือกตั้ง และรักษาเจตนารมณ์ที่ต้องการให้มีความหลากหลายและความเป็นกลางทางการเมืองโดยการสรรหา ซึ่งรูปแบบผสมนี้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอรูปแบบผสมการได้มาโดยการเลือกตั้งจังหวัดละหนึ่งคน จำนวน 76 คน และโดยการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา จำนวน 74 คน อย่างไรก็ตาม ยังมีสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญบางส่วน

<sup>28</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 35.

เสนอรูปแบบผสมในแบบอื่นๆที่มีรายละเอียดและองค์ประกอบที่แตกต่างกัน เช่น สัดส่วนเลือกตั้ง 120 คน สรรหา 40 คน หรือรูปแบบที่ส่วนหนึ่งมาจากการสรรหามาเป็นจำนวนห้าเท่าแล้วจึงให้ประชาชนในแต่ละจังหวัดเลือกเหลือเท่าจำนวนที่มีได้ อีกส่วนหนึ่งมาจากการสรรหาจากวิชาชีพต่างๆ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ทำการอภิปรายชี้แจงเหตุผลการสนับสนุนและคัดค้านความเห็นฝ่ายต่างๆแล้ว ในท้ายที่สุดได้มีการลงมติ โดยเสียงข้างมากเห็นชอบตามความเห็นของคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ<sup>29</sup> ให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งและสรรหาผสมกันในสัดส่วนเลือกตั้งจังหวัดละหนึ่งคน จำนวน 76 คน และการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหาจำนวน 74 คน

#### 4.4.3 วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

วุฒิสภา ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 150 คน ซึ่งได้มาโดยการเลือกตั้งจากแต่ละจังหวัด จังหวัดละหนึ่งคน และโดยการสรรหาเท่ากับจำนวนรวมข้างต้นหักด้วยจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการเลือกตั้ง ดังนั้น กล่าวโดยสรุปได้ว่าวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท ดังนี้<sup>30</sup>

##### 4.4.3.1 สมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งวุฒิสภา พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 และระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ดังนี้

<sup>29</sup>สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญลงคะแนนเสียงเห็นชอบกับร่างของคณะกรรมการการ 37 คน ไม่เห็นชอบ 35 คน งดออกเสียง 1 คน; โปรดดู รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 30/2550, หน้า 144-145.

<sup>30</sup> ปัทมา สุภกำปัง, **วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550**[ออนไลน์], 7 มิถุนายน 2553. แหล่งที่มา

### ก. กระบวนการเลือกตั้ง

เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดเขตเลือกตั้งและดำเนินการจัดการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ทั้งนี้ กฎหมายและระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดให้นำบทบัญญัติใน ส่วนของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาบังคับใช้โดยอนุโลม ตั้งแต่บททั่วไป เขตเลือกตั้ง หน่วยเลือกตั้งและที่เลือกตั้ง เจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งและบัญชีรายชื่อผู้มี สิทธิเลือกตั้ง การสมัครรับเลือกตั้ง ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งและวิธีการหาเสียงเลือกตั้ง การ ลงคะแนนเลือกตั้ง การนับคะแนนและการประกาศผลการเลือกตั้ง การลงคะแนนเลือกตั้งนอกเขต เลือกตั้ง การดำเนินการกรณีการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และการคัดค้านการ เลือกตั้ง ดังนี้

#### (1) การสมัครรับเลือกตั้ง

เมื่อบุคคลผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ทำการสมัคร รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ถ้าตรวจสอบ หลักฐานการสมัคร คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม และสอบสวนเกี่ยวกับสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง แล้วปรากฏว่าเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ให้ประกาศการรับสมัครไว้โดยเปิดเผย ซึ่งผู้สมัครที่ไม่ได้รับการประกาศการรับสมัครเลือกตั้งมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลฎีกา เพื่อให้วินิจฉัยชี้ ขาดได้ภายใน 7 วันนับแต่วันที่ประกาศการรับสมัครเลือกตั้ง ทั้งนี้ ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิก วุฒิสภา ชำระค่าธรรมเนียมการสมัครคนละ 5,000 บาท และให้ค่าธรรมเนียมดังกล่าวตกเป็น รายได้ของรัฐ

#### (2) การหาเสียงเลือกตั้ง

ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาสามารถหาเสียงเลือกตั้งได้ เฉพาะที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่ของวุฒิสภา โดยที่ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด วิธีการที่รัฐสนับสนุนการหาเสียงเลือกตั้งได้ โดยการจัดสถานที่ปิดประกาศและติดป้ายให้พอเพียง และเท่าเทียมในการโฆษณาหาเสียงของผู้สมัครทุกคน พิมพ์และจัดส่งเอกสารเกี่ยวกับการเลือกตั้ง และผู้สมัครไปให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สถานที่สำหรับให้ผู้สมัครใช้หาเสียง และการสนับสนุนของรัฐใน กิจการอื่น โดยที่กฎหมายกำหนดให้บังคับใช้ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการหา

เสียง ข้อควรปฏิบัติ และข้อห้ามมิให้ปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการดำเนินการใดๆ ของพรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 และระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการหาเสียง ข้อควรปฏิบัติ และข้อห้ามมิให้ปฏิบัติ ในส่วนที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการดำเนินการใดๆ ของพรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550

(3) การกำหนดเขตเลือกตั้งและการออกเสียงเลือกตั้ง

การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และให้มีสมาชิกวุฒิสภาจังหวัดละ 1 คน โดยให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ 1 เสียง และให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

(4) เจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้ง

ในการจัดการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง และแต่งตั้งผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่ การปฏิบัติงาน รวมทั้งการพ้นจากตำแหน่งของบุคคลดังกล่าว ให้นำระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาบังคับใช้โดยอนุโลม คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการประจำเขตเลือกตั้ง หรือคณะอนุกรรมการประจำอำเภอ หรือคณะอนุกรรมการอื่น หรือคณะบุคคล หรือบุคคลใดเป็นผู้ช่วยเหลือในการปฏิบัติงานได้ตามหลักเกณฑ์หรือกรอบวงเงินงบประมาณตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

(5) การใช้สิทธิเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้ง

กรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้รับคำสั่งจากทางราชการให้ไปปฏิบัติหน้าที่นอกเขตเลือกตั้งที่ตนมีสิทธิเลือกตั้ง หรือจะเดินทางไปนอกเขตเลือกตั้งที่ตนต้องไปใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง หรือในวันเลือกตั้งไม่สามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ สามารถไปใช้สิทธิก่อนวันเลือกตั้งได้ โดยที่ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการลงคะแนนเลือกตั้ง ณ ที่เลือกตั้งกลางใน

เขตเลือกตั้ง ทั้งนี้ ให้นำบุคคลดังกล่าวไปแสดงตนและขอลงคะแนน ณ ที่เลือกตั้งกลางในเขตเลือกตั้ง ที่ตนมีสิทธิเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้ง ตามวันและเวลาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีถิ่นที่อยู่ในจังหวัดอื่นนอกจากจังหวัดที่ตนมี ที่อยู่อาศัยในทะเบียนบ้าน หรือมีที่อยู่ที่อยู่ในทะเบียนบ้านน้อยกว่า 90 วันนับถึงวันเลือกตั้งในจังหวัดอื่น นอกจังหวัดที่ตนมีที่อยู่ที่อยู่ในทะเบียนบ้านครั้งสุดท้ายเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 90 วันนับถึงวันเลือกตั้ง หากประสงค์จะขอใช้สิทธิเลือกตั้งในจังหวัดที่ตนอยู่ ให้ลงทะเบียนใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขต จังหวัดต่อนายทะเบียนอำเภอและนายทะเบียนท้องถิ่นของอำเภอหรือเทศบาลที่ตนอยู่ โดยที่ให้ คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการลงคะแนนเลือกตั้งล่วงหน้า ณ ที่เลือกตั้งกลางนอกเขต จังหวัด

#### (6) การนับคะแนนเลือกตั้ง

การนับคะแนนเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาให้นับคะแนน ณ ที่เลือกตั้งเช่นเดียวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งหมายถึงนับคะแนน ณ หน่วยเลือกตั้งนั่นเอง ทั้งนี้ โดยให้นำระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2550 มาบังคับใช้โดยอนุโลม

#### ข. การดำเนินการกรณีการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

กฎหมายกำหนดให้นำบทบัญญัติในส่วนที่ว่าด้วยการดำเนินการกรณี การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ส่วนที่ 10 ในหมวด 1 การเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาบังคับใช้กับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยอนุโลม ซึ่งสรุป สาระสำคัญได้ดังนี้

(1) กรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่าการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและ เที่ยงธรรม ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการสอบสวนและวินิจฉัย โดยที่มีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ (ใบเหลือง) ในเขตเลือกตั้งใดเขตเลือกตั้งหนึ่งได้

(2) ก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง หากมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า ผู้สมัครผู้ใดกระทำการ ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือระเบียบ หรือประกาศ คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือมีพฤติการณ์ที่เชื่อได้ว่าผู้สมัครผู้ใดก่อให้เกิดผู้อื่นกระทำความ สันนิษฐาน หรือรู้เห็นเป็นใจให้บุคคลอื่นกระทำการดังกล่าว หรือรู้ว่ามีกระทำความดังกล่าว แต่ไม่ดำเนินการ

เพื่อระงับการกระทำนั้น ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าการกระทำนั้นน่าจะมีผลให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครนั้นเป็นเวลา 1 ปีนับแต่ วันที่มีคำสั่ง (ใบแดง) ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งอาจสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่และพิจารณาดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งนั้นด้วย

(3) เมื่อประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ถ้าปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม หรือสมาชิกวุฒิสภาผู้ใด หรือผู้สมัครผู้ใดกระทำการใดๆ โดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้ง หรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริตโดยผลของการที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดได้กระทำ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อ พิจารณา หากศาลฎีกาเห็นว่าเหตุอันควรเชื่อได้ว่ากรณีเป็นไปตามคำร้อง ให้ศาลฎีกาสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ (ใบเหลือง) หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของสมาชิกวุฒิสภาหรือผู้สมัครนั้นเป็นเวลา 5 ปี ทั้งนี้ เมื่อศาลฎีการับคำร้องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว ให้สมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นหยุดการปฏิบัติหน้าที่จนกว่าศาลฎีกาจะมีคำสั่งยกคำร้อง และถ้าศาลฎีกามีคำสั่งให้เลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของสมาชิกวุฒิสภา ให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นสิ้นสุดลง ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือศาลฎีกามีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครหรือสมาชิกวุฒิสภารายใด และเป็นเหตุให้ต้องมีการเลือกตั้งใหม่ ให้ผู้ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งนั้นรับผิดชอบค่าใช้จ่ายสำหรับการเลือกตั้งใหม่นั้น

#### ค. การคัดค้านการเลือกตั้ง

กฎหมายกำหนดให้นำบทบัญญัติในส่วนที่ว่าด้วยการคัดค้านการเลือกตั้ง ส่วนที่ 11 ในหมวด 1 การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาบังคับใช้กับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยอนุโลม ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในเขตเลือกตั้งใด เขตเลือกตั้งหนึ่ง มีสิทธิยื่นคัดค้านต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ ก่อนวันประกาศผลการเลือกตั้ง หรือภายใน 30 วันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง เว้นแต่การร้องคัดค้านเพราะเหตุแห่งจำนวนเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง หรือบัญชีรายรับรายจ่ายในการเลือกตั้ง ให้ยื่นคัดค้านภายใน 180 วัน นับแต่วันประกาศผล การเลือกตั้ง เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งให้

ดำเนินการสืบสวน สอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงโดยพลัน นอกจากนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณา คำร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาให้นำเรื่องการดำเนินการกรณีการเลือกตั้งมิได้เป็นไป โดยสุจริตและเที่ยงธรรมมาบังคับใช้โดยอนุโลม

#### 4.4.3.2 สมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการสรรหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบกับ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่ง วุฒิสภา พ.ศ. 2550 และระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยวิธีการลงทะเบียนขององค์กรที่มีสิทธิเสนอชื่อบุคคลเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และ กระบวนการสรรหาและแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ดังนี้

##### ก. กระบวนการสรรหา

รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ รวมทั้งระเบียบ คณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการลงทะเบียนขององค์กรที่มีสิทธิเสนอชื่อ บุคคลเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 กำหนดหลักเกณฑ์และกระบวนการสรรหา และแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาไว้ โดยสรุปดังนี้

(1) เมื่อมีเหตุต้องสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดวันสรรหาภายใน 3 วันนับแต่วันที่เหตุให้ต้องมีการ สรรหา และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้องค์กรภาควิชาการ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาชีพ และภาคอื่นมาลงทะเบียนพร้อมทั้งเสนอชื่อผู้ที่สมควรได้รับการสรรหาเป็นสมาชิก วุฒิสภาต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งให้แล้วเสร็จภายใน 15 วันนับแต่วันสรรหา ทั้งนี้ แต่ละ องค์กรเสนอชื่อได้ 1 คน องค์กรต่างๆ ที่มีสิทธิเสนอชื่อบุคคลเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา ต้องเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย หรือเป็นนิติบุคคลที่ได้รับการรับรองโดยกฎหมายให้ จัดตั้งขึ้นในราชอาณาจักรมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี และต้องมีชื่อองค์กรที่แสวงหาผลกำไรหรือ ดำเนินกิจกรรมทางการเมือง บุคคลที่จะได้รับการเสนอชื่อจากองค์กรภาคต่างๆ ต้องเป็นบุคคลที่ เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกขององค์กร หรือปฏิบัติหน้าที่หรือเคยปฏิบัติหน้าที่ในองค์กร ซึ่งมี คุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยที่ให้ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อชำระ

ค่าธรรมเนียมคนละ 5,000 บาท โดยให้ค่าธรรมเนียมตกเป็นรายได้ของรัฐ และบุคคลดังกล่าวจะขอถอนชื่อออกจากการเสนอชื่อเข้ารับการสรรหาไม่ได้

(2) คณะกรรมการการเลือกตั้งรวบรวมรายชื่อบุคคลซึ่งได้รับการเสนอชื่อเสนอต่อคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ภายใน 5 วันนับแต่วันสิ้นสุดระยะเวลาการเสนอชื่อ ทั้งนี้ คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาประกอบด้วยกรรมการจำนวน 7 คน ได้แก่ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามอบหมายจำนวน 1 คน และตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมอบหมายจำนวน 1 คน

(3) คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาพิจารณาสรรหาและคัดเลือกบุคคลที่มีความเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาจากบัญชีรายชื่อที่คณะกรรมการการเลือกตั้งรวบรวมมาจากการเสนอชื่อขององค์กรต่างๆ จำนวนทั้งสิ้น 74 คน และแจ้งผลการพิจารณาต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับบัญชีรายชื่อ ทั้งนี้ ให้ผลการพิจารณาของคณะกรรมการสรรหาเป็นที่สุด ในการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาของคณะกรรมการสรรหา นั้น ให้คำนึงถึง ความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ที่จะเป็นประโยชน์ในการปฏิบัติงานของวุฒิสภาเป็นสำคัญ และให้คำนึงถึงองค์ประกอบจากบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในด้านต่างๆที่แตกต่างกัน โอกาสและความเท่าเทียมกันทางเพศ สัดส่วนของบุคคลในแต่ละภาค รวมทั้งการให้โอกาสกับผู้ด้อยโอกาสทางสังคมด้วย

(4) คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการสรรหาและแจ้งผลการสรรหาไปยังประธานรัฐสภาเพื่อทราบและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

#### ข. การคัดค้านการสรรหา

ภายหลังประกาศผลการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาแล้ว หากเห็นว่าการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาผู้ใดเป็นไปโดยไม่ถูกต้อง หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าก่อนได้รับการสรรหา ผู้ใดได้กระทำการใดๆ โดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับการสรรหา หรือได้รับการสรรหามาโดยไม่สุจริตโดยผลของการที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดได้กระทำลงไป



โดยฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ตามกฎหมาย ผู้ได้รับการเสนอชื่อเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกขององค์กรที่เสนอชื่อผู้เข้ารับการสรรหา มีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายใน 30 วันนับแต่วันประกาศผลการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา หลังจากรับคำร้องคัดค้านดังกล่าวแล้ว ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการสืบสวนสอบสวนโดยพลัน ถ้าเห็นว่าการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกา ภายใน 1 ปีนับแต่วันประกาศผลการสรรหา เพื่อให้ศาลฎีกาไต่สวนและวินิจฉัยดังนี้

(1) กรณีที่ศาลฎีกาเห็นว่าการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาในส่วนใดหรือขั้นตอนใดมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้ศาลฎีกามีคำสั่งให้คณะกรรมการการสรรหาดำเนินการสรรหาในส่วนหรือขั้นตอนนั้นใหม่ และให้ผู้ที่ได้รับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภาในส่วนนั้นหรือขั้นตอนนั้นพ้นจากสมาชิกภาพนับแต่วันที่ศาลฎีกามีคำสั่ง

(2) กรณีที่ศาลฎีกาเห็นว่าผู้ได้รับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภาผู้ใดกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย หรือมีพฤติการณ์ที่เชื่อได้ว่าก่อให้เกิดผู้อื่นกระทำ สนับสนุน หรือรู้เห็นเป็นใจให้บุคคลอื่นกระทำการดังกล่าว หรือรู้ว่ามีกระทำการดังกล่าวแล้วไม่ดำเนินการเพื่อระงับการกระทำนั้น และการกระทำดังกล่าวมีผลให้การสรรหามีได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้ศาลฎีกาสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้นั้นเป็นเวลา 5 ปีนับแต่วันที่มิคำสั่ง

(3) กรณีที่ศาลฎีกาเห็นว่าผู้ใดกระทำการโดยไม่สุจริตทำให้การสรรหาเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม เพื่อให้ผู้อื่นได้รับการสรรหาโดยฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ตามกฎหมาย ให้ศาลฎีกามีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้น และสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการสรรหาจากการกระทำดังกล่าวด้วย เว้นแต่สมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นพิสูจน์ได้ว่าไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำนั้น

#### 4.4.4 คุณสมบัติ

คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภานั้น หลักการโดยรวมคือสมาชิกวุฒิสภาต้องมีคุณสมบัติสูงกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และต้องปลอดจากการเมือง กล่าวคือ บทบัญญัติที่แสดงให้เห็นว่าสมาชิกวุฒิสภาต้องมีคุณสมบัติสูงกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้แก่ ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือได้รับการเสนอชื่อเป็นสมาชิกวุฒิสภาต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ ในขณะที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ และต้องจบการศึกษาไม่ต่ำกว่า

ปริญญาตรีหรือเทียบเท่า แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นไม่จำเป็นต้องจบการศึกษาในระดับดังกล่าวก็ได้ นอกจากนี้ บทบัญญัติที่แสดงให้เห็นว่าสมาชิกวุฒิสภาต้องปลอดจากการเมืองได้แก่

- 1) ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือได้รับการเสนอชื่อเป็นสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่เป็นบุพการี คู่สมรส หรือบุตรของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- 2) ต้องไม่สมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมืองหรือเคยเป็นสมาชิกหรือเคยดำรงตำแหน่งและพ้นจากการเป็นสมาชิกหรือการดำรงตำแหน่งใดๆ ในพรรคการเมืองมาแล้วยังไม่เกิน 5 ปี
- 3) ต้องไม่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพ้นจากตำแหน่งมาแล้วไม่เกิน 5 ปี
- 4) ต้องไม่ป็นรัฐมนตรีหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นซึ่งมิใช่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือเคยเป็นแต่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วยังไม่เกิน 5 ปี
- 5) สมาชิกวุฒิสภาจะเป็นรัฐมนตรี ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้
- 6) บุคคลผู้เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกภาพสิ้นสุดลงมาแล้วยังไม่เกิน 2 ปี จะเป็นรัฐมนตรีหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมิได้

#### 4.4.5 วาระการดำรงตำแหน่ง

มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง หรือวันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการสรรหาแล้วแต่กรณี และจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินหนึ่งวาระไม่ได้ อย่างไรก็ตาม ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 297 ได้กำหนดให้ในวาระเริ่มแรก ให้สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหามีวาระ 3 ปี นับแต่วันเริ่มต้นสมาชิกภาพ และสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาในวาระเริ่มแรกเมื่อสิ้นสุดสมาชิกภาพแล้วสามารถได้รับการสรรหาให้มาดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาอีกได้

4.4.6 เปรียบเทียบการได้มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

จากบทบัญญัติในส่วนของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) จะเห็นได้ว่ามีความเหมือนและความแตกต่างกันในหลายประการ แสดงให้เห็นได้จากตารางเปรียบเทียบ ดังต่อไปนี้

ตารางเปรียบเทียบการได้มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550<sup>31</sup>

ประเด็นสำคัญ	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
1. จำนวนและที่มาของ ส.ว.	- 200 คน - ได้มาโดยการเลือกตั้งโดยตรง	- 150 คน แบ่งเป็น (1) ได้มาโดยการเลือกตั้งโดยตรง 76 จังหวัด ๆ ละ 1 คน รวม 76 คน (2) ได้มาโดยการแต่งตั้ง 74 คน
2. คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัคร	- อายุ 40 ปี ขึ้นไป - สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า - ต้องมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านใน	- อายุ 40 ปี ขึ้นไป - สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า - ต้องมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านใน

<sup>31</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ, “รายงานการศึกษา โครงการวิจัยติดตามผลการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ,” เสนอสถาบันพระปกเกล้า, หน้า 70-74.

	<p>จังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง หรือเกิดในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้ง หรือเคยศึกษาหรือรับราชการในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสองปี</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ไม่เป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง</li> <li>- ไม่เป็น ส.ส. หรือเคยเป็น ส.ส. และพ้นจากตำแหน่งมาแล้วยังไม่เกินหนึ่งปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง</li> <li>- ไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาในอายุของวุฒิสภาคราวก่อนการสมัครรับเลือกตั้ง</li> <li>- ไม่เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ</li> </ul>	<p>จังหวัดที่รับเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าห้าปีนับถึงวันสมัครเลือกตั้ง หรือเกิดในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้ง หรือเคยศึกษาหรือรับราชการในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าปี</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ไม่เป็นบุพการี คู่สมรสหรือบุตรของผู้ดำรงตำแหน่ง ส.ส. หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง</li> <li>- ไม่เป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมืองหรือเคยเป็นสมาชิกและพ้นมาแล้วยังไม่เกินห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง หรือวันที่ได้รับการเสนอชื่อ</li> <li>- ไม่เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ</li> <li>- ไม่เป็นรัฐมนตรีหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือเคยเป็นแต่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วยังไม่เกินห้าปี</li> </ul>
<p>3. การได้รับเลือกตั้งและการได้รับการแต่งตั้ง</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กรณีที่มาจากการเลือกตั้งใช้หลักเสียงข้างมากธรรมดา โดยใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งและผู้มาใช้สิทธิสามารถลงคะแนนเลือกผู้สมัคร</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กรณีที่มาจากการเลือกตั้ง ใช้หลักเสียงข้างมากธรรมดา โดยแต่ละจังหวัดจะมีสมาชิกวุฒิสภาได้ 1 คน เท่ากันและผู้สมัครที่ได้คะแนนสูงสุด</li> </ul>

	<p>ได้ 1 หมายเลข โดยจะเรียงลำดับคะแนนจากผู้สมัครที่ได้คะแนนสูงสุดลดหลั่นลงไปและจะมีผู้ได้รับเลือกตั้งเท่ากับจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มีได้ในเขตเลือกตั้ง (จังหวัด) นั้น</p> <p>- ผู้สมัครรับเลือกตั้งห้ามหาเสียงแต่สามารถแนะนำตัวเอง โดยจัดทำเป็นเอกสารตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด</p>	<p>ในจังหวัดนั้นเป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง</p> <p>- ผู้สมัครสามารถหาเสียงได้เฉพาะที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด</p> <p>- กรณีที่มาจาก การแต่งตั้งให้มีคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาคนหนึ่ง จำนวน 7 คน ประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ, ประธานกรรมการการเลือกตั้ง, ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน, ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน, ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามอบหมาย 1 คน, ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมอบหมาย 1 คน เป็นผู้ทำการสรรหาจากบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อจากองค์กรต่าง ๆ ทั้งภาควิชาการ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาชีพและภาคอื่น โดยการสรรหากำหนดให้ต้องลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการสรรหาเท่าที่มีอยู่</p>
--	---	---

<p>4. การสิ้นสุดสมาชิกภาพ</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เมื่อไปเป็นรัฐมนตรีหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น</li> <li>- วุฒิสภามีมติถอดถอนหรือศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้พ้นจากสมาชิกภาพ</li> <li>- ขาดประชุมเกิน 1 ใน 4 ของจำนวนวันประชุม</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เมื่อไปเป็นรัฐมนตรีหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น</li> <li>- กระทำการอื่นใดอันเข้าลักษณะเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ (ม. 265)</li> <li>- วุฒิสภามีมติถอดถอนหรือศาลรัฐธรรมนูญ, ศาลฎีกามีคำวินิจฉัยหรือคำสั่งให้พ้นจากสมาชิกภาพ</li> <li>- ขาดประชุมเกิน 1 ใน 4 ของจำนวนวันประชุม</li> </ul>
<p>5. การเลือกตั้งหรือแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กรณีที่มาจากการเลือกตั้งให้เลือกตั้งขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กรณีที่มาจากการเลือกตั้งให้เลือกตั้งขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง</li> <li>- กรณีที่มาจากการแต่งตั้งให้สรรหาขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง</li> </ul>
<p>6. อำนาจหน้าที่</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กลั่นกรองกฎหมาย</li> <li>- เลือกหรือให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและดำรงตำแหน่งในองค์กรตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ เช่น ป.ป.ช., กกต. และศาลรัฐธรรมนูญ</li> <li>- ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยวิธีการ</li> <li>(1) การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีใน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กลั่นกรองกฎหมาย</li> <li>- ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและดำรงตำแหน่งในองค์กรตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ</li> <li>- ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยวิธีการ</li> <li>(1) ตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดที่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ (ม.156)</li> </ul>

	<p>เรื่องใดที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ (ม. 183)</p> <p>(2) ส.ว.ไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือชี้แจง โดยไม่มีการลงมติ (ม.161)</p> <p>(3) การตั้งคณะกรรมการเพื่อการกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด รวมทั้งสอดส่องการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารได้ (ม. 189)</p>	<p>(2) ส.ว.ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือชี้แจง โดยไม่มีการลงมติ (ม.161)</p> <p>(3) การตั้งคณะกรรมการเพื่อการกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ รวมทั้งสอดส่องการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร แต่ต้องไม่แทรกแซงอำนาจตุลาการ หรือการดำเนินงานขององค์กรอิสระที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่</p>
--	--	---

จากตารางเปรียบเทียบข้างต้น แสดงให้เห็นว่านอกจากจะมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาจากการเลือกตั้งโดยตรงเป็นการผสมระหว่างการเลือกตั้งและสรรหาแล้ว ในส่วนของคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม ยังมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติบางประการให้สมาชิกวุฒิสภามีความห่างไกลจากพรรคการเมืองมากยิ่งขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ซึ่งโดยหลักแล้วยังคงหลักการเดิมโดยกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการเป็นสภาถ่วงดุลและแต่งตั้งถอดถอน เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) เพียงแต่มีการลดทอนอำนาจในการแต่งตั้งให้เหลือเพียงการให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบในรายชื่อที่เสนอมาเท่านั้น

#### 4.5 สรุปอำนาจหน้าที่และวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในประเทศไทย

รูปแบบรัฐสภาของไทยนั้นเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับซึ่งรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีการปกครองแบบสองสภา อันประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและ

วุฒิสภา มีจำนวนทั้งสิ้น 9 ฉบับ ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว ซึ่งในส่วนของอำนาจหน้าที่และวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในประเทศไทยนั้น สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

#### 4.5.1 สรุปอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไทย

อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไทยตามรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันสามารถจำแนกได้ ดังนี้

##### 4.5.1.1 ด้านนิติบัญญัติ

อำนาจด้านนิติบัญญัตินั้นถือเป็นอำนาจหลักของวุฒิสภาไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันในการกลั่นกรองและยับยั้งร่างกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรโดยมีรัฐธรรมนูญ 2 ฉบับที่ให้อำนาจวุฒิสภาริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2511)

##### 4.5.1.2 ด้านการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญทุกฉบับที่กำหนดให้มีสองสภาให้วุฒิสภามีอำนาจในการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีเกี่ยวกับงานในหน้าที่ และมีอำนาจในการตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆในอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ส่วนอำนาจในการเปิดอภิปรายทั่วไปนั้น มีรัฐธรรมนูญจำนวน 3 ฉบับ ให้วุฒิสภามีอำนาจอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2511) ให้อำนาจทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาขอเปิดและกำหนดการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลร่วมกัน ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2521) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2534) ให้อำนาจแต่เฉพาะสภาผู้แทนราษฎรขอเปิดอภิปราย แต่ให้ดำเนินการอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลโดยร่วมกันทั้งสองสภา นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญที่กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจลงมติความไว้วางใจในนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2489) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2490) ส่วนอำนาจในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมตินั้น ปรากฏในรัฐธรรมนูญ 5 ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2492) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2511) รัฐธรรมนูญแห่ง



ราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2534) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

#### 4.5.1.3 ด้านการให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญต่างๆ

การให้ความเห็นชอบในเรื่องต่างๆนั้นเป็นอำนาจที่ต้องกระทำในนามของรัฐสภา ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆที่ใช้ระบบสองสภา เช่น การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ การรับทราบหรือให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ การมีมติให้รัฐสภาพิจารณาเรื่องอื่นในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ การให้ความเห็นชอบในการทำหนังสือสัญญาสำคัญ การประกาศสงคราม และการปิดสมัยประชุมสามัญ เป็นต้น

#### 4.5.1.4 ด้านการเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ และให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรต่างๆ

อำนาจด้านการเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ และให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรต่างๆ เช่น ตุลาการศาลและกรรมการในองค์กรอิสระต่างๆ ปรากฏเป็นครั้งแรกภายใต้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) และได้มีการลดทอนอำนาจให้เหลือเพียงการเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรดังกล่าว ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

#### 4.5.1.5 ด้านการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

อำนาจด้านการถอดถอนบุคคลที่มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ออกจากตำแหน่ง เช่น ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด กรรมการในองค์กรอิสระ เป็นต้น ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

#### 4.5.1.6 ด้านอื่นๆ

นอกจากอำนาจหน้าที่ด้านต่างๆดังกล่าวมาแล้ว วุฒิสภาไทยยังมีอำนาจหน้าที่ด้านอื่นๆ อันเป็นการใช้อำนาจในนามของ “รัฐสภา” ทั้งที่ต้องกระทำในที่ประชุมร่วมกันของ

รัฐสภา และไม่ต้องประชุมร่วมกัน เช่น การพิจารณารับทราบรายงานประจำปีของหน่วยงานต่างๆ การเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย การดำเนินงานด้านการต่างประเทศในนาม “สมาชิกรัฐสภาไทย” ผ่านองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ เป็นต้น

#### 4.5.2 สรุปรูปวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาไทย

จากรัฐธรรมนูญไทยทั้งสิ้น 9 ฉบับ ที่กำหนดให้ใช้ระบบสองสภานั้น เห็นได้ว่าประเทศไทยเคยใช้รูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภามาแล้วหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการได้มาโดยการแต่งตั้ง การเลือกตั้งโดยอ้อม การเลือกตั้งโดยตรง และรูปแบบผสมตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จำแนกได้ดังต่อไปนี้

##### 4.5.2.1 โดยการแต่งตั้ง

รัฐธรรมนูญที่กำหนดให้อาศัยวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ มีจำนวนทั้งสิ้น 6 ฉบับ แบ่งเป็นการได้มาโดยการแต่งตั้งโดยมีองคมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ จำนวน 2 ฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2492) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2517) และการได้มาโดยการแต่งตั้งโดยมีนายกรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ จำนวน 4 ฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2490) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2511) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2521) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2534)

##### 4.5.2.2 โดยการเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญของไทยเคยกำหนดให้ใช้รูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาทั้งโดยการเลือกตั้งโดยอ้อมและการเลือกตั้งโดยตรงมาแล้ว ดังนี้

##### ก. การเลือกตั้งโดยอ้อม

เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2489) ที่กำหนดให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม จำนวน 80 คน โดยบทเฉพาะกาลได้กำหนดให้มี “องค์การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา” ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากกรเลือกตั้งโดยตรงเป็นผู้เลือกสมาชิกวุฒิสภาครั้งแรกเมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม พ.ศ. 2489

### ข. การเลือกตั้งโดยตรง

เพื่อให้สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภา จำนวน 200 คน ได้มาโดยการเลือกตั้งโดยตรงโดยประชาชนเป็นครั้งแรก โดยคำนวณจำนวนสมาชิกวุฒิสภาในแต่ละจังหวัดได้ตามจำนวนประชากรในแต่ละจังหวัด

#### 4.5.2.3 โดยรูปแบบผสม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบันนั้น ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาอาศัยวิธีการได้มาที่แตกต่างกัน โดยแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ การได้มาโดยการเลือกตั้งโดยตรงจังหวัดละ 1 คน และการได้มาโดยการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา ซึ่งถือเป็นครั้งแรกที่ประเทศไทยกำหนดให้อาศัยวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในรูปแบบผสม และเป็นครั้งแรกที่กำหนดให้มีการได้มาโดยการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหาด้วย

กล่าวโดยสรุปเมื่อพิจารณาจากรายละเอียดเกี่ยวกับวุฒิสภาไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันจะเห็นได้ว่า ประเทศไทยมิได้มีความจำเป็นในทางประวัติศาสตร์หรือรูปแบบของรัฐในการกำหนดให้มีวุฒิสภาดังเช่นในประเทศอื่นๆ แต่ประเทศไทยก็ได้เริ่มมีการใช้ระบบสองสภามาตั้งแต่ พ.ศ. 2489 ซึ่งในส่วนของวุฒิสภานั้น ยังคงเป็นปัญหาที่ถูกหยิบยกมากล่าวถึงทุกครั้งที่มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ถึงความจำเป็นมากน้อยเพียงใดในการกำหนดให้มีสภาที่สองและรูปแบบวิธีการได้มาว่าควรกำหนดให้เป็นรูปแบบใด ดังจะเห็นได้ว่า แต่เดิแล้วประเทศไทยใช้รูปแบบรัฐสภาแบบสภาเดียว แต่ภายหลังถึงเห็นถึงมูลเหตุของการกำหนดให้มีสภาที่สอง เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในขณะที่ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่พร้อมโดยยังไม่มีความรู้และความเข้าใจเพียงพอในการปกครองระบอบประชาธิปไตย จึงจำเป็นต้องมีสภาที่เลี้ยงชีพเลี้ยงให้กับสภาผู้แทนราษฎรและเป็นผู้ปกป้องผลประโยชน์ของประชาชน นอกจากนี้ สมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการแต่งตั้งยังกลายเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการรักษาฐานอำนาจของคณะราษฎร หรือรักษาอำนาจของกลุ่มผู้ทำการรัฐประหารด้วย โดยรวมแล้ว อาจกล่าวได้ว่า ก่อนมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) นั้น วุฒิสภาของไทยอาศัยวิธีการได้มาโดยการแต่งตั้งเพื่อเป็นฐานอำนาจให้แก่รัฐบาลหรือผู้ก่อการรัฐประหารทั้งสิ้น แม้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2489 จะกำหนดให้มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม แต่ก็มิได้มีการประกาศใช้กฎหมายเฉพาะเพื่อ

กำหนดรายละเอียดของกระบวนการแต่อย่างใด กล่าวได้ว่าประเทศไทยมีวุฒิสภาที่ได้มาโดยการแต่งตั้งมาอย่างยาวนาน โดยเพิ่งมีการเปลี่ยนแปลงวิธีการได้มาให้เป็นรูปแบบการเลือกตั้งโดยตรงเมื่อ พ.ศ. 2540 อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่า แม้การกำหนดให้วุฒิสภาได้มาโดยการเลือกตั้งจะแสดงให้เห็นถึงความเป็นประชาธิปไตย และสามารถแก้ไขข้อครหาของการได้รับการแต่งตั้งโดยฝ่ายบริหารได้ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติ ได้เกิดปัญหาความไม่ปลอดภัยทางการเมือง ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการกลั่นกรองร่างกฎหมายและการแต่งตั้งถอดถอนให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ จนกระทั่งมีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ขึ้น โดยในการประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญยังคงมีผู้ให้ความเห็นแตกออกเป็นหลายฝ่ายทั้งการเห็นควรให้มีสภาเดียวหรือสองสภา และการกำหนดให้มีสภาที่สองควรกำหนดอำนาจหน้าที่และรูปแบบวิธีการได้มาอย่างไรจึงจะเหมาะสม จนในที่สุดก็ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่พร้อมกับการกำหนดรูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในรูปแบบผสมซึ่งเป็นรูปแบบที่ประเทศไทยไม่เคยใช้มาก่อน

อย่างไรก็ตาม ในส่วนของกระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยรูปแบบผสมตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ ยังคงเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ถึงความชอบธรรมและปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากวิธีการได้มาและอำนาจหน้าที่ ซึ่งผู้เขียนจะได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาที่เกิดจากการกำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในบทต่อไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 5

### วิเคราะห์ปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตาม บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

หลังจากได้ทำการศึกษาถึงทฤษฎี หลักการ และมูลเหตุของการมีวุฒิสภา รวมถึงวิธีการได้มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในต่างประเทศและประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันแล้ว เห็นได้ว่าแต่ละประเทศต่างก็มีมูลเหตุ อำนาจหน้าที่และวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่แตกต่างกันไป โดยในส่วนของประเทศไทยนั้นมิได้มีมูลเหตุอันเกิดจากความจำเป็นทางประวัติศาสตร์ดังเช่นประเทศอังกฤษหรือความจำเป็นจากการก่อกำเนิดรัฐดังเช่นรัฐรวม อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยได้กำหนดให้มีวุฒิสภาเพื่อเป็นสภาที่เล็งให้แก่สภาผู้แทนราษฎร และในบางกรณีก็เพื่อรักษาฐานอำนาจของคณะผู้ทำการรัฐประหาร โดยแม้ว่าตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันประเทศไทยเคยมีการกำหนดให้ใช้วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาทั้งโดยการแต่งตั้ง เลือกตั้ง จนกระทั่งใช้รูปแบบผสมดังเช่นในปัจจุบัน แต่ประเทศไทยก็ยังคงประสบปัญหาที่เกิดจากวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาอยู่เสมอ ดังนั้น ในบทนี้ผู้เขียนจะได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาที่เกิดจากวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยจำแนกเป็นในส่วนของอำนาจหน้าที่และวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา รวมถึงวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างวิธีการได้มากับอำนาจหน้าที่ และผลกระทบที่เกิดจากวิธีการได้มาดังต่อไปนี้

#### 5.1 ปัญหาที่เกิดขึ้นจากวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แล้วนั้น จะเห็นได้ว่ามีหลักการและรายละเอียดที่เปลี่ยนแปลงแตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) อยู่หลายประการ โดยเฉพาะกรณีของการแบ่งวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาออกเป็น 2 ประเภท ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นครั้งแรกของไทยที่นำเอารูปแบบวิธีการได้มาซึ่งวุฒิสภาแบบผสมมาใช้ โดยการแบ่งเป็นสมาชิก

วุฒิสภาที่ได้มาโดยการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหากับสมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการเลือกตั้งโดยประชาชน นอกจากนั้น ยังได้มีการกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาเพิ่มเติมเนื่องจากต้องการให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นอิสระจากพรรคการเมืองและนักการเมืองอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม หากทำการพิจารณาอย่างละเอียดถึงบทบัญญัติต่างๆเกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาแล้ว จะเห็นได้ว่ายังคงมีปัญหาด้านความไม่สอดคล้องกับหลักการทางทฤษฎีต่างๆ รวมถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ ซึ่งล้วนแล้วแต่ส่งผลให้การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น ไม่อาจบรรลุเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญได้ อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการทำหน้าที่ของวุฒิสภา และระบบการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจนิติบัญญัติและบริหาร ซึ่งย่อมส่งผลเสียต่อประเทศชาติและประชาชนได้ ดังนั้น ผู้เขียนจึงได้ทำการศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์ถึงปัญหาต่างๆเกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังต่อไปนี้

#### 5.1.1 อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา

วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีบทบาทอำนาจหน้าที่แบ่งเป็น 7 ด้าน ได้แก่ ด้านนิติบัญญัติ, ด้านควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน, ด้านการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ, ด้านการเลือกหรือให้ความเห็นชอบบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและศาล, ด้านการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง, ด้านการเป็นผู้แทนของประชาชน และด้านการพิจารณาให้ความเห็นชอบเรื่องต่างๆ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

##### ก. ด้านนิติบัญญัติ

บทบาทอำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติของวุฒิสภามี 6 ประการ<sup>1</sup> ได้แก่

(1) กลั่นกรองร่างกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ซึ่งวุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเงิน ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน ส่วนร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่าง

<sup>1</sup> ปัทมา สุปกำปัง, วุฒิสภามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550[ออนไลน์], 22 มีนาคม 2553. แหล่งที่มา <http://www.kpi.ac.th/kpith/>

พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 20 วัน<sup>2</sup>

(2) พิจารณานอมนุมัติพระราชกำหนด ซึ่งเมื่อมีการประกาศใช้บังคับ พระราชกำหนดแล้ว ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ หากสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ พระราชกำหนดนั้นก็ตกไปโดยไม่ต้องส่งให้วุฒิสภาพิจารณา แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแล้วส่งให้วุฒิสภาพิจารณา วุฒิสภาไม่อนุมัติ ให้ส่งกลับไปยังสภาผู้แทนราษฎรเพื่อยืนยันการอนุมัติอีกครั้ง หากสภาผู้แทนราษฎรมีมติยืนยันด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป<sup>3</sup>

(3) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ วุฒิสภามีบทบาทอำนาจหน้าที่ เกี่ยวข้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ 2 ส่วน<sup>4</sup> ดังนี้

1) สมาชิกวุฒิสภาพร้อมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เข้าชื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

2) รัฐสภาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งหมายถึง สมาชิกวุฒิสภาพร้อมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร่วมกันพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในที่ ประชุมรัฐสภาโดยพิจารณาเป็น 3 วาระ คือ

วาระที่ 1 ชั้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนน โดยเปิดเผย ซึ่งต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติม นั้น ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของ จำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

<sup>2</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 146 มาตรา 147 และ มาตรา 168

<sup>3</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 184 และมาตรา 186

<sup>4</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 291

วาระที่ 2 ชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ซึ่งต้องจัดจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมด้วย ซึ่งมติเห็นชอบต้องได้รับคะแนนเสียงข้างมาก

วาระที่ 3 ชั้นพิจารณาให้ความเห็นชอบ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย ซึ่งต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญจำนวนมากว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

(4) สมาชิกวุฒิสภาร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้<sup>5</sup>

(5) กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มีผลให้ข้อความดังกล่าวเป็นอันตกไปนั้น ให้ส่งกลับคืนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อพิจารณาตามลำดับ โดยให้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และมติในการแก้ไขเพิ่มเติมให้ใช้คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา<sup>6</sup>

(6) กรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติและพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือเมื่อพ้น 90 วันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา ให้รัฐสภาประชุมปรึกษาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ หากรัฐสภามีมติยืนยันด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง<sup>7</sup>

จากบทบัญญัติข้างต้นที่กำหนดถึงอำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติของวุฒิสภา เห็นได้ว่าวุฒิสภาของไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น นอกจากมีอำนาจในการยับยั้ง ถัดกรองร่างกฎหมายแล้ว ยังสามารถร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทน

<sup>5</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 139(2)

<sup>6</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 141 วรรค 3

<sup>7</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 151



ราษฎรเข้าชื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ด้วย ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในต่างประเทศแล้ว ไม่ว่าจะ เป็นประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย ประเทศเยอรมนี ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศไอร์แลนด์และประเทศญี่ปุ่น ต่างก็กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการริเริ่มเสนอร่าง กฎหมาย และพิจารณากลับกรอกร่างกฎหมายได้ ดังนั้น ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาด้าน นิติบัญญัติของไทยจึงมีลักษณะใกล้เคียงกับวุฒิสภาของต่างประเทศ โดยจากการสรุปผลงาน วุฒิสภาประจำปี พ.ศ. 2551 ในส่วนของการใช้อำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัตินั้น มีร่าง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่วุฒิสภามีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมจำนวน 2 ฉบับ และร่าง พระราชบัญญัติที่วุฒิสภามีมติเห็นชอบกับสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 2 ฉบับ ส่วนผลงานของ วุฒิสภาประจำปี พ.ศ. 2552 นั้น มีร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับการเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วจำนวน ทั้งสิ้น 17 ฉบับ ในจำนวนนี้ประกอบด้วยร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับสภา ผู้แทนราษฎรจำนวน 13 ฉบับ และ ร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม 4 ฉบับ<sup>8</sup> ซึ่งจนถึง ปัจจุบันมีร่างกฎหมายที่สำคัญหลายฉบับที่วุฒิสภามีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมโดยส่งกลับไปให้สภา ผู้แทนราษฎรพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง เช่น ร่างพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธี พิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต(ฉบับที่..) พ.ศ. .... เป็นต้น แสดงถึงการใช้อำนาจในการ ยับยั้งและกั้นกรอกร่างกฎหมาย อันเป็นอำนาจนิติบัญญัติซึ่งเป็นอำนาจดั้งเดิมของวุฒิสภาไทย นั้นเอง

#### ข. ด้านการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน

การควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินเป็นบทบาทอำนาจ หน้าที่หลักของ “รัฐสภา” ตามกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร โดยวุฒิสภานั้นเป็นส่วนหนึ่งของรัฐสภา ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในด้าน

<sup>8</sup> สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, สรุปผลงานวุฒิสภา ประจำปี 2552 (บริษัท ออนป้า จำกัด, 2553).

ควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินด้วย แต่บทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภานั้นน้อยกว่าของสภาผู้แทนราษฎร โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้<sup>9</sup>

(1) การตั้งกระทู้ถาม โดยที่สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ ซึ่งรัฐมนตรีมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน<sup>10</sup>

(2) การอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาโดยไม่มีการลงมติ โดยที่สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติได้ ซึ่งการขอเปิดอภิปรายทั่วไปนี้กระทำได้เพียงครั้งเดียวในสมัยประชุมหนึ่ง<sup>11</sup>

(3) กรณีมีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน นายกรัฐมนตรีจะแจ้งไปยังรัฐสภาขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา เพื่อขอรับฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งรัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้<sup>12</sup>

(4) การตั้งคณะกรรมการ โดยที่วุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และเลือกสมาชิกหรือบุคคลที่มีได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา แล้วรายงานต่อวุฒิสภา โดยที่มติตั้งคณะกรรมการวิสามัญนั้น ต้องระบุกิจการหรือเรื่องให้ชัดเจนและไม่ซ้ำหรือซ้อนกัน<sup>13</sup>

<sup>9</sup> ปัทมา สุบกำปัง, วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550[ออนไลน์].

<sup>10</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 156

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

<sup>12</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 179

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

ดังจะเห็นได้ว่า วุฒิสภาไทยนั้นมียุทธศาสตร์อำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีเกี่ยวกับงานในหน้าที่ และยังสามารถตั้งคณะกรรมการเพื่อสอบสวน หรือศึกษาเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา อีกทั้งยังสามารถเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีชี้แจงปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินได้ แต่จะลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีมิได้เนื่องจากเป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น เช่นเดียวกับวุฒิสภาในต่างประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น โดยหากพิจารณาในส่วนของผลการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาไทยในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินในปี พ.ศ. 2551 นั้น มีการยื่นญัตติโดยผ่านการพิจารณาแล้วจำนวน 13 เรื่อง ได้แก่ การขอให้สภาตั้งคณะกรรมการวิสามัญจำนวน 12 เรื่อง และการขอเปิดอภิปรายเพื่อซักถามข้อเท็จจริงจากคณะรัฐมนตรีตามมาตรา 161 กรณีปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยและปัญหาการบริหารราชการแผ่นดินที่สื่อว่าจะเกิดความเสียหายแก่บ้านเมือง ซึ่งคณะรัฐมนตรีโดยนายกรัฐมนตรีนายสมัคร สุนทรเวช ได้เข้าร่วมรับฟังและตอบชี้แจงข้อซักถามของสมาชิกวุฒิสภาด้วย และนอกจากนั้นสมาชิกวุฒิสภายังได้ตั้งกระทู้ถามอีกจำนวนทั้งสิ้น 90 กระทู้ ส่วนผลการปฏิบัติหน้าที่ในปี พ.ศ. 2552 นั้น มีการยื่นญัตติโดยได้รับการพิจารณาแล้วจำนวน 5 เรื่อง ได้แก่ การขอให้สภาตั้งคณะกรรมการ และการขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มี การลงมติกรณีเกี่ยวกับการเร่งรัดแก้ไขสถานการณ์การชุมนุมที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงภายในประเทศ และมีการตั้งกระทู้ถามจำนวน 159 กระทู้ ซึ่งผลการปฏิบัติงานดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงการใช้อำนาจของวุฒิสภาในการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของรัฐสภา

#### ค. ด้านการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภามีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้<sup>14</sup>

<sup>14</sup> ปัทมา สุปกำปัง, วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550[ออนไลน์].

(1) สมาชิกวุฒิสภา ร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยกรณีที่เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นพูลเกล้าฯ พูลเกล้าฯ พระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย<sup>15</sup>

(2) สมาชิกวุฒิสภา ร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยกรณีที่เห็นว่าร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา หรือร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ภายหลังจากวุฒิสภาหรือรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว แต่ก่อนที่จะประกาศในราชกิจจานุเบกษา<sup>16</sup>

(3) ประธานวุฒิสภา มีสิทธิเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ให้พิจารณาวินิจฉัยในกรณีที่เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอหรือส่งให้พิจารณานั้น มีหลักการอย่างเดียวกัน หรือคล้ายคลึงกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้<sup>17</sup>

(4) สมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณีที่เห็นว่าการพิจารณา การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณ ใช้จ่าย<sup>18</sup>

(5) สมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญ

<sup>15</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 154

<sup>16</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 155

<sup>17</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 149 วรรค 2

<sup>18</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 168 วรรค 6 และ 7

วินิจฉัยว่าพระราชกำหนดมิได้ออกเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ หรือเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิได้หลีกเลี่ยงได้<sup>19</sup>

(6) สมาชิกวุฒิสภาร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยกรณีที่มีปัญหาว่าหนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผลผูกพันด้านการค้าการลงทุนหรืองบประมาณของประเทศ<sup>20</sup>

อำนาจของวุฒิสภาไทยในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้ได้เริ่มมีเป็นครั้งแรกตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2517) ซึ่งกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิในการเสนอต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย เช่นเดียวกันกับประเทศฝรั่งเศส ที่กำหนดให้ประธานวุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 60 คน มีอำนาจเสนอให้คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐบัญญัติ (loi) ก่อนการประกาศใช้ และสามารถเสนอให้ตรวจสอบว่าสนธิสัญญาระหว่างประเทศหรือข้อตกลงระหว่างประเทศมีข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่<sup>21</sup> โดยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบันนี้ วุฒิสภาได้แสดงบทบาทในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในหลายกรณี เช่น กรณีที่สมาชิกวุฒิสภาจำนวน 77 คน ร่วมกันลงชื่อเพื่อเสนอประธานวุฒิสภาให้ส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยกรณีที่รัฐบาลมีมติคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบการขึ้นทะเบียนเขาพระวิหารเป็นมรดกโลกของกัมพูชาและลงนามในแถลงการณ์ร่วมระหว่างไทย-กัมพูชาโดยไม่ผ่านการ

<sup>19</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 185

<sup>20</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 190 วรรคท้าย

<sup>21</sup> ปัทมา สุบกำปัง, “บทบาทของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 214.

เห็นชอบจากรัฐสภาว่าเป็นการกระทำขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 190 หรือไม่ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 6/2551 และ 7/2551 ว่าคำแถลงการณ์ร่วมระหว่างไทย-กัมพูชา กรณีการขอขึ้นทะเบียนประสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกของกัมพูชา เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน พ.ศ. 2551 เป็นหนังสือสนธิสัญญาซึ่งต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญมาตรา 190 วรรค 2 เป็นต้น

ง. ด้านการเลือกหรือให้ความเห็นชอบบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและศาล

วุฒิสภามีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและศาล ดังต่อไปนี้

(1) วุฒิสภาพิจารณาเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 2 คน ซึ่งไม่เป็นข้าราชการตุลาการให้ดำรงตำแหน่งกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม<sup>22</sup>

(2) วุฒิสภาพิจารณาเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 2 คน ให้ดำรงตำแหน่งกรรมการตุลาการศาลปกครอง<sup>23</sup>

(3) วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งและการให้อัยการสูงสุดพ้นจากตำแหน่ง ภายหลังจากที่คณะกรรมการอัยการมีมติ<sup>24</sup>

(4) วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคล เพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการการเลือกตั้ง ทั้งนี้ จากที่คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งพิจารณาสรรหาแล้วเสนอรายชื่อจำนวน 3 คน และที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาสรรหาแล้วเสนอรายชื่อจำนวน 2 คน<sup>25</sup>

<sup>22</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 221

<sup>23</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 226

<sup>24</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 225 วรรค 3

<sup>25</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 231

เมื่อวุฒิสภามีมติให้ความเห็นชอบบุคคลตามที่เสนอมา ให้บุคคลดังกล่าวประชุมเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการการเลือกตั้ง และแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบเพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้ง

หากวุฒิสภามีมติไม่ให้ความเห็นชอบบุคคลใด ให้ส่งรายชื่อผู้นั้นกลับไปให้คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งหรือที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา แล้วแต่กรณี เพื่อดำเนินการสรรหาใหม่ หากมีมติยืนยันตามมติเดิมด้วยคะแนนเอกฉันท์หรือด้วยคะแนนไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา แล้วแต่กรณี ให้ดำเนินการเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการการเลือกตั้งต่อไป

(5) วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับการคัดเลือกจากคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ในส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์จำนวน 2 คน และผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ หรือสังคมศาสตร์อื่นจำนวน 2 คน<sup>26</sup>

(6) วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคล เพื่อแต่งตั้งเป็นผู้ตรวจการแผ่นดิน ทั้งนี้ จากที่คณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาสรรหาแล้วเสนอรายชื่อจำนวน 3 คน<sup>27</sup>

(7) วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคล เพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทั้งนี้ จากที่คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาสรรหาแล้วเสนอรายชื่อจำนวน 9 คน<sup>28</sup>

(8) วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคล เพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งนี้ จากที่คณะกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาสรรหาแล้วเสนอรายชื่อจำนวน 7 คน<sup>29</sup>

<sup>26</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 206 ประกอบมาตรา 205

<sup>27</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 243

<sup>28</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 246

(9) วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคล เพื่อแต่งตั้งเป็น กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ทั้งนี้ จากที่คณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พิจารณาสรรหาแล้วเสนอรายชื่อจำนวน 7 คน<sup>30</sup>

ทั้งนี้ การพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามข้อ (5), ผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามข้อ (6), กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามข้อ (7), กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามข้อ (8) และกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามข้อ (9) นั้น เมื่อวุฒิสภามีมติให้ความเห็นชอบบุคคลตามที่เสนอมา ให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้ง แต่ถ้าวุฒิสภามีมติไม่ให้ความเห็นชอบบุคคลใด ให้ส่งรายชื่อนั้นกลับไปให้คณะกรรมการสรรหาเพื่อดำเนินการสรรหาใหม่ หากคณะกรรมการสรรหาไม่มีมติยืนยันตามมติเดิมด้วยคะแนนเอกฉันท์ ให้ส่งรายชื่อนั้นให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป

อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไทยในการเลือกและให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและศาลนั้นมีขึ้นเป็นครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) เป็นอำนาจที่สภาร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมุ่งหมายให้มีขึ้นเพื่อให้วุฒิสภาซึ่งได้มาโดยการเลือกตั้งมีส่วนร่วมในกระบวนการคัดเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบต่างๆ ควบคู่ไปกับการเป็นสภาถ่วงดุลด้วย โดยมีได้นำแบบอย่างมาจากต่างประเทศแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับต่างประเทศแล้วพบว่าในบางประเทศได้มีการกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการให้ความเห็นชอบหรือแต่งตั้งให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตุลาการด้วย เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา กำหนดให้ประธานาธิบดีต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ระดับสูง เช่น ตำแหน่งผู้พิพากษาศาลสูง สภาแห่งรัฐของประเทศเยอรมนีมีอำนาจแต่งตั้งสมาชิกเข้าดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญ ส่วนประเทศฝรั่งเศส กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเข้าดำรงตำแหน่งผู้

<sup>29</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 252

<sup>30</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 256



พิพากษาในศาลอาญาชั้นสูง (La Haute Cour de Justice) และศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ (La Cour de Justice de La Republique) เป็นต้น

นอกจากนั้น หากพิจารณาในส่วนของอำนาจหน้าที่ในการเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรต่างๆตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แล้ว เห็นได้ว่าการลดอำนาจของวุฒิสภาในการเลือก แต่งตั้ง และให้ความเห็นชอบลง โดยให้วุฒิสภามีเพียงอำนาจในการให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในรายชื่อบุคคลที่คณะกรรมการสรรหาได้สรรหามาเท่าจำนวนที่มีได้ โดยยังคงอำนาจในการเลือกบุคคลสำหรับบางองค์กรเท่านั้น ทั้งนี้ เนื่องจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญเล็งเห็นถึงปัญหาที่เคยเกิดขึ้นกับวุฒิสภากายใต้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ที่มีปัญหาความไม่เป็นกลางทางการเมืองของสมาชิกวุฒิสภาบางส่วน ซึ่งส่งผลต่อการใช้อำนาจในการเลือกบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและศาลซึ่งเป็นองค์กรตรวจสอบที่ต้องอาศัยบุคคลที่มีความเป็นกลางทางการเมืองอย่างแท้จริง โดยจากการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภากายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการใช้อำนาจในการเลือกและให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรต่างๆหลายองค์กรแล้ว เช่น การให้ความเห็นชอบบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ, กรรมการการเลือกตั้ง, อัยการสูงสุด, ตุลาการศาลปกครองสูงสุด เป็นต้น รวมถึงการเลือกบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งต่างๆที่ได้มีการดำเนินการแล้ว เช่น การเลือกกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิ, กรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เป็นต้น

แม้ว่าอำนาจของวุฒิสภาในการเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งนั้นจะถูกถอดจากรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 แล้วก็ตาม แต่การใช้อำนาจดังกล่าวยังคงจำเป็นต้องอาศัยวุฒิสภาที่มีความเป็นกลางทางการเมือง หรือปลอดจากการแทรกแซงทางการเมืองอย่างแท้จริง จึงจะทำให้ได้บุคคลที่มีความเป็นกลางทางการเมืองเข้าไปทำหน้าที่ในองค์กรอิสระและศาลซึ่งต้องทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อให้ความโปร่งใสและเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งการที่สมาชิกวุฒิสภามีความเป็นกลางทางการเมืองหรือไม่ มากน้อยเพียงใดนั้น จำเป็นต้องพิจารณาจากวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังจะได้กล่าวในส่วนของปัญหาที่เกิดขึ้น จากวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาต่อไป

#### จ. ด้านการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภามีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ในกรณีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ผู้ใดมีพฤติการณ์ ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่ง หน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง<sup>31</sup> นอกจากนี้ วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและมีมติให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพ้นจากตำแหน่ง ในกรณีที่กระทำการขาดความเที่ยงธรรม จงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือมีพฤติการณ์ที่เสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งอย่างร้ายแรง<sup>32</sup>

ในส่วนของการกระบวนการถอดถอนนั้น ผู้มีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ถอดถอนคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาแล้วแต่กรณี หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 20,000 คน โดยยื่นคำร้องต่อประธานวุฒิสภา เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องและตรวจสอบแล้วว่าถูกต้องครบถ้วนก็จะต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ดำเนินการไต่สวน หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูลก็ตกไป หากข้อหาใดมีมูลก็จะส่งเรื่องกลับไปยังประธานวุฒิสภาเพื่อให้ที่ประชุมวุฒิสภาลงมติว่าจะถอดถอนหรือไม่ โดยมติให้ถอดถอนต้องไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา และมติของวุฒิสภาถือเป็นที่สุด จะมีการร้องขอให้ถอดถอนบุคคลดังกล่าวด้วยเหตุ

<sup>31</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 270

<sup>32</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 248

เดียวกันอีกไม่ได้ และผู้ที่ถูกถอดถอนต้องพ้นจากตำแหน่งหรือให้ออกจากราชการนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน และถูกตัดสิทธิในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือในการรับราชการเป็นเวลา 5 ปี

อำนาจของวุฒิสภาในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งนี้ถือได้ว่าเป็นอำนาจกึ่งตุลาการ<sup>33</sup> (Quasi Judicial) ซึ่งหากเปรียบเทียบกับต่างประเทศแล้วเห็นได้ว่าแต่ละประเทศได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในทางตุลาการที่แตกต่างกัน เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และประเทศญี่ปุ่นนั้น วุฒิสภามีส่วนร่วมในกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (impeachment) และประเทศฝรั่งเศส วุฒิสภามีอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเข้าดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลอาญาชั้นสูง (La Haute Cour de Justice) พิจารณาพิพากษาคดีที่ประธานาธิบดีกระทำความผิดทางอาญาฐานทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง และศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ (La Cour de Justice de La Republique) พิจารณาพิพากษาคดีซึ่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีกระทำความผิดทางอาญาขณะดำรงตำแหน่ง ซึ่งจะเห็นได้ว่าอำนาจในการถอดถอนของวุฒิสภานั้น มีลักษณะเดียวกันกับอำนาจของวุฒิสภาของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นการที่วุฒิสภาใช้อำนาจทางตุลาการได้โดยลำพัง มิใช่การเลือกสมาชิกวุฒิสภาประกอบเป็นองค์กรขึ้นมาใหม่ดังเช่นประเทศฝรั่งเศสและประเทศญี่ปุ่น โดยจากสรุปผลการทำงานของวุฒิสภาในปี พ.ศ. 2551-2552 นั้น วุฒิสภาได้ใช้อำนาจในการดำเนินกระบวนการถอดถอนในหลายกรณี เช่น กรณีของนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ อดีตนายกรัฐมนตรี ซึ่งคำร้องให้ถอดถอนอ้างว่านายสมชาย มีพฤติการณ์ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย กรณีสั่งสนับสนุนหรือรู้เห็นเป็นใจให้เจ้าหน้าที่ตำรวจสลายการชุมนุมกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยที่ปิดล้อมรัฐสภาเพื่อมิให้คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2551 ซึ่งสุดท้าย ป.ป.ช.เห็นว่ามิมูล แต่วุฒิสภามีมติไม่ถอดถอนนายสมชายออกจากตำแหน่งเนื่องจากมีคะแนนเสียงถอดถอนไม่ถึง 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มี

<sup>33</sup> ปัทมา สุปกำปัง, “บทบาทของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540”, หน้า 244.

อยู่ของวุฒิสภา นอกจากนั้น ยังมีกรณีการยื่นคำร้องขอถอดถอนนายนพดล ปัทมะ อดีต รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ กรณีลงนามในเอกสารแถลงการณ์ร่วมไทย-กัมพูชา โดย มิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา 190 ซึ่ง ป.ป.ช. เห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล แต่ วุฒิสภาลงมติไม่ถอดถอนเช่นกัน โดยจากข้อมูลจะพบว่าแม้จะมีการยื่นคำร้องขอถอดถอนใน หลายกรณีแล้วก็ตาม แต่วุฒิสภาไทยยังไม่เคยมีมติให้ถอดถอนบุคคลใดเลย อย่างไรก็ตาม อำนาจของวุฒิสภาในการถอดถอนดังกล่าวนี้ หากพิจารณาตามลักษณะทางสังคมวิทยา การเมืองของไทยซึ่งยังคงมีการใช้ระบบอุปถัมภ์โดยมีการเล่นพวกพ้อง ประกอบกับนักการเมือง ไทยบางส่วนยังขาดจิตสำนึกของการเป็นนักการเมืองที่ดี จึงยังคงมีความจำเป็นที่ต้องอาศัย วุฒิสภาที่มีความเป็นกลางทางการเมืองอย่างแท้จริงจึงจะสามารถใช้อำนาจในการถอดถอนได้ อย่างโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ ซึ่งหากพิจารณาจากวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาไทยตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แล้ว เห็นได้ว่ายังคงมีปัญหาทางวิธีการ ได้มาที่อาจส่งผลกระทบต่อความเป็นกลางทางการเมืองของสมาชิกวุฒิสภาได้ ดังจะได้กล่าวในส่วนของ ปัญหาที่เกิดจากวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในส่วนตัวต่อไป

#### จ. ด้านการเป็นผู้แทนของประชาชน

รัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติ มอบหมาย หรือความ ครอบงำใดๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาว ไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์<sup>34</sup> โดยที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีเอกสิทธิ์ความ คู่กัน รวมทั้งหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ด้วย<sup>35</sup>

วุฒิสภาของไทยอยู่ในฐานะของการเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย เช่นเดียวกับประเทศอื่นๆ เช่น ประเทศญี่ปุ่นมีวุฒิสภาในฐานะเป็นผู้แทนประชาชนทั้งประเทศ

<sup>34</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 122

<sup>35</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา มาตรา 126 วรรค

ประเทศไอร์แลนด์มีวุฒิสภาในฐานะผู้แทนของกลุ่มผู้มีการศึกษาและกลุ่มอาชีพ ประเทศฝรั่งเศสมีวุฒิสภาเป็นผู้แทนของประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศเยอรมนี มีวุฒิสภาเพื่อเป็นผู้แทนของรัฐต่างๆ ส่วนประเทศอังกฤษมีสภาขุนนางเป็นผู้แทนชนชั้นสูงอันเนื่องมาจากความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ อย่างไรก็ตาม จากการที่วุฒิสภาของไทย ถูกกำหนดให้เป็นผู้แทนของประชาชนทั้งปวง ซึ่งจำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของปวงชนชาวไทยทั้งหมดโดยปราศจากการขัดกันของผลประโยชน์ ดังนั้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่วุฒิสภาต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส เพื่อประโยชน์ของประชาชนทั้งปวงอย่างแท้จริง มิใช่เพื่อประโยชน์ของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่ง ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาจะเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนทั้งปวงหรือไม่นั้น ส่วนหนึ่งย่อมต้องพิจารณาจากวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาว่ามีหลักประกันให้สมาชิกวุฒิสภาปลอดจากการแทรกแซงทางการเมืองมากน้อยเพียงใด อีกทั้งยังต้องพิจารณาว่าวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภานั้นมีความเชื่อมโยงกับประชาชนมากน้อยเพียงใดอันจะแสดงถึงความชอบธรรมในการเข้ามาทำหน้าที่ในฐานะผู้แทนของปวงชนด้วย ซึ่งจะได้กล่าวถึงในส่วนของปัญหาที่เกิดจากวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในส่วนต่อไป

#### ข. ด้านการพิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่องต่างๆ

นอกจากบทบาทอำนาจหน้าที่หลักด้านต่างๆ ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภามีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบเรื่องต่างๆ ในฐานะรัฐสภาหรือฐานะวุฒิสภาอีกในหลายกรณี<sup>36</sup> อาทิเช่น

(1) รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม โดยมติให้ความเห็นชอบต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา แต่ถ้าอยู่ในระหว่างที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือสภาผู้แทนราษฎรถูก

<sup>36</sup> ปัทมา สุปกำปัง, *วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550* [ออนไลน์].

ยู่บ ให้วุฒิสภำทำหน้าทีรัฐสภา ซึ่มติให้ควำมเห็นชอบต้องมืคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ำ 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่ำที่มีอยู่<sup>37</sup>

(2) รัฐสภาพิจารณำให้ควำมเห็นชอบหนังสือสัญญาสันติภำพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นที่มีบทเปลี่ยนแปลงอำณำเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอำณำเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำณำจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมำยระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให่การเป็นไปตมหนังสือสัญญา หรือมีผลกระทบต่อควำมมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมำณของประเทศ ซึ่รัฐสภาต้องพิจารณำให้แล้วเสร็จภายใน 60 วันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง<sup>38</sup>

(3) รัฐสภาพิจารณำให้ควำมเห็นชอบกรอบการเจรจาในการทำหนังสือสัญญำกับนำนำประเทศ หรือกับองค์การระหว่างประเทศ ซึ่เสนอและชี้แจงโดยคณะรัฐมนตรี<sup>39</sup>

(4) รัฐสภาพิจารณำให้ควำมเห็นชอบให้พิจารณำร่างพระราชบัญญัติอีกครั้งหนึ่ง ในกรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติซึ่งคณะรัฐมนตรีระบุไว้ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาก่อนเข้าบริหารประเทศว่าจำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดิน และไม่ได้รับควำมเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงที่ไม่ให้ควำมเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่ำที่มีอยู่<sup>40</sup>

(5) รัฐสภาพิจารณำให้ควำมเห็นชอบให้พิจารณำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม หรือร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภายังมิได้ให้ควำมเห็นชอบต่อไปได้ ภายหลังจากการ

<sup>37</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 189

<sup>38</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 190 วรรค 2

<sup>39</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 190 วรรค 3

<sup>40</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 145

เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป ทั้งนี้ ตามที่คณะรัฐมนตรีชุดใหม่ร้องขอภายใน 60 วันนับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรก<sup>41</sup>

ดังจะเห็นได้ว่านอกจากอำนาจหน้าที่หลักด้านต่างๆของวุฒิสภาดังที่กล่าวมาแล้ว วุฒิสภายังมีอำนาจหน้าที่อื่นๆในการให้ความเห็นชอบทั้งในฐานะวุฒิสภาเองและในฐานะรัฐสภาาร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร โดยในต่างประเทศนั้นวุฒิสภาก็มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบหรือให้ความยินยอมในกรณีต่างๆเช่นกัน เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่น วุฒิสภามีอำนาจในการให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ประเทศฝรั่งเศส วุฒิสภามีอำนาจให้ความเห็นชอบในการแถลงนโยบายทางการเมืองตามที่นายกรัฐมนตรีร้องขอ อีกทั้งยังมีอำนาจให้ความยินยอมในการประกาศสงครามและการขยายเวลาประกาศกฎอัยการศึกเกิน 12 วัน เป็นต้น

#### 5.1.2 วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

แม้ในต่างประเทศบางประเทศ เช่น ประเทศไอร์แลนด์ จะกำหนดให้ใช้วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาเป็นแบบผสมระหว่างการเลือกตั้งโดยอ้อมและการแต่งตั้งก็ตาม แต่ในส่วนของประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น การกำหนดให้ใช้รูปแบบวิธีการได้มาแบบผสมระหว่างการเลือกตั้งและสรรหาเป็นครั้งแรก ยังคงมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบธรรมและปัญหาทางกลไกหลายประการที่จะส่งผลให้วุฒิสภาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ ดังจะกล่าวถึงปัญหาที่เกิดจากวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังนี้

##### 5.1.2.1 ปัญหาการแบ่งแยกสมาชิกวุฒิสภาเป็น 2 กลุ่มจากวิธีการได้มาที่ต่างกัน

แนวคิดเกี่ยวกับการแบ่งแยกสมาชิกวุฒิสภาให้มีวิธีการได้มาที่แตกต่างกัน นั้น มีมาตั้งแต่สมัยที่มีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) แต่สุดท้ายสมาชิกสภาาร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้ลงมติเห็นชอบให้สมาชิกวุฒิสภามีที่ได้มาโดยการเลือกตั้งโดยตรงทั้งหมด โดยสาเหตุหนึ่งเนื่องจากมีผู้ให้ความเห็นว่ากำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาอาศัยวิธีการได้มาที่แตกต่างกัน โดยเป็นแบบผสมระหว่างเลือกตั้งและแต่งตั้งนั้น อาจเป็นสาเหตุให้เกิด

<sup>41</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 153 วรรค 2

ความขัดแย้งและแบ่งฝักแบ่งฝ่ายกันในวุฒิสภา เช่นเดียวกับกรณีที่เคยเกิดขึ้นกับสภาว่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ที่มีสองประเภท คือ สมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญที่เป็นตัวแทนจากแต่ละจังหวัดจำนวน 76 คน และสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญที่เป็นผู้เชี่ยวชาญและผู้มีประสบการณ์จำนวน 23 คน อย่างไรก็ตาม แม้ในการประชุมของสภาว่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะมีการอภิปรายถึงกรณีการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาอาศัยวิธีการได้มาที่แตกต่างกันว่า อาจจะทำให้เกิดความขัดแย้งภายในดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นกับสภาว่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ก็ตาม แต่ด้วยความต้องการแก้ปัญหาที่เคยเกิดขึ้นกับวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ประกอบกับเพื่อเป็นการประนีประนอมระหว่างผู้ที่ต้องการให้สมาชิกวุฒิสภาได้มาโดยการสรรหากับผู้ที่ต้องการให้ได้มาโดยการเลือกตั้ง ในท้ายที่สุดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบันจึงได้มีการบัญญัติให้มีการแบ่งแยกสมาชิกวุฒิสภาเป็น 2 กลุ่มจากวิธีการได้มาที่ต่างกัน โดยการกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการเลือกตั้ง (76 คน) และโดยการสรรหา (74 คน) ซึ่งทำให้มีโอกาสสูงที่สมาชิกวุฒิสภาจะแบ่งออกเป็นสองกลุ่มตามประเภทของวิธีการได้มาและอาจนำมาสู่ความขัดแย้งภายในวุฒิสภา จนเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาในภาพรวมได้ โดยเมื่อได้พิจารณาจากการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จะพบว่าปัญหาดังกล่าวได้เกิดขึ้นจริง ดังเช่นกรณีความขัดแย้งทางความคิดเห็นของสมาชิกวุฒิสภาที่แบ่งแยกออกเป็นสองฝ่ายที่เกิดขึ้นในการประชุม โดยเฉพาะในครั้งที่มีการเลือกประธานวุฒิสภาซึ่งเห็นได้ว่าสมาชิกวุฒิสภานั้นได้แบ่งเป็นสองกลุ่มตามวิธีการได้มาโดยต่างฝ่ายต่างต้องการให้สมาชิกที่อาศัยวิธีการได้มาในรูปแบบเดียวกับตนได้รับเลือกเป็นประธานวุฒิสภา ซึ่งในขณะนั้นมีสมาชิกที่ได้มาโดยการสรรหาจำนวน 74 คน และสมาชิกที่ได้มาโดยการเลือกตั้งจำนวน 70 คน อย่างไรก็ตาม สมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการเลือกตั้งนั้นเห็นว่าประธานวุฒิสภาควรเป็นสมาชิกที่ได้มาโดยการเลือกตั้ง เนื่องจากมีความชอบธรรมทางด้านวิธีการได้มาที่มีความยึดโยงกับประชาชนมากกว่าสมาชิกที่ได้มาโดยการสรรหา แต่ท้ายที่สุดผู้ได้รับการเลือกตั้งเป็นประธานวุฒิสภา คือ นายประสพสุข บุญเดช สมาชิกวุฒิสภาจากการสรรหา ซึ่งได้คะแนน 78 เสียง จากทั้งสิ้น 144 เสียง นอกจากเหตุการณ์ดังกล่าวแล้ว ในการสัมมนาโครงการประเมินผลพบทวนการดำเนินงานของวิปวุฒิสภาในรอบหนึ่งปี วันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2552 ยังมีการอภิปรายถกเถียงกันอย่างตึงเครียด แสดงให้เห็นถึงปัญหาความ



แตกแยกภายในวุฒิสภา โดยนายวิทยา อินาลา สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดนครพนม เลขานุการวิปวุฒิสภา ได้ให้ความเห็นว่าปัญหาการขาดเอกภาพภายในวุฒิสภานั้นเป็นเรื่องธรรมดาเนื่องจากความแตกต่างทางวิธีการได้มาและแนวความคิดทางการเมือง<sup>42</sup> นั้นเอง ดังนั้น จากที่กล่าวมาข้างต้น แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงความแตกแยกภายในวุฒิสภาซึ่งนอกจากสาเหตุของความแตกต่างทางแนวความคิดทางการเมืองแล้ว ยังไม่อาจปฏิเสธได้ว่าสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการที่สมาชิกมีที่มาที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะสมาชิกที่ได้มาโดยการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหาที่ยังคงตกเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ถึงความชอบธรรมด้านวิธีการได้มาทำให้ถูกมองว่ามีความชอบธรรมด้อยกว่าสมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการเลือกตั้ง ซึ่งลักษณะดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมระหว่างสมาชิกวุฒิสภาด้วยกันและก่อให้เกิดความขัดแย้งภายในวุฒิสภา ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์และประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาได้

#### 5.1.2.2 ปัญหาคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภา

จากปัญหาการที่สมาชิกวุฒิสภาไม่มีความเป็นกลางทางการเมืองเนื่องจากมีความสัมพันธ์กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังที่เคยเกิดขึ้นกับวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ทำให้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพื่อมิให้กระทบกับการใช้อำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนของวุฒิสภา โดยการกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาให้มีความห่างไกลจากพรรคการเมืองมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม การกำหนดคุณสมบัติดังกล่าวยังไม่สามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้ทั้งหมด อีกทั้งยังมีความบกพร่องของบทบัญญัติบางประการที่ยังไม่มีความชัดเจนและไม่เหมาะสม ดังต่อไปนี้

##### ก. การแยกสมาชิกวุฒิสภาออกจากพรรคการเมือง

หลักการที่ต้องการให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นอิสระจากพรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น เริ่มมีมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) เนื่องจากเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ริเริ่มกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจเพิ่มเติมจากเดิมที่เป็นเพียง “สภาถ่วงดุล” แต่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้เพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งและถอดถอนด้วย โดยมีอำนาจหน้าที่ในการเลือกผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต่างๆ รวมถึงอำนาจในการ

<sup>42</sup> Astvผู้จัดการออนไลน์, 25 กันยายน 2552.

ดำเนินการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ ดังนั้น เพื่อให้การทำหน้าที่ดังกล่าวเป็นไปได้ด้วยความโปร่งใส จึงต้องมีการกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาให้มีความเป็นกลางโดยเป็นอิสระจากพรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั่นเอง อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) จะได้กำหนดคุณสมบัติที่มุ่งเน้นความเป็นอิสระดังกล่าว แต่ในทางปฏิบัติกลับมิได้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ดังจะเห็นได้จากผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ทำให้ได้สมาชิกวุฒิสภาที่มีความสัมพันธ์ทางเครือญาติกับนักการเมืองในพรรคการเมืองต่างๆ เป็นจำนวนกว่า 20 คนด้วยกัน<sup>43</sup> ทั้งนี้ยังไม่รวมสมาชิกวุฒิสภาที่มีความใกล้ชิดกับพรรคการเมืองเป็นพิเศษนอกจากการเป็นเครือญาติด้วย ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้มีบทบัญญัติที่เคร่งครัดมากขึ้นในการแยกสมาชิกวุฒิสภาออกจากพรรคการเมืองและนักการเมือง โดยการกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาไว้ในมาตรา 115(5) (6) (7) (9) กล่าวคือ ต้องไม่เป็นบุพการี คู่สมรส หรือบุตรของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง<sup>44</sup> ไม่เป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมืองหรือเคยเป็นสมาชิกหรือเคยดำรงตำแหน่งและพ้นจากการเป็นสมาชิกหรือการดำรงตำแหน่งใด ๆ ในพรรคการเมืองมาแล้วยังไม่เกินห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งหรือวันที่ได้รับการเสนอชื่อ<sup>45</sup> ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วไม่เกินห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งหรือวันที่ได้รับการเสนอชื่อ<sup>46</sup> ไม่เป็นรัฐมนตรีหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นซึ่งมิใช่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือเคยเป็นแต่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วยังไม่เกินห้าปี<sup>47</sup> แต่หากพิจารณาในทางปฏิบัติในส่วนของสมาชิกวุฒิสภา

<sup>43</sup> ดำรง พุฒตาล, “สมาชิกวุฒิสภาในประเทศไทย : ศึกษาเปรียบเทียบสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งกับสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2549), หน้า 113.

<sup>44</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 115(5).

<sup>45</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 115(6).

<sup>46</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 115(7).

<sup>47</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 115(9).

ที่ได้มาโดยการเลือกตั้งแล้วจะเห็นได้ว่า แม้จะมีบทบัญญัติที่เคร่งครัดขึ้นดังกล่าว เช่น การที่ต้องไม่เป็นบุพการี คู่สมรส หรือบุตรของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่ในทางข้อเท็จจริงแล้ว ในส่วนของสมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการเลือกตั้งนั้น การอาศัยฐานเสียงของพรรคการเมืองหรือนักการเมืองที่มีอยู่แล้วในแต่ละจังหวัดมีอิทธิพลอย่างมากในการที่จะทำให้ได้รับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเมื่อเป็นเช่นนั้นย่อมส่งผลให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภายยายามหาช่องทางหลบเลี่ยงกฎหมายเพื่อที่จะอาศัยฐานเสียงของพรรคการเมืองหรือนักการเมืองดังกล่าว หรือในทางกลับกัน พรรคการเมืองเองอาจพยายามส่งคนที่สังกัดพรรคการเมืองของตนโดยเป็นการสังกัดในทางข้อเท็จจริงมิใช่ทางกฎหมายเข้าลวงสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้พรรคของตนได้เปรียบในรัฐสภา ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าในทางข้อเท็จจริงนั้นยังมีความเป็นไปได้ที่ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งอาจมีความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองหรือนักการเมืองในทางอื่น ๆ ที่มิได้ต้องห้ามตามกฎหมาย เช่น การเป็นเครือญาติลำดับอื่นๆ หรือมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดเป็นพิเศษกับนักการเมืองที่ไม่ต้องห้ามตามกฎหมายเนื่องจากมิใช่บุพการี คู่สมรส หรือบุตรของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือกรณีเป็นผู้สังกัดพรรคการเมืองในทางข้อเท็จจริงมิใช่ชื่อกฎหมาย เป็นต้น จึงเห็นได้ว่าในทางปฏิบัติแล้ว หลักความเป็นอิสระของวุฒิสภาจากพรรคการเมืองและนักการเมืองนั้น ยังคงไม่เกิดผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงสภาพสังคมวิทยาการเมืองของไทยที่ยังคงอาศัยระบบการอุปถัมภ์ การเล่นพรรคพ้อง และยังคงมีปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงกันแล้ว จะเห็นว่าหลักการดังกล่าวย่อมไม่อาจเกิดผลในทางปฏิบัติได้ตราบดีที่วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภายังคงใช้ระบบการเลือกตั้งโดยตรงโดยประชาชนอยู่<sup>48</sup> โดยจากผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันปรากฏว่า ยังมีสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกตั้งบางส่วนเป็นผู้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับนักการเมือง แสดงให้เห็นว่าหลักการที่ต้องการแยกวุฒิสภาออกจากการเมืองนั้นยังคงไม่ประสบผลสำเร็จในทางปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม หากเปรียบเทียบต่างประเทศแล้วจะพบว่าประเทศต่างๆ

<sup>48</sup> เกียรติภูมิ นิลสุข, “ปัญหาของสถาบันการเมือง: ศึกษารกรณีวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550) , หน้า 217.

เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย ประเทศเยอรมนี ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศไอร์แลนด์ และประเทศญี่ปุ่น มิได้มีการห้ามสมาชิกวุฒิสภามีให้สังกัดพรรคการเมืองแต่อย่างใด แม้บางประเทศจะมีการกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือมีอำนาจในการแต่งตั้งผู้พิพากษาได้ก็ตาม แต่หากเปรียบเทียบกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในประเทศไทยแล้วจะพบว่า โดยอำนาจหน้าที่แล้วประเทศไทยมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกำหนดห้ามมิให้วุฒิสภาสังกัดพรรคการเมืองหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง เพราะนอกจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงได้แล้ว ในส่วนของอำนาจในการแต่งตั้งนั้น วุฒิสภาสามารถแต่งตั้งหรือให้ความเห็นชอบบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งที่สำคัญหลายตำแหน่งด้วยกัน เช่น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระซึ่งเป็นองค์กรตรวจสอบซึ่งต้องอาศัยบุคคลที่มีความเป็นกลางทางการเมืองเพื่อให้เกิดการปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างถูกต้อง โปร่งใสและมีประสิทธิภาพ เช่น การให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น จึงเห็นได้ว่าการที่วุฒิสภาของไทยถูกกำหนดให้เป็นผู้ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งองค์กรตรวจสอบต่างๆ หลายองค์กรด้วยกัน จึงทำให้มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องอาศัยสมาชิกวุฒิสภาที่มีความเป็นกลางทางการเมืองเพื่อให้การทำหน้าที่ดังกล่าวเป็นไปโดยโปร่งใส ประกอบกับลักษณะสังคมการเมืองไทยที่ยังคงอาศัยระบบการอุปถัมภ์ระหว่างพวกพ้อง รวมถึงระดับคุณธรรมจริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ของนักการเมืองไทยบางส่วนยังคงดีด้อยกว่าประเทศอื่นอยู่บ้าง จึงมีการกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาให้มีความห่างไกลจากการเมืองซึ่งต่างจากประเทศอื่นๆ ดังที่กล่าวมาแล้ว อย่างไรก็ตาม จากการทำหน้าที่นักการเมืองไทยบางส่วนยังคงขาดจิตสำนึกโดยการพยายามใช้วิธีการที่ไม่สุจริตเพื่อให้ตนได้เข้ามาดำรงตำแหน่ง ประกอบกับการที่ประชาชนบางส่วนยังคงไม่เข้าใจถึงความสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง จึงทำให้ประเทศไทยยังคงต้องเผชิญกับปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียง และการอาศัยฐานเสียงของนักการเมืองท้องถิ่นมาโดยตลอด ทุกครั้งที่มีการจัดการเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ตาม ซึ่งแสดงให้เห็นว่าความพยายามแยกวุฒิสภาออกจาก

พรรคการเมืองนั้นยังคงไม่ประสบผลสำเร็จตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ เห็นได้จากผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในปี พ.ศ. 2551 ที่ยังคงมีผู้ได้รับการเลือกตั้งบางคนมีความสัมพันธ์กับนักการเมืองของพรรคการเมืองต่างๆ ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวย่อมส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกวุฒิสภาที่อาจขาดความเป็นกลางและอาจถูกแทรกแซงจากพรรคการเมืองอันจะส่งผลเสียต่อระบบการตรวจสอบถ่วงดุลได้

ข. บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 115(5) กรณีคำจำกัดความของ “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง”

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2550 ที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันนั้นมีความพยายามแก้ไขปัญหาที่เคยเกิดขึ้นกับวุฒิสภาที่ได้มาโดยการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) เพื่อให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญต่างๆ ที่ต้องอาศัยความเป็นกลางทางการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่อย่างโปร่งใส จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงโดยกำหนดที่มาของสมาชิกวุฒิสภาเป็นสองประเภท โดยได้มาโดยการเลือกตั้งจำนวนหนึ่งและโดยการสรรหาอีกจำนวนหนึ่ง นอกจากนี้ ยังได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หรือได้รับการเสนอชื่อเพื่อเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา โดยกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่สำคัญประการหนึ่งไว้ว่า “ต้องไม่เป็นบุพการี คู่สมรส หรือบุตรของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง”<sup>49</sup> ซึ่งการกำหนดคุณสมบัติดังกล่าวเพื่อป้องกันมิให้สมาชิกวุฒิสภาถูกครอบงำโดยพรรคการเมืองโดยการส่งพวกพ้องซึ่งเป็นเครือญาติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาเพื่อที่จะเอื้อประโยชน์ให้แก่พรรคการเมืองของตน อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในรายละเอียดแล้วจะพบว่านอกจากบทบัญญัติดังกล่าวจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้แล้ว ยังคงมีข้อบกพร่องบางประการซึ่งอาจส่งผลให้เกิดปัญหาและความวุ่นวายทางการเมืองได้ ดังนี้

(1) การใช้ถ้อยคำและความหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 115(5) ที่กำหนดว่า ผู้มีคุณสมบัติที่จะสมัครรับเลือกตั้งหรือได้รับ

<sup>49</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 115(5)

การเสนอชื่อเพื่อเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภาต้อง “ไม่เป็นบุพการี คู่สมรส หรือบุตรของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” โดยความหมายของคำว่า บุพการี คู่สมรส บุตร ผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยหลักแล้วมีความหมายดังนี้ บุพการี หมายถึง บิดา มารดา ปู่ ย่า ตา ยาย และทวด, คู่สมรส หมายถึง คู่สมรสที่ชอบด้วยกฎหมาย, บุตร หมายถึง บุตรที่ชอบด้วยกฎหมาย และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หมายถึง บุคคลผู้เป็นสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 93 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อย่างไรก็ตาม ส่วนของถ้อยคำที่เป็นปัญหาและจะได้พิจารณาคือคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” นั้นมีความหมายกว้างขวางมากน้อยเพียงไร ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้เคยมีมติเมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม พ.ศ. 2535 ให้ส่งเรื่องให้ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายคณะกรรมการกฤษฎีกา พิจารณาให้ความเห็น และที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายก็ได้วินิจฉัยให้ความเห็นในประเด็นดังกล่าวแล้ว โดยได้ให้ความหมายพอสรุปได้ว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” รวมทั้งถ้อยคำอื่นในลักษณะเดียวกันนั้น หมายถึงผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่อำนาจการบริหารประเทศ หรือควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นถ้อยคำที่มีความหมายกว้างกว่าคำว่า “ข้าราชการการเมือง” โดยรวมถึงบรรดาผู้ที่รับผิดชอบงานด้านการเมืองทั้งหมด ซึ่งงานการเมืองนั้นจะเป็นงานที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย (policy) เพื่อให้ฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่ปฏิบัติงานประจำรับไปบริหาร (administration) ให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนด ดังนั้น “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” จึงหมายถึงคณะรัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภา และผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่มีลักษณะทำนองเดียวกัน โดยนัยดังกล่าว สมาชิกวุฒิสภา ซึ่งหมายความรวมถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจึงมีฐานะเป็น “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ตามความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายด้วย<sup>50</sup> ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2550 ได้นั้น นอกจากจะไม่เป็นบุพการี คู่สมรส บุตรของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ยังจะต้องไม่เป็นบุพการี คู่สมรส บุตร ของสมาชิกวุฒิสภาด้วย หมายความว่า ผู้ที่มีความเกี่ยวพันเป็นญาติกันในลักษณะที่เป็น บุพการี คู่สมรส บุตร จะเป็น

<sup>50</sup> ชรินทร์ ติชานัน, การปฏิรูปวุฒิสภาแบบลิงแก้แห [ออนไลน์], 30 สิงหาคม 2550. แหล่งที่มา <http://www.pub-law.net/Publaw/View.asp?publawIDs=1145>

สมาชิกวุฒิสภาด้วยกันไม่ได้ ซึ่งกรณีเช่นนี้มีนักวิชาการบางท่านเห็นว่าไม่น่าจะถูกต้อง เนื่องจากเป็นการจำกัดสิทธิทางการเมืองของบุคคลจนเกินความจำเป็น และเป็นการใช้ถ้อยคำที่มีความหมายกว้างจนเกินไป เช่น นาย ก เป็นสมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการสรรหา ในระหว่างอายุของวุฒิสภา มีสมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการเลือกตั้งท่านหนึ่งเสียชีวิตลง จึงต้องมีการเลือกตั้งเพื่อทดแทนสมาชิกที่เสียชีวิตไป นาย ข เป็นบิดา ของนาย ก มีความประสงค์ที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา กรณีเช่นนี้ จะเห็นว่า นาย ข เป็นผู้ขาดคุณสมบัติ ตามมาตรา 115(5) เพราะเป็นบุพการีของนาย ก ซึ่งเป็นสมาชิกวุฒิสภาอยู่แล้ว หรืออีกกรณีหนึ่ง เช่น นายรัก เป็นบุตรของ นายชาติ เมื่อได้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา นายรัก มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์ จึงได้ลงสมัครรับเลือกตั้งในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์ นายชาติ มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตจังหวัดพัทลุง จึงได้ลงสมัครรับเลือกตั้งในเขตจังหวัดพัทลุง ผลการเลือกตั้งปรากฏว่าทั้งนายรัก และนายชาติ ต่างก็ได้รับคะแนนเลือกตั้งสูงสุดในเขตจังหวัดนั้นๆ ปัญหาที่ตามมาก็คือ ทั้งนายรักและนายชาติ จะเป็นสมาชิกวุฒิสภาพร้อมกันไม่ได้ แม้ว่าทั้งสองคนจะเป็นผู้ทรงคุณวุฒิผู้มีความรู้ความสามารถที่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชนในจังหวัดของตนและต้องการทำประโยชน์ให้แก่บ้านเมืองก็ตาม เพราะจะทำให้ผู้ใดผู้หนึ่งเป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 115(5) ทันที<sup>51</sup> จากตัวอย่างดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นถึงปัญหาจากการใช้ถ้อยคำและความหมายของคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ตามมาตรา 115(5) ซึ่งมีความหมายกว้างรวมไปถึงสมาชิกวุฒิสภาเองด้วย ซึ่งถือเป็นการกำหนดคุณสมบัติลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภาที่ก่อให้เกิดการจำกัดสิทธิทางการเมืองของบุคคลโดยไม่จำเป็นและขาดเหตุผลรองรับที่เพียงพอ เนื่องจากเหตุผลหรือเจตนารมณ์ของการกำหนดบทบัญญัติตามมาตราดังกล่าวก็ด้วยความต้องการกำหนดคุณสมบัติของวุฒิสภาให้ห่างไกลจากการเมือง กล่าวคือ มิให้มีความสัมพันธ์ทางเครือญาติใกล้ชิดกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อป้องกันมิให้เกิดการแทรกแซงโดยพรรคการเมืองซึ่งจะส่งผลต่อการใช้อำนาจในการแต่งตั้งหรือถอดถอนของวุฒิสภาได้ ดังนั้น หากพิจารณาจากเจตนารมณ์เพื่อให้ปลอดจากการแทรกแซงทางการเมืองดังกล่าวแล้ว จึงควรกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาให้ห่างไกลจากฝ่ายการเมือง เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรี หรือผู้ดำรงตำแหน่งทาง

<sup>51</sup> เรื่องเดียวกัน.

การเมืองอื่น ๆ ที่อาจก่อให้เกิดการเอื้อประโยชน์ทางการเมืองโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาได้เท่า นั้น ซึ่งในกรณีของการมีความสัมพันธ์ทางเครือญาติของสมาชิกวุฒิสภาด้วยกันเอง เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาแล้วก็ได้มีลักษณะของการที่จะอาศัยประโยชน์ของการเป็นเครือญาติในการเอื้อประโยชน์ให้แก่สมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นเครือญาติกันเองได้แต่อย่างใด ดังนั้น การกำหนดให้ใช้คำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ซึ่งมีความหมายรวมถึงสมาชิกวุฒิสภาเองด้วย จึงขาดเหตุผลที่เพียงพอและเป็นการจำกัดสิทธิทางการเมืองเกินกว่าที่จำเป็น

(2) บทบัญญัติมาตรา 115(5) เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นสมาชิกวุฒิสภาว่าจะต้องไม่เป็นบุพการี คู่สมรส หรือบุตรของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งหมายความว่า หากข้อเท็จจริงปรากฏขึ้นมาเมื่อใดว่าสมาชิกวุฒิสภาเป็นบุคคลต้องห้ามตาม มาตรา 115(5) สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภานั้นก็จะต้องสิ้นสุดลง ไม่ว่าข้อเท็จจริงนั้นจะเกิดขึ้นภายหลังจากที่สมาชิกวุฒิสภานั้นได้ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกวุฒิสภาแล้วก็ตาม เช่น นาย ก เป็นสมาชิกวุฒิสภา นางสาว ข เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในระหว่างอายุของสภา บุคคลทั้งสองเกิดชอบพอกันเนื่องจากได้ทำงานใกล้ชิดกัน และตกลงที่จะทำการสมรสกัน ในกรณีเช่นนี้ นาย ก ซึ่งเป็นสมาชิกวุฒิสภาอยู่ก็จะต้องพ้นสมาชิกภาพ ตามมาตรา 119 เพราะเป็นคู่สมรสของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร<sup>52</sup> ดังนั้น จากตัวอย่างแสดงให้เห็นว่าแม้บทบัญญัติดังกล่าวจะตอบสนองต่อเจตนารมณ์ของการป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้ามาก้าวล่วงหรือแทรกแซงการทำงานของวุฒิสภาได้ แต่ก็ยังคงมีนักวิชาการบางท่านให้ความเห็นในเชิงสังคมวิทยาว่าเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อธรรมชาติของมนุษย์ และขัดต่อความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ในสังคม

(3) บทบัญญัติมาตรา 115(5) เป็นบทบัญญัติที่ไม่มีความสมเหตุสมผล เนื่องจากกำหนดห้ามไม่ให้สมาชิกวุฒิสภา เป็นบุพการี คู่สมรส หรือบุตรกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ในบทบัญญัติที่ว่าด้วยสภาผู้แทนราษฎรกลับไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่าห้ามเป็นเป็นบุพการี คู่สมรส หรือบุตรกับสมาชิกวุฒิสภา ดังนั้น ผู้ที่จะสมัครรับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงไม่ต้องคำนึงถึงว่าจะเป็นเป็นบุพการี คู่สมรส

<sup>52</sup> เรื่องเดียวกัน.



หรือบุตรของสมาชิกวุฒิสภาหรือไม่ เพราะแม้จะเป็นเป็นบุพการี คู่สมรส หรือบุตรกับสมาชิกวุฒิสภาก็สามารถสมัครได้ และเมื่อผลการเลือกตั้งปรากฏว่าเป็นผู้ได้รับคะแนนสูงสุดก็จะได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ผลกระทบที่ตามมาคือ สมาชิกวุฒิสภาก็ต้องพ้นจากสมาชิกภาพไป แม้ว่าตนจะได้เป็นสมาชิกวุฒิสภามาก่อนที่ญาติจะได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม เช่น นาย ก เป็นสมาชิกวุฒิสภา และเป็นปู่ของนาย ข ต่อมาได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และนาย ข ก็ลงสมัครรับเลือกตั้งและได้รับคะแนนสูงสุดจึงได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีเช่นนี้ นาย ก ก็จะต้องพ้นสมาชิกภาพวุฒิสภา เนื่องจากเป็นบุพการีของนาย ข แม้ว่านาย ก จะเข้าดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาก่อนที่นาย ข จะได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม แต่ในทางตรงกันข้าม หากนาย ข เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ก่อนแล้ว นาย ก ผู้เป็นปู่ของนาย ข นั้น กลับไม่มีสิทธิที่จะสมัครรับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ จากตัวอย่างดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความไม่สมดุลระหว่างบทบัญญัติที่กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภากับบทบัญญัติที่กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นการไม่สมควรเนื่องจากเสมือนเป็นการแสดงว่าสมาชิกวุฒิสภามีสถานะที่ด้อยกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ยิ่งไปกว่านั้น หากเป็นกรณีที่สมาชิกวุฒิสภานั้นมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนแล้วย่อมขัดต่อหลักความเสมอภาคของประชาชนอย่างยิ่งเพราะเป็นการทำให้บุคคลที่ประชาชนได้เลือกตัวแทนมาทำหน้าที่สมาชิกวุฒิสภา ต้องพ้นจากตำแหน่งไปเพราะประชาชนอีกกลุ่มหนึ่งได้เลือกอีกบุคคลหนึ่งเป็นตัวแทนของตนเพื่อทำหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร<sup>53</sup>

นอกจากนั้นยังมีกรณีที่เกิดขึ้นแล้ว คือ กรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติเอกฉันท์ให้ส่งเรื่องไปให้ประธานวุฒิสภาดำเนินการกรณีสมาชิกภาพของ นาย อธิพิล เรื่องวรบุรณ สมาชิกวุฒิสภาจากการสรรหา มีเหตุสิ้นสุดลง เนื่องจากเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2552 คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศรับรองผลการเลือกตั้งให้ นายยุทธนา เรื่องวรบุรณ ซึ่งเป็นบุตรชายของ นายอธิพิล เรื่องวรบุรณ เป็นนายกเทศมนตรีตำบลศรีสงคราม อำเภอศรีสงคราม จังหวัดนครพนม จึงมีผลทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาของนายอธิพิล เรื่องวรบุรณ สมาชิกวุฒิสภา สิ้นสุดลงตามมาตรา 115 (5) ประกอบมาตรา 119 (4) ของรัฐธรรมนูญแห่ง

<sup>53</sup> เรื่องเดียวกัน.

ราชอาณาจักรไทย เนื่องจากนายอิทธิพล เรืองวรรณ เป็นบุพการี ของนายยุทธนา เรืองวรรณซึ่งเป็นนายกเทศมนตรีตำบลศรีสงคราม อำเภอศรีสงคราม จังหวัดนครพนม และถือได้ว่าเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งจากกรณีดังกล่าวเห็นว่าสมาชิกภาพของนายอิทธิพล เรืองวรรณ ซึ่งเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหา นั้นต้องสิ้นสุดลง เมื่อบุตรชายของตนได้เข้าดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี ทั้งที่ตนได้เข้าดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกวุฒิสภามาก่อนที่บุตรชายจะได้รับตำแหน่งดังกล่าว แสดงถึงความไม่สมคูลของบทบัญญัติดังกล่าวเช่นกัน

กล่าวโดยสรุปจากปัญหาหลายประการของบทบัญญัติมาตรา 115(5) ดังที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าบทบัญญัตินี้ แม้จะแก้ปัญหาไม่ให้สมาชิกวุฒิสภาที่มีความเกี่ยวพันเป็นบุพการี คู่สมรส หรือบุตร ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังที่เคยเกิดขึ้นกับวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้ แต่ความไม่ชัดเจนและไม่สมคูลของบทบัญญัตินี้ย่อมก่อให้เกิดความสับสนและเกิดปัญหาทางปฏิบัติในภายหลังได้ อีกทั้งหากพิจารณาโดยละเอียดแล้วจะพบว่าบทบัญญัตินี้แก้ปัญหาการแทรกแซงทางการเมืองได้เพียงบางส่วนเท่านั้น เนื่องจากการต้องห้ามตามมาตราดังกล่าวถูกจำกัดเฉพาะความสัมพันธ์ทางเครือญาติใกล้ชิด ได้แก่ บุพการี คู่สมรส และบุตรที่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น มิได้รวมถึงความสัมพันธ์ทางข้อเท็จจริง หรือความสัมพันธ์ที่มีใช้เครือญาติแต่อย่างใด จึงส่งผลให้พรรคการเมืองที่ต้องการแทรกแซงการทำงานของวุฒิสภาสามารถหลีกเลี่ยงกฎหมายโดยอาศัยความสัมพันธ์ในทางข้อเท็จจริงกับวุฒิสภาบางคนได้ ซึ่งปัญหาดังกล่าวถือเป็นปัญหาที่แก้ไขได้ยากภายใต้สภาพสังคมวิทยาการเมืองของไทยที่นักการเมืองบางคนยังคงขาดจิตสำนึกของการเป็นนักการเมืองที่โปร่งใสภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ต้องคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง ดังนั้น ไม่ว่าจะมีการกำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภาไว้อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้ว ภายใต้ลักษณะสังคมวิทยาการเมืองของไทย ย่อมไม่สามารถแก้ปัญหาการแทรกแซงดังกล่าวได้ ซึ่งนอกจากการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ ยังเป็นการจำกัดสิทธิทางการเมืองเกินกว่าที่จำเป็นด้วย

### 5.1.2.3 ปัญหาการแบ่งเขตเลือกตั้งโดยใช้จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งจังหวัดละหนึ่งคน

วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันแบ่งเป็นสองส่วน คือ โดยการเลือกตั้งและการสรรหา โดยในส่วนของ การได้มาโดยการเลือกตั้งนั้น เห็นได้ว่าประเทศไทยได้เคยจัดให้มีการเลือกตั้งโดยตรงมาแล้วภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับ (พ.ศ. 2540) ซึ่งได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยประชาชนโดยตรงจำนวน 200 คน ซึ่งใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และคำนวณจำนวนสมาชิกวุฒิสภาในแต่ละจังหวัดให้มี โดยอาศัยจำนวนราษฎรในแต่ละจังหวัดเป็นเกณฑ์ ดังนั้น จำนวนของสมาชิกวุฒิสภาที่อาจมีได้ในแต่ละจังหวัดจึงขึ้นกับสัดส่วนจำนวนประชากรของแต่ละจังหวัด อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์การคำนวณจำนวนสมาชิกวุฒิสภาให้สอดคล้องกับจำนวนประชากรดังกล่าวมิได้ถูกนำมาใช้กับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในแต่ละจังหวัด ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งและกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาจังหวัดละหนึ่งคนเท่ากันทุกจังหวัด<sup>54</sup> ดังนั้น จึงมีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งได้ทั้งหมด 76 คน ตามจำนวนจังหวัด อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาอาศัยเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง จังหวัดละ 1 คนนั้น ก่อให้เกิดปัญหาในการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ ดังนี้

#### ก. ความไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการมีวุฒิสภาของไทย

แต่เดิมตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับรับฟังความคิดเห็นได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาที่มีมาจากการแต่งตั้งทั้งหมดเพื่อให้ได้สมาชิกที่ปลอดจากการเมืองและเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความสามารถและมีความหลากหลายจากแต่ละภาคส่วน เพื่อทำหน้าที่เป็นสภาถ่วงดุลและแต่งตั้งถอดถอน แต่ภายหลังมีกระแสต่อต้านเนื่องจากการได้มาโดยการแต่งตั้งขัดแย้งกับหลักการของระบอบประชาธิปไตย แต่หากกำหนดให้อาศัยการได้มาโดยการเลือกตั้งทั้งหมดดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) แล้ว ความเป็นกลางและความเป็นอิสระของวุฒิสภาคงเกิดขึ้นได้ยากดังเช่นที่เคยเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาแล้ว ในท้ายที่สุดจึงมีการเปลี่ยนแปลงเป็นการได้มาโดยรูปแบบผสมระหว่างการเลือกตั้งและสรรหาดังที่ปรากฏในปัจจุบัน

<sup>54</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 112

โดยในส่วนของวุฒิสภาที่อาศัยการได้มาโดยการเลือกตั้งนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้ใช้จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งจังหวัดละหนึ่งคนเท่ากันทุกจังหวัด โดยกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้ให้เหตุผลของการกำหนดเช่นนั้นว่าสภาผู้แทนราษฎรนั้นอยู่ในฐานะตัวแทนของประชาชนจากการเลือกตั้งซึ่งคำนวณตามสัดส่วนประชากรอยู่แล้ว การมีวุฒิสภาจึงมิได้ต้องการให้เป็นตัวแทนประชาชนในพื้นที่เช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร หากแต่ให้ถือเป็นการเลือกตั้งผู้ทรงคุณวุฒิของแต่ละจังหวัดจังหวัดละหนึ่งคน อย่างไรก็ตาม จากเหตุผลของกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญที่ไม่ต้องการให้ฐานที่มาของสมาชิกวุฒิสภาซ้ำซ้อนกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวยังขาดเหตุผลที่เพียงพอในการรองรับว่าเพราะเหตุใดจึงกำหนดให้ใช้จังหวัดเป็นเขตการเลือกตั้งจังหวัดละหนึ่งคนเท่ากันซึ่งหากพิจารณาเปรียบเทียบกับรูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศที่เป็นสหพันธรัฐ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลีย ที่มีการกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นตัวแทนจากแต่ละรัฐ โดยแต่ละรัฐมีจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่เท่ากันโดยไม่คำนึงถึงจำนวนประชากร เนื่องจากจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละรัฐไม่เท่ากันขึ้นกับจำนวนประชากรอยู่แล้ว ดังนั้น จึงต้องกำหนดให้แต่ละรัฐมีจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่เท่ากันเพื่อเป็นตัวแทนแต่ละรัฐและแสดงถึงความเสมอภาคเท่าเทียมกันของทุกรัฐ ดังนั้น เหตุผลดังกล่าวจึงเป็นเหตุผลเฉพาะตัวของทั้งสองประเทศที่ต้องการสร้างความเสมอภาคของแต่ละรัฐที่มารวมตัวกันซึ่งแตกต่างกับรูปแบบการปกครองของไทยซึ่งเป็นรัฐเดี่ยว เนื่องจากเหตุผลของการมีวุฒิสภาของไทยมิได้มีความจำเป็นในการแสดงถึงความเท่าเทียมกันของแต่ละจังหวัด หากแต่มีเพื่อให้ผู้ทรงคุณวุฒิผู้มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติเพื่อเป็น “สภาที่เล็ง” หรือ “สภาถ่วงดุล” ให้กับสภาผู้แทนราษฎร และทำหน้าที่แต่งตั้งถอดถอน เพื่อตรวจสอบการทำหน้าที่ของข้าราชการระดับสูงและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งจากตัวอย่างในกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นจังหวัดที่มีจำนวนประชากรมากและมีผู้ทรงคุณวุฒิผู้มีความรู้และประสบการณ์มาก แต่จากการกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาจากการเลือกตั้งได้เพียงหนึ่งคนทำให้ผู้ทรงคุณวุฒิผู้มีความสามารถคนอื่น ๆ ต้องเสียโอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วมในการทำหน้าที่ในฐานะสมาชิกวุฒิสภา อีกทั้งยังทำให้ผู้ที่สนใจจะสมัครรับเลือกตั้งในหลายจังหวัด โดยเฉพาะจังหวัดใหญ่ที่มีประชากรมาก ไม่กล้าตัดสินใจลงสมัครรับเลือกตั้งเพราะเห็นว่าเขตพื้นที่กว้างใหญ่ หาเสียงได้ทั่วถึงยาก ทำให้โอกาสที่จะได้รับเลือกตั้งมีน้อย เห็นได้จากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเมื่อวันที่ 2

มีนาคม พ.ศ. 2551 มีผู้สมัครรับเลือกตั้งทั่วประเทศเพียง 505 คน ขณะที่การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเมื่อวันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2543 มีผู้สมัคร 1,532 คน และเมื่อวันที่ 19 เมษายน พ.ศ. 2549 มีผู้สมัคร 1,477 คน<sup>55</sup> ดังนั้น เห็นได้ว่าการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาอาศัยการได้มาโดยการเลือกตั้งโดยให้แต่ละจังหวัดมีสมาชิกวุฒิสภาได้เพียงจังหวัดละหนึ่งคนเท่ากันทุกจังหวัดไม่ว่าจังหวัดนั้นจะมีจำนวนประชากรมากน้อยเพียงใดหรือบางจังหวัด เช่น กรุงเทพมหานคร อาจมีผู้ทรงคุณวุฒิและผู้มีความสามารถที่เหมาะสมแก่การเป็นสมาชิกวุฒิสภามากกว่าจังหวัดอื่นนั้นขาดเหตุผลรองรับที่เพียงพอและไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการมีสมาชิกวุฒิสภาของไทยที่ต้องการให้วุฒิสภาเป็นสภาที่ประกอบไปด้วยผู้มีความรู้ความสามารถและเป็นผู้ทรงคุณวุฒิของประเทศ อีกทั้งยังก่อให้เกิดปัญหาตามมาอีกหลายประการซึ่งจะได้กล่าวในข้อต่อไป

#### ข. ความเหมาะสมของสัดส่วนจำนวนประชากรต่อจำนวนสมาชิกวุฒิสภา

การกำหนดให้การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาอาศัยเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง จังหวัดละ 1 คนนั้น นอกจากจะไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการมีวุฒิสภาของไทย ดังที่กล่าวมาแล้ว ยังก่อให้เกิดปัญหาที่เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ถึงความเหมาะสมของสัดส่วนจำนวนประชากรซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยต่อจำนวนสมาชิกวุฒิสภาว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ เนื่องจากแต่ละจังหวัด มีจำนวนประชากรไม่เท่ากัน แต่มีสมาชิกวุฒิสภาได้เพียง 1 คน เท่ากันทุกจังหวัด ทั้งที่ในบางจังหวัด เช่น กรุงเทพมหานครมีประชากรประมาณ 6 ล้านคน ตามรัฐธรรมนูญฉบับ (พ.ศ. 2540) เคยมีสมาชิกวุฒิสภาได้จำนวน 18 คน แต่ตามรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2550 มีสมาชิกวุฒิสภาได้เพียง 1 คน ขณะที่จังหวัดระนองมีราษฎรประมาณ 1.5 แสนคน ก็มีสมาชิกวุฒิสภาได้ 1 คนเท่ากัน หรือกรณีที่กรุงเทพมหานครมีผู้ทรงคุณวุฒิลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นจำนวนถึง 35 คน ซึ่งสุดท้ายจะได้รับเลือกเพียงคนเดียว แตกต่างกับจังหวัดพังงาซึ่งมีผู้ลงสมัครเพียง 1 คน<sup>56</sup> จึงไม่มีการแข่งขันเลย โดยในกรณีนี้ หากเปรียบเทียบกับต่างประเทศที่อาศัยวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยการเลือกตั้งดังที่ได้ศึกษาในบทที่ 3 มาแล้ว จะเห็นได้ว่านอกจาก

<sup>55</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>56</sup> สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, **สรุปข้อมูลสถิติการใช้สิทธิเลือกตั้ง ส.ว.**

ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลีย ซึ่งกำหนดให้มีวุฒิสภาเป็นตัวแทนจากแต่ละรัฐเป็นจำนวนเท่ากันทุกรัฐ เพื่อแสดงถึงความเท่าเทียมกันของแต่ละรัฐแล้ว ประเทศอื่นๆซึ่งเป็นรัฐเดี่ยว เช่นเดียวกับประเทศไทย เช่น ประเทศฝรั่งเศสและประเทศญี่ปุ่น ซึ่งต่างก็อาศัยวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยการเลือกตั้ง ก็ล้วนแต่กำหนดให้คำนวณจำนวนสมาชิกวุฒิสภาของแต่ละเขตขึ้นกับจำนวนประชากรในเขตนั้นๆทั้งสิ้น กล่าวคือ ประเทศฝรั่งเศส อาศัยวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยการเลือกตั้งโดยอ้อม โดยกำหนดให้ใช้จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเพื่อเป็นตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยคำนวณจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่พึงมีในแต่ละจังหวัดตามจำนวนประชากรในจังหวัดนั้นๆ และในส่วนของประเทศญี่ปุ่น ที่กำหนดให้อาศัยวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยการเลือกตั้งโดยตรง ก็กำหนดให้การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตคำนวณจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่พึงมีในแต่ละเขตการปกครองตามจำนวนประชากรในแต่ละเขตเช่นกัน ส่วนประเทศเยอรมนีที่สภาแห่งรัฐได้มาโดยการแต่งตั้งก็กำหนดให้แต่ละรัฐมีตัวแทนได้ไม่เท่ากันขึ้นกับจำนวนประชากร ซึ่งลักษณะดังกล่าวแสดงถึงความเท่าเทียมกันของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ต่างจากประเทศไทยที่ได้คำนวณจำนวนสมาชิกวุฒิสภาตามสัดส่วนจำนวนประชากร ซึ่งนอกจากจะก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมและไม่เป็นธรรมกับประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย โดยเฉพาะในจังหวัดที่มีประชากรมากแล้ว ยังส่งผลให้ผู้ทรงคุณวุฒิบางส่วนในจังหวัดที่มีประชากรมากต้องเสียโอกาสในการเข้ามาทำหน้าที่เป็นสมาชิกวุฒิสภาด้วย

#### ค. การจัดตั้งคะแนนเสียงเลือกตั้งและการอาศัยฐานเสียงของนักการเมือง

การอาศัยจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งโดยกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาได้จังหวัดละหนึ่งคนนั้นทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสามารถคำนวณได้ง่ายว่าจะต้องมีคะแนนจัดตั้งเท่าไรจึงจะได้รับเลือกตั้ง จึงเป็นการส่งเสริมให้ผู้สมัครพยายามจัดตั้งฐานเสียงขึ้นโดยคำนวณว่าในจังหวัดนั้นๆตนจะต้องได้รับคะแนนเสียงจำนวนเท่าใดจึงจะชนะการเลือกตั้ง ยิ่งไปกว่านั้นผู้สมัครบางรายอาจพยายามอาศัยฐานเสียงของนักการเมืองที่มีอยู่แล้วในเขตเลือกตั้งของตนเพื่อให้ชนะการเลือกตั้ง เช่น ฐานเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด หรือสมาชิกสภาจังหวัด เป็นต้น ซึ่งลักษณะดังกล่าวนอกจากจะทำให้เกิดปัญหาการซื้อเสียงซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นทุกครั้งที่มีการเลือกตั้งในประเทศไทยแล้ว การที่วุฒิสภามีได้ปลอดจากการเมืองอย่างแท้จริงยังส่งผลเสียอย่างมากต่อการปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากวุฒิสภามีอำนาจในการ

แต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงด้วย โดยหากพิจารณาถึงสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้น เห็นได้ว่ายังคงมีสมาชิกวุฒิสภาบางส่วนไม่ปลอดจากการเมืองอย่างแท้จริง<sup>57</sup> ดังนั้น หากสมาชิกวุฒิสภาไม่มีความเป็นกลางทางการเมืองแล้วอาจส่งผลทำให้มีการแต่งตั้งบุคคลที่ไม่เป็นกลางทางการเมืองเข้ามาดำรงตำแหน่งต่างๆ โดยเฉพาะตำแหน่งสำคัญในองค์กรอิสระหรือองค์กรตรวจสอบ และยังส่งผลต่อการใช้อำนาจในการถอดถอนที่ไม่เป็นธรรมหรือมีการเอื้อประโยชน์แก่พวกพ้องด้วย

ง. ความเป็นอิสระของสมาชิกวุฒิสภาจากประชาชนในเขตพื้นที่เลือกตั้ง

หลักการที่ต้องการให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นอิสระจากประชาชนในเขตพื้นที่เลือกตั้ง เห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 117 ที่กำหนดว่าสมาชิกวุฒิสภาจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินหนึ่งวาระไม่ได้ เป็นหลักการเดียวกันกับที่เคยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) เนื่องจากมีการเพิ่มอำนาจในการเป็นสภาพตรวจสอบให้แก่วุฒิสภา ซึ่งศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้ชี้แจงเหตุผลต่อที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ไว้ว่า เนื่องจากไม่ต้องการให้สมาชิกวุฒิสภาต้องทำการรักษาฐานคะแนนของตนในจังหวัดต่างๆ ซึ่งจะทำให้ประชาชนคาดหวังประโยชน์ต่างๆ จากสมาชิกวุฒิสภาในลักษณะเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันจะทำให้สมาชิกวุฒิสภาเสียความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ในการตรวจสอบ อย่างไรก็ตาม จากผลการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) นั้น ในทางปฏิบัติ สมาชิกวุฒิสภายังคงมีความสัมพันธ์กับประชาชนในพื้นที่เลือกตั้งในลักษณะที่คล้ายกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นเพราะความไม่เข้าใจของประชาชนในบทบาทหน้าที่ของวุฒิสภาหรือเพราะการที่สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่างก็เป็นผู้แทนของประชาชนในเขตพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่ดี ย่อมทำให้ในท้ายที่สุดความประสงค์ที่จะทำให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นอิสระจากประชาชนในเขตเลือกตั้งเพื่อ

<sup>57</sup> สัมภาษณ์ นิคม ไวยรัชพานิช, รองประธานวุฒิสภาคนที่ 1, 16 สิงหาคม 2553.

และ ดิเรก ถึงฝั่ง, สมาชิกวุฒิสภา, 18 สิงหาคม 2553.

รักษาความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่อาจเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ<sup>58</sup> ซึ่งเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาส่วนหนึ่งที่มีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนโดยใช้จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งอันเป็นการอิงพื้นที่ทางภูมิศาสตร์อยู่ จึงทำให้ยังคงเป็นปัญหาในส่วนของสมาชิกวุฒิสภาที่มีที่มาจากจากการเลือกตั้งว่าอาจมิได้มีความเป็นอิสระจากประชาชนในเขตพื้นที่เลือกตั้งอย่างแท้จริงเช่นเดียวกับที่เคยเกิดขึ้นกับสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มาแล้ว ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระในการใช้อำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนได้

นอกจากปัญหาต่างๆจากการกำหนดให้การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาอาศัยเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง จังหวัดละ 1 คน ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น หากพิจารณาจากผลการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2551 จะพบว่ายังมีข้อบกพร่องในทางปฏิบัติ<sup>59</sup> กล่าวคือ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ทำประชาสัมพันธ์การเลือกตั้งในระยะเวลาอันสั้นเกินไป ทำให้ประชาชนไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเพียงร้อยละ 55.6 ซึ่งนับว่าน้อยกว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น จึงเป็นปัญหาอันจะต้องทำการพิจารณาแก้ไขในเรื่องการประชาสัมพันธ์การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาให้มากขึ้น

#### 5.1.2.4 ปัญหาของการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดเป็นครั้งแรกให้วุฒิสภาอาศัยวิธีการได้มาในรูปแบบผสมโดยส่วนหนึ่งได้มาโดยการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งในส่วนของหลักการและรายละเอียดในกระบวนการต่างๆในทางปฏิบัติยังคงเกิดปัญหาหลายประการ ดังต่อไปนี้

##### ก. ความชอบด้วยระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทน

จากทฤษฎีสัญญาประชาคมและทฤษฎีเกี่ยวกับการเป็นผู้แทนประชาชน ดังได้กล่าวในบทที่ 2 นั้น เมื่อพิจารณาแล้วทำให้พบว่าไม่ว่าจะเป็นระบอบ

<sup>58</sup> เกียรติภูมิ นิลสุข, “ปัญหาของสถาบันการเมือง:ศึกษารณวิวุฒิสภาที่มาจากกาเลือกตั้งโดยตรงของไทย,” หน้า 218.

<sup>59</sup> มนตรี รูปสุวรรณ, บทวิเคราะห์ทางวิชาการเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 เล่ม 2, (โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2551), หน้า 35.



ประชาธิปไตยโดยตรงหรือโดยอ้อม(ประชาธิปไตยโดยผู้แทน) โดยพื้นฐานแล้วกฎหมายที่จะนำมาใช้กับประชาชนตามหลักประชาธิปไตยนั้น ย่อมต้องมีที่มาจากเจตนารมณ์ของปวงชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ไม่ว่าจะโดยตรง คือ การผ่านการทำประชามติโดยประชาชน หรือโดยอ้อมโดยอาศัยมติของผู้แทนของประชาชนที่มาจาก การเลือกตั้งโดยประชาชน ดังนั้น ตามหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยแล้ว ผู้ที่จะเข้ามาเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นอำนาจในการบัญญัติกฎหมายแทนประชาชนได้นั้นจะต้องมีที่มาจากที่ที่สอดคล้องกับหลักการดังกล่าวตามระบอบประชาธิปไตยด้วย ซึ่งเมื่อได้พิจารณาในส่วนของประเทศไทยแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับตั้งแต่อดีตจนถึงฉบับปัจจุบัน แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าใช้ระบอบประชาธิปไตยโดยอ้อมหรือโดยผู้แทน โดยในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติรับรองการใช้อำนาจอธิปไตยของปวงชนไว้ในมาตรา 3 ดังนั้น ผู้ที่จะเข้ามาใช้อำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นหนึ่งในอำนาจอธิปไตยแทนประชาชนได้นั้น จะต้องเป็นผู้แทนที่ได้รับมอบอำนาจจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย โดยการเลือกตั้งโดยประชาชนนั่นเอง โดยประเทศไทยนั้นมีรัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้กำหนดให้มี 2 สภา ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยให้สมาชิกของทั้งสองสภาได้มาโดยการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน จึงสอดคล้องกับหลักการดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แล้ว แม้ว่าจะมีบทบัญญัติรับรองว่า “สมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นตัวแทนปวงชนชาวไทย”<sup>60</sup> แต่กลับมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับหลักการเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย โดยการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาส่วนหนึ่งจำนวน 74 คน ได้มาโดยการ “สรรหา” โดยคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยโดยผู้แทนและสวนทางกับการพัฒนาประชาธิปไตยตามหลักการสากล ที่มุ่งเน้นและให้ความสำคัญกับสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งนอกจากมิได้อาศัยวิธีการได้มาโดยการเลือกตั้งแล้ว องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา ก็มีได้แสดงถึงความเป็นตัวแทนของประชาชน คือ มิได้มีความเกี่ยวข้องหรือมีความยึดโยงใดๆกับประชาชนเลย จึงมีปัญหว่าการกำหนดให้ดุลพินิจของบุคคลเพียง 7 คน ที่มีได้มีความยึดโยงกับ

<sup>60</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 122

ประชาชน อยู่เหนือดุลพินิจของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยนั้นมีความชอบธรรมมากน้อยเพียงใด อีกทั้งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 130 วรรค 2 กำหนดว่า มติในการสรรหาต้องมีคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการสรรหาเท่าที่มีอยู่ จึงหมายความว่า ผู้ที่จะได้รับการสรรหาเป็น สมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย สามารถเป็นผู้แทนประชาชนได้ แม้จะได้รับคะแนนเสียงเพียง 4 เสียงจาก 7 เสียงก็ตาม และเมื่อได้รับการคัดเลือกแล้ว สมาชิกวุฒิสภาประเภทนี้ก็มีอำนาจหน้าที่เท่าเทียมกับสมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการเลือกตั้งโดยประชาชน จึงมีนักวิชาการตั้งข้อสังเกตว่า สมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการสรรหานั้น เป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยอย่างไร<sup>61</sup> นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังได้เพิ่มอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาในส่วนของการร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ด้วย<sup>62</sup> จึงเป็นกรณีที่มีการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอร่างกฎหมายที่ใช้บังคับกับประชาชนทั้งประเทศได้โดยตรง ทั้งที่ในส่วนของสมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการสรรหานั้น มิได้มีที่มาที่ชอบด้วยระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนในอันที่จะเข้ามาใช้อำนาจนิติบัญญัติแทนประชาชนได้ โดยหากเปรียบเทียบกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในประเทศอื่นๆแล้ว การเลือกตั้งโดยอ้อมในประเทศฝรั่งเศส แม้ว่าประชาชนทั่วไปจะมีได้ใช้สิทธิของตนโดยตรงดังเช่นการเลือกตั้งโดยตรงในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศญี่ปุ่นก็ตาม แต่ก็ยังคงมีจุดเชื่อมโยงกับประชาชนเสมือนประชาชนมอบอำนาจให้ผู้แทนของตนทำการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาแทนตนอีกชั้นหนึ่ง นอกจากนี้ ในประเทศไอร์แลนด์ที่สมาชิกวุฒิสภาบางส่วนได้มาโดยการเลือกตั้งโดยอ้อม แต่ยังคงมีบางส่วนได้มาโดยการแต่งตั้ง ซึ่งแม้จะขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจและหลักความชอบธรรมตามระบอบประชาธิปไตยอยู่บ้าง แต่ก็เป็นการแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรีซึ่งยังถือได้ว่าเป็นผู้แทนประชาชนที่ผ่านการเลือกตั้งมาแล้ว อีกทั้งวุฒิสภาของประเทศไอร์แลนด์ก็มีเพียงอำนาจในทางนิติบัญญัติเพียงอย่างเดียวเท่านั้น มิได้มีอำนาจในการ

<sup>61</sup> ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, การสรรหาวุฒิสมาชิก: วิธีคิดแบบอำมาตยาธิปไตย [ออนไลน์], 19 มกราคม 2553. แหล่งที่มา <http://www.oknation.net/blog/print.php?id=229955>

<sup>62</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 139

ตรวจสอบโดยการแต่งตั้งและถอดถอนดังเช่นในประเทศไทย ส่วนสภาแห่งรัฐของประเทศเยอรมนี แม้จะได้มาโดยการแต่งตั้ง แต่ก็เป็นการแต่งตั้งโดยรัฐบาลของรัฐต่างๆซึ่งมีความยึดโยงกับประชาชนในรัฐ อีกทั้งผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งยังต้องมีคุณสมบัติเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในรัฐบาลของแต่ละรัฐด้วย ส่วนประเทศอังกฤษนั้น เมื่อพิจารณาในรายละเอียดแล้วจะพบว่าข้อกำหนดให้สมาชิกสภาขุนนางได้มาโดยการแต่งตั้งหรือโดยตำแหน่งนั้น เป็นความจำเป็นทางวิวัฒนาการและประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองโดยเฉพาะของประเทศอังกฤษซึ่งพัฒนาแบบค่อยเป็นค่อยไป จากการประชุมของกลุ่มขุนนาง พระ อัครวิญ และสามัญชน จนนำไปสู่การแยกประชุมออกเป็นสองกลุ่มซึ่งเป็นที่มาของระบบสองสภาในปัจจุบัน ดังนั้น การที่ประเทศอังกฤษมีสภาขุนนางที่มีสมาชิกที่มีได้มาจากการเลือกตั้งนั้นจึงเป็นไปได้โดยความจำเป็นทางประวัติศาสตร์ของอังกฤษเอง มิได้อาศัยเหตุผลทางทฤษฎีแต่อย่างใด ด้วยเหตุดังกล่าว ปัจจุบันประเทศอังกฤษได้พยายามปฏิรูปสภาขุนนางเพื่อลดจำนวนและทอนอำนาจของสมาชิกสภาขุนนางลง เนื่องจากขัดต่อหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและขัดต่อหลักความเสมอภาคเพราะสภาขุนนางถือเป็นรากเหง้าของที่เป็นรูปธรรมของระบบศักดินา โดยมีแนวคิดในการพัฒนาสภาขุนนางให้มีรูปแบบที่สอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้นด้วย ต่างจากประเทศไทยที่กลับมาเอาระบบการสรรหาที่ไม่มีความเชื่อมโยงกับประชาชนมาใช้ ทั้งที่เดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้มีการปรับปรุงโดยกำหนดให้ใช้วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยการเลือกตั้งโดยตรงมาแล้ว ดังนั้น เมื่อพิจารณาในส่วนของประเทศไทยแล้วจึงเห็นได้ว่าการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาส่วนหนึ่งอาศัยวิธีการได้มาโดยการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหาที่ไม่มีความเชื่อมโยงกับประชาชนเลยนั้น ย่อมขัดต่อหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยและสวนทางกับการพัฒนาประชาธิปไตยตามหลักสากล

#### ข. องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา

ในส่วนของสมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการสรรหา นั้น มาตรา 113 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาคณะหนึ่ง ประกอบด้วยประมุขของศาลและองค์กรตามรัฐธรรมนูญรวมทั้งสิ้น 7 คน ได้แก่ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ, ประธานกรรมการการเลือกตั้ง, ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน, ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน, ผู้

พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามอบหมายหนึ่งคน และตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมอบหมายหนึ่งคน ซึ่งนอกจากจะมีปัญหากรณีความชอบด้วยระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทน เนื่องจากองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาไม่มีความยึดโยงกับประชาชนดังได้กล่าวมาแล้ว ยังมีปัญหาด้านความชอบด้วยหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยและความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกวุฒิสภาผู้ได้รับการสรรหากับองค์การสรรหาสมาชิกวุฒิสภาภายหลังการสรรหา ดังจะได้กล่าวต่อไป

(1) องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหากับหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย

การที่มาตรา 113 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหา 7 คน ซึ่งมาจากองค์กรตุลาการทั้ง 3 สถาบัน และมาจากประธานองค์กรอิสระซึ่งส่วนใหญ่เป็นนักกฎหมายนั้น เนื่องมาจากช่วงปลายรัฐบาลของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร เป็นต้นมา สังคมไทยได้ให้ความสนใจกับ “ตุลาการภิวัตน์” มาโดยตลอดโดยเน้นถึงบทบาทความสำคัญของตุลาการในการเข้ามาคลี่คลายปัญหาของประเทศ ทั้งที่แท้จริงแล้ว แนวคิดเรื่องตุลาการภิวัตน์เป็นเรื่องที่องค์กรตุลาการเข้ามามีบทบาทในการรักษาสิทธิเสรีภาพของประชาชนหรือควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยผ่านการให้เหตุผลทางกฎหมายตอนวินิจฉัยคดี กล่าวคือ ตุลาการทำงานตัดสินคดีบนบัลลังก์ แต่ตัดสินก้าวล้ำไปในขอบข่ายของฝ่ายการเมือง<sup>63</sup> มิใช่เป็นเรื่องที่ให้ตุลาการหรือผู้พิพากษาใช้อำนาจตุลาการเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ อย่างไรก็ตาม จากรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญแสดงให้เห็นว่าคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญให้เหตุผลว่าควรให้ตุลาการและนักกฎหมายเข้าเป็นกรรมการสรรหาเพราะบุคคลเหล่านี้ผ่านกระบวนการคัดเลือกมาในระดับหนึ่งแล้ว น่าจะเป็นเครื่องประกันถึงความซื่อสัตย์สุจริตได้ ประกอบกับกระแสตุลาการภิวัตน์ในประเทศไทยซึ่งแสดงให้เห็นว่าประชาชนยังคงให้ความสนใจในสถาบันตุลาการ อย่างไรก็ตาม ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย รวมถึงการแบ่งแยกองค์กร

<sup>63</sup> พิเชษฐ เมฆานนท์, “ตุลาการภิวัตน์กับนิยามสากลและความหมายรูปธรรม,” ไทยโพสต์(20 ตุลาคม 2552).

ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยนั้น อำนาจอธิปไตยทั้งสามอำนาจ ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ จะถูกใช้โดยองค์กรต่างๆแยกจากกันเพื่อเป็นการประกันว่าจะไม่มีการผูกขาด อำนาจที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งหรือคนใดคนหนึ่งซึ่งย่อมก่อให้เกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบได้ ซึ่งโดยหลักแล้วอำนาจบริหารจะถูกใช้โดยรัฐบาล อำนาจนิติบัญญัติถูกใช้โดยรัฐสภา และอำนาจตุลาการถูกใช้โดยศาล ดังนั้น หากพิจารณาจากหลักการดังกล่าวซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตย การให้ตุลาการหรือผู้พิพากษาซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการเข้ามา มีส่วนในการเป็นองค์กรสรรหาสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัตินั้น เห็นได้อย่างชัดเจนว่าขัดต่อหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย และเปิดโอกาสให้ตุลาการเข้ามาแทรกแซงการใช้อำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งทำให้องค์กรตุลาการมีอำนาจมาก โดยนอกจากจะส่งผลกระทบต่อการใช้ อำนาจนิติบัญญัติแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์และการใช้อำนาจในการพิพากษาคดีของ องค์กรตุลาการเองด้วย เนื่องจากองค์กรตุลาการนั้นเป็นองค์กรที่ต้องอาศัยความเป็นกลางและ ความน่าเชื่อถือเพื่อให้เกิดความศักดิ์สิทธิ์ในการพิจารณาพิพากษารรคดี ดังนั้น การกำหนดให้ ตุลาการหรือผู้พิพากษาเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการสรรหาบุคคลเพื่อเข้ามาใช้อำนาจนิติ บัญญัติซึ่งอาจมีเรื่องการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องได้นั้น ย่อมส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของความเป็นกลาง และความน่าเชื่อถือของตุลาการและผู้พิพากษารวมถึงองค์กรตุลาการทั้งหมดได้

- (2) ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกวุฒิสภาผู้ได้รับการสรรหากับ องค์กรสรรหาสมาชิกวุฒิสภาภายหลังการสรรหา

นอกจากปัญหาเกี่ยวกับความชอบขององค์ประกอบของ คณะกรรมการสรรหาดังที่กล่าวมาแล้ว เมื่อได้ทำการพิจารณาต่อไปอีกถึงกรณีของอำนาจของ สมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการสรรหา จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดเกี่ยวกับอำนาจของสมาชิกวุฒิสภา โดยไม่ว่าจะเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่ ได้มาโดยการเลือกตั้งหรือโดยการสรรหา ต่างก็มีอำนาจหน้าที่เท่าเทียมกันทุกประการ โดยเฉพาะ อำนาจในการเลือกหรือให้ความเห็นชอบบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและศาล<sup>64</sup> รวมถึง

<sup>64</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 205 มาตรา 221 มาตรา 226 มาตรา 231 มาตรา 243 มาตรา 246 มาตรา 252 มาตรา 255 และมาตรา 256

อำนาจในการการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง<sup>65</sup> ซึ่งเมื่อได้พิจารณาถึงบุคคลที่สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนได้แล้วนั้น เห็นได้ว่ารวมไปถึงบุคคลจากองค์กรซึ่งเป็นคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาทั้ง 7 องค์กร ตามมาตรา 113 นั้นเองด้วย ดังนั้น เมื่อองค์กรหรือบุคคลที่ใช้อำนาจแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา กลับสามารถถูกสมาชิกวุฒิสภาซึ่งตนเคยเป็นผู้แต่งตั้งย้อนกลับมาใช้อำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนตนได้แล้ว ย่อมขัดต่อหลักการและเหตุผลโดยสิ้นเชิง และอาจเป็นไปได้ว่าอาจเกิดกรณีการเอื้อประโยชน์ การให้คุณให้โทษซึ่งกันและกันระหว่างองค์กรซึ่งเป็นคณะกรรมการสรรหากับสมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการสรรหาได้ เช่น สมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการสรรหาอาจไม่ลงมติให้ถอดถอนบุคคลที่เป็นผู้สรรหาตนเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภา เพื่อเป็นการตอบแทนบุญคุณซึ่งกันและกัน เป็นต้น หรือกรณีของการรวมกลุ่มกันของสมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการสรรหาเพื่อตอบแทนผู้ที่ช่วยเหลือให้ตนได้รับการสรรหาด้วย<sup>66</sup> ซึ่งปัญหาดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของกระบวนการเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งหรือการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งได้

#### ค. เกณฑ์ในการสรรหา

บทบัญญัติที่กำหนดเกณฑ์ในการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ยังคงมีปัญหาเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนในการกำหนดรายละเอียดและวิธีการในการเสนอชื่อบุคคลเข้ารับการสรรหาโดยองค์กรต่างๆ และการกำหนดหลักเกณฑ์หรือขอบเขตการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการสรรหา ดังต่อไปนี้

<sup>65</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 248 และ มาตรา 270

<sup>66</sup> สัมภาษณ์ นิคม ไวยรัชพานิช, รองประธานวุฒิสภาคนที่ 1, 16 สิงหาคม 2553. และ ดิเรก ถึงฝั่ง, สมาชิกวุฒิสภา, 18 สิงหาคม 2553.

## (1) การเสนอชื่อบุคคลเข้ารับการสรรหาโดยองค์กรต่างๆ

หลักเกณฑ์ในการเสนอชื่อบุคคลเข้ารับการสรรหาโดยองค์กรภาคต่างๆนั้นเป็นไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา 114 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ทั้งนี้ เพื่อให้ได้สมาชิกวุฒิสภาที่มีความหลากหลายจากภาคส่วนต่างๆ จึงกำหนดให้มีการเสนอชื่อจากองค์กรต่าง ๆ 4 ภาค ประกอบด้วยองค์กรภาควิชาการ, องค์กรภาครัฐ, องค์กรภาคเอกชน, องค์กรภาควิชาชีพ รวมถึงองค์กรภาคอื่นที่เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา<sup>67</sup> โดยการเสนอชื่อผู้ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม เช่น ไม่เป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมือง หรือเคยเป็นสมาชิกหรือเคยดำรงตำแหน่งและพ้นจากการเป็นสมาชิกหรือการดำรงตำแหน่งใด ๆ ในพรรคการเมืองมาแล้วยังไม่เกินห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งหรือวันที่ได้รับการเสนอชื่อ เป็นต้น ทั้งนี้ โดยเชื่อว่าคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากองค์กรต่าง ๆ จะทำหน้าที่ในการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาด้วยความเป็นธรรมและสามารถที่จะสรรหาบุคคลที่มีความเหมาะสม ซึ่งเป็นตัวแทนของกลุ่มวิชาชีพในองค์กรภาคต่าง ๆ ได้อย่างหลากหลาย

จากการดำเนินการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาเป็นครั้งแรก พบว่าองค์กรที่มีสิทธิเสนอชื่อบุคคลเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภาเสนอชื่อบุคคลที่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกขององค์กร หรือปฏิบัติหน้าที่หรือเคยปฏิบัติหน้าที่ในองค์กร ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและสมควรได้รับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา<sup>68</sup> จำนวนทั้งสิ้น 1,087 องค์กร จำแนกเป็นรายภาค ได้แก่ ภาควิชาการ จำนวน 123 องค์กร, ภาครัฐ จำนวน 114 องค์กร, ภาคเอกชน จำนวน 443 องค์กร, ภาควิชาชีพ จำนวน 152 องค์กร และภาคอื่นๆ จำนวน 255 องค์กร

<sup>67</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 114

<sup>68</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พุทธศักราช 2550 มาตรา 128

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติได้เกิดปัญหาขึ้นหลายประการในกระบวนการสรรหาอันส่งผลกระทบต่อความชอบธรรมและความหลากหลายของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งส่งผลให้การสรรหาสมาชิกวุฒิสภาไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะพิจารณาถึงตัวบุคคลที่องค์กรภาคต่าง ๆ เสนอนั้น จะพบว่า มีหลายองค์กรที่เสนอชื่อบุคคลที่ไม่มีคุณลักษณะตรงกับลักษณะขององค์กร นอกจากนี้ ยังพบปัญหาว่า มีบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อเข้าในการเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภาจำนวนมาก รวมถึงปัญหาในการลงทะเบียนขององค์กร การเสนอชื่อตัวแทนขององค์กร และหลักประกันความหลากหลายของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นเนื่องจากความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญมาตรา 114 และบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 โดยจำแนกได้ ดังนี้

1) ปัญหาในการจัดกลุ่มผู้สมัครเข้ารับการสรรหาในการพิจารณาเพื่อจัดเข้าภาคต่าง ๆ อย่างถูกต้อง เช่น กรณีที่ผู้สมัครบางคนอยู่ในภาคสื่อมวลชนแต่ได้รับการเสนอชื่อจากองค์กรภาควิชาการ<sup>69</sup> ซึ่งปัญหาดังกล่าวเกิดจากความไม่ชัดเจนในการกำหนดคำนิยามขององค์กรภาคต่าง ๆ ทั้งสี่ภาค รวมทั้งคำว่า “ภาคอื่นที่เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 114 ว่ามีความหมายกว้างขวางมากน้อยเพียงใด ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาในกรณีเช่นนี้ถือได้ว่าเป็นหลักการสำคัญอันสมควรที่จะได้บัญญัติไว้โดยชัดเจน มิฉะนั้นอาจทำให้เจตนารมณ์อันเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาเปลี่ยนแปลงไปได้

2) ปัญหาคำจำกัดความของคำว่า “แสวงหาผลกำไรหรือดำเนินกิจกรรมทางการเมือง” โดยแม้ว่าตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 127 ได้กำหนดคุณสมบัติขององค์กรว่าต้องเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายหรือเป็นนิติบุคคลที่ได้รับการรับรองโดยกฎหมาย โดยจัดตั้งมาแล้วไม่น้อยกว่าสามปี และต้องมีชื่อองค์กรที่แสวงหาผล

<sup>69</sup> มนตรี รูปสุวรรณ, บทวิเคราะห์ทางวิชาการเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 เล่ม 2, หน้า 32.



กำไรหรือดำเนินกิจกรรมทางการเมือง แต่ก็เป็นการกำหนดคุณสมบัติเพียงกว้าง ๆ และไม่มีตัวชี้วัดที่ชัดเจนว่า อย่างไรจึงเข้าข่าย “แสวงหาผลกำไรหรือดำเนินกิจกรรมทางการเมือง” ซึ่งจะเห็นได้ว่า สหกรณ์ร้านค้า หรือแม้แต่สมาคมครูโรงเรียนอนุบาลก็สามารถเสนอชื่อบุคคลที่จะได้รับการสรรหาได้<sup>70</sup>

3) ปัญหากรณีการลงทะเบียนองค์กร ซึ่งโดยหลักการแล้ว ควรจะมีการลงทะเบียนล่วงหน้า เพื่อให้มีระยะเวลาในการตรวจสอบคุณสมบัติขององค์กรที่จะมีสิทธิเสนอชื่อบุคคล รวมทั้งสามารถจำแนกองค์กรให้ตรงกับภาคที่สังกัด แต่ในทางปฏิบัติจะให้แต่ละองค์กรได้ลงทะเบียนพร้อมกับการเสนอชื่อบุคคล และการลงทะเบียนแต่ละองค์กรจะระบุด้วยตนเองว่าองค์กรของตนอยู่ในภาคใด โดยเนื่องจากรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดกรอบนิยามขององค์กรแต่ละภาคที่ชัดเจนดังที่กล่าวมาแล้ว ดังนั้น ในทางปฏิบัติจึงพบว่าเกิดปัญหาบางองค์กรลงทะเบียนไม่ตรงกับภาคที่ตนควรสังกัด เช่น กรณีที่เกิดเป็นข่าวที่มีการร้องเรียนว่าสมาชิกวุฒิสภา 8 คนที่ได้รับการสรรหา เป็นผู้ที่ถูกเสนอชื่อจากองค์กรที่ไม่ใช่องค์กรวิชาชีพตามนิยามของกฎหมาย<sup>71</sup> เป็นต้น โดยบางครั้งมีเจตนาที่จะลงทะเบียนในภาคที่มีองค์กรเสนอชื่อเข้ามาน้อย เพื่อให้มีโอกาสในการได้รับคัดเลือกมากขึ้น<sup>72</sup>

4) ปัญหากรณีไม่มีหลักเกณฑ์และวิธีการที่ชัดเจนในการกำหนดกระบวนการภายในของแต่ละองค์กรในการคัดเลือกบุคคลเป็นตัวแทนองค์กรเข้ารับการสรรหา เช่น ต้องมีการประชุมใหญ่หรือประชุมคณะกรรมการบริหารขององค์กรเพื่อมีมติเสนอชื่อ เป็นต้น เนื่องจากความไม่ชัดเจนดังกล่าวก่อให้เกิดกรณีการเสนอชื่อบุคคลบางรายที่ไม่มีความเกี่ยวข้องใด ๆ กับองค์กรที่เสนอชื่อ หรือการเสนอชื่อบุคคลที่ไม่ได้เป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ของตนอย่างแท้จริง ซึ่งอาจกลายเป็นช่องทางที่เปิดโอกาสให้เกิดการแทรกแซงจากพรรคการเมืองได้

<sup>70</sup> สถาบันพระปกเกล้า, รายงานการศึกษา โครงการวิจัยติดตามผลการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ, หน้า 76.

<sup>71</sup> มติชน, 23 กุมภาพันธ์ 2551.

<sup>72</sup> สถาบันพระปกเกล้า, รายงานการศึกษา โครงการวิจัยติดตามผลการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ, หน้า 76.

จากปัญหากรณีของความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติต่างๆดังกล่าวมาข้างต้น ย่อมส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือในกระบวนการสรรหา โดยอาจทำให้เกิดการแทรกแซงโดยกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ส่งผลให้ไม่ได้ตัวบุคคลที่มีความเหมาะสมและมิได้มีความหลากหลายในสาขาอาชีพต่าง ๆ ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนขอเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้สมาชิกวุฒิสภามีความหลากหลายนั้น ศาสตราจารย์พิเศษ วิชา มหาคุณ อดีตคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2550 ยังมีความเห็นว่า การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในครั้งนี้เป็นการผิดเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้มีสมาชิกวุฒิสภาจากการเลือกตั้งก่อนแล้วค่อยมีสมาชิกวุฒิสภาจากการสรรหา เพราะเมื่อได้สมาชิกวุฒิสภาประเภทเลือกตั้งมาจากกลุ่มอาชีพใดยังขาดอยู่ จะได้มาเพิ่มเติมสัดส่วนในสมาชิกวุฒิสภาประเภทมาจากการสรรหาได้ เพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่ทรงคุณวุฒิอย่างหลากหลาย<sup>73</sup> อย่างแท้จริง

#### (2) การใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการสรรหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 114 วรรคสองบัญญัติว่า ในการสรรหา ให้คำนึงถึง ความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ ความเท่าเทียมทางเพศ อย่างไรก็ตาม ปัญหาคือเกณฑ์การสรรหาดังกล่าวนั้นคลุมเครือ ไม่มีแนวทางที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมว่า การค้นหาความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์นั้นพิจารณาจากอะไร จึงเป็นการเปิดช่องให้คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาใช้ดุลพินิจมากเกินไป ยิ่งไปกว่านั้น ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 130 วรรคแรก บัญญัติให้ผลการพิจารณาของคณะกรรมการสรรหาถือเป็นที่สุด นั้นหมายความว่า ประชาชนจะร้องคัดค้านในส่วนของการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการสรรหาไม่ได้ ซึ่งหากเปรียบเทียบกับการพิจารณาคดีของศาลแล้ว กฎหมายยังเปิดช่องให้มีการอุทธรณ์ ฎีกาได้ แต่การพิจารณาสรรหาสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมีอำนาจมาก และเป็นผู้เข้ามาใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจในการตรวจสอบ

<sup>73</sup> มนตรี รูปสุวรรณ, บทวิเคราะห์ทางวิชาการเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 เล่ม 2, หน้า 33.

ถอดถอนแทนประชาชนกลับกำหนดให้ผลการสรรหาตามดุลพินิจของคณะกรรมการสรรหาเป็นที่ยุติ<sup>74</sup> ไม่มีการเปิดช่องให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้คัดค้านตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการสรรหา แสดงให้เห็นว่าเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้คณะกรรมการสรรหามีอำนาจมาก โดยเฉพาะการใช้ดุลพินิจที่ทำได้อย่างกว้างขวาง ทั้งที่คณะกรรมการสรรหาดังกล่าวมิได้มีความยึดโยงกับประชาชนในการที่จะเข้ามาใช้ดุลพินิจแทนประชาชนได้อย่างชอบธรรมแต่อย่างใด

#### ง. การร้องคัดค้าน

ดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้วว่าประชาชนจะร้องคัดค้านการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการสรรหาว่าใช้ดุลพินิจไม่เหมาะสมมิได้ โดยบทบัญญัติเกี่ยวกับการร้องคัดค้านนั้นจำกัดเฉพาะการร้องคัดค้านขั้นตอนการสรรหาที่มีได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมเท่านั้น อย่างไรก็ตาม แม้ในกระบวนการสรรหานั้นกฎหมายจะเปิดช่องให้มีการร้องคัดค้านกรณีดังกล่าวได้ แต่ในส่วนของบทบัญญัติเกี่ยวกับการร้องคัดค้านยังคงมีปัญหาบางประการ ดังนี้

##### (1) การจำกัดผู้ร้องคัดค้าน

ระบบสรรหาสมาชิกวุฒิสภานั้นแตกต่างจากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เนื่องจากถูกกำหนดให้เป็นระบบที่ไม่เกี่ยวข้องกับประชาชนโดยทั่วไป โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 133 ได้จำกัดผู้ร้องคัดค้านว่ามีได้เฉพาะบุคคลสองประเภทคือ ตัวผู้ได้รับการเสนอชื่อและสมาชิกขององค์กรที่เสนอชื่อเท่านั้น แสดงให้เห็นว่าประชาชนทั่วไปไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการร้องคัดค้านได้ ซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ทั้งที่สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาดังกล่าวได้ชื่อว่าเป็นตัวแทนของประชาชนและผลการสรรหาย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนก็ตาม

<sup>74</sup> ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, การสรรหาวุฒิสมาชิก: วิธีคิดแบบอำมาตยาธิปไตย [ออนไลน์].

## (2) เหตุในการร้องคัดค้าน

เหตุที่จะร้องคัดค้านนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 133 จำกัดเฉพาะการร้องคัดค้านว่าขั้นตอนการสรรหา “ไม่ถูกต้อง” หรือ “ไม่ชอบด้วยกฎหมาย” ซึ่งยังคงไม่มีการกำหนดให้ชัดเจนว่าหมายความว่าอย่างไร และครอบคลุมมากน้อยเพียงใด โดยกรณีเช่นนี้ศาลฎีกาจะเป็นผู้ทำการไต่สวนและวินิจฉัย หากเห็นว่าการสรรหานั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ก็ให้มีการสรรหาใหม่ ปัญหาก็คือ การร้องคัดค้านที่ว่านี้ จำกัดเฉพาะขั้นตอนการสรรหาที่มีได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม แต่จะร้องคัดค้านการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการสรรหาว่าใช้ดุลพินิจไม่เหมาะสมมิได้เนื่องจากกฎหมายบัญญัติว่า การใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการสรรหานั้นเป็นที่สุด ดังนั้น การร้องคัดค้านเกี่ยวกับความประพฤตินี้ไม่เหมาะสมของผู้ได้รับการเสนอชื่อบางท่าน เช่น การค้างชำระหนี้เงินตามคำพิพากษาของศาลชั้นต้น<sup>75</sup> หรือกรณีมีประวัติถูกตั้งกรรมการสอบวินัยสมัยรับราชการ<sup>76</sup> ก็ยังมีปัญหาให้ตีความว่าสามารถร้องคัดค้านได้หรือไม่เพียงใด ดังนั้น ปัญหาก็คือประชาชนไม่อาจร้องคัดค้านการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการสรรหาที่เลือกสมาชิกวุฒิสภาต่างๆ ที่สมาชิกวุฒิสภาท่านหนึ่งมีปัญหาด้านจริยธรรมแล้ว เพราะไม่ยอมจ่ายเงินตามคำพิพากษา อีกทั้งยังเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ที่มาจากการแต่งตั้งของรัฐประหารด้วย แม้ว่าเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งออกมาย้ำแจ้งว่า ขอให้เคารพดุลพินิจของคณะกรรมการสรรหาและโทษทางแพ่งนั้นไม่มีผลกระทบต่อคุณสมบัติของการเป็นสมาชิกวุฒิสภาก็ตาม แต่เนื่องจากสังคมไทยเชิดชูประเด็นคุณธรรมจริยธรรมมาโดยตลอดซึ่งคุณธรรมจริยธรรมนั้นเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างยิ่งในการเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตัวแทนของประชาชน คณะกรรมการสรรหาจึงจำเป็นต้องตรวจสอบความประพฤตินี้ของผู้ได้รับการเสนอชื่อให้รอบคอบเสียก่อน ส่วนข้อเรียกร้องให้ประชาชนเคารพการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการสรรหา นั้น ยังคงมีข้อโต้แย้งจากนักวิชาการว่า “เหตุใดผู้ร่างรัฐธรรมนูญไม่เคารพอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นของประชาชน ยิ่งไปกว่านั้นควรวางประชาชนเลือกสมาชิกวุฒิสภาไม่ดีหรือมีปัญหา ก็มีแรงวิจารณ์

<sup>75</sup> มติชน, 23 กุมภาพันธ์ 2551.

<sup>76</sup> คม ชัด ลึก, 20 กุมภาพันธ์ 2551.

คำว่าดุลพินิจของประชาชนอย่างมากมายว่าเลือกคนไม่ดีเข้าสภา แต่คราวนี้คณะกรรมการสรรหาคัดเลือกคนมีปัญหาเข้ามา กลับให้ประชาชนเคารพดุลพินิจของคณะกรรมการสรรหา ซึ่งวิธีคิดหรือการให้เหตุผลเช่นนี้ นอกจากจะไม่เคารพอำนาจอธิปไตยของประชาชนแล้ว ยังพยายามเรียกร้องมิให้ประชาชนวิพากษ์วิจารณ์ดุลพินิจของคณะกรรมการสรรหาอีกด้วย”<sup>77</sup> ดังนั้น จะเห็นได้ว่าในส่วน ของบทบัญญัติเกี่ยวกับเหตุในการร้องคัดค้านนั้น นอกจากจะไม่มีข้อความชัดเจนเพียงพอในคำจำกัดความแล้ว ยังมีได้กำหนดเหตุในการร้องคัดค้านให้ครอบคลุมไปถึงการคัดค้านดุลพินิจของกรรมการสรรหาด้วย ซึ่งอาจก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ดุลพินิจของคณะกรรมการสรรหาในกรณีที่ใช้ดุลพินิจคัดเลือกบุคคลที่มีปัญหาด้านคุณธรรมจรรยาบรรณหรือความไม่เหมาะสมด้านอื่นๆ ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์และการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาได้

- (3) การขัดกันแห่งผลประโยชน์ขององค์กรผู้มีหน้าที่สรรหาและตรวจสอบการสรรหา

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 133 วรรคสอง บัญญัติให้ คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการสืบสวนหากปรากฏว่าในการสรรหานั้นผู้ใดได้กระทำการใดๆ โดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับการสรรหาหรือฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าว ซึ่งหนึ่งในคณะกรรมการสรรหา 7 คนนั้น ก็มี “ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง” รวมอยู่ด้วย จึงกลายเป็นว่า “ผู้ใช้ดุลพินิจสรรหาคัดเลือกสมาชิกวุฒิสภา” กลับเป็นผู้มี “อำนาจสืบสวนสอบสวน” ในกรณีที่เกิดปัญหาในกระบวนการสรรหาดังกล่าวได้เองด้วย นอกจากนี้ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งสอบสวนแล้ว และเห็นว่าการสรรหาไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย กฎหมายกำหนดให้ คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นเรื่องให้ศาลฎีกาวินิจฉัย ซึ่งหนึ่งในคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภานั้นก็มาจาก “ผู้พิพากษาในศาลฎีกาที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา” แม้จะมีข้ออ้างว่า ผู้พิพากษาศาลฎีกาที่ทำหน้าที่สรรหากับผู้พิพากษาศาลฎีกาที่ทำหน้าที่วินิจฉัยนั้นเป็น

<sup>77</sup> ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, การสรรหาวุฒิสมาชิก: วิธีคิดแบบอมาตยธิปไตย [ออนไลน์].

คนละคนกัน แต่ในแง่ของหลักการและเหตุผลแล้ว ก็ไม่ควรให้บุคลากรที่มาจากองค์กรเดียวกันทำหน้าที่สองตำแหน่งที่มาเกี่ยวข้องกันและอาจขัดแย้งกันเองได้ เสมือนว่าผู้ตรวจสอบกับผู้ถูกตรวจสอบเป็นบุคคลเดียวกันหรือมาจากองค์กรเดียวกันนั่นเอง ซึ่งกรณีนี้ หากพิจารณาตามลักษณะของหน้าที่ที่ต่างกันแล้วจึงอาจเกิดความขัดแย้งของหน้าที่อันส่งผลเสียต่อระบบการตรวจสอบถ่วงดุลและกระทบต่อความน่าเชื่อถือของระบบการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาได้

### 5.1.3 สรุปความสัมพันธ์ของวิธีการได้มา กับอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกำหนดอำนาจหน้าที่และวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แล้ว เห็นได้ว่าปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นเนื่องมาจากการกำหนดอำนาจหน้าที่และวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่ไม่มีความสอดคล้องกัน ทั้งในส่วนของสมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการเลือกตั้งและการสรรหา ทั้งที่โดยหลักแล้วจำเป็นต้องพิจารณาถึงความจำเป็นของการมีสภาที่สองหรือไม่เสียก่อน หากเห็นว่ามีความจำเป็นก็ต้องกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน แล้วจึงกำหนดวิธีการได้มาให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ตามหลักการปกครองในระบบประชาธิปไตย แต่จากปัญหาที่เกิดขึ้นกับวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเห็นได้ว่า สาเหตุหนึ่งเนื่องมาจากการที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่คงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) แต่ต้องการเปลี่ยนแปลงวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาเพื่อแก้ปัญหาความไม่เป็นกลางทางการเมืองที่เคยเกิดขึ้น จึงได้เปลี่ยนแปลงวิธีการได้มาให้เป็นรูปแบบผสมระหว่าง การเลือกตั้งและการสรรหา เห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยมิได้พิจารณาให้มีความสัมพันธ์และเหมาะสมสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ในการเป็นสภากลั่นกรองและสภาตรวจสอบแต่อย่างใด ส่งผลให้เกิดปัญหาความไม่ชอบธรรมตามระบอบประชาธิปไตยและปัญหาอื่นๆ ที่ย่อมส่งผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ อันมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 5.1.3.1 สมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการเลือกตั้งโดยตรง

สมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนนั้น แม้จะเห็นได้ว่าเป็นความชอบธรรมตามระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นผู้ได้รับมอบอำนาจมาจาก

ประชาชนโดยตรง ซึ่งโดยหลักการแล้วมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติโดยการ  
 ถอนการกฤษฎีกาหมายและการเป็นสภาพตรวจสอบโดยการใช้อำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนก็ตาม  
 แต่หากพิจารณาในทางปฏิบัติแล้วจะพบว่า การที่กำหนดให้วุฒิสภาอาศัยวิธีการได้มาโดยการ  
 เลือกตั้งภายใต้สภาพสังคมวิทยาการเมืองของไทยซึ่งยังคงอาศัยระบบอุปถัมภ์ในการเข้าสู่  
 ตำแหน่งทางการเมืองแล้ว เห็นได้ว่าการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาอาศัยวิธีการได้มาโดยการ  
 เลือกตั้งซึ่งใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง จังหวัดละ 1 คนเท่ากันทุกจังหวัดนั้นอาจส่งผลให้ได้  
 สมาชิกวุฒิสภาที่ไม่มีความเป็นกลางหรือปลอดจากการเมืองอย่างแท้จริงดังที่ได้กล่าวใน  
 รายละเอียดไปแล้วในหัวข้อปัญหาที่เกิดจากรีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งขัดกับเจตนารมณ์  
 ของการกำหนดอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการทำหน้าที่แต่งตั้งบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กร  
 อีกระดับและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง เนื่องจากการที่  
 วุฒิสภาจะใช้อำนาจดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ย่อมต้องอาศัยสมาชิกวุฒิสภาที่มีความ  
 เป็นกลางทางการเมือง โดยปลอดจากการแทรกแซงทางการเมืองโดยนักการเมืองหรือพรรค  
 การเมืองต่างๆ อย่างไรก็ตาม ความเป็นกลางทางการเมืองของสมาชิกวุฒิสภานั้นย่อมเกิดขึ้นได้  
 ยากภายใต้การเลือกตั้งในสภาพสังคมวิทยาการเมืองและการขาดจิตสำนึกของผู้ลงสมัครรับ  
 เลือกตั้งบางส่วนของไทย ซึ่งสภาพการณ์ดังกล่าวย่อมส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภา  
 โดยเฉพาะอำนาจในการเลือกหรือให้ความเห็นชอบบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและ  
 ศาลรวมถึงอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงด้วย ซึ่งการ  
 ใช้อำนาจในการเลือกหรือให้ความเห็นชอบโดยมีการแทรกแซงโดยพรรคการเมืองแล้วอาจส่งผลให้  
 ได้บุคคลที่ไม่เป็นกลางทางการเมืองเข้าไปดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและศาลซึ่งต้องทำหน้าที่  
 ในการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชัน หรืออาจทำให้เกิดความไม่โปร่งใสในการลงมติถอดถอน  
 หรือไม่ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งได้

#### 5.1.3.2 สมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการสรรหาโดยองค์กรสรรหา

ในส่วนของสมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา  
 นั้น เป็นกรณีที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากกรณีของความชอบธรรมในการเข้ามาเป็นสมาชิก  
 วุฒิสภาซึ่งอยู่ในฐานะของการเป็นผู้แทนประชาชน เนื่องจากคณะกรรมการสรรหา นั้นมิได้มีความ  
 ยึดโยงกับประชาชนแต่อย่างใด จึงไม่มีความชอบธรรมในการเข้ามาใช้อำนาจในการใช้ดุลพินิจ

เลือกสมาชิกวุฒิสภาแทนประชาชน ดังนั้น เมื่อวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยการสรรหานั้นมีปัญหาด้านความชอบด้วยระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทนแล้ว สมาชิกวุฒิสภาผู้ได้รับการสรรหานั้นจึงถูกตั้งคำถามถึงความชอบธรรมในการเข้ามาใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชนทั้งปวงซึ่งมีอำนาจเทียบเท่ากับสมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการเลือกตั้งทุกประการ ทั้งอำนาจในทางนิติบัญญัติโดยการเป็นสภาถ่วงดุล รวมถึงอำนาจในการเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและศาลและอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงด้วย โดยเฉพาะในส่วนของความสัมพันธ์ระหว่างวิธีการได้มาและอำนาจหน้าที่ในการเป็นเลือกหรือเห็นชอบและการถอดถอนแล้วนั้น เห็นได้ว่า สมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการสรรหานั้น ขาดความชอบธรรมในการใช้อำนาจดังกล่าว เนื่องจากตนมิได้มีความยึดโยงกับประชาชนตามระบอบประชาธิปไตยแต่อย่างใด โดยเฉพาะอำนาจในการถอดถอนนั้นย่อมเป็นปัญหาในเชิงหลักการและความชอบธรรมอย่างมากหากสมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการสรรหาจะใช้อำนาจในการลงมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งเข้ามา เช่น การถอดถอนนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือแม้กระทั่งการถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง เป็นต้น เนื่องจากโดยหลักการตามระบอบประชาธิปไตยแล้ว เป็นเรื่องที่ไม่สมควรอย่างยิ่งที่บุคคลที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งหรือบุคคลที่ไม่ได้มีที่มาที่ยึดโยงกับประชาชนแต่อย่างใด กลับสามารถใช้อำนาจในการถอดถอนบุคคลที่ประชาชนเลือกตั้งเข้ามาได้

นอกจากนั้น หากพิจารณาในเชิงกลไกทางปฏิบัติในส่วนของอำนาจในการให้ความเห็นชอบหรือเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและศาลแล้ว เห็นได้ว่าอาจเกิดความเสี่ยงในการตอบแทนข้ามเวลา หรือเกิดระบบอุปถัมภ์ขึ้นระหว่างสมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการสรรหากับองค์กรต่างๆ ซึ่งเป็นคณะกรรมการสรรหาวุฒิสภาได้ กล่าวคือ สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการสรรหาโดยองค์กรสรรหาเหล่านั้นสามารถกลับมาเป็นผู้ใช้อำนาจในการเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรดังกล่าวในภายหลังได้ด้วย ดังนั้น จึงอาจเกิดการให้คุณให้โทษหรือการตอบแทนกันระหว่างสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการสรรหากับองค์กรสรรหาในภายหลังได้ ซึ่งหากสมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการสรรหาใช้อำนาจในการเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรต่างๆโดยมีเจตนาเพื่อเป็นการตอบแทนบุคคลหรือองค์กรที่ใช้ดุลพินิจเลือกให้ตนได้เป็นสมาชิกวุฒิสภาแล้ว อาจส่งผลให้ได้บุคคลที่ไม่เหมาะสมเข้ามาดำรง



ตำแหน่งในองค์กรอิสระและศาลได้ อย่างไรก็ตาม นอกจากปัญหาในเชิงหลักการและเชิงกลไก ดังกล่าวอันแสดงถึงความไม่สัมพันธ์และไม่สอดคล้องกันระหว่างอำนาจหน้าที่กับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาแล้ว ยังมีปัญหาในรายละเอียดอื่นๆ เช่น ความเป็นไปได้ที่อาจมีการแทรกแซง คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา และการที่วุฒิสภาที่ได้มาโดยการสรรหาอาจมิได้มีความหลากหลายอย่างแท้จริงเนื่องจากความไม่ชัดเจนในการกำหนดกระบวนการสรรหา เป็นต้น ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อการใช้อำนาจหน้าที่ ที่อาจไม่มีประสิทธิภาพและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้

## 5.2 วิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดจากอำนาจหน้าที่และวิธีการได้มาซึ่งวุฒิสภาไทยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

จากปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกำหนดวิธีการได้มาตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน รวมถึงความไม่สอดคล้องกันระหว่างวิธีการได้มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ย่อมส่งผลกระทบต่อประเทศในด้านต่างๆ ได้แก่ ผลกระทบต่อการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทน, ประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภา, ระบบตรวจสอบถ่วงดุล และเสถียรภาพทางการเมืองของประเทศ ดังต่อไปนี้

### 5.2.1 ผลกระทบต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในส่วนของบทที่ 2 ถึงหลักการที่สำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทนว่าจะต้องเคารพและให้ความสำคัญกับหลักการที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ซึ่งประชาชนได้มอบให้ผู้แทนของตนเข้าไปใช้อำนาจนั้นแทนตน โดยนอกจากจะมีการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 อำนาจแล้ว ยังต้องมีการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยด้วยเพื่อมิให้เกิดการผูกขาดอำนาจโดยองค์กรใดองค์กรหนึ่งได้ ซึ่งหลักการต่างๆ ดังกล่าวนั้น เป็นหลักการที่เป็นสากลที่ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะต้องยึดถือปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม เมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการได้มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไทย ซึ่งถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติแล้ว จะพบว่า การที่คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภามีได้มีความยึดโยงกับประชาชนเดยนั้น ทำให้สมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการสรรหาไม่มีความชอบธรรมในการเข้ามาใช้อำนาจของการเป็นวุฒิสภา โดยเฉพาะ

อำนาจในการตรวจสอบถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฐานะผู้แทนของประชาชน เนื่องจากวิธีการได้มาที่ขัดต่อหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและสวนทางกับแนวทางของการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยตามหลักสากล กล่าวคือ เป็นการไม่ให้ความสำคัญกับเจตจำนงของประชาชนที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย โดยการให้คณะกรรมการสรรหาเพียง 7 คน มีอำนาจใช้ดุลพินิจเลือกสมาชิกวุฒิสภาแทนประชาชนทั่วประเทศ

นอกจากนั้น องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาส่วนหนึ่งยังประกอบด้วยศาล ซึ่งโดยหลักแล้วถือว่าเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจตุลาการ แต่กลับมีการกำหนดให้มาร่วมเป็นคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาซึ่งถือได้ว่าเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งลักษณะดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงการที่มีได้ให้ความสำคัญกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทน ที่ต้องให้ความสำคัญกับเจตจำนงของประชาชนในการเลือกผู้แทนเข้ามาใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนโดยการเลือกตั้ง อีกทั้งการกำหนดให้ศาลเข้ามามีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภานั้นยังขัดต่อหลักการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยอย่างชัดเจน ซึ่งกรณีดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ความเป็นประชาธิปไตยของประเทศ และอาจส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือขององค์กรตุลาการ เนื่องจากตุลาการหรือผู้พิพากษานั้นจำเป็นต้องดำรงตนอยู่ในความเป็นกลาง ปลอดจากการเมือง เพื่อให้เกิดความเลื่อมใสและความน่าเชื่อถือในการทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาตัดสินคดีความต่างๆ การกำหนดให้ตุลาการเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการสรรหา อาจก่อให้เกิดความพยายามในการแทรกแซงองค์กรตุลาการเพื่อให้ใช้ดุลพินิจเลือกสมาชิกวุฒิสภาตามความต้องการของพรรคการเมืองได้ ดังนั้น การกำหนดให้ตุลาการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการสรรหาสมาชิกวุฒิสภานั้น นอกจากจะขัดต่อหลักการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยซึ่งส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ความเป็นประชาธิปไตยของประเทศแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือขององค์กรตุลาการในการตัดสินคดีความที่อาจเกิดความไม่โปร่งใส เนื่องจากมีการดึงเอาองค์กรตุลาการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองด้วย

#### 5.2.2 ผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา

จากการวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างวิธีการได้มากับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาข้างต้นนั้น เห็นได้ว่า ความไม่สอดคล้องของวิธีการได้มากับอำนาจหน้าที่ทั้งในส่วน of สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งและที่มาจากการสรรหานั้นส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการ

ปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการที่กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการตรวจสอบ ให้ความเห็นชอบบุคคลดำรงตำแหน่ง และการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ที่ต้องอาศัยสมาชิกวุฒิสภาที่มีความเป็นกลางและความโปร่งใส ปลอดจากการแทรกแซงโดยพรรคการเมือง มิฉะนั้นย่อมส่งผลให้เกิดการใช้อำนาจในการแต่งตั้งบุคคลที่ไม่เหมาะสมหรือไม่มีความเป็นกลางในการดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือเกิดการเอื้อประโยชน์แก่นักการเมืองโดยการลงมติถอดถอนหรือไม่ถอดถอนได้ ดังนั้น หากเกิดกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากพรรคการเมืองเลือกตั้งต้องอาศัยฐานเสียงของนักการเมืองท้องถิ่น หรือเกิดกรณีที่มีการแทรกแซงกระบวนการการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาโดยพรรคการเมือง ซึ่งส่งผลให้สมาชิกวุฒิสภามีได้มีความเป็นกลางทางการเมืองและไม่ได้มีคุณสมบัติที่เหมาะสมแก่การทำหน้าที่ในฐานะวุฒิสภาอย่างแท้จริงแล้ว ย่อมทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาไม่มีประสิทธิภาพและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้วุฒิสภาเป็นสภาที่ปลอดจากการเมืองเพื่อทำหน้าที่แทนประชาชนในการกลั่นกรอง และตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรต่างๆ อย่างโปร่งใส

### 5.2.3 ผลกระทบต่อระบบตรวจสอบถ่วงดุล

โดยหลักแล้ววัตถุประสงค์ของการกำหนดให้มีระบบตรวจสอบถ่วงดุลทางการเมืองนั้นเนื่องจากเพื่อมิให้เกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบหรือเกิดการทุจริตคอร์รัปชันซึ่งย่อมส่งผลเสียต่อประชาชนและต่อประเทศได้ ซึ่งการสร้างกลไกการตรวจสอบนั้นโดยหลักแล้วต้องมีการแยกกลุ่มผู้ตรวจสอบและผู้ถูกตรวจสอบออกจากกัน เพื่อมิให้เกิดการขัดกันของผลประโยชน์ซึ่งจะส่งผลให้การตรวจสอบไม่เป็นผลได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากกลไกการตรวจสอบโดยวุฒิสภาแล้วจะพบว่า แม้จะมีการกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยการถอดถอนได้ แต่หากสมาชิกวุฒิสภาบางส่วนที่ได้มาโดยการเลือกตั้งหรือการสรรหา มิได้มีความเป็นกลางทางการเมือง แต่เป็นคนของพรรคการเมือง ไม่ว่าจะเนื่องจากการเลือกตั้งที่ต้องอาศัยฐานเสียงของพรรคการเมืองในแต่ละจังหวัด หรือเนื่องจากการแทรกแซงการสรรหากก็ตาม ย่อมทำให้กลไกการตรวจสอบโดยวุฒิสภาเสียไปเนื่องจากโดยหลักการแล้วหากผู้ที่ตรวจสอบกับผู้ถูกตรวจสอบเป็นคนกลุ่มเดียวกัน หรือมีความสัมพันธ์ในทางใดที่สามารถเอื้อประโยชน์แก่กันได้แล้ว กลไกการตรวจสอบดังกล่าวย่อมล้มเหลวเนื่องจากเกิดการขัดกันของผลประโยชน์ ยกตัวอย่างเช่น สมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการเลือกตั้งโดยอาศัยฐานเสียงของพรรคการเมือง ย่อม

ไม่ลงมติถอดถอนนักการเมืองที่มาจากพรรคการเมืองที่ช่วยเหลือตนให้ได้รับการเลือกตั้ง เป็นต้น หรือหากเป็นกรณีของสมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการสรรหา ก็อาจเกิดกรณีของการเอื้อประโยชน์ให้กับบุคคลหรือองค์กรที่เป็นผู้สรรหาตนโดยการไม่ลงมติถอดถอนบุคคลดังกล่าวในภายหลังได้นอกจากนั้น ในส่วนของอำนาจในการเลือกหรือให้ความเห็นชอบบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและศาลก็อาจเกิดกรณีการใช้อำนาจโดยมิชอบได้ เช่น กรณีของสมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการเลือกตั้งที่อาศัยฐานเสียงของพรรคการเมืองอาจพยายามให้คนของพรรคการเมืองที่ช่วยเหลือตนได้รับการแต่งตั้งดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระหรือศาล หรือกรณีของสมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการสรรหา ก็อาจเกิดการเอื้อประโยชน์ให้กับบุคคลที่เป็นผู้สรรหาตนมาในการดำรงตำแหน่งในองค์กรต่างๆได้เช่นกัน ซึ่งการที่องค์กรอิสระและศาลเป็นองค์กรที่มีหน้าที่สำคัญในการตรวจสอบถ่วงดุลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง ดังนั้น หากการเลือกและให้ความเห็นชอบโดยวุฒิสภาไม่มีความเป็นกลางและความโปร่งใส ทำให้ได้บุคคลที่ไม่มีความเป็นกลางและไม่มีความโปร่งใสเข้าไปดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและศาลดังกล่าวแล้ว ย่อมส่งผลเสียต่อระบบตรวจสอบถ่วงดุลของประเทศ ซึ่งหากกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลไม่มีประสิทธิภาพแล้วย่อมก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน และการใช้อำนาจโดยมิชอบเพื่อผลประโยชน์ตกไปอยู่กับคนเพียงกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง อันจะส่งผลกระทบต่ออย่างใหญ่หลวงต่อประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติ

#### 5.2.4 ผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมือง

ดังจะเห็นได้จากปัญหาที่เกิดจากวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ไม่ว่าจะเป็นปัญหากรณีความไม่ชอบธรรมในการใช้อำนาจของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหา หรือการไม่มีหลักประกันความหลากหลายและการปราศจากการแทรกแซงทางการเมืองที่ดีพอ รวมถึงกรณีของสมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการเลือกตั้งที่ยังคงมีปัญหาความผูกพันกับพรรคการเมืองดังที่กล่าวมาแล้ว ดังนั้น การที่วุฒิสภาไทยยังคงมีปัญหาดังกล่าว ย่อมส่งผลกระทบต่อทำให้ระบบการตรวจสอบถ่วงดุลทางการเมืองไม่มีประสิทธิภาพ อาจก่อให้เกิดการผูกขาดอำนาจโดยนักการเมืองหรือพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่ง อันแสดงถึงความไม่ประสบความสำเร็จในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทำให้

ประชาชนเดือดร้อน และก่อให้เกิดความแตกแยกในประเทศ การแย่งชิงผลประโยชน์ และอาจนำไปสู่การก่อการรัฐประหาร ซึ่งไม่เป็นไปตามครรลองของการปกครองระบอบประชาธิปไตย แสดงให้เห็นถึงความไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของประเทศ อันเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของไทย

กล่าวโดยสรุป เห็นได้ว่าแม้ประเทศไทยจะได้ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยและได้เคยกำหนดให้ใช้ระบบรัฐสภาแบบสองสภามากกว่า 60 ปีแล้ว อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังคงประสบกับปัญหาเกี่ยวกับวุฒิสภามาโดยตลอด แม้ว่าจะมีความพยายามเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่และรูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภามาแล้วหลายครั้ง ไม่ว่าจะการได้มาโดยการแต่งตั้ง โดยการเลือกตั้ง หรือการได้มาในรูปแบบผสมดังเช่นในปัจจุบัน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งยังคงมีปัญหาทั้งในทางหลักการและในทางปฏิบัติหลายประการ จนกระทั่งปัจจุบันได้มีความเห็นของคณะกรรมการสมานฉันท์เพื่อการปฏิรูปการเมือง และศึกษาการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ซึ่งเสียงส่วนใหญ่เห็นชอบด้วยกับการเปลี่ยนแปลงวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาให้กลับไปใช้รูปแบบการได้มาโดยการเลือกตั้งตามสัดส่วนจำนวนประชากร ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) แต่จากการที่ปัญหาของระบบวุฒิสภาไทยนั้น นอกจากมีสาเหตุมาจากการแย่งชิงผลประโยชน์และความได้เปรียบทางการเมืองแล้ว ยังมีสาเหตุพื้นฐานมาจากการขาดจิตสำนึกทางการเมือง และการไม่เห็นคุณค่าของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของนักการเมืองและประชาชนด้วย ซึ่งหากยังไม่สามารถแก้ปัญหาคารขาดความรู้และจิตสำนึกดังกล่าวได้ ไม่ว่าจะเปลี่ยนแปลงรูปแบบวิธีการได้มาและอำนาจหน้าที่อย่างไร ประเทศไทยก็ย่อมต้องเผชิญกับปัญหาซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายและผลกระทบต่อประชาชนและประเทศชาติต่อไป

## บทที่ 6

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิเคราะห์ถึงทฤษฎี มูลเหตุของการมีวุฒิสภา วิธีการได้มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาของต่างประเทศและของประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน รวมถึงการวิเคราะห์ถึงปัญหาที่เกิดจากวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แล้ว ผู้เขียนจึงได้มีบทสรุปและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับวิธีการได้มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไทย ดังนี้

#### 6.1 บทสรุป

ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย มีรัฐสภาเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งหนึ่งในสามอำนาจอธิปไตยอันเป็นของประชาชน โดยในประเทศที่ใช้รูปแบบรัฐสภาแบบสองสภานั้น หากพิจารณาในส่วนของมูลเหตุของการมีสภาที่สองหรือวุฒิสภาแล้ว จะพบว่าวุฒิสภานั้นมีประวัติความเป็นมาอันยาวนาน และแต่ละประเทศต่างก็อาศัยมูลเหตุของการกำหนดให้มีวุฒิสภาที่แตกต่างกันออกไปตามความจำเป็นของประเทศตน เริ่มตั้งแต่การกำหนดให้มีสภาขุนนางของประเทศอังกฤษเนื่องมาจากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ในการประชุมกันของกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองในอดีต ส่วนในรัฐรวม เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศเยอรมนี ต่างก็มีความจำเป็นในการมีสภาที่สองเนื่องจากลักษณะของการก่อกำเนิดรัฐ เนื่องจากการรวมตัวกันของรัฐต่างๆ จึงมีความจำเป็นต้องกำหนดให้มีสภาที่สองเพื่อเป็นตัวแทนของแต่ละรัฐ อย่างไรก็ตาม หลังจากแนวคิดของการมีสภาที่สองได้แพร่ขยายไปในประเทศต่างๆ เห็นได้ว่าบางประเทศ โดยเฉพาะในประเทศซึ่งเป็นรัฐเดี่ยวที่แม้มิได้มีความจำเป็นในการมีสภาที่สองดังเช่นในประเทศอังกฤษหรือในรัฐรวม ต่างก็ได้นำระบบสองสภาไปใช้โดยอาศัยวัตถุประสงค์ทางกลไกที่แตกต่างกันไป ไม่ว่าจะเพื่อการถ่วงดุลอำนาจกันเองหรือการทำหน้าที่ด้านนิติ

บัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร หรือการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร นอกจากนั้น ในบางประเทศวุฒิสภายังมีอำนาจหน้าที่ด้านอื่นๆ ด้วย เช่น การแต่งตั้งหรือให้ความเห็นชอบในเรื่องต่างๆ และการมีส่วนร่วมในกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการระดับสูงด้วย โดยหากพิจารณาถึงฐานที่มาของวุฒิสภาในประเทศต่างๆ แล้ว แต่ละประเทศต่างก็กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาอาศัยวิธีการได้มาที่แตกต่างกันไป อันแสดงถึงฐานะของวุฒิสภาในแต่ละประเทศ ซึ่งนอกจากการแสดงถึงการเป็นตัวแทนชนชั้นสูงของสภาขุนนางในอังกฤษ และการเป็นตัวแทนของรัฐต่างๆ ในรัฐรวมแล้ว ในประเทศอื่นๆ วุฒิสภาก็อยู่ในฐานะตัวแทนของประชาชนตามแต่ละฐานที่มาที่แตกต่างกัน เช่น วุฒิสภาในฐานะตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส วุฒิสภาในฐานะตัวแทนของผู้มีการศึกษาและกลุ่มวิชาชีพในประเทศไอร์แลนด์ และวุฒิสภาในฐานะตัวแทนของประชาชนในประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น อย่างไรก็ตาม จากการที่รัฐเดี่ยวบางรัฐไม่ได้มีความจำเป็นในการมีสภาที่สองดังเช่นรัฐรวมหรือความจำเป็นทางประวัติศาสตร์ดังเช่นประเทศอังกฤษ ทำให้ปัจจุบันรัฐเดี่ยวบางรัฐที่เคยใช้ระบบสองสภาหรือสภาคู่ได้เปลี่ยนมาใช้ระบบสภาเดี่ยวเนื่องจากเล็งเห็นปัญหาบางประการของระบบสองสภาในประเทศของตน เช่น วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่ไม่มีความชอบธรรมตามระบอบประชาธิปไตยหรือการเปลี่ยนแปลงองบประมาณ เป็นต้น

ในส่วนของประเทศไทยนั้น เห็นได้ว่ามีลักษณะเช่นเดียวกับรัฐเดี่ยวหลายรัฐ กล่าวคือ ประเทศไทยมิได้มีความจำเป็นในการมีสภาที่สองดังเช่นประเทศอังกฤษหรือรัฐรวมต่างๆ ดังที่กล่าวมาแล้ว ซึ่งแต่เดิมประเทศไทยใช้ระบบสภาเดี่ยว และได้เปลี่ยนมาใช้ระบบสองสภาเป็นครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2489) โดยให้เหตุผลว่าเนื่องจากต้องการให้มีสภาที่สองเพื่อทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงให้กับสภาผู้แทนราษฎรที่อาจยังไม่มีประสบการณ์เพียงพอในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเหตุผลดังกล่าวได้ถูกใช้มาโดยตลอดจนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม นอกจากเหตุผลในทางกฎหมายดังกล่าวแล้ว ในทางข้อเท็จจริงจะเห็นได้ว่า การมีสภาที่สองหรือวุฒิสภาของไทย โดยเฉพาะวุฒิสภาส่วนใหญ่ในอดีตที่อาศัยวิธีการได้มาโดยการแต่งตั้งนั้น ส่วนหนึ่งเนื่องมาจากความต้องการแต่งตั้งวุฒิสมาชิกเข้ามาเพื่อเป็นฐานอำนาจให้แก่ผู้ก่อการรัฐประหารหรือรัฐบาลนั่นเอง อย่างไรก็ตาม จากความต้องการให้วุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่ใน

การกลั่นกรองร่างกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปราศจากข้อครหาว่าเป็น “สภาตรายาง” ให้แก่ฝ่ายบริหาร ประกอบกับความต้องการพัฒนารูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) จึงได้เปลี่ยนแปลงวิธีการได้มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา โดยให้วุฒิสภาอาศัยวิธีการได้มาโดยการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และเพิ่มอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาให้มีอำนาจในการแต่งตั้งให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและศาลและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการชั้นสูง ซึ่งถือเป็นครั้งแรกของประเทศไทยที่กำหนดให้วุฒิสภาได้มาโดยการเลือกตั้งโดยประชาชน และมีหน้าที่ในการตรวจสอบถอดถอนด้วย ซึ่งการใช้อำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่สมาชิกวุฒิสภาต้องมีความเป็นกลางและปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง อย่างไรก็ตาม จากผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาทั้งสองครั้งภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) เห็นได้ว่ามีสมาชิกวุฒิสภาบางส่วนที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับนักการเมืองที่สังกัดพรรคต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นความสัมพันธ์ทางเพื่อนพ้อง หรือความสัมพันธ์ในฐานะญาติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งส่งผลกระทบต่อกรปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการใช้อำนาจในการแต่งตั้งบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและศาล ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อระบบตรวจสอบถ่วงดุลทางการเมือง ดังนั้น จากปัญหาดังกล่าว เมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ผู้ร่างจึงได้พยายามแก้ไขปัญหาโดยการเปลี่ยนแปลงวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาให้เป็นรูปแบบผสมระหว่างการเลือกตั้งและสรรหาโดยองค์กรสรรหา เนื่องจากเห็นว่าหากกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการสรรหาทั้งหมดนั้น แม้ว่าจะสามารถลดปัญหาการที่วุฒิสภาถูกครอบงำโดยพรรคการเมืองได้ แต่ย่อมขัดต่อหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยสิ้นเชิง จึงมีการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาอาศัยวิธีการได้มารูปแบบผสมระหว่างการเลือกตั้งจังหวัดละหนึ่งคนกับการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา โดยในส่วนของอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภานั้น ยังคงอำนาจในการเป็นสภากลั่นกรองและสภาตรวจสอบ เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

จากการศึกษาวิเคราะห์ถึงอำนาจหน้าที่และวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทยและของต่างประเทศแล้ว จะพบว่า แม้แต่ละประเทศจะมีมูลเหตุของการกำหนดให้มี



สมาชิกวุฒิสภาและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่แตกต่างกันออกไป อย่างไรก็ตาม ตามหลักประชาธิปไตยแล้วแต่ละประเทศล้วนแต่มีแนวโน้มที่ต้องการพัฒนารูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น กล่าวคือ ให้มีที่มาที่มีความยึดโยงกับประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย เช่น ประเทศอังกฤษและประเทศไอร์แลนด์ ที่จำเป็นต้องกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจน้อยเนื่องจากยังคงมีสมาชิกบางส่วนได้มาโดยการแต่งตั้ง อย่างไรก็ตาม ทั้งสองประเทศต่างก็มีแนวโน้มที่จะมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบวิธีการได้มาและอำนาจหน้าที่ให้มีความเชื่อมโยงกับประชาชนและสอดคล้องกับหลักการตามระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น โดยในส่วนของประเทศไอร์แลนด์นั้นยังได้มีการเสนอแนวคิดที่จะยกเลิกวุฒิสภาและเปลี่ยนมาใช้ระบบสภาเดียวด้วย ส่วนประเทศเยอรมนีก็มีผู้เสนอให้ใช้ระบบวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งจากแต่ละรัฐเช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกา ดังนั้น เห็นได้ว่าแนวโน้มของประเทศต่างๆดังกล่าวต่างจากประเทศไทยที่แม้จะเคยกำหนดให้ใช้รูปแบบวิธีการได้มาโดยการเลือกตั้งมาแล้ว แต่กลับมีการเปลี่ยนแปลงให้กลับมาใช้รูปแบบผสมระหว่างการเลือกตั้งและการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหาดังเช่นในปัจจุบัน ซึ่งกลายเป็นปัญหาความชอบธรรมตามระบอบประชาธิปไตยที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง นอกจากนี้ การที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการแก้ปัญหาคำที่วุฒิสภาเคยถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าไม่ปลอดจากการเมือง จึงพยายามปรับเปลี่ยนวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาให้ต่างไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) เห็นได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงวิธีการได้มาโดยมิได้พิจารณาให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่แต่อย่างใด โดยหากพิจารณาในรายละเอียดของรูปแบบวิธีการได้มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แล้วจะพบว่ายังคงมีปัญหาคงไม่สอดคล้องกันระหว่างวิธีการได้มากับอำนาจหน้าที่ และปัญหาในรายละเอียดขององค์ประกอบและกระบวนการได้มาในหลายประการ ได้แก่ ปัญหาความแตกแยกของสมาชิกวุฒิสภาเนื่องจากวิธีการได้มาที่แตกต่างกัน ปัญหาการกำหนดคุณสมบัติของวุฒิสภาที่ยังไม่มีความชัดเจน ปัญหาในส่วนของสมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการเลือกตั้งกรณีความไม่เหมาะสมของจำนวนประชากรต่อจำนวนวุฒิสภา ความไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการกำหนดให้มีวุฒิสภาของไทยและการอาศัยฐานเสียงของพรรคการเมือง นอกจากนี้ ในส่วนของสมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา ยังคงมีปัญหาคงไม่ชอบธรรมด้วยหลักการปกครองในระบอบ

ประชาธิปไตยโดยผู้แทนและการขาดหลักประกันความหลากหลาย เนื่องจากความไม่ชัดเจนและไม่ครอบคลุมของเกณฑ์ในการสรรหาและการร้องคัดค้านการสรรหา รวมถึงความไม่สอดคล้องกันระหว่างวิธีการได้มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาอันก่อให้เกิดความไม่ชอบธรรมในการใช้อำนาจบางประการของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาด้วย ซึ่งปัญหาดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อกลไกการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศ และส่งผลให้ไม่บรรลุตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้วุฒิสภาเป็นสภาแห่งผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความหลากหลายและปลอดจากการเมือง ซึ่งการไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ดังกล่าวนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการทำงาน ภาพลักษณ์ของวุฒิสภา ระบบตรวจสอบถ่วงดุล และเสถียรภาพทางการเมืองได้

## 6.2 ข้อเสนอแนะ

อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไทยในปัจจุบันนั้น หากพิจารณาในภาพรวมแล้วเห็นได้ว่ามีอำนาจในด้านนิติบัญญัติ การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและศาล และอำนาจในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ซึ่งอำนาจต่างๆเหล่านี้มิได้แตกต่างจากอำนาจของวุฒิสภาในประเทศอื่นๆมากนัก แต่ในส่วนของวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น กลับเปลี่ยนแปลงให้อาศัยรูปแบบผสมระหว่างการเลือกตั้งและการสรรหาแทนรูปแบบการได้มาโดยการเลือกตั้งโดยประชาชนทั้งหมดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ซึ่งแม้จะอ้างว่าการได้มาโดยการเลือกตั้งนั้นทำให้สมาชิกวุฒิสภาไม่ปลอดจากการเมืองจึงจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงรูปแบบวิธีการได้มาเป็นแบบผสมดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่าเป็นการแก้ปัญหาที่ไม่ถูกต้องนัก เนื่องจากหากผู้ร่างเห็นว่าปัญหาดังกล่าวมาจากการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นนั้นมีการซื้อเสียง การอาศัยฐานเสียงของนักการเมืองท้องถิ่น หรือการส่งตัวแทนผู้มีความสัมพันธ์กับพรรคการเมือง หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงสมัครรับเลือกตั้ง ทำให้พรรคการเมืองเข้ามามีบทบาทและแทรกแซงการทำงานของวุฒิสภาได้ การแก้ปัญหาดังกล่าวนั้น ควรแก้ไขโดยการกำหนดคุณสมบัติของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งให้มีความห่างไกลจากพรรคการเมือง ปรับปรุงรูปแบบกลไกการเลือกตั้ง

และการตรวจสอบกระบวนการเลือกตั้งให้มีความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งการแก้ปัญหาโดยการหาจุดบกพร่องของกลไกและระบบการเลือกตั้ง แล้วทำการแก้ไขความบกพร่องของกลไกดังกล่าวย่อมจะเป็นการแก้ไขปัญหาที่ยั่งยืนยิ่งกว่าการแก้ปัญหาโดยการปฏิเสธระบบการเลือกตั้งไปเสียเลย เนื่องจากเราไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าการเลือกตั้งนั้นเป็นกลไกของระบอบประชาธิปไตยที่แสดงให้เห็นถึงความต้องการหรือเจตจำนงของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง หากผู้ร่างรัฐธรรมนูญมองว่าระบบการเลือกตั้งเป็นระบบที่ก่อให้เกิดปัญหาแล้ว ประเทศไทยย่อมไม่สามารถพัฒนาระบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้ประสบความสำเร็จได้ เสมือนเป็นการตัดกระบวนการพัฒนาการตามระบอบประชาธิปไตย และเป็นการปิดโอกาสของประชาชนในการเรียนรู้เกี่ยวกับการใช้สิทธิของตนด้วย

จากที่ได้กล่าวข้างต้น ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการพิจารณาเพื่อกำหนดวิธีการได้มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา กล่าวคือ โดยหลักแล้วย่อมต้องพิจารณาเสียก่อนว่าประเทศไทยนั้นจำเป็นต้องใช้ระบบรัฐสภาแบบสภาเดียวหรือสองสภา แล้วจึงพิจารณาต่อไปว่าหากจำเป็นต้องมีสภาที่สองหรือวุฒิสภาแล้ว ต้องการให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่อย่างไรบ้าง แล้วจึงกำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาให้มีความสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ดังกล่าว

โดยจากการพิจารณาแล้ว ผู้เขียนมีความเห็นว่าประเทศไทยยังคงมีความจำเป็นต้องใช้ระบบรัฐสภาแบบสองสภา เนื่องจากยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องมีสภาที่สองหรือวุฒิสภาเพื่อทำหน้าที่กลั่นกรองงานด้านนิติบัญญัติและตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงในฐานะผู้แทนของปวงชนตามระบอบประชาธิปไตย โดยยังคงมีหน้าที่หลักในการกลั่นกรองงานด้านกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้กระบวนการร่างกฎหมายเป็นไปโดยเรียบร้อย มีประสิทธิภาพและสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน นอกจากนี้ ยังมีความจำเป็นให้มีวุฒิสภาเพื่อทำหน้าที่ในการเลือกหรือแต่งตั้งให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและศาลเพื่อให้ได้บุคคลที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเหมาะสมอย่างแท้จริงในการเข้าดำรงตำแหน่งที่สำคัญดังกล่าว และยังคงมีอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงเพื่อให้กลไกการตรวจสอบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ในส่วนองวิธีการได้มา เห็นได้ว่าการกำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภานั้นย่อมต้องกำหนดให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ดังกล่าวและสอดคล้องกับหลักการปกครองในระบบประชาธิปไตยโดยผู้แทนด้วย ดังนั้น วุฒิสภาซึ่งอยู่ในฐานะผู้แทนของปวงชนที่เข้ามาใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชนจึงย่อมต้องอาศัยวิธีการได้มาซึ่งมีความยึดโยงกับประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย นั่นคือการได้มาโดยการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นวิธีการที่สามารถสะท้อนถึงเจตจำนงของประชาชนได้ดีที่สุด ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาได้มาโดยการเลือกตั้ง โดยใช้จังหวัดเป็นเขตการเลือกตั้งและคำนวณจำนวนสมาชิกวุฒิสภาตามสัดส่วนจำนวนประชากรในแต่ละจังหวัดเพื่อให้สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคของประชาชน ซึ่งเป็นวิธีการเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ทั้งนี้ เนื่องจากผู้เขียนเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงวิธีการได้มาเป็นการแต่งตั้งหรือการสรรหาโดยองค์กรสรรหานั้น ไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองในระบบประชาธิปไตยและสวนทางกับแนวทางการพัฒนาประเทศตามระบอบประชาธิปไตย เช่นเดียวกับนานาอารยประเทศ

อย่างไรก็ตาม การกลับไปใช้รูปแบบการได้มาโดยการเลือกตั้งดังกล่าว อาจก่อให้เกิดปัญหาความไม่เป็นกลางทางการเมืองของสมาชิกวุฒิสภาได้ ซึ่งปัญหาดังกล่าวนั้น ผู้เขียนเห็นว่าเป็นปัญหาซึ่งไม่ว่าจะเปลี่ยนแปลงรูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาเป็นรูปแบบใดๆ ก็ย่อมจะเกิดการแทรกแซงจากพรรคการเมืองได้เสมอ เนื่องจากสภาพสังคมวิทยาการเมืองของไทยนั้นยังคงอาศัยระบบอุปถัมภ์ การเล่นพรรคพ้อง และนักการเมืองและประชาชนบางกลุ่มยังคงขาดความเข้าใจในคุณค่าของการปกครองในระบบประชาธิปไตยและขาดคุณธรรมจริยธรรม โดยยังคงเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์ส่วนรวมหรือประเทศชาติ ดังนั้น เมื่อปัญหาการแทรกแซงดังกล่าวเกิดจากปัญหาด้านจิตสำนึกและคุณธรรมจริยธรรมของนักการเมืองและประชาชนแล้ว จึงเห็นได้ว่าเป็นปัญหาที่เกิดจากตัวบุคคล มิใช่ปัญหาที่เกิดจากตัวระบบวิธีการได้มา ดังนั้น ความพยายามแก้ปัญหาโดยการเปลี่ยนแปลงรูปแบบวิธีการได้มาจึงไม่สามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้ ทั้งยังกลายเป็นการก่อปัญหาที่ซับซ้อนยิ่งขึ้นอีกด้วย เนื่องจากต้นตอของปัญหาเกิดจากตัวบุคคลมิใช่ระบบ ดังเห็นได้ว่าประเทศไทยได้เคยเปลี่ยนแปลงและใช้รูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภามาแล้วหลายรูปแบบ แต่กลับก่อให้เกิดปัญหาต่างๆตามมา

โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่พยายามแก้ปัญหาโดยการเปลี่ยนแปลงรูปแบบวิธีการได้มาเป็นรูปแบบผสม ซึ่งส่งผลให้นอกจากไม่สามารถแก้ไขปัญหาการแทรกแซงจากพรรคการเมืองได้แล้ว ยังก่อให้เกิดปัญหาความไม่ชอบธรรมตามระบอบประชาธิปไตยเพิ่มขึ้นอีกด้วย

ดังนั้น จากที่ได้กล่าวมาแล้ว ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรคงไว้ซึ่งวิธีการได้มาโดยการเลือกตั้งซึ่งสอดคล้องกับหลักการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย การปฏิเสธรระบบการเลือกตั้งย่อมมิใช่การแก้ปัญหาที่ตรงจุด และเป็นการไม่ให้ความสำคัญกับสิทธิของประชาชน และส่งผลให้ประชาชนไม่ได้เรียนรู้ถึงความสำคัญของหลักการเลือกตั้งเพื่อแสดงถึงความต้องการของตน ทำให้ไม่เกิดการเรียนรู้และการพัฒนาการตามแนวทางของระบอบประชาธิปไตย ซึ่งการแก้ปัญหาที่แท้จริงแล้ว ต้องแก้ที่ตัวบุคคลซึ่งเป็นต้นตอของปัญหาทั้งหมด โดยการให้การศึกษ ปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรมของพลเมืองและนักการเมือง รวมถึงจิตสำนึกถึงคุณค่าของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนและนักการเมืองทุกระดับ ซึ่งแม้จะใช้เวลานานในการตกผลึกทางความคิดของประชาชนและนักการเมือง แต่ย่อมเป็นการแก้ปัญหาที่มั่นคงและยั่งยืนยิ่งกว่าวิธีอื่นๆ โดยแนวทางปฏิบัตินั้น ควรจัดให้มีการให้การศึกษ และเพิ่มหลักสูตรการเรียนการสอน เพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับคุณค่าของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง รวมถึงการอบรมและให้ความรู้เกี่ยวกับคุณธรรมจริยธรรมของพลเมืองและนักการเมือง กล่าวคือ คุณธรรมหมายถึง ภาวะความพร้อมในจิตใจที่จะตัดสินใจทำดีในทุกโอกาส ส่วนจริยธรรม หมายถึง คุณธรรมชุดหนึ่งๆที่จะทำให้คนประเภทหนึ่งๆเป็นคนดี เช่น จริยธรรมของพลเมือง จริยธรรมของนักการเมือง เป็นต้น<sup>1</sup> ดังนั้น หากสามารถให้ความรู้เกี่ยวกับประชาธิปไตยและปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรมของการเป็นพลเมืองและนักการเมืองที่ดีได้แล้ว ย่อมส่งผลให้ประชาชนและนักการเมืองต่างรู้และเข้าใจหน้าที่ของตนเองและสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทำให้ปัญหาการพยายามแทรกแซงวุฒิสภาของพรรคการเมืองหรือนักการเมืองและปัญหาการซื้อเสียงขายเสียงในการเลือกตั้งลดลงหรือหมดไป และ

<sup>1</sup> กীরติ บุญเจือ. จริยธรรมกับประชาธิปไตย. มติชนรายวัน (28 กันยายน 2551).

ยอมทำให้ประเทศไทยสามารถพัฒนาการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยได้อย่างมี  
ประสิทธิภาพ



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย

กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2547.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. เอกสารคำสอน วิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร :

สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เกียรติภูมิ นิลสุข. ปัญหาของสถาบันการเมือง: ศักยภาพวิวัฒนาการที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง

ของไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

เกาะหลัก เจริญรุทซ์. เอกสารวิชาการส่วนบุคคล เรื่อง วุฒิสภากับระบบการเมืองไทย. นนทบุรี :

นนทบุรี, 2542.

ขุนทอง อินทร์ไทย. รู้จักญี่ปุ่น : การเมือง. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สร้างสรรค์, 2526.

คณิน บุญสุวรรณ. ศัพท์รัฐสภา. กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์, 2520.

จิตพรต พัฒนสิน. การปฏิรูปศาลฎีกาของประเทศไทย [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<http://library.uru.ac.th/webdb/images/krisdika.go.th-11.pdf> [2551, มีนาคม 23]

ชนินทร์ ติชวาทัน. การปฏิรูปวุฒิสภาแบบดึงแก้ไข [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: [http://www.pub-](http://www.pub-law.net/Publaw/View.asp?publawIDs=1145)

[law.net/Publaw/View.asp?publawIDs=1145](http://www.pub-law.net/Publaw/View.asp?publawIDs=1145) [2553, มกราคม 17]

ดิเรก ชัยนาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญและเลือกตั้งพิสดาร. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, 2493.

ดำรง พุฒตาล. สมาชิกวุฒิสภาในประเทศไทย : ศึกษาเปรียบเทียบสมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก

แต่งตั้งกับสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากกาเลือกตั้ง. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ,

สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. ภาพรวมของรัฐธรรมนูญและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

2540. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2546.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล. ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2548.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.

ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช. การสรรหาวุฒิสมาชิก:วิธีคิดแบบอำมาตยาธิปไตย [ออนไลน์].

แหล่งที่มา: <http://www.oknation.net/blog/print.php?id=229955> [2552, ตุลาคม 23]

ประเสริฐ จิตติวัฒน์พงศ์. ญี่ปุ่นปฏิรูปการเมือง. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ดอกหญ้า, 2538.

ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับความ  
ความเป็นประชาธิปไตยโดยตรง. วารสารกฎหมายปกครอง 17: 60.

ปัทมา สุปกำปัง. บทบาทของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540.

วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.

ปัทมา สุปกำปัง. วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 [ออนไลน์].

แหล่งที่มา: <http://www.kpi.ac.th/kpith/> [2552, ตุลาคม 23]

พงษ์ศานต์ พันธุลภ. การเมืองสหรัฐอเมริกา. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2521.

พจนาลัย ไชยรังสี และสุรพล ราชภัณฑาทาร์กซ์. การเมืองในสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศส.

กรุงเทพมหานคร.

พรชัย เลื่อนฉวี. กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง. กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2546.

พฤทธิสถาน ชุมพล และคณะ. คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย. กรุงเทพมหานคร :

สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546.

พิเชษฐ เมลานนท์. ตุลาการวิวัฒน์กับนิยามสากลและความหมายรูปธรรม. หนังสือพิมพ์ไทย

โพสต์(20 ตุลาคม 2552).



ไพโรจน์ ชัยนาม. บทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย.

กรุงเทพมหานคร.

ภาวดี มหาจันทร์. ประวัติศาสตร์การปกครองไทย. ชลบุรี : โรงพิมพ์อมรพิมพ์, 2527.

มนตรี รูปสุวรรณ. กฎหมายรัฐสภา. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย  
รามคำแหง, 2531.

มนตรี รูปสุวรรณ. บทวิเคราะห์ทางวิชาการเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช  
2550 เล่ม 2. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2551.

มนตรี รูปสุวรรณ. สภาองเกรสของสหรัฐอเมริกา. รัฐสภาสาร 35, 9 (2530).

มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง. แนวคิดและทฤษฎีทางรัฐธรรมนูญว่าด้วยรัฐ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<http://e-learning.mfu.ac.th/mflu/1604101/chapter1/Lesson4.htm#7> [2553,

มกราคม 28]

มานิตย์ จุมปา. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง  
คณะกรรมการการเลือกตั้ง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา  
พ.ศ.2541. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542.

วิวัฒน์ เี่ยมไพโรจน์ และอมร รักษาสิทธิ์. การเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับ  
ประชาชน. กรุงเทพมหานคร : วิ.เจ.พริ้นติ้ง, 2544.

วิษณุ เครืองาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณาการ, 2530.

ศรัชัย ท้าวมิตร. ระบบรัฐสภาไทย. กรุงเทพมหานคร, 2549.

สถาบันพระปกเกล้า. รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัย “ยุทธศาสตร์การฟื้นฟูประเทศ  
เพื่อสร้างความเข้มแข็งของสังคมไทย” เรื่องการปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา.

สมชาย ภาคภาสนวิวัฒน์ และรุ่งพงษ์ ชัยนาม. การเมืองการปกครองของฝรั่งเศส. กรุงเทพมหานคร.

สมบัติ จันทรวงศ์. การเมืองอังกฤษ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2543.

สมบัติ จันทรวงศ์. มหาชนรัฐและประชาธิปไตย : ความคิดทางการเมืองอเมริกัน ค.ศ.1776-1800.

กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529.

สมบูรณ์ สุขสำราญ. การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ไทย

วัฒนาพานิช, 2527.

สมยศ เชื้อไทย. คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. กรุงเทพมหานคร : เรือนแก้วการพิมพ์, 2535.

สีดา สอนศรี และคณะ. การเลือกตั้งในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้: ศึกษาเฉพาะประเทศอินโดนีเซีย มาเลเซียและไทย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

สุขุม นวลสกุล. ทฤษฎีการเมืองแห่งนวสมัย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2519.

สุรพล นิติไกรพจน์. ระบบควบคุมตรวจสอบรัฐบาลทางการเมืองที่เหมาะสม. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538.

สุรินทร์ สุทธิธรรมดำรง. วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536.

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. สรุปข้อมูลสถิติการใช้สิทธิเลือกตั้ง ส.ว. 2 มีนาคม 2551 [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.ect.go.th/newweb/th/election/index4.php> [2553, มีนาคม 23]

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. สรุปผลงานวุฒิสภา ประจำปี 2552. กรุงเทพมหานคร : บริษัท ออน ป้า จำกัด, 2553.

สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. ระบบรัฐสภาเครือรัฐออสเตรเลีย [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: [http://www.senate.go.th/index-of-parliament/pages/index\\_australia.html](http://www.senate.go.th/index-of-parliament/pages/index_australia.html) [2553, มกราคม 12]

หยุด แสงอุทัย. คำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 3. คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515.

หยุด แสงอุทัย. คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2511) เรียงมาตราและคำอธิบายรัฐธรรมนูญทั่วไปโดยย่อ. พระนคร : กรุงเทพมหานครการพิมพ์, 2511.

อมร จันทร์สมบุรณ์. กฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2528.

อมร รักษาสิทธิ์ และคณะ. ประชาธิปไตย อุดมการณ์ หลักการ และแบบอย่างการปกครองหลาย

ประเทศ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.  
 อำนวย พรหมอนันต์. ระบบสองสภา. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์  
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534.

### ภาษาอังกฤษ

French senate, election senators [online]. Available from:

[http://www.senat.fr/Ing/en/election\\_senateurs.html](http://www.senat.fr/Ing/en/election_senateurs.html) [2010, January 10]

Houses of the Oireachtas, Seanad [online]. Available from:

<http://www.oireachtas.ie/ViewDoc.asp?DocId=-1&CatID=60&m=w> [2010,  
 January 15]

Ronan E. Pynn, American Politics Changing Expectations. New York: D. Van Nostrand  
 Company, 1981.

Seanad Éireann Committee on Procedure and Privileges Sub-Committee on Seanad  
 Reform. Report on Seanad Reform 2004. Dublin, 2004.

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

The United States Constitution.

United Kingdom Parliament, the law lords [online]. Available from:

[http://parliament.uk/about\\_lords/the\\_law\\_lords.cfm](http://parliament.uk/about_lords/the_law_lords.cfm) [2010, January 10]

Winton U Solberg(ed.), The Fedderal Convention and the Formation of Union of the  
 American State. New York: The Bobbs-Merill, 1958.



ภาคผนวก

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก ก

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จำนวนผู้ได้รับการเสนอชื่อสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา

จำแนกตามภาคองค์กรและเพศ

ที่	ภาคองค์กร	จำนวนผู้ได้รับการเสนอชื่อ		
		ชาย	หญิง	รวม
1	ภาควิชาการ	103	19	122
2	ภาครัฐ	103	11	114
3	ภาคเอกชน	376	71	447
4	ภาควิชาชีพ	127	24	151
5	ภาคอื่น	203	50	253
	<b>รวม</b>	<b>912</b>	<b>175</b>	<b>1,087</b>
	<b>ร้อยละ</b>	<b>83.90</b>	<b>16.10</b>	<b>100.00</b>

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## จำนวนผู้ได้รับการเสนอชื่อสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา

## จำแนกตามวุฒิกการศึกษา

วุฒิกการศึกษา	จำนวนผู้สมัคร			
	ชาย	หญิง	รวม	ร้อยละ
ต่ำกว่าปริญญาตรี	1	-	1	0.09
ปริญญาตรี	333	59	392	36.06
ปริญญาโท	442	86	528	48.57
ปริญญาเอก	136	30	166	15.27
รวม	912	175	1,087	100.00

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จำนวนผู้ได้รับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา

จำแนกตามองค์กรและเพศ

ที่	ภาคองค์กร	จำนวนผู้ได้รับการสรรหา		
		ชาย	หญิง	รวม
1	ภาควิชาการ	12	3	15
2	ภาครัฐ	14	-	14
3	ภาคเอกชน	11	4	15
4	ภาควิชาชีพ	12	3	15
5	ภาคอื่น	13	2	15
รวม		62	12	74
ร้อยละ		83.78	16.22	100.00

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## จำนวนผู้ได้รับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา

## จำแนกตามวุฒิกการศึกษา

วุฒิกการศึกษา	จำนวนผู้ได้รับการสรรหา			
	ชาย	หญิง	รวม	ร้อยละ
ปริญญาตรี	21	3	24	32.43
ปริญญาโท	34	5	39	52.70
ปริญญาเอก	7	4	11	14.86
รวม	62	12	74	100.00

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก ข

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

จำแนกตามวุฒิกการศึกษา

วุฒิกการศึกษา	จำนวนผู้สมัคร			
	ชาย	หญิง	รวม	ร้อยละ
ปริญญาตรี	270	43	313	61.98
ปริญญาโท	158	19	177	35.05
ปริญญาเอก	13	2	15	2.97
รวม	441	64	505	100.00

ศูนย์วิทยพัทยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### สถิติผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

จังหวัดที่มีจำนวนผู้สมัครมากที่สุด	กรุงเทพมหานคร	จำนวน 35 คน
จังหวัดที่มีจำนวนผู้สมัครน้อยที่สุด	พังงา	จำนวน 1 คน

### สถิติการใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา

จังหวัดที่มีร้อยละผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งมากที่สุด	ลำพูน	ร้อยละ 79.58
จังหวัดที่มีร้อยละผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งน้อยที่สุด	กรุงเทพมหานคร	ร้อยละ 40.05

### สถิติจำนวนคะแนนเสียงของผู้ผ่านการเลือกตั้ง

ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุด	นางสาวรสนา โตสิตระกูล	743,397 คะแนน
ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงน้อยที่สุด	นายพรพจน์ กังวาล	19,851 คะแนน

ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จำนวนผู้ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

จำแนกตามวุฒิกการศึกษา

วุฒิกการศึกษา	จำนวนผู้ได้รับการเลือกตั้ง			
	ชาย	หญิง	รวม	ร้อยละ
ปริญญาตรี	32	7	39	51.32
ปริญญาโท	29	4	33	43.42
ปริญญาเอก	3	1	4	5.26
รวม	64	12	76	100.00

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวนงภา สีนอนันต์วณิช เกิดที่จังหวัดกรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ. 2528 สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาต้นจากโรงเรียนพระหฤทัย เชียงใหม่ สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมปลายจากโรงเรียนปรินส์รอยแยลส์วิทยาลัย จังหวัดเชียงใหม่ สำเร็จปริญญาตรีนิติศาสตร์บัณฑิตจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปี พ.ศ.2550 สอบผ่านความรู้ชั้นเนติบัณฑิต จากสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา รุ่นที่ 62 เมื่อปี พ.ศ.2553



ศูนย์วิทยพัทยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย