

บทที่ 4
การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา
ในประเทศไทย

(1) ความเป็นมาของระบบรัฐสภาในประเทศไทย

หลังจากที่คณะราษฎรได้ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช มาเป็นระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระราชทานรัฐธรรมนูญฉบับแรกในวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475 เรียกว่า พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 รัฐธรรมนูญฉบับแรกกำหนดรูปแบบของรัฐสภาให้เป็นแบบสภาเดี่ยว โดยมีมุ่งหมายที่จะแบ่งการพัฒนา การในการได้มาซึ่งสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎรออกเป็น 3 สมัย คือ

สมัยที่ 1 เริ่มตั้งแต่วันที่ใช้ธรรมนูญการปกครองจนถึงวันที่สมาชิกสมัยที่ 2 จะเข้ารับตำแหน่งคณะราษฎรซึ่งมีผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารใช้อำนาจแทน เป็นผู้แต่งตั้งผู้แทนราษฎรชั่วคราวขึ้นจำนวน 70 คน ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

สมัยที่ 2 ภายในเวลา 6 เดือน หรือจนกว่าจะจัดประเทศเป็นปกติ สมาชิกรัฐสภาประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภทรวมกันคือ (1) ได้แก่ผู้ที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นมา (2) ได้แก่สมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งอยู่แล้วในสมัยที่ 1 มีจำนวนเท่ากับประเภทที่ 1 แต่ถ้าจำนวนเกินประเภทที่ 1 ก็ให้เลือกเองว่าผู้ใดจะเป็นต่อ ถ้าขาดที่สมาชิกประเภทที่ 1 เลือกบุคคลเพิ่มขึ้นจนครบ

สมัยที่ 3 เมื่อราษฎรทั่วราชอาณาจักรสอบไล่ชั้นประถมศึกษาได้เป็นจำนวนเกินกว่าครึ่ง แต่อย่างช้าไม่เกิน 10 ปีนับแต่วันใช้ธรรมนูญการปกครอง สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วย สมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นประเภทเดียว ไม่มีประเภทที่ 2

หลังจากประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองแล้ว ได้มีการตั้งสมาชิกสมัยที่ 1 ขึ้น และต่อมาก็ได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสมัยที่ 2 โดยให้ราษฎรเลือกตั้งผู้แทนตำบลขึ้น แล้วให้ผู้แทนตำบลเลือกสมาชิกอีกชั้นหนึ่ง จึงเป็นการเลือกตั้งทางอ้อมแบบ 2 ชั้น ราษฎรยังมิได้เลือกผู้แทนโดยตรง แต่ธรรมนูญนี้ยังมีใช้จนถึงสมัยที่ 3 เพราะได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรเมื่อวันที่ 10

อันวาคม พ.ศ.2475¹ เสียก่อน แท้จริงแล้วพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.2475 นั้น นายปรีดี พนมยงค์ ตั้งใจจะบังคับใช้เป็นการถาวร แต่เมื่อนำบทลเกล้าถวายพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงขอให้ใช้เป็นการชั่วคราวเท่านั้น พร้อมทั้งรับสั่งให้ตั้งกรรมการและให้สภาผู้แทนราษฎร พิจารณาดำเนินการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้น² ดังนั้นพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.2475 จึงมีฐานะเป็นเพียงรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว เมื่อมีการเปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร นายปรีดี พนมยงค์ ก็ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชประสงค์โดย เสนอต่อที่ประชุมสภาให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.2475 ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น เมื่อใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรต่อไป เพราะรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวนั้นร่างขึ้นมาโดยกระทันหัน จึงอาจมีข้อบกพร่องอยู่มากและในที่สุดที่ประชุมก็เห็นชอบด้วยตามข้อเสนอของนายปรีดี พนมยงค์³ หลังจากนั้นสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ตั้งอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นคณะหนึ่ง ทาหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญเพื่อใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศ คณะอนุกรรมการที่ได้ตั้งขึ้นนี้ได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งพิจารณาเสร็จแล้วต่อสภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ลงมติรับรองให้ใช้ได้ รัฐธรรมนูญซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญถาวรฉบับแรกของประเทศไทย จึงได้ประกาศใช้อย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ.2475 โดยกำหนดให้ใช้ระบบสภาเดียว เพราะเห็นว่าระบบสองสภาที่เกิดขึ้นต่างประเทศเกิดขึ้นเพราะมีประเพณีของประเทศนั้นๆ บังคับอยู่ แต่ประเทศไทยไม่มีประเพณีเช่นนั้น

¹จรรยา สุภาพ, การเมืองและการปกครองของไทย (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2531), หน้า 149.

²ปรีดี พนมยงค์, "บางเรื่องเกี่ยวกับการก่อตั้งคณะราษฎรและระบบประชาธิปไตย, ในบันทึกนักปฏิวัติไทยวันโค่นล้มระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช 24 มิถุนายน พ.ศ.2475 (พระนคร: เจริญวิทย์การพิมพ์, 2516), หน้า 158-159.

³สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 1/2475," หน้า 13.

การมีสองสภาจะทำให้การดำเนินการต่างๆ สำบากว่าการมีสภาเดียว⁴ และในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้มีบทเฉพาะกาลกำหนดเอาไว้ว่า ในขณะที่ราษฎรผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ยังมีการศึกษาไม่จบประถมศึกษาสามัญมากกว่ากึ่งจำนวนทั้งหมดและอย่างช้าไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 1 (ฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2475) สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภทมีจำนวนเท่ากันคือสมาชิกประเภทที่ 1 ได้แก่ผู้ที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นมา และสมาชิกประเภทที่ 2 ได้แก่ผู้ที่พระมหากษัตริย์ทรงตั้งขึ้น⁵ บทบัญญัติดังกล่าวนี้มีวัตถุประสงค์ประสงค์ให้สภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิกที่ผู้ก่อการ เปลี่ยนแปลงการปกครองพึงต้องการ ทั้งนี้เพื่อคอยระดับประคอง ตลอดจนนับน้าวให้สภาผู้แทนราษฎรดำเนินการไปในแนวทางที่คณะราษฎรประสงค์ จนกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยล้าพัง ดังจะเห็นได้ว่าถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 แต่ตามความเป็นจริงแล้วนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้ถวายรายชื่อบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้ง ไม่เปิดโอกาสให้พระองค์ได้ใช้พระบรมราชวินิจฉัยเลยว่าสมควรจะแต่งตั้งหรือไม่ เนื่องจากเสนอจำนวนรายชื่อบุคคลเท่ากับจำนวนที่จะแต่งตั้งพอดี⁶ ซึ่งเป็นพวกของคณะราษฎรสิ่งที่สะท้อนเจตนารมณ์ของคณะราษฎรที่จะรักษาอำนาจของตนในรัฐสภานี้ ยังจะเห็นได้จากเมื่อใกล้จะครบเวลา 10 ปี ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 ซึ่งจะต้องสิ้นสุดลงในวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2485 ก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมใน พ.ศ. 2483 โดยแก้ไขบทเฉพาะกาลมาตรา 65 ให้มีกำหนดเวลาระบบสภาเดียวโดยมีสมาชิก 2 ประเภท ในระยะเวลา 20 ปี นับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2475 และไม่ดำเนินถึงว่าประชาชนจะจบประถมศึกษาสามัญ

⁴ คำแถลงของประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ อ้างถึงใน ไพโรจน์ ชัยนาม, บทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย เล่มที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), หน้า 235-236.

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 มาตรา 65

⁶ กระมล ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2524), หน้า 20

มากกว่ากึ่งหนึ่งหรือไม่ โดยในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณาร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญนี้ ผู้เสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ให้เหตุผลว่าในขณะที่ประชาชนยังไม่เคยชินกับระบอบประชาธิปไตย ถ้าหากผู้ก่อการจะวางมือเสียก่อนจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ระบอบประชาธิปไตย⁷ สำหรับความจำเป็นที่จะต้องยึดบทเฉพาะกาลก็คือ ความเกรงกลัวว่าระบอบการปกครองแบบเก่าที่ยังไม่สิ้นเชื้อจะย้อนกลับมาอีก⁸

สมาชิกสภาประเภทที่ 2 ที่ได้รับการแต่งตั้งมีอายุการดำรงตำแหน่งยาวนานตราบเท่าที่บทเฉพาะกาลยังมีผลบังคับอยู่ หรือตามความเป็นจริงคือ จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 ในระหว่างการดำรงตำแหน่งของสมาชิกประเภทที่ 2 เมื่อมีเหตุต้องยุบสภา ดังเช่น ใน พ.ศ. 2481 และ พ.ศ. 2488 ก็ไม่เป็นเหตุให้สมาชิกประเภทที่ 2 ถูกยุบไปด้วย เพียงแต่ห้ามมิให้ดำเนินกิจกรรมของสภาในระหว่างนั้น การที่รัฐบาลสามารถแต่งตั้งบุคคลจำนวนหนึ่งเข้าไปทำหน้าที่ในสภานิติบัญญัติได้เช่นนี้ อาจเรียกว่าสมาชิกประเภทที่ 2 เท่ากับเป็น "วุฒิสภาแอบแฝง" ในรัฐสภาชุดนั้นนั่นเอง⁹

(2) ความเป็นมาของวุฒิสภาไทย

ระบบสองสภาของไทยปรากฏครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 (รัฐธรรมนูญฉบับที่ 3) โดยได้กำหนดให้ทั้งสองสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่มีวิธีการที่แตกต่างกัน กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงและลับ ส่วน

⁷รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 8/2483 วันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2483, อ้างถึงใน ไพโรจน์ ชัยนาม, บทกฎหมายและเอกสารสำคัญทางการเมืองของประเทศไทย, หน้า 302-303.

⁸เรื่องเดียวกัน, หน้า 325-326

⁹พระด็กย จันทวรินทร์, "บทบาททางการเมืองของวุฒิสภา: ศึกษาเฉพาะกรณีวุฒิสภาไทย ชุดที่ 6 (เมษายน 2522 - 18 มีนาคม 2526)", "(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิตศึกษาด้านการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), หน้า 32.

สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อมและลับ สมาชิกทั้งสองสภาเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย¹⁰ รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นเครื่องยืนยันเจตนารมณ์และหลักการประชาธิปไตยอันแท้จริง เป็นการพัฒนาก้าวหน้าออกจากระบบสภาเดียวมีสมาชิก 2 ประเภท ซึ่งเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหาร อันนี้จะควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติ มาเป็นระบบสองสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งทั้งคู่ รัฐบาลของนายปรีดี พนมยงค์ ได้ทำให้เหตุผลในการนำรัฐธรรมนูญฉบับนี้ขึ้นใช้แทนรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 ของนายปรีดี พนมยงค์ ได้ทำให้เหตุผลในการนำรัฐธรรมนูญฉบับนี้ขึ้นใช้แทนรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 ว่า รัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 ใช้มานานกว่า 14 ปีแล้ว สมควรที่จะได้รับการปรับปรุงบทเฉพาะกาลว่าด้วยการแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 ของรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 ซึ่งได้รับการต่ออายุจนถึงปี 2495 จึงเป็นบทเฉพาะกาลที่ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ของบ้านเมืองในเวลานั้น สมควรเลิกเสีย ทั้งนี้ก็เพื่อทำให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นผลสมบูรณ์ยิ่งขึ้น¹¹ นอกจากนี้ประเทศไทยต้องการสมัครเป็นภาคีองค์การสหประชาชาติ จึงต้องปรับปรุงให้หลักการต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็นประชาธิปไตยยิ่งขึ้นและเหตุผลที่กำหนดให้เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยทางอ้อมก็เพราะจะได้สมาชิกที่มีความคิดเห็นและประโยชน์ได้เสียต่างกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งราษฎรเลือกตั้งโดยตรง จะได้มีความคิดเห็นแตกต่างกันและยับยั้งกันได้¹² ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยทางอ้อม แต่มีบทเฉพาะกาลให้ผู้แทนราษฎรซึ่งประกอบด้วยสมาชิกประเภทที่ 1 และสมาชิกประเภทที่ 2 ในขณะใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2489 ประกอบเป็นองค์การเลือกตั้ง เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในวาระเริ่มแรก¹³(6 ปีแรก) ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 80 คน โดยหลักการแล้วการร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 มุ่งหมายจะยกเลิกสมาชิกสภาประเภทที่ 2 ที่มีสภาผู้แทนราษฎรที่ประกอบด้วยสมาชิกที่ประชาชนเลือกตั้งมาโดย

¹⁰รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2483 มาตรา 24, 29 และ 36

¹¹กระมล ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบบรัฐธรรมนูญไทย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์และท่าบกเจริญผล, 2520), หน้า 52-53.

¹²หยุด แสงอุทัย, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2512), หน้า 75-76

¹³เรื่องเดียวกัน, หน้า 120-121.

ตรงเท่านั้น แต่เมื่อประนีประนอมกับฝ่ายที่เคยชินกับการมีสมาชิกสภาประเภทที่ 2 มาเป็นเวลานาน และเปิดโอกาสที่บุคคลที่มีคุณวุฒิและอิทธิพลทางการเมืองส่วนหนึ่งสามารถมีบทบาทในสภาได้ โดยไม่ต้องลงสมัครรับการเลือกตั้งทั่วไป¹⁴ พutschaka หรือวุฒิสภาในสมัยต่อมาจะทำหน้าที่กลั่นกรองงานของสภาผู้แทนราษฎร และคอยเหนี่ยวรั้งมิให้สภาผู้แทนราษฎรทำงานทางด้านนิติบัญญัติเร็วเกินไปจนขาดความรอบคอบ อันอาจจะก่อให้เกิดผลเสียหายต่อประเทศชาติและสังคมโดยรวมโดยมิได้ตั้งใจก็ได้

ต่อมาในวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 จอมพลผิน ชุณหะวัณ ได้นำรัฐประหารโค่นล้มรัฐบาลและยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 อันเป็นผลให้พutschaka ต้องถูกล้มเลิกไปด้วย รวมเวลาที่ได้ปฏิบัติหน้าที่เพียง 1 ปี 6 เดือนเท่านั้น สาเหตุของการทำรัฐประหารนั้น คณะรัฐประหารได้อ้างว่าประเทศตกอยู่ในภาวะทรุดโทรม รัฐบาลไม่เอาใจใส่การแก้ไขปัญหา แต่กลับปล่อยให้มีการทุจริตต่อราษฎรบังหลวงทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน¹⁵ คณะรัฐประหารได้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น นั่นคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2490 ซึ่งมีสาระสำคัญส่วนใหญ่ เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 คือการใช้ระบบสองสภา ได้แก่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งได้เปลี่ยนชื่อมาจากพutschaka ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย คณะรัฐประหารผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีเจตนาที่จะเปลี่ยนฐานะของวุฒิสภาด้วยการบัญญัติวิธีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยพระมหากษัตริย์ตามคำแนะนำของรัฐบาลขึ้นแทนวิธีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา นอกจากนี้การที่ได้มีบทบัญญัติห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งวุฒิสภาได้ขณะเดียวกันไว้ เหมือนกับที่บัญญัติไว้ว่าในรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2489 ก็เท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้ข้าราชการประจำเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้โดยปริยาย อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็คงอยู่ได้เพียง 1 ปี ทั้งนี้เพราะหลังจากที่

¹⁴พระศัลย จันทวรินทร์, บทบาททางการเมืองของวุฒิสภา: ศึกษาเฉพาะกรณีวุฒิสภาไทย ชุดที่ 6 (22 เมษายน 2526 - 18 มีนาคม 2526), หน้า 34.

¹⁵คำแถลงการณ์ฉบับที่ 1, อ้างถึงงาน ๖ พรรจน์ ชัยนาม, บทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย, หน้า 446.

ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้ว คณะรัฐประหารได้เชิญนายดวง อภัยวงศ์ เป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล ทำการปกครองประเทศ ตามแนวที่คณะรัฐประหารกำหนดไว้ แต่การกลับเป็นว่านายดวง อภัยวงศ์ ได้ทำการปกครองประเทศโดยอิสระ ไม่ยอมเป็นหุ่นของคณะรัฐประหาร ดังจะเห็นได้จาก การที่ นายดวง อภัยวงศ์ ไม่ยอมตั้งพวกพ้องของคณะรัฐประหารให้เป็นสมาชิกวุฒิสภา ตามจำนวนที่คณะ รัฐประหารต้องการ¹⁶

ต่อมาในวันที่ 6 เมษายน 2491 นายทหารที่ร่วมในคณะรัฐประหารได้บังคับให้นายดวง อภัยวงศ์ ลาออกจากตำแหน่ง โดยอ้างว่าคณะรัฐประหารมีความไม่พอใจรัฐบาลนี้เป็นอย่างยิ่ง จึง ได้ประชุมกันลงมติขอให้รัฐบาลนี้กราบบังคมลาออกภายใน 24 ชั่วโมง จากนั้นได้สนับสนุนบุคคลซึ่งเป็น ผู้นำฝ่ายทหารในครั้งนั้นคือ จอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีแทน ปรากฏว่าจอมพล ป. พิบูลสงคราม สามารถรวบรวมเสียงของสภาผู้แทนราษฎรได้มากมายแต่จอมพล ป.พิบูลสงครามไม่ สามารถคุมเสียงของวุฒิสภาซึ่งไม่พอใจวิธีการขึ้นสู่อำนาจของจอมพล ป. พิบูลสงครามจึงยังผลให้ ร่างกฎหมายหลายฉบับของรัฐบาลถูกวุฒิสภาแก้ไขและยับยั้ง ซึ่งจอมพล ป. พิบูลสงคราม ก็ยอมทน และยังยอมให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกด้วย¹⁷ นั่นคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2492 (รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 5) ซึ่งเกิดจากการที่รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2490) เป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ดังนั้นจึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2490) เรียกว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ครั้งที่ 2) พ.ศ. 2491 กำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น* และให้ร่างรัฐธรรมนูญให้เสร็จภายใน 180 วัน วุฒิสภา 10 คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 10 คน จากบุคคลภายนอกผู้มิได้มีคุณสมบัติต่าง ๆ อีก 20 คน สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างรัฐธรรมนูญและเสนอให้รัฐสภาลงมติให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ทั้งฉบับ โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมประการใดมิได้ ซึ่งปรากฏว่าสมาชิกวุฒิสภาให้ความเห็นชอบ 125

¹⁶ กระมล ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการรัฐธรรมนูญ, หน้า 26.

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 27.

* สภาร่างรัฐธรรมนูญนี้ประกอบด้วยสมาชิก 40 คน ซึ่งรัฐสภาชุดก่อนเลือกตั้งจากสมาชิก

คน ไม่เห็นชอบ 30 คน งดออกเสียง 5 คน ไม่อยู่ในที่ประชุม 40 คน¹⁸รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ประกาศใช้เมื่อวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2492 โดยกำหนดให้ใช้ระบบสองสภาซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และบัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนเป็นผู้แทนพวชนชาวไทย วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 100 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งจากผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และยังได้ห้ามไม่ให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย สำหรับการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้นรัฐธรรมนูญ ได้ระบุให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ¹⁹ ซึ่งอาจเป็นความมุ่งหมาย ที่เป็นการแสดงถึงความต้องการ เพื่อให้วุฒิสภาเป็นตัวแทนของพระมหากษัตริย์ แต่ตามความเป็นจริงแล้วบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ระบุให้สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 เป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ด้วย²⁰ สำหรับบทบาทด้านนิติบัญญัติของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ปรากฏว่าวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ รวม 60 ฉบับแปรเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 14 ฉบับ และเสนอโดยคณะรัฐมนตรี 46 ฉบับ และในจำนวนที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีนี้ถูกส่งกลับคืนสู่สภาผู้แทนราษฎรโดยได้แก้ไขข้อบกพร่องจำนวน 9 ฉบับ แก้ไขในสาระสำคัญอีก 16 ฉบับ และไม่รับหลักการโดยส่งกลับคืนทันที 2 ฉบับ ส่วนจำนวนที่เสนอโดยสภาผู้แทนราษฎรก็ถูกส่งกลับคืนโดยแก้ไขข้อบกพร่อง 2 ฉบับ แก้ไขสาระสำคัญ 6 ฉบับ²¹ ซึ่งนับเป็นจำนวนรวมที่ถูกส่งคืนสภาผู้แทนราษฎร เกินกว่าครึ่งของจำนวนร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา แสดงให้เห็นถึงบทบาทของวุฒิสภาในการ เป็นสภาตรวจสอบยับยั้งการทำงานของสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้โดยไม่

18 ฟูโรจน์ ชัยนาม, บทกฎหมายและเอกสารสำคัญทางการเมืองของประเทศไทย, 135.

19 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 มาตรา 32

20 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 มาตรา 181 ในบทเฉพาะกาล

21 กริช สืบสนธ์, "บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่าง ๆ," (วิทยานิพนธ์



ดำเนินว่าจะ เป็นร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม แม้ว่าจอมพล ป. พิบูลสงคราม จะสามารถรวบรวมเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อคอยหาความสนับสนุนตนอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม แต่ ในวุฒิสภาซึ่งสมาชิกเป็นชุดเดียวกับวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ ฉบับเดิม (พ.ศ. 2490) ซึ่งแต่งตั้งโดยนายดวง อภัยวงศ์ จึงมีฐานะเป็นอิสระจากฝ่ายรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม เนื่องจากไม่พอใจวิธีการเข้าสู่อำนาจของจอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงยังผลให้จอมพล ป. พิบูลสงครามไม่สามารถคุมเสียงในวุฒิสภาได้ ร่างกฎหมายหลายฉบับถูกวุฒิสภาแก้ไขและยังยั้ง ต่อมาในวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494 จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ทำการรัฐประหารยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 เป็นผลทำให้วุฒิสภาลิ้นสุดสมาชิกภาพ

เมื่อคณะรัฐประหารซึ่งเรียกตนเองว่า "คณะบริหารประเทศชั่วคราว" ได้เข้าทำการยึดอำนาจในวันที่ 29 พฤศจิกายน 2494 ยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2492) และนำรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2475) มาใช้โดยคณะบริหารประเทศเห็นว่ารัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ปัจจุบันได้เปิดช่องทางให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศไทยหลายประการ และได้อ้างกระแสพระบรมราชโองการในพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ในพระราชปรารภว่า "เป็นพระราชปณิธานอันแรงกล้าที่จะให้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2475 สกิดสภาพร โดยไม่ถูกยกเลิกล้างและทำใหม่ ... "การที่ได้มีการแก้ไขทำใหม่ หรือยกเลิกรัฐธรรมนูญที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานไว้ นั้นเสียก็ได้แลเห็นผลร้ายที่เกิดความยากลำบากให้แก่ประเทศไทยตลอดมา ทนทางเดียวที่จะรักษาประเทศไทย ศาสนา และองค์พระมหากษัตริย์ไว้ก็คือ ต้องนำรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 กลับมาใช้ใหม่²² และได้มีการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 จำนวน 123 คน ในวันที่ 30 พฤศจิกายน 2494 พร้อมทั้งให้ประกอบเป็นสภาผู้แทนราษฎรไปพลางก่อน จนกว่าจะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1²³ แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 มีบท

²² คำแถลงการณ์ของคณะบริหารประเทศชั่วคราว ฉบับที่ 2, อ้างถึงใน วัชรจัน ชัยนาม, บทกฎหมายและเอกสารสำคัญทางการเมืองของประเทศไทย, หน้า 549.

²³ ประกาศคณะบริหารประเทศชั่วคราว ฉบับลงวันที่ พฤศจิกายน 2494 และ 6 ธันวาคม 2494, เรื่องเดียวกัน, หน้า 557 และ 562.

บัญญัติบางมาตราไม่เหมาะสมกับสถานการณ์จึงให้สภาผู้แทนราษฎรปรึกษากันดำเนินการปรับปรุง²⁴ และประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่เรียกว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 องค์การนิติบัญญัติระบบสภาเดี่ยว แต่มีสมาชิก 2 ประเภทชุดนี้ เป็นสภาที่คอยสนับสนุนอำนาจของฝ่ายบริหาร หรือเป็นเพียงสภาตรายางเท่านั้น²⁵

เมื่อจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ขึ้นเป็นผู้นำทางการเมืองก็ยังคงใช้รูปแบบรัฐสภาเช่นนี้อีกจนกระทั่งมีการรัฐประหารอีกครั้งในเดือนตุลาคม 2501 จึงได้ยกเลิกระบบสภาเดี่ยวดังกล่าวนี้ โดยธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 ที่จอมพลสฤษดิ์ ประกาศใช้ภายหลังการรัฐประหารนี้ ได้กำหนดให้หัวหน้าคณะปฏิวัติเสนอชื่อบุคคลจำนวน 240 คน ให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่เป็นสภานิติบัญญัติและร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วย²⁶ แต่การร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้เวลาร่างนานมากกว่าร่างรัฐธรรมนูญใด ๆ ที่เคยมีมา คือใช้เวลาประมาณ 7 ปี จึงได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 ซึ่งประกาศใช้วันสมัยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ (พ.ศ. 2511) รัฐสภาประกอบด้วย 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย โดยมีประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นรองประธานรัฐสภา²⁷ วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎร²⁸

CHULALONGKORN UNIVERSITY

²⁴ประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ลงวันที่ 6 ธันวาคม 2494, หน้า 560-561.

²⁵สเนห์ จามริก, การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร: สถาบันคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, หน้า 219.

²⁶ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 มาตรา 6

²⁷รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 มาตรา 71 และ 72

²⁸รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 มาตรา 78

โดยมีนายกรัฐมนตรี เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ²⁹ ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการอภิปรายถกเถียงในปัญหาว่าควรจะมีสภาเดียวหรือสองสภาซึ่งเรื่องนี้มีผู้กล่าวถึงความจำเป็นที่จะต้องมีอีกสภาหนึ่งควบคู่ไปกับสภาผู้แทนราษฎรที่เลือกตั้งจากประชาชนโดยให้ความมาให้เห็นข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ที่มีระบบสภาเดียวแบบมีสมาชิก 2 ประเภทกับระบบสองสภาเพื่อทำหน้าที่ต่างดุษย์หรือต่างอำนาจ และเป็นพี่เลี้ยงคอยระดับระบองสภาผู้แทนราษฎร ในปัจจุบันนี้ความจำเป็นเช่นนี้ยังคงมีอยู่ แต่การจะมีสภาเดียวแต่มีสมาชิก 2 ประเภทไม่เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ ดังนั้นถ้าหากจะนำระบบพี่เลี้ยงต่อไปให้เข้ารูปประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ก็ควรนำระบบสองสภา³⁰ และการมีสภาเดียวอาจทำให้สภาออกกฎหมายตามใจชอบของตน และอาจก่อให้เกิดความเสียหายได้ การมีสองสภาจึงเป็นการแบ่งแยกอำนาจให้สภาที่หนึ่งเป็นสภาที่เริ่มอีกสภาหนึ่งเป็นสภาที่ทักท้วง สภายั้ง³¹ นอกจากนี้มีผู้ให้ความเห็นว่า รูปแบบของระบบสองสภานั้นเป็นที่นิยมมาชั้วไปนานานาประเทศเราจึงควรปฏิบัติตามที่นานาประเทศนิยมกัน ในฝ่ายที่เห็นด้วยกับระบบสภาเดียวนั้น ส่วนมากได้อภิปรายสนับสนุนระบบสภาเดียวแต่มีสมาชิก 2 ประเภท³² และในที่สุดที่ประชุมได้ลงมติเห็นด้วยกับระบบสองสภา 118 คะแนน เห็นชอบด้วยสภาเดียว 4 คะแนน³³ สรุปได้ว่าเจตนารมณ์ของการมีระบบสองสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็เพื่อหลีกเลี่ยงการมีระบบสภาเดียวแบบมีสมาชิก 2 ประเภทเท่านั้นเอง จากเจตนารมณ์ที่ต้องการให้องค์กรที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญใน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

²⁹รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2511 มาตรา 156

³⁰คำอภิปรายของพลตรีแสวง เสนาวงศ์, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งที่ 15," วันที่ 11 มกราคม พ.ศ.2505

³¹คำอภิปรายของพลโทวิชัย พงศ์อนันต์, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งที่ 16," วันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2505

³²คำอภิปรายของพระดุษยพากย์ สุวมันต์ และพันเอกจิตต์ ธนะโชติ, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งที่ 15," วันที่ 11 มกราคม พ.ศ.2505

³³รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งที่ 16 วันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2505

การदानอำนาจกับสภาผู้แทนราษฎร และเพื่อรักษาเสถียรภาพของรัฐบาลไปพร้อมกันนี้เอง ทำให้มีการเพิ่มอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาขึ้นมาจนเกือบทัดเทียมกับอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ห้ามข้าราชการ เป็นรัฐมนตรีหรือสมาชิกวุฒิสภา ได้กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิในวิชาการหรือกิจการต่างๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน เป็นที่น่าสังเกตว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้ระบุบุคคลที่จะรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาไว้ แต่ในบทเฉพาะกาลมาตรา 77 ได้ให้พระมหากษัตริย์แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาภายใน 15 วันนับจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ซึ่งในทางปฏิบัติ นายกรัฐมนตรีขณะนั้นคือ จอมพลถนอม กิตติขจร เป็นผู้เสนอรายชื่อสมาชิกวุฒิสภาให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งสำหรับบทบาททางด้านนิติบัญญัตินั้น ปรากฏว่าวุฒิสภาชุดนี้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติจำนวน 59 ฉบับเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 6 ฉบับ และเสนอโดยคณะรัฐมนตรี 53 ฉบับ สมาชิกวุฒิสภาไม่ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเลยทั้ง ๆ ที่มีอำนาจเสนอได้ และการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีได้ผ่านที่ประชุมวุฒิสภาไปเป็นจำนวน 51 ฉบับ ซึ่งมีการอภิปรายเพียงเล็กน้อยในบางฉบับและส่งกลับคืนให้สภาผู้แทนราษฎรโดยแก้ไขข้อบกพร่องเพียง 2 ฉบับ ส่วนร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ผ่านวุฒิสภาไป 2 ฉบับ และส่งกลับคืนสภาผู้แทนราษฎรรวมทั้งที่ได้แก้ไขและไม่รับหลักการรวม 4 ฉบับ³⁴ แสดงให้เห็นว่าวุฒิสภาชุดนี้ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งการมีสถาบันวุฒิสภาคือไม่ได้เป็นสภาที่คอยทักท้วงหรือยับยั้งอย่างจริงจัง เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยด้อยตามรัฐบาลเสียมากกว่า

ต่อมาจอมพลถนอม กิตติขจรได้ทำการปฏิวัติยึดอำนาจตนเองล้มเลิกรัฐธรรมนูญและรัฐสภาในวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 ทั้งนี้ด้วยเหตุผลตรงไปตรงมาว่า รัฐบาลถูกแทรกแซงก้าวท้าวเกินขอบจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของทุกพรรค³⁵ทำให้รัฐบาลบริหารราชการด้วยความลำบาก ส้าเข้าไม่ทันต่อเหตุการณ์ การจะแก้ไขปัญหา โดยวิถีทางรัฐธรรมนูญนั้น ไม่อาจทำได้ทันต่อเหตุการณ์ จึง

³⁴กริช สืบสันต์, "บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่าง ๆ," หน้า

³⁵เสนห์ จามริก, การเมืองไทยกับการพัฒนาการรัฐธรรมนูญ หน้า 362.

จะต้องมีการยึดอำนาจการปกครอง³⁶ การปฏิวัติครั้งนี้จึงชัดเจนว่าเป็นการทำให้รักษาสถานภาพทางการเมืองของจอมพลถนอม เป็นการปฏิวัติที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนทั่วไป จากนั้นในวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2515 จึงได้ประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 โดยให้มีสภาเดี่ยวเรียกว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 299 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง³⁷ ทำหน้าที่เฉพาะด้านนิติบัญญัติ และมีอำนาจในการควบคุมรัฐบาลก็แต่เฉพาะการตั้งกระทู้ถามเท่านั้น ส่วนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้น ว่าเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีที่จะดำเนินการร่าง และเมื่อร่างเสร็จให้เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และเมื่อสภานิติบัญญัติเห็นชอบ ก็ให้นำขึ้นทูลเกล้าถวายพระมหากษัตริย์ ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้ต่อไป

เมื่อเกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 อันเป็นผลให้จอมพลถนอม กิตติขจร และคณะต้องพ้นจากอำนาจไป รัฐบาลชุดใหม่ภายใต้การนำของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ก็ยังคงบริหารประเทศภายใต้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 อยู่ จากนั้นจึงได้มีการยุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อแต่งตั้งสมาชิกชุดใหม่ต่อไป กระบวนการได้มาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดนี้แตกต่างไปจากสภาชุดแต่งตั้งที่แล้วๆ มา กล่าวคือ ทางรัฐบาลได้สรรหาบุคคลในกลุ่มอาชีพต่างๆ ทั้งข้าราชการทหาร ตำรวจ พลเรือน บุคคลทั่วไป และเสนอให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งเป็นสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ แล้วให้สมาชิกสมัชชาเลือกกันเองเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แล้วรัฐบาลจะได้เสนอชื่อให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงแต่งตั้งต่อไป วิธีการนี้เป็นสิ่งที่รัฐบาลคิดขึ้นเอง ไม่ได้ระบุไว้ในธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 เพราะเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ไม่มีการยกเลิกธรรมนูญการปกครอง ที่ใช้อยู่แต่ประการใด สภาชุดนี้ยังคงเป็นสภาแต่งตั้ง แต่กระบวนการแต่งตั้งนั้นแตกต่างจากที่เคยเป็นองค์ประกอบของสภาชุดนี้จึงแตกต่างออกไปจากที่เคยมีมา อันมีผลทำให้บทบาทของสภาชุดนี้ ผิดไปจากสภาแต่งตั้งทั่ว ๆ ไป นอกจากนี้ยังเป็นครั้งแรกของสภาแต่งตั้งที่จำนวนสมาชิกสภาที่เป็นทหาร มีเพียงเล็กน้อย คือเพียง 25 คน หรือประมาณร้อยละ 8 เท่านั้น ส่วนข้าราชการพลเรือน

³⁶ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 6 ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514

³⁷ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 มาตรา 6

มี 101 คน อาชีพอิสระมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น คือครูและอาจารย์ 40 คน นักธุรกิจ 36 คน ที่เหลือ เป็นนักกฎหมาย นายธนาคาร กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นักหนังสือพิมพ์ แพทย์และผู้นำท้องถิ่น³⁸ สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ให้ความเห็นชอบในการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งร่างขึ้นโดยคณะรัฐมนตรีในวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2517 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญในวันเดียวกันนั่นเอง³⁹

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 นี้ กำหนดให้ใช้ระบบ สองสภา ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา และบัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย เนื่องจากคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ยังเห็นว่า การมีวุฒิสภาจะเป็นกลไกถ่วงดุลย์ อำนาจนิติบัญญัติในรัฐสภาได้⁴⁰ รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 100 คนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ ที่ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา แต่เมื่อมีการยุบเลิกสภาถวายร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานพระกระแสรับสั่งกลับมาว่า ประธานองคมนตรีเป็นผู้ที่พระมหากษัตริย์ทรงเลือก และแต่งตั้งตามพระราชอัธยาศัย แต่ให้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นการขัดกับหลักของระบอบประชาธิปไตยว่า พระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือการเมือง ทั้งจะทำให้ประธานองคมนตรีอยู่ ณสภาพเหมือนเป็นองค์กรทางการเมือง⁴¹ จากพระราชกระแสรับสั่งดังกล่าวเป็นผลทำให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญสำเร็จ โดยประกาศเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อวันที่ 19 มกราคม 2518 ในการนี้ได้แก้ไขคำว่าพระมหากษัตริย์ "เลือกและแต่งตั้ง" เป็น "ทรงแต่งตั้ง" และแก้ไข

³⁸สุจิต บุญบงการ, บทบาทของสภานิติบัญญัติ (กรุงเทพมหานคร : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526), หน้า 29.

³⁹ลชิต สිරเวดิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองของไทย, หน้า 362.

⁴⁰สมชาติ รอบกิจ, "การร่างรัฐธรรมนูญ 2517," (วิทยานิพนธ์ ปริญญารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 44.

⁴¹สมชาติ รอบกิจ, "การร่างรัฐธรรมนูญ 2517," หน้า 156.

ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการจากประธานองคมนตรี เป็นนายกรัฐมนตรี⁴² รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดค่าที่มีจำนวนสมาชิกวุฒิสภา 100 คน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 269 คน รัฐธรรมนูญฉบับนี้สิ้นสุดลงโดยการรัฐประหารของคณะทหารเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519

ในวันที่ 6 ตุลาคม 2519 นิสิตนักศึกษาประท้วงการกลับมาของอดีตสองผู้นำ คือจอมพลถนอม กิตติขจรและจอมพลประภาส จารุเสถียร จนเกิดการจลาจล จึงเป็นเหตุให้คณะทหารทำการยึดอำนาจในนามของ "คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน" และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เรียกว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2519 ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้องค์การนิติบัญญัติประกอบไปด้วยสภาเดี่ยวเรียกชื่อว่า "สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน" ทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติ โดยมีสมาชิกจำนวน 340 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งขึ้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีอายุเพียง 1 ปีเศษ ก็ได้มีคณะทหารเรียกตนเองว่าคณะปฏิวัตินำโดย พลเรือเอกสัจจ ชลออยู่ เข้าทำการปฏิวัติยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินในวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ.2520

ในวันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ.2520 จึงได้ประกาศใช้ "ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2520" ขึ้น และแต่งตั้งพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์เป็นนายกรัฐมนตรี โดยสภานโยบายแห่งชาติ (คณะปฏิวัติ) เป็นผู้เลือก⁴³ ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520 นี้ ได้กำหนดค่าห้ององค์การนิติบัญญัติมีสภาเดี่ยว คือสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีจำนวน 360 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งขึ้นในจำนวนนี้มีทหารทั้งสิ้น 205 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 56.94 ซึ่งเป็นทหารประจำการที่ดำรงตำแหน่งอยู่ เมื่อมีการประกาศพระบรมราชโองการแต่งตั้งไม่ได้ับรวมทหารที่เป็นข้าราชการบำนาญเข้าไปด้วย⁴⁴ ทำหน้าที่พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ และร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเสนอในที่สุด สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติเห็นชอบตามร่างรัฐธรรมนูญ

⁴²รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2518 มาตรา 3

⁴³คณะกรรมการจัดงานสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 100 ปี, ประวัติศาสตร์กรุงรัตนโกสินทร์ เล่ม 3 พ.ศ.2495-ปัจจุบัน, หน้า 95.

⁴⁴ชัยอนันต์ สมุทวณิช, พระศักดิ์ จันทวรินทร์ และเขวณะ ไตรมาส, ข้อมูลพื้นฐาน กิ่งศตวรรษแห่งการปกครองของไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์พีเพรส), หน้า 66.

ฉบับใหม่ และได้นำขึ้นทูลเกล้าถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2521 เรียกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนและวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง จำนวน 225 คน ในจำนวนนี้มีทหารทั้งสิ้น 173 คน (เฉพาะที่เป็นทหารประจำการ) หรือคิดเป็นร้อยละ 76.89⁴⁵ และบัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนบวงชนชาวไทย โดยในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้กรรมาธิการผู้ที่เสนอให้วุฒิสภามาจากการแต่งตั้งนั้น ได้ยกเหตุผลที่ว่า

"การที่เรามีวุฒิสภานี้ก็เพื่อจะยับยั้งกฎหมายบางฉบับหรือยับยั้งในปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องแรงเกินไปในสถานการณ์ต่าง ๆ ประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งก็เพื่อจะให้สมาชิกในวุฒิสภานั้นมาจากบุคคลหลายประเภทหลายอาชีพ เพื่อมาเป็นกำลังสนับสนุน สถาบันและเสถียรภาพของรัฐบาลวุฒิสภาก็อาจจะเข้าไปในกรณีพิจารณาเรื่องเช่น ว่าง้างหรือไม่ว่าง้าง หรือเรื่องงบประมาณ เพื่อจะให้เสถียรภาพของรัฐบาลยั่งยืนเป็นกำลังดวงอีกทีหนึ่งแต่ว่ามาไม่มีสมาชิกเท่ากับสภาผู้แทน ถ้าเราจะไปเลือกตั้งอย่างนั้นเราก็ไม่ได้บุคคลหลายอาชีพเราก็ควรจะให้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าแต่งตั้งจากบุคคลหลายอาชีพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หนึ่งเราหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งควรจะมารับรู้ในการบริหารประเทศชาติก็คือ บรรดานายทัพนายกองต่าง ๆ ที่รับผิดชอบต่อความมั่นคงของประเทศให้มาอยู่ใกล้ชิดกับวงการเมือง เราไม่แบ่งแยกและให้เขาได้มาได้ยินได้ฟังและรู้อะไรต่าง ๆ กระทั่งเรื่องงบประมาณที่มีส่วนเข้ามาจัดสรรให้เป็นไป แต่ว่าอำนาจของสภาสูงนั้นต้องให้น้อยกว่าสภาผู้แทน สิ่งเหล่านี้ผมถึงเห็นว่าในระยะนี้ควรจะแต่งตั้ง..."⁴⁶

ในส่วนของ การแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดว่าใครจะผู้ลงรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ก็หมายความว่า นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ แต่ในบทเฉพาะกาลกำหนดให้ชั่วระยะเวลา 4 ปีแรก ให้ประธานสภานโยบายแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ก็เพราะต้องการให้เป็นการมอบ

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน.

⁴⁶ คำอภิปรายของนายसानนท์ สายสว่าง, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาในการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 3, วันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2520.

อำนาจจากระบอบปัจจุบันไปสู่ระบอบปกติ⁴⁷ นอกจากนี้ได้กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานรัฐสภา⁴⁸ จะเห็นว่าแม้รัฐธรรมนูญฉบับนี้จะเป็นรัฐธรรมนูญที่จัดทำโดยคณะปฏิวัติก็ตาม แต่ก็มีลักษณะที่เป็นการคลี่คลายตัว เข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยระยะต่อไป โดยในระยะ 4 ปีแรกยังคงเป็นระบอบกึ่งประชาธิปไตย ฝ่ายข้าราชการประจำยังคงต้องการที่จะมีบทบาท และอำนาจในฐานะ เป็นพี่เลี้ยงที่คอยถ่วงอำนาจของฝ่ายนักการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้งอยู่ จึงได้มีการวางมาตรการในทางการเมือง คือ การกำหนดกรอบกติกาทางการเมืองให้ฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจากนักการเมืองใช้อำนาจร่วมกับข้าราชการประจำ ซึ่งอยู่ในฐานะสมาชิกวุฒิสภาอีกฐานะหนึ่ง การกระทำดังกล่าวเป็นไปโดยเหตุผลและข้ออ้างที่ว่า ต้องการทำให้ระบอบการเมืองการปกครองประเทศมีความเป็นประชาธิปไตยในระยะยาว โดยการสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้กับระบอบการเมืองในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อเสียก่อน⁴⁹ อย่างไรก็ตามในช่วงบทเฉพาะกาลจะสิ้นสุดลงในวันที่ 22 เมษายน พ.ศ.2526 อันจะมีผลทำให้บทบาทและอำนาจของสมาชิกวุฒิสภา ทั้งในส่วนของการนิติบัญญัติและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินลดลงไปอย่างมาก ได้มีความพยายามที่จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ให้ยืดช่วงเวลาของบทเฉพาะกาลออกไป แต่ก็ไม่เป็นผลสำเร็จ⁵⁰ ความพยายามดังกล่าวเป็นเครื่องสะท้อนอย่างหนึ่งว่า ระบอบกึ่งประชาธิปไตยจะต้องเป็นระบอบการเมืองซึ่งนักการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน มีส่วนร่วมในการใช้อำนาจทางการเมือง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

⁴⁷คำอภิปรายของนายจิตติ ติงคภักย์ ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 32 วันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ.2521

⁴⁸รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 64

⁴⁹ชัยอนันต์ สมุทวณิช และอัจฉราพร กุมภพิสัย, "ปัญหาสำคัญของการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติ," รายงานวิจัยเสนอต่อสถาบันไทยคดีศึกษา (พฤษภาคม 2529), หน้า 35

⁵⁰สุรพล สีนติภาพจน์, "วิกฤติการณ์รัฐธรรมนูญ 2526," นิติศาสตร์ ปีที่ 13, ฉบับที่ 3 (2526), หน้า 128-145.

เมืองกับฝ่ายข้าราชการเท่านั้น ทาษมีอำนาจเหนือฝ่ายข้าราชการประจำและคณะทหาร⁵¹

เมื่อมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาแล้ว ในปี พ.ศ. 2532* เป็นที่สังเกตว่ามีสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นนักธุรกิจถึงร้อยละ 31.90 เทียบกับปีพ.ศ.2530 ซึ่งมีเพียงร้อยละ 7.69 เท่านั้นปรากฏการณ์ เช่นนี้ นอกจากสะท้อนให้เห็นว่านักธุรกิจเข้ามามีบทบาททางการเมืองมากขึ้นแล้วยังสะท้อนให้เห็นถึงผลประโยชน์ตอบแทนที่พรรครัฐบาลหยิบยื่นให้ เพื่อทดแทนบุญคุณของบรรดาผู้สนับสนุนพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลทั้งหลาย เพราะกลุ่มนักธุรกิจเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภาเหล่านี้เป็นกลุ่มบุคคลกลุ่มนักธุรกิจที่อยู่เบื้องหลังพรรคร่วมรัฐบาลต่าง ๆ นั่นเอง⁵²

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2521 ได้สิ้นสุดลงเมื่อคณะรัฐประหารซึ่งเรียกตัวเองว่า "คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ" (รสช.) นำโดยพลเอกสุนทร คงสมพงษ์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ได้เข้าทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 จากนั้นจึงได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวขึ้นเมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ.2534 เรียกชื่อว่า **ธรรมนูญการปกครองอาณาจักร พ.ศ.2534** ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้รัฐสภามีสภาเดียว คือสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญ และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ⁵³ มีสมาชิกประกอบด้วยบุคคลจำนวนไม่น้อยกว่าสองร้อยคน แต่ไม่เกินสามร้อยคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้มีสัญชาติไทยโดยกำเนิดตามที่ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติให้ความกราบบังคมทูล⁵⁴ ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดนี้ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 292 คน ในจำนวนนี้มีสมาชิกที่รับราชการทหารทั้งสิ้น 149 คน หรือร้อยละ 51⁵⁵ สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้แต่งตั้งคณะกรรมการทำ

⁵¹ชัยอนันต์ สมุทวณิช และอัจฉราพร กุมุทพิสัย, "ปัญหาสำคัญของการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติ," หน้า 36.

*ดูสถิติสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งเพิ่มเติมเมื่อวันที่ 21 เมษายน 2532 (ในภาคผนวก)

⁵²"เปิดโพลชิงตา"ประธานวุฒิสภา" สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, 43(เมษายน 2532):8.

⁵³ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534 มาตรา 6.

⁵⁴ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2534 มาตรา 7

⁵⁵ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ฝรั่งยก จันทวรินทร์ และเชาวนะ ไตรมาส, ข้อมูลพื้นฐานกึ่งศตวรรษแห่งการเปลี่ยนแปลงการปกครองของไทย , หน้า 67.

หน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อร่างเสร็จแล้วสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ เป็นสามวาระตามบทบัญญัติแห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534 ในที่สุดสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติเห็นชอบให้ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯถวาย เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยให้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรต่อไป นั่นก็คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้กำหนดให้มีการใช้ระบบสองสภาได้แก่สภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากเลือกตั้งของประชาชน และวุฒิสภาซึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย⁵⁶ ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่มีการบัญญัติถึงผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งโดยปกติแล้วก็คือนายกรัฐมนตรี แต่ในระยะเริ่มแรกบทเฉพาะกาลกำหนดให้ประธานสภาวิชาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา⁵⁷ สมาชิกวุฒิสภามีจำนวนทั้งสิ้น 270 คน ในจำนวนนี้มีสมาชิกที่รับราชการทหารทั้งสิ้น 147 คนหรือร้อยละ 54.44⁵⁸ เป็นการแสดงให้เห็นว่าสมาชิกวุฒิสภาส่วนมากเป็นบุคคลที่อยู่ในสถาบันเดียวกันและมีความคิดเห็นคล้ายคลึงตามกับ คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังกำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา ประธานผู้แทนราษฎรเป็นรองประธานรัฐสภา⁵⁹ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ต้องการให้สถานะของวุฒิสภาอยู่เหนือสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ ประธานสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นผู้ที่มาจากการเลือกตั้งจะมีบทบาทและมีความสำคัญน้อยกว่าประธานวุฒิสภาซึ่งมาจากการแต่งตั้ง ซึ่งประเด็นนี้ในอดีตมีความสำคัญมาก เนื่องจากต่อไปประธานรัฐสภาจะเป็นบุคคลที่ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี หรืออีกนัยหนึ่งคือจะเป็นผู้เสนอชื่อบุคคลที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีต่อไป ดังที่ปรากฏ

⁵⁶รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 117

⁵⁷รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 217

⁵⁸ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ฝรั่งภัย จันทวรินทร์ และเชาวนะ ไตรพาส, ข้อมูลพื้นฐานกึ่งศตวรรษแห่งการเปลี่ยนแปลงการปกครองไทย, หน้า 67

⁵⁹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 86

อยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 2511 2517 และ 2521 ซึ่งได้กำหนดให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี แต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 นี้ ได้กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี⁶⁰ ต่อมาประเด็นเรื่องประธานรัฐสภา ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2535 ขึ้น โดยกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา⁶¹

(3) บทบาทและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไทย

จากรัฐธรรมนูญทั้ง 7 ฉบับที่กำหนดรูปแบบระบบสองสภาซึ่งได้แก่ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489, 2490, 2492, 2511, 2517, 2521 และ 2534 (ฉบับปัจจุบัน) โดยในแต่ละฉบับจะกำหนดอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาของส่วนที่เหมือนกันและแตกต่างกันไป อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ พอที่จะแยกได้ดังนี้

3.1 อำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมายเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของรัฐสภาซึ่งมักจะกำหนดในรัฐธรรมนูญไว้ว่า ร่างพระราชบัญญัติจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อสภาผู้แทนก่อน และเมื่อสภาผู้แทนได้พิจารณาลงมติให้ใช้ได้แล้วให้เสนอต่อวุฒิสภา(ยกเว้นรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511) และวุฒิสภาจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายในหกสิบวัน(รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492, 2517, 2521 และ 2534)และภายในสามสิบวัน(รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 และ 2490)แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินวุฒิสภาจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายในกำหนดสามสิบวัน (รัฐธรรมนูญ ฯ พ.ศ. 2492, 2517, 2521 และ 2534) และลงมติภายในสิบห้าวัน (รัฐธรรมนูญ ฯ พ.ศ. 2489 และ 2490) นอกจากนี้วุฒิสภามีสิทธิในการเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาพิจารณาและลงมติให้ใช้ร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้ว ให้สภาผู้แทนหรือวุฒิสภาเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภาหรือผู้แทนแล้วแต่กรณี วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่

⁶⁰รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. 2534 มาตรา 159.

⁶¹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรแก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2535.

อีกสภาหนึ่ง เสนอมานั้นให้เสร็จภายในหกสิบวันแต่ ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินต้องพิจารณาให้เสร็จภายในสามสิบวัน (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511)

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ถ้าหากวุฒิสภาลงมติไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับคืนมาให้สภาผู้แทนพิจารณาใหม่ ถ้าสภาผู้แทนลงมติเห็นชอบตามวุฒิสภาแล้ว ก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป ถ้าวุฒิสภาลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติม ก็ให้ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับคืนมาให้สภาผู้แทนพิจารณาใหม่ ถ้าสภาผู้แทนลงมติเห็นชอบตามวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมมา ก็ให้ดำเนินการเพื่อประกาศเป็นกฎหมายต่อไป แต่ถ้าหากสภาผู้แทนลงมติยืนยันตามร่างพระราชบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่าครึ่งของสมาชิกทั้งหมดแล้ว ก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489, 2490) รัฐธรรมนูญบางฉบับกำหนดว่า ถ้าวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแล้วเห็นชอบ ก็ให้ดำเนินการเพื่อประกาศเป็นกฎหมายต่อไป ถ้าไม่เห็นชอบ ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน แล้วส่งคืนไปยังสภาผู้แทน ถ้าแก้ไขเพิ่มเติม ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนเห็นชอบก็ให้ดำเนินการเพื่อประกาศเป็นกฎหมายต่อไป ถ้าเป็นกรณีนี้ที่สภาทั้งสองตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น แล้วให้คณะกรรมการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่ได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ก็ให้ดำเนินการเพื่อประกาศเป็นกฎหมายต่อไป ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบ ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน สภาผู้แทนราษฎรจะยกร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้งขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวัน (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517, 2521 และ 2534) และหนึ่งปี (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 และ 2511) ได้ล่วงพ้นไปแล้วนับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร สำหรับกรณีที่มีการตั้งคณะกรรมการนั้น ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก็ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรออาจยกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492, 2511, 2517, 2521 และ 2534) และถ้าวุฒิสภาไม่ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้เสร็จภายในกำหนด

เวลาที่กำหนดไว้ ก็ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489, 2490, 2492, 2511, 2521 และ 2534)

ในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายของวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบภายในสิบห้าวันนับแต่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น ถ้าวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วย สภาผู้แทนราษฎรอาจกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที ในกรณีนี้ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิม ด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก็ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517, 2521 และ 2534)

3.2 อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งแยกออกได้ดังนี้

3.2.1 สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใด ๆ เกี่ยวกับงานหน้าที่ได้ (รัฐธรรมนูญทุกฉบับ)

3.2.2 สมาชิกวุฒิสภาไม่ต่ำกว่าหนึ่งในห้า ของจำนวนในสมาชิกทั้งหมดของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อที่คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ในการเปิดอภิปรายทั่วไปนี้ สภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้ (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492, 2511 และ 2534 ก่อนแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535) นอกจากนี้สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนทั้งสองสภารวมกันหรือสมาชิกของแต่ละสภา ไม่ต่ำกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติว่าว่างใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะ (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 และ 2534 ก่อนแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535) แต่วุฒิสภาไม่มีสิทธิเข้าชื่อในการขอเปิดอภิปราย

3.2.3 สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจตั้งคณะกรรมการสามัญ และคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ตามที่สภามอบหมายแล้วรายงานต่อสภา (รัฐธรรมนูญทุกฉบับ)

3.3 อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

- 3.3.1 การหาความเห็นชอบในการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489, 2492, 2511, 2517, 2521 และ 2534)
- 3.3.2 การบัญญัติบทของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภา (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492, 2511, 2521 และ 2534)
- 3.3.3 การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวกับว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517, 2521 และ 2534)
- 3.3.4 การหาความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489, 2490, 2492, 2511, 2517, 2521 และ 2534)
- 3.3.5 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติใหม่ (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489, 2490, 2492, 2511, 2517, 2521 และ 2534)
- 3.3.6 การหาความเห็นชอบในการปิดสมัยประชุม (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517, 2521 และ 2534)
- 3.3.7 การเปิดประชุมรัฐสภา (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489, 2490, 2492, 2511, 2517, 2521 และ 2534)
- 3.3.8 การแถลงนโยบาย (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511, 2521 และ 2534)
- 3.3.9 การเปิดอภิปรายทั่วไป (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492, 2511, 2517, 2521 และ 2534)
- 3.3.10 การหาความเห็นชอบในการประกาศสงคราม (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489, 2490, 2492, 2511, 2517, 2521 และ 2534)
- 3.3.11 การหาความเห็นชอบหนังสือสัญญา (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489, 2490, 2492, 2511, 2517, 2521 และ 2534)
- 3.3.12 การแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489, 2492, 2511, 2517 และ 2521)
- 3.3.13 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489, 2490, 2492, 2511, 2517, 2521 และ 2534)
- 3.3.14 การตีความรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489, 2490, 2492,

2511, 2517 และ 2521)

- 3.3.15 การลงมติความไว้วางใจในคณะรัฐมนตรี (รัฐธรรมนูญพ.ศ. 2489, 2490)
 - 3.3.16 การร่างข้อบังคับในการประชุมของรัฐสภา (รัฐธรรมนูญพ.ศ. 2534)
 - 3.3.17 การหาความเห็นชอบในการประกาศใช้กฎอัยการศึก (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517)
 - 3.3.18 การแต่งตั้งและการหาผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภาพ้นจากตำแหน่ง (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517)
 - 3.3.19 การตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาสอบสวนรายงานของผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517)
 - 3.3.20 การหาพระมหากษัตริย์ทรงไว้ และเลิกใช้อำนาจนิติบัญญัติทางคณะรัฐมนตรี (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511)
 - 3.3.21 การเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490)
 - 3.3.22 การกำหนดข้อบังคับว่าด้วยวิธีการสมัครรับเลือกตั้งและวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490)
 - 3.3.23 การปรึกษาร่างรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490)
 - 3.3.24 การเลือกตั้งซ่อมสมาชิกวุฒิสภา (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489)
- 3.4 สรุปอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภายุทย พอสรุปได้เป็น 2 ลักษณะ⁶² โดยเปรียบเทียบกับอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร คือ
- 3.4.1 วุฒิสภามีอำนาจเท่าเทียมหรือใกล้เคียงกับสภาผู้แทนราษฎร
- การพิจารณาว่าวุฒิสภามีอำนาจใกล้เคียงกับสภาผู้แทนราษฎรเพียงใดนั้น พิจารณาจากอำนาจหน้าที่ในเรื่องสำคัญ 2 เรื่อง เป็นหลักคือ

⁶² ภูดิน พลกุล, กฎหมายมหาชน , หน้า 65-67.

ชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งปรากฏตามมาตรา 203 (2)

สำหรับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 ไม่ได้กำหนดให้สมาชิกพฤฒสภา มีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย คงเป็นเพียงสภายับยั้งในเรื่องนี้เท่านั้น แต่รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจการไม่ให้ความไว้วางใจแก่รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี ดังที่ปรากฏตามมาตรา 69 ซึ่งบัญญัติว่า "ในการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องได้รับความไว้วางใจของรัฐสภา..." และมาตรา 70 บัญญัติว่า "รัฐมนตรีทั้งคณะต้องออกจากตำแหน่ง เมื่อสภาผู้แทนลงมติไม่ไว้วางใจ หรือรัฐสภาไม่ให้ความไว้วางใจคณะรัฐมนตรี ดังนั้นวุฒิสภาจะมีส่วนที่เฉพาะการไม่ให้ความไว้วางใจที่กระทำโดยมติของรัฐสภา แต่ไม่ใช่เป็นการขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งกระทำในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร

นอกจากนี้แล้วรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 ก่อนแก้ไขเพิ่มเติม (ครั้งที่ 3) พ.ศ. 2535 ในมาตรา 151 ยังได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้รัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งในการเปิดอภิปรายทั่วไปนี้ วุฒิสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้ และในบทเฉพาะการมาตรา 219 ยังได้กำหนดให้การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี เป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะและการพิจารณาพระราชกำหนด จะต้องกระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ซึ่งได้ถูกแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 ให้ยกเลิกความดังกล่าว

จะเห็นได้ว่า แม้พฤฒสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 จะมาจากการเลือกตั้ง แต่ก็มีอำนาจน้อยกว่าวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 พ.ศ. 2521 ในช่วงวาระบทเฉพาะกาล และ พ.ศ. 2534 ก่อนแก้ไขเพิ่มเติมใน พ.ศ. 2535

3.4.2 วุฒิสภาที่มีอำนาจน้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎร

วุฒิสภาประเภทนี้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490, 2492, 2517, 2521 (หลังช่วงวาระบทเฉพาะกาล) และ 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 ที่ว่ามีอำนาจน้อยกว่าก็เพราะวุฒิสภามีสิทธิเสนอร่างกฎหมายและลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล ดงมีอำนาจหลักคือการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นร่างพระราชบัญญัติธรรมดา ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน และร่างพระราชบัญญัติงบประมาณทั้งหลาย ทั้งนี้อำนาจยังจริงจัง

มีเฉพาะต่อร่างพระราชบัญญัติธรรมดาเท่านั้น คือหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หรือหนึ่งปีแล้วแต่รัฐธรรมนูญฉบับนั้น ๆ ส่วนร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณนั้น สภาผู้แทนสามารถยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที

(4) วิธีการได้มาและคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาไทย

4.1 วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกภาพจากรัฐธรรมนูญทั้ง 7 ฉบับที่ได้กล่าวมาแล้วพอจะแยกพิจารณาวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกภาพของวุฒิสภาไทยออกเป็น 2 ประเภทคือ

4.1.1 โดยการเลือกตั้งวิธีการนี้มีบัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 เพียงฉบับเดียวเท่านั้น โดยวุฒิสภานั้นสมัยนั้นเรียกว่าพฤตสภา พฤตสภาประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งมีจำนวนแปดสิบคนการเลือกตั้งสมาชิกพฤตสภาทำวิธีลงคะแนนออกเสียงโดยทางอ้อมและลับ⁶³

4.1.2 โดยการแต่งตั้ง ซึ่งก็ได้แก่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490, 2492, 2511, 2517, 2521 และ 2534 พอจะแยกประเภทได้ดังนี้คือ

ก. ประธานองคมนตรีเป็นผู้รับสนองพระราชโองการ ซึ่งปรากฏอยู่ในมาตรา 82 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ซึ่งได้บัญญัติว่า "วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกมีจำนวนหนึ่งร้อยคนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งจากผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทน และมีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ ซึ่งทรงพระราชดำริเห็นว่าเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน ๗ ที่ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา"

ข. นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2518 มาตรา 107 ซึ่งบัญญัติว่า "วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนหนึ่งร้อยคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน

63 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 มาตรา 24

าที่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา**"

นอกจากนี้ยังมีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490, 2511, 2521 และ 2534 แม้ไม่ได้มีการบัญญัติอย่างชัดเจนว่าที่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองราชโองการอย่างรัฐธรรมนูญพ.ศ. 2517 ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้วผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการก็คือนายกรัฐมนตรีนั่นเอง** โดยมาตรา 33 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 ได้บัญญัติว่า "วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกที่พระมหากษัตริย์ทรงเลือกตั้งมีจำนวนเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทน" มาตรา 78 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 ซึ่งบัญญัติว่า "วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน... สมาชิกมีจำนวนสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทน..." มาตรา 84 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ได้บัญญัติว่า "วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิก ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน... สมาชิกวุฒิสภาที่มีจำนวนไม่เกินสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทน" และมาตรา 94 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 ซึ่งบัญญัติว่า "วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรืออาชีพต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดินในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข... เป็นสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนสองร้อยเจ็ดสิบคน"

ในทางปฏิบัติเป็นที่ทราบกันว่าในการเสนอรายชื่อบุคคลที่จะเป็นสมาชิกวุฒิสภานั้นถือเป็นทางปฏิบัติว่ากองทัพทั้งสี่เหล่าทัพอันได้แก่ กองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ และกองบัญชาการทหารสูงสุด จะเสนอรายชื่อนายทหารผู้กุมกำลังเป็นสมาชิกวุฒิสภา นอกจากนี้จะมีการเสนอรายชื่อปลัดกระทรวงทุกกระทรวงเป็นสมาชิกวุฒิสภา เพื่อให้ดูร่างกฎหมายของกระทรวงนั้นหรือ

* เดิมที่ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ แต่ถูกยกเลิกและใช้ความใหม่แทน โดยมาตรา 3 แห่งรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2518.

** ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 ได้กำหนดให้ประธานสภาการศึกษาความเรียบร้อยแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา.

ราชการที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงนั้นๆกรณีร่างกฎหมายนั้นผ่านสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ว่าหลักการต่างๆในร่างกฎหมายฉบับนั้นถูกแก้ไขผิดไปจากเดิมหรือไม่ และจะเป็นผู้ที่ยื่นสนับสนุนรัฐบาลอีกด้วย อีกส่วนหนึ่งคือกลุ่มข้าราชการที่มีตำแหน่ง ซี 11 ของสำนักนายกรัฐมนตรีที่จะช่วยการประสานงานของการออกกฎหมายและในการอธิบาย ตลอดจนเพื่อการสนับสนุนของข้าราชการพลเรือนต่อรัฐบาลให้เป็นไปด้วยดียิ่งขึ้น ก็จะมีการเสนอรายชื่อเพื่อแต่งตั้งบุคคลเหล่านี้เป็นสมาชิกวุฒิสภา เช่น เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา อีกส่วนหนึ่งก็ได้แก่บุคคลที่มาจากผู้ที่ยื่นสนับสนุนพรรคการเมืองที่เป็นพรรครัฐบาล เช่น นายกิตติ ตาเนนฉัตรวาณิชย์ เป็นผู้สนับสนุนพรรคประชาธิปัตย์ หรือนายสมบัติ พาณิชชิวะ เป็นผู้สนับสนุนพรรคชาติไทยเป็นต้น จำนวนสุดท้ายที่จะได้รับการเสนอรายชื่อเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้แก่ บุคคลที่นายกรัฐมนตรีและคนใกล้ชิดนายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอรายชื่อ ที่กล่าวมาข้างต้นนี้ยังไม่เป็นที่แน่นอนว่าจะมีการเสนอรายชื่อจากกลุ่มบุคคลเหล่านี้ ซึ่งอาจจะเปลี่ยนแปลงไปแล้วแต่ยุคสมัย เช่น สมัยของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ(รสช) ปรากฏว่ามีการแต่งตั้งอธิการบดีของมหาวิทยาลัยเข้ามานั่งเป็นสมาชิกวุฒิสภาเป็นต้น แต่กลุ่มบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อในทุกยุคทุกสมัยก็คือปลัดกระทรวงทุกกระทรวง และนายทหารผู้กุมกำลังของทั้งสี่เหล่าทัพ⁶⁴

4.2 คุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภา แยกตามรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ได้ดังนี้

4.2.1 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 ซึ่งปรากฏอยู่ในมาตรา 25 บัญญัติว่า "คุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง และผู้เลือกตั้งอีกทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา* แต่ผู้สมัครรับเลือกตั้งอย่างน้อยจะต้องมีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์ และมีวิญญานะไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี หรือเทียบเท่ามาแล้วไม่ต่ำกว่าห้าปี หรือเคยดำรงตำแหน่งทางราชการมาแล้วไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากอง หรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมา

⁶⁴สัมภาษณ์ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, หัวหน้าภาควิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 30 เมษายน 2536

*กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ยังไม่ทันได้มีการบัญญัติก็เกิดรัฐประหาร เลิกล้มรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 เสียก่อน

มีระบุที่จ่ายงานงบประมาณแผ่นดินประจำปี และมีห้าชั้นบังคับในกรณีที่มาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนรับหรือดำรงอยู่ ซึ่งตำแหน่งกรรมการหรือกรรมาธิการ ที่มีประโยชน์ตอบแทนตามอัตราที่กำหนดโดยกฎหมายหรือโดยพระราชกฤษฎีกา

4.2.4 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 ตามมาตรา 78 ซึ่งมีบัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภาจะต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด และมีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์

4.2.5 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ตามมาตรา 107 ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ จะต้องมีสัญชาติไทยตามกฎหมาย แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยและสัญชาติอื่นด้วยในขณะเดียวกันหรือบุคคลผู้ได้สัญชาติโดยการแปลงสัญชาติ จะต้องมีความสัมพันธ์ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย เว้นแต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด แต่เกิดในต่างประเทศที่ไม่ต้องมีความสัมพันธ์ดังกล่าว⁶⁵ และต้องไม่เป็นบุคคลที่

- วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- หูหนวกหรือเป็นใบ ซึ่งไม่สามารถอ่านและเขียนหนังสือได้
- ภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
- ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาล
- อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งโดยคำพิพากษา⁶⁶
- ติดยาเสพติดให้โทษ
- เป็นบุคคลล้มละลาย ซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี
- เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง
- ต้องคำพิพากษาของศาลใดศาลหนึ่งให้จำคุก และต้องคุมขังอยู่

โดยหมายของศาลในคดีนั้น

⁶⁵ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 มาตรา 117 (2)

⁶⁶ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 มาตรา 116



- เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไป โดยได้พ้นโทษมาแล้วยังไม่ถึงห้าปีอันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันใดกระทำโดยประมาท
- เป็นข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ นอกจากข้าราชการการเมือง

- เป็นพนักงานของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ⁶⁷

นอกจากเงื่อนไขข้างต้นแล้วมาตรา 103 ยังได้บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภา

1. ต้องไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ นอกจากตำแหน่งรัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่น

2. ต้องไม่รับสัมปทานจากรัฐ หรือหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือคงถือไว้ซึ่งสัมปทานนั้น หรือเป็นผู้สัญญากับรัฐ หรือหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจอันมีลักษณะ เป็นการผูกขาดตัดตอน ทั้งนี้ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

3. ต้องไม่รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษ นอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจปฏิบัติกับบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานตามปกติ

บทบัญญัติมาตรานี้มีให้ใช้บังคับกับกรณีที่มีสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ หรือเงินปีพระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน และมีให้ใช้บังคับกับกรณีที่มีสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับหรือดำรงตำแหน่งกรรมการของรัฐสภา หรือวุฒิสภา หรือสภาผู้แทนราษฎร หรือกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในฐานะ เป็นผู้ทรงคุณวุฒิตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

4.2.6 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ตามมาตรา 84 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภา เป็นผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มี

⁶⁷ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 มาตรา 118

อายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ และไม่เป็นผู้สมทบพรรคการเมืองหนึ่งพรรคการเมืองใด นอกจากนี้ มาตรา 86 ยังกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาต้อง

- ไม่รับสัมปทานจากรัฐ หรือหน่วยงานราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นผู้สัญญากับรัฐหรือหน่วยงานราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน ทั้งนี้ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม*

- ไม่รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยงานราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษ นอกเหนือไปจากที่หน่วยงานราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจปฏิบัติกับบุคคลอื่นในธุรกิจการงานตามปกติ⁶⁸

ความในข้างต้นมีให้ใช้บังคับ ในกรณีสมาชิกวุฒิสภาได้รับหรือดำรงตำแหน่ง กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดินหรือในรัฐวิสาหกิจ⁶⁹

4.2.7 รัฐธรรมนูญพ.ศ. 2534 ตามมาตรา 94 ซึ่งบัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภา เป็นผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรืออาชีพต่าง ๆ มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ ไม่เป็นผู้สมทบหรือเจ้าหน้าที่หรือที่ปรึกษาของพรรคการเมืองใด พรรคการเมืองหนึ่ง ไม่เป็นผู้สมทบสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งได้รับเลือกตั้ง ไม่เคยถูกวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรมีมติให้พ้นจากสมาชิกภาพ และไม่เคยถูกคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีมติให้พ้นจากสมาชิกภาพ นอกจากนี้ มาตรา 96 ยังกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาต้องไม่รับสัมปทานจากรัฐหรือหน่วยงานราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นผู้สัญญากับรัฐหรือหน่วยงานราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจอันมีลักษณะเป็นการผูกขาด ทั้งนี้ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม เว้นแต่กรณีที่ได้รับสัมปทานหรือเป็นผู้สัญญาอยู่ก่อนได้รับแต่งตั้ง เป็นสมาชิกวุฒิสภา

* มาตรา 3 บังคับในกรณีสมาชิกวุฒิสภาได้รับสัมปทานหรือเป็นผู้สัญญาอยู่ก่อนได้รับตำแหน่ง

⁶⁸ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 มาตรา 97

⁶⁹ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 มาตรา 86