

บทบาทของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540



นางสาวปัทมา สุขกำปัง

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์ ภาควิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2543

ISBN 974-13-0760-8

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

3 1 ส.ค. 2547

11001801X

ROLE OF THE SENATE UNDER THE CONSTITUTION
OF THE KINGDOM OF THAILAND B.E.2540

Miss Pattama Subkhampang

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master in Laws
Department of Law Faculty of Law
Chulalongkorn University
Academic Year 2000
ISBN 974-13-0760-8

หัวข้อวิทยานิพนธ์

บทบาทของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2540

โดย

นางสาวปัทมา สุปกำบัง

สาขาวิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษา

รองศาสตราจารย์ ดร.เน้นทวัฒน์ บรมานันท์

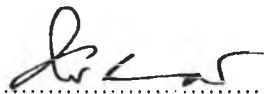
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยรับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทนิติศาสตร์



..... คณบดีคณะนิติศาสตร์

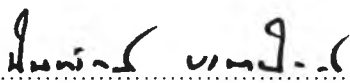
(รองศาสตราจารย์ชงทอง จันทรางศุ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



..... ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสุมบูรณ์)



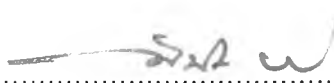
..... อาจารย์ที่ปรึกษา

(รองศาสตราจารย์ ดร.เน้นทวัฒน์ บรมานันท์)



..... กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกาวงศ์)



..... กรรมการ

(อาจารย์พินิต อารยศิริ)

ปัทมา สุภกำบัง : บทบาทของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. (Role of the Senate under the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E.2540) อ. ที่ปรึกษา : รองศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์, 371 หน้า. ISBN 974-130-760-8.

การวิจัยในครั้งนี้ มีความมุ่งหมายเพื่อศึกษาและวิเคราะห์บทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ว่ามีข้อดีข้อเสีย และผลกระทบเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ซึ่งจะส่งผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภา โดยที่เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research)

ผลการวิจัยพบว่าด้วยสภาพสังคมวิทยาการเมือง (Political Sociology) ของประเทศไทย ทำให้วุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภาไม่อยู่ในสถานะที่ปลอดจากการเมือง กล่าวคือ สมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับพรรคการเมืองหรือนักการเมืองที่เป็นพรรครัฐบาลหรือพรรคร่วมรัฐบาล หรือสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับพรรคการเมืองหรือนักการเมืองที่เป็นพรรคฝ่ายค้านหรือพรรคร่วมฝ่ายค้าน ซึ่งมีผลต่อการแสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา กล่าวโดยสรุป ที่มาหรือองค์ประกอบของวุฒิสภาเป็นปัจจัยที่มีผลโดยตรงต่อการแสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภา กล่าวคือ ไม่ว่าสมาชิกวุฒิสภาจะมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับพรรคการเมืองหรือนักการเมืองฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายค้านก็ส่งผลให้การแสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ภาควิชา.....นิติศาสตร์.....ลายมือชื่อนิสิต.....
สาขาวิชา...นิติศาสตร์.....ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....
ปีการศึกษา.....2543..... ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

4086095034 : MAJOR LAW

KEY WORD: SENATE / ROLE OF THE SENATE / CONSTITUTION

PATTAMA SUBKHAMPANG : ROLE OF THE SENATE UNDER THE CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND B.E.2540 . THESIS ADVISOR : Assoc.Prof. NANTAWAT BORAMANAND,Ph.D. , 371 pp. ISBN 974-130-760-8.

This research aims at studying and analyzing the role and authority of the senate by the constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2540 (1997) in pros, cons, and effects about rules and authority of senate that effect the efficiency in action. The research has been done by documentary research.

The result of this research shows that senators directly elected by people are mainly responsible for inspection of the Exercise of State Power. However, the result of Political Sociology of Thailand creates the senate or senators into political relationships ,namely most senators have relationships with political party or politicians who are in coalition parties or most senators have relationships with political party or politicians who are in the opposition leads , which influence whatsoever on the role of the senate.In summary, the source or composition of the senate has a direct influence on how the Senate or senators themselves exert their power and influence as politicians. It does not matter what relationship the senators may have with political parties or politicians in the government or the opposition. These relationships in themselves have no influence whatsoever on the efficiency and effectiveness of their performance as intended by the spirit of the New Constitution.

Department.....Law.....Student's signature.....
Field of study.....Law.....Advisor's signature.....
Academic year ...2000.....Co-advisor's signature.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความช่วยเหลืออย่างดียิ่งของ รongศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งท่านได้ให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นต่างๆ ในการศึกษาวิจัย และศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อูวรรณโณ เลขานุการสถาบันพระปกเกล้า ได้ให้ข้อคิดเห็นต่างๆ และข้อมูลที่น่ามาใช้ในการศึกษา บางส่วนก็ได้จากสถาบันพระปกเกล้าแห่งนี้ด้วย จึงขอขอบพระคุณบุคคลและสถาบันดังกล่าว มา ณ ที่นี้ด้วย

นอกจากนี้ ต้องกราบขอบพระคุณบุคคลที่ให้กำลังใจและสนับสนุนข้าพเจ้า ในทุกๆ สิ่งที่ข้าพเจ้าทำมาโดยตลอด คือบิดา-มารดาของข้าพเจ้า

บัทมา สุกกำปัง

สารบัญ

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	2
1.3 ขอบเขตและวิธีการวิจัย.....	2
1.4 สมมติฐานของการวิจัย.....	3
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	3
บทที่ 2 วุฒิสภาของไทยก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540.....	4
1. ที่มาและองค์ประกอบ.....	9
2. อำนาจหน้าที่.....	16
ก. ด้านนิติบัญญัติ.....	16
(1) กลั่นกรองกฎหมาย.....	16
(2) ริเริ่มเสนอกฎหมายหรือเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ.....	28
(3) เสนอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ.....	33
ข. ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน.....	37
(1) ตั้งกระทู้ถาม.....	37
(2) อภิปรายทั่วไป.....	47
(3) แต่งตั้งคณะกรรมการ.....	56
(4) ควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล.....	67
ค. อื่นๆ.....	79
3. เปรียบเทียบที่มาของสมาชิกวุฒิสภากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร.....	80
3.1 พิจารณาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมาย.....	80
3.1.1 ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา.....	80
3.1.2 ที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร.....	81
3.1.3 สรุป.....	82
3.2 พิจารณาจากสภาพสังคมวิทยาการเมือง.....	82

3.2.1	ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา.....	82
3.2.2	ที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร.....	85
3.2.3	สรุป.....	87
บทที่ 3	วุฒิสภาของไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540.....	88
1.	แนวความคิดหรือเจตนารมณ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร.....	88
2.	ที่มาและองค์ประกอบ.....	95
2.1	คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภา.....	96
2.2	การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งแรกของประเทศไทย.....	97
2.2.1	การดำเนินการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง.....	97
2.2.1.1	คำนวณและประกาศจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่จะพึงมีในแต่ละจังหวัด.....	98
2.2.1.2	รับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา.....	99
2.2.1.3	กำหนดหลักเกณฑ์ในการแนะนำตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา.....	99
2.2.2	ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา.....	100
2.2.2.1	มีปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภา.....	101
(1)	ประเด็น “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ”.....	101
(2)	ประเด็น “ปลอดการเมือง”.....	104
2.2.2.2	มีปัญหาเกี่ยวกับการแนะนำตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา.....	106
(1)	กำหนดให้แนะนำตัวได้จำกัดเกินไป.....	108
(2)	ความไม่เท่าเทียมกันระหว่างผู้สมัครรับที่มีอาชีพเป็นพิธีกรรายการวิทยุหรือโทรทัศน์ กับผู้สมัครทั่วๆ ไปซึ่งถูกห้ามมิให้โฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์ หรือใช้ไมโครโฟน.....	108
(3)	ไม่มีการกำหนดค่าใช้จ่ายในการแนะนำตัว.....	108
3.	อำนาจหน้าที่.....	109
ก.	ด้านนิติบัญญัติ.....	109
(1)	กลั่นกรองกฎหมาย.....	109
(2)	ริเริ่มเสนอกฎหมายหรือเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ.....	117
(3)	เสนอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ.....	118

(4) พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 173.....	126
(5) พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 178 วรรคสอง.....	128
ข. ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน.....	130
(1) ตั้งกระทู้ถาม.....	130
(2) อภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ.....	134
(3) แต่งตั้งคณะกรรมการมาธิการ.....	135
(4) ควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล.....	145
(5) แต่งตั้งบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบหรือองค์กรอิสระ ต่าง ๆ	150
(6) พิจารณาและมีมติถอดถอนข้าราชการการเมือง ข้าราชการ ประจำ และเจ้าหน้าที่ในองค์กรตรวจสอบหรือองค์กรอิสระต่าง ๆ	171
ค. อื่น ๆ.....	174
4. เปรียบเทียบที่มาของสมาชิกวุฒิสภากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร.....	176
4.1 พิจารณาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมาย.....	176
4.1.1 ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา.....	176
4.1.2 ที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร.....	176
4.1.3 สรุป.....	176
4.2 พิจารณาจากสภาพสังคมวิทยาการเมือง.....	177
4.2.1 ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา.....	177
4.2.2 ที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร.....	177
4.2.3 สรุป.....	178
บทที่ 4. วุฒิสภาต่างประเทศ.....	179
1. ประเทศอังกฤษ.....	179
1.1 ที่มาและองค์ประกอบ.....	180
1.2 อำนาจหน้าที่.....	182
ก. ด้านนิติบัญญัติ.....	182
(1) ริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย.....	183
(2) พิจารณากลับกรองร่างกฎหมาย.....	184
ข. ด้านควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน.....	185
(1) ตั้งกระทู้ถาม.....	185
(2) แต่งตั้งคณะกรรมการมาธิการ.....	186

ค. ด้านตุลาการ.....	189
(1) สมาชิกขุนนางเป็นศาลสูงสุดในคดีแพ่งและคดีอาญา.....	189
(2) สมาชิกขุนนางพิจารณาสอบสวนและตัดสินเรื่องการทุจริต ของนักการเมืองและสมาชิกรัฐสภา (Impeachment).....	191
2. ประเทศฝรั่งเศส.....	192
2.1 ที่มาและองค์ประกอบ.....	199
2.2 อำนาจหน้าที่.....	202
ก. ด้านนิติบัญญัติ.....	202
(1) ริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย.....	203
(2) พิจารณากลับกรองร่างกฎหมาย.....	204
(3) เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และพิจารณาร่าง รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม.....	208
ข. ด้านควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน.....	209
(1) ตั้งกระทู้ถาม.....	209
(2) แต่งตั้งคณะกรรมการ.....	210
ค. ด้านตุลาการ.....	212
(1) แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในศาล อาญาชั้นสูง.....	212
(2) แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในศาล อาญาแห่งสาธารณรัฐ.....	212
ง. ด้านอื่นๆ.....	214
3. ประเทศญี่ปุ่น.....	215
3.1 ที่มาและองค์ประกอบ.....	218
3.2 อำนาจหน้าที่.....	219
ก. ด้านนิติบัญญัติ.....	220
(1) ริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย.....	220
(2) พิจารณากลับกรองร่างกฎหมาย.....	221
(3) เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ.....	223
ข. ด้านควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน.....	223
(1) ตั้งกระทู้ถาม.....	223
(2) แต่งตั้งคณะกรรมการ.....	224
(3) สอบสวนคณะรัฐมนตรีในกรณีที่มีการทุจริตต่อหน้าที่.....	231

ค. ให้ความเห็นชอบเรื่องต่างๆ.....	232
(1) ให้ความเห็นชอบในการทำสนธิสัญญากับต่างประเทศ.....	232
(2) ให้ความเห็นชอบในการเสนอแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี.....	232
(3) บริหารงานภายในวุฒิสภา.....	232
(4) ทำหน้าที่เป็นรัฐสภาในขณะที่สภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ.....	233
ง. เลือกสมาชิกวุฒิสภาเข้าร่วมเป็นศาลถอดถอน (Impeachment Court).....	233

บทที่ 5. ศึกษาวิเคราะห์ถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ และที่มาและองค์ประกอบ

ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540.....	235
1. ที่มาและองค์ประกอบ.....	235
1.1 พิจารณาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมาย.....	235
1.2 พิจารณาจากสภาพสังคมวิทยาการเมือง.....	236
1.2.1 ความสัมพันธ์ของสมาชิกวุฒิสภากับพรรคการเมืองและ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร.....	238
1.2.2 ความสัมพันธ์ของสมาชิกวุฒิสภากับฝ่ายบริหาร.....	240
1.3 สรุป.....	241
2. บทบาทอำนาจหน้าที่.....	241
2.1 ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา.....	241
2.1.1 อำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับในอดีต.....	241
2.1.2 อำนาจหน้าที่ใหม่ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน.....	243
2.1.2.1 การพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ ความเห็นชอบบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กร ตรวจสอบหรือองค์กรอิสระต่างๆ.....	243
2.1.2.2 การพิจารณาและลงมติถอดถอนข้าราชการ การเมือง ข้าราชการประจำ หรือบุคคลที่ดำรง ตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบหรือองค์กรอิสระ ต่างๆ.....	244
2.2 ประสิทธิภาพในการใช้อำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา.....	247
2.3 สรุป.....	248
3. วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่ และที่มาและองค์ประกอบ ของสมาชิกวุฒิสภา.....	248

บทที่ 6. บทสรุป และข้อเสนอแนะ.....	251
1 บทสรุป.....	251
1.1 รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดที่มาและองค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา โดยปราศจากหลักการและเหตุผลที่ถูกต้อง ทำให้เกิดความไม่เหมาะสมสอดคล้องกัน ส่งผลให้การแสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาหรือวุฒิสภาไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของรัฐธรรมนูญ.....	251
1.2 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภา ไม่สามารถทำให้สมาชิกวุฒิสภาหรือวุฒิสภา “ปลอดการเมือง” เป็นอิสระหรือเป็นกลางอย่างแท้จริง.....	252
1.3 หลักเกณฑ์ วิธีการในการแนะนำตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาไม่เหมาะสม ทำให้ได้สมาชิกวุฒิสภาหรือวุฒิสภาที่ไม่ “ปลอดการเมือง” เป็นอิสระหรือเป็นกลางอย่างแท้จริง.....	253
1.4 สมาชิกวุฒิสภาหรือวุฒิสภาไม่อยู่ในสถานะที่ “ปลอดการเมือง” ไม่เป็นอิสระหรือเป็นกลางอย่างแท้จริง ส่งผลให้ไม่สามารถแสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล.....	253
2 ข้อเสนอแนะ.....	255
2.1 แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในส่วนของที่มาและองค์ประกอบของสมาชิกวุฒิสภาหรือวุฒิสภา ให้ “ปลอดการเมือง” เป็นอิสระหรือเป็นกลางอย่างแท้จริง และให้คงอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไว้เช่นเดิม โดยที่เห็นควรกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งทางอ้อม	255
2.2 แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ให้เป็น “ระบบสภาเดียว” (Unicameralism) คือสภาผู้แทนราษฎร โดยให้ยกเลิกบทบัญญัติในส่วนที่ว่าด้วยวุฒิสภาและคำว่าวุฒิสภา.....	256
รายการอ้างอิง.....	257
ภาคผนวก.....	263
ภาคผนวก ก. ร่างรัฐธรรมนูญ 2 ฉบับ สมัยรัชกาลที่ 7.....	264
ภาคผนวก ข. วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540.....	276
ภาคผนวก ค. จำนวนสมาชิกวุฒิสภาแต่ละจังหวัด.....	278

ภาคผนวก ง. รายชื่อสมาชิกวุฒิสภา 200 คน แบ่งแยกตามจังหวัด.....	281
ภาคผนวก จ. รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส.....	302
ภาคผนวก ฉ. THE CONSTITUTION OF JAPAN.....	325
ภาคผนวก ช. THE DIET LAW.....	342
ประวัติผู้เขียน.....	371