ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้าง อำนาจ หน้าที่ของวุฒิสภาไทย

วิสุทธิ์ชัย จิตพิมลมาศ

DPU

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
พ.ศ. 2550

Problems of Structure, Powers and Duties of the Thai Senate

Wisuthchai Jitphimolmart

เลขทะเบียน 0197092
วันลงทะเบียน - 7 พ.ย. 2550
เลขเรียกหนังสือ

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School, Dhurakij Pundit University

2007

ใบรับรองวิทยานิพนธ์

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างอำนาจ หน้าที่ของวุฒิสภาไทย

เสนอโดย นายวิสุทธิ์ชัย จิตพิมลมาศ

สาขาวิชา นิติศาสตร์ หมวดวิชา กฎหมายมหาชน

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ รศ.ดร.ภูริชญา วัฒนรุ่ง

ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

.....ประธานกรรมการ

(รศ.ดร.วีระ โลจายะ)

.....กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

(รศ.ดร.ภูริชญา วัฒนรุ่ง)

..... กรรมการ

(พลตรี ผศ.ดร.วิริยะ คชเสนี)

..... กรรมการ

(ผศ.ดร.พรชัย เลื่อนฉวี)

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว

..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

(ผศ. ดร.สมศักดิ์ ดำริชอบ)

วันที่ ...30..... เดือน ...ตุลาคม..... พ.ศ. ...2550.....

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้าง อำนาจ หน้าที่ของวุฒิสภาไทย
ชื่อผู้เขียน วิสุทธิ์ชัย จิตพิมลมาศ
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร.ภูริชญา วัฒนรุ่ง
สาขาวิชา นิติศาสตร์ (กฎหมายมหาชน)
ปีการศึกษา 2549

บทคัดย่อ

โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เพิ่มอำนาจหน้าที่ให้กับวุฒิสภาให้มีอำนาจหน้าที่หลักในการตรวจสอบควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน แต่งตั้งบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบ พิจารณา และมีมติถอดถอนข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำและเจ้าหน้าที่ในองค์กรตรวจสอบ แม้จะเป็นหลักเกณฑ์ที่ดี แต่เมื่อรัฐธรรมนูญดังกล่าวมาบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 จนถึงวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 เป็นเวลาประมาณ 9 ปีเศษ สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนถูกแทรกแซงจากพรรคการเมือง ไม่มีความเป็นกลาง มีปัญหาในการพิจารณาเลือกหรือแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบ การใช้อำนาจต่างๆ โดยเฉพาะการเลือกและแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งชุดที่ผ่านมา เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้กระทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน และได้นำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาบังคับใช้ รัฐธรรมนูญดังกล่าวกำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ยกร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้นแล้ว โดยหมวด 6 รัฐสภา ส่วนที่ 3 วุฒิสภา กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนหนึ่งร้อยหกสิบคนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากบุคคลที่ได้รับการสรรหาตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา โดยให้มีคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาคณะหนึ่งทำหน้าที่สรรหาสมาชิกวุฒิสภา โดยวิธีสรรหาบุคคลที่มีความเหมาะสมจากผู้สมัครเข้ารับการสรรหาในแต่ละจังหวัดเพื่อให้ได้บุคคลที่สมควรเป็นสมาชิกวุฒิสภาจังหวัดละหนึ่งคน และสรรหาบุคคลที่มีความเหมาะสมจากผู้ได้รับการเสนอชื่อจากองค์กรต่างๆ ในภาควิชาการ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาชีพ และภาคอื่นๆ ที่เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา เพื่อให้ได้บุคคลที่สมควรเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามจำนวนที่เหลืออยู่จนครบจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่จะพึงมี

จากการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ผู้ศึกษาเห็นว่า โครงสร้างที่มาของสมาชิกวุฒิสภาจากเดิมกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนจำนวน 200 คน โดยใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งมีความไม่เป็นกลาง ถูกแทรกแซงจากพรรคการเมือง ควรปรับเปลี่ยนโครงสร้างที่มา ให้มีที่มาแบบผสม คือ มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนจำนวน 100 คน โดยใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งได้รับเลือกตั้งจำนวน 100 คนดังกล่าวรวมกันเป็น "คณะกรรมการสรรหา" ทำหน้าที่สรรหาสมาชิกวุฒิสภาอีก 100 คน โดยให้สรรหาบุคคลที่มีความเหมาะสมจากผู้ได้รับการเสนอชื่อจากองค์กรต่างๆในภาควิชาการ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาชีพ และภาคอื่นๆ ที่เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา สำหรับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาควรคงอำนาจหน้าที่ไว้ดังเดิมทั้งในฐานะสภากลั่นกรองกฎหมายและสภาตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ซึ่งจากโครงสร้างที่มาดังกล่าว จะทำให้สมาชิกวุฒิสภาปลอดจากการแทรกแซงของพรรคเมือง มีความเป็นกลาง สามารถใช้อำนาจตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ ควรเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้วุฒิสภาสามารถริเริ่มเสนอกฎหมายและแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ โดยไม่ต้องเข้าชื่อร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถใช้สิทธิได้โดยลำพัง

Thesis Title Problems of Structure, Powers and Duties of the Thai Senate
Author Wisuthchai Jitphimolmart
Thesis Advisor Assco.Prof. Purichaya Wattanarung
Department Law (Public Law)
Academic Year 2006

ABSTRACT

The structure and authority of the Senate in accordance with the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2540 requires that senators come from direction election through public votes, their authority be increased so that they can well perform their duties of double-checking the laws and monitoring the administration of state affairs, approving office holders in auditing organizations, considering and removing political officials, government officials and officials in auditing organizations from their offices. Even though it is principally a good practice, the senators, who are directly elected by people, according to the Constitution, which has enacted from 11 October B.E. 2540 up to 19 September B.E. 2549 (for almost 9 years), have been intervened with political factions. As a result, they are unable to maintain their impartiality and encounter with difficulties in selecting or approving office holders in auditing organizations especially the selection and appointment of committee members of the previous the Election Commission. On 19 September B.E. 2549 the Council for Democratic Reform Under Constitutional Monarchy (CDRM) seized the power and the Constitution of the Kingdom of Thailand (Interim) B.E. 2549 was promulgated. In accordance with the Constitution, the Constitution Drafting Assembly is required to prepare the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550. The Drafting Committee for the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550 completed their drafting. That is, in Clause 6: Parliament, Section 3: (Senate) stipulates that the Senate consist of one hundred and sixty senators royally appointed by His Majesty the King from those recruited as suggested by the Senate Committee. As a result, the Senate Committee is set up to recruit eligible senators. A number of senators are selected from the qualified candidates in all regions of Thailand so that one senator from one province is appointed.

Furthermore, the qualified candidates nominated by public, private and professional sectors including others will be recruited as senators to fill the remaining number of senate vacancies.

From investigating the structure, powers and duties of the Senate according to the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2540, the researcher viewed that the background structure of senator which requires that 200 senators come from direct election through public votes and that provinces are determined to be electoral constituencies is not neutral and is likely to be meddled with political parties. As a result, the background structure should be changed to a mixed background structure. That is to say, a number of 100 senators will come from direct election through public votes having provinces as electoral constituencies and these 100 senators will work together as the " Recruitment Committee" performing the duty of recruiting another 100 senators from the candidates nominated by academic, public, private and professional sectors including other sectors to be eligible to perform the duties required by the Senate. The powers and duties of the Senate should be maintained as the upper-house whose work are to double-check the bills and investigate the exercise of State powers by the administrative. In reference to the structure mentioned above, senators will be independent of the intervention of political parties, being able to maintain their impartialness and implement their authority to effectively examine the operation of the administrative.

Furthermore, the Senate should be given more power and authority so that they can initiate additional legislations and amendment of the Constitution without their signing up with the Members of Parliament but being able to exploit their rights on their own.

กิตติกรรมประกาศ

ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงในความกรุณาของท่านรองศาสตราจารย์ ดร.ภูริชญา วัฒนรุ่ง ที่ได้กรุณาเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ตลอดจนให้คำปรึกษา แนะนำต่อผู้ศึกษาในการทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้จนสำเร็จลงได้

ขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงท่านรองศาสตราจารย์ ดร.วีระ โลจายะ ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ พลตรี ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วิริยะ คชเสนี และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เลื่อนฉวี ที่ได้สละเวลาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้คำแนะนำ ข้อคิดเห็น ในการแก้ไขวิทยานิพนธ์เป็นอย่างดี

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาขอขอบคุณเจ้าหน้าที่บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ ที่ให้คำแนะนำและความเอื้อเฟื้อที่ดีตลอดมา รวมทั้งเพื่อนๆ ร่วมรุ่นในการศึกษาที่คอยช่วยเหลือและให้กำลังใจ สุดท้ายขอกราบขอบพระคุณบิดาและมารดาที่ให้ความรัก ความห่วงใย ตลอดจนเป็นกำลังใจอันยิ่งใหญ่ ขอขอบคุณทุกคนในครอบครัวที่เป็นกำลังใจตลอดมา และสิ่งที่จะลืมไม่ได้ ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณท่านผู้เป็นเจ้าของผลงานทางวิชาการทุกท่าน ทุกหน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็นวิทยานิพนธ์ ผลงานการวิจัย เอกสาร บทความทางวิชาการต่างๆ ซึ่งผู้ศึกษาได้นำมาศึกษาค้นคว้าหาข้อมูลเพิ่มเติมในการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนเสร็จสิ้นลงด้วยดี จึงขอกราบขอบพระคุณทุกท่านที่ได้เอ่ยนาม และที่ไม่ได้เอ่ยนามมาไว้เป็นอย่างสูง ณ ที่นี้ ด้วยความเคารพยิ่ง

วิทยานิพนธ์นี้ หากมีข้อบกพร่องประการใด ผู้ศึกษาขอน้อมรับไว้ และหากมีคุณความดีและเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาแล้ว ผู้ศึกษาขอมอบให้แด่บิดา มารดา และมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

วิสุทธิ์ชัย จิตพิมลมาศ

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ฆ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ช
สารบัญตาราง	ฎ
บทที่	
1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 สมมติฐานการศึกษา	3
1.3 วัตถุประสงค์การศึกษา	3
1.4 วิธีดำเนินการศึกษา	4
1.5 ขอบเขตการศึกษา	4
2 หลักพื้นฐาน แนวความคิดและทฤษฎีของวุฒิสภา	5
2.1 แนวความคิด ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตย	5
2.1.1 ทฤษฎีว่าด้วยความมีอำนาจสูงสุดของพระผู้เป็นเจ้า	6
2.1.2 ทฤษฎีว่าด้วยความมีอำนาจสูงสุดของพระสันตปาปา	6
2.1.3 ทฤษฎีว่าด้วยความมีอำนาจสูงสุดของกษัตริย์	7
2.1.4 ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน	9
2.1.5 ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ	11
2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยในประเทศไทย	14
2.3 แนวความคิดของการปกครองระบอบประชาธิปไตย	17
2.3.1 หลักประชาธิปไตย	18
2.3.2 หลักนิติธรรม	19
2.3.3 หลักนิติรัฐ	21
2.4 แนวความคิดเกี่ยวกับรูปแบบโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสภานิติบัญญัติ	22
2.4.1 รูปแบบของสภานิติบัญญัติ	22
2.4.2 เหตุผลและปัจจัยของการมีสภาที่สอง	29
2.5 โครงสร้าง ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาโดยทั่วไป	32
2.6 อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาโดยทั่วไป	34

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

2.7 ระบบสภาเดียวและระบบสองสภาในประเทศไทย..... 36
3 โครงสร้าง อำนาจ หน้าที่ของวุฒิสภาไทย และวุฒิสภาต่างประเทศ..... 39
3.1 วุฒิสภาก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540..... 39
3.1.1 ที่มาและองค์ประกอบ..... 44
3.1.2 อำนาจหน้าที่..... 52
3.1.2.1 ด้านนิติบัญญัติ..... 52
3.1.2.2 ด้านควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน..... 65
3.2 วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540..... 72
3.2.1 ที่มาและองค์ประกอบ..... 72
3.2.2 อำนาจหน้าที่..... 74
3.2.2.1 ด้านนิติบัญญัติ..... 74
3.2.2.2 ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน..... 86
3.2.2.3 แต่งตั้งบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบ
หรือองค์กรอิสระต่างๆ..... 93
3.2.2.4 การพิจารณาและมีมติถอดถอนข้าราชการการเมือง
ข้าราชการประจำและเจ้าหน้าที่ในองค์กรตรวจสอบ
หรือองค์กรอิสระต่างๆ ออกจากตำแหน่ง..... 100
3.2.2.5 ด้านอื่นๆ..... 104
3.3 สภานิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว)
พุทธศักราช 2549..... 105
3.4 วุฒิสภาต่างประเทศ..... 108
3.4.1 ประเทศอังกฤษ..... 108
3.4.1.1 ที่มาและองค์ประกอบ..... 109
3.4.1.2 อำนาจหน้าที่..... 111
3.4.2 ประเทศฝรั่งเศส..... 120
3.4.2.1 ที่มาและองค์ประกอบ..... 126
3.4.2.2 อำนาจหน้าที่..... 127
3.4.3 ประเทศญี่ปุ่น..... 137

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.4.3.1 ที่มาและองค์ประกอบ.....	139
3.4.3.2 อำนาจหน้าที่.....	140
4 ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้าง อำนาจ หน้าที่ วุฒิสภาไทย.....	147
4.1 ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.....	147
4.2 ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาอำนาจหน้าที่วุฒิสภาไทย ตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.....	156
4.2.1 ปัญหาการริเริ่มเสนอกฎหมาย.....	156
4.2.2 ปัญหาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ.....	160
5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	162
บรรณานุกรม.....	167
ประวัติผู้เขียน.....	172

DPU

สารบัญตาราง

ตารางที่ **หน้า**

3.1 ระยะเวลาในการพิจารณากลั่นกรองร่างกฎหมายของวุฒิสภา..... 53

3.2 การอภิปรายทั่วไปของสมาชิกวุฒิสภา..... 69

DPU

บทที่ 1
บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของการกำหนดให้มี "วุฒิสภา" ของประเทศไทยนั้น ตั้งแต่เริ่มแรกก็เพื่อให้วุฒิสภาทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงของสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากในระยะแรกของการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปสู่ระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภานั้น มีการกำหนดให้ประชาชนเลือกผู้แทนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่แทนประชาชน ประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจในระบอบการปกครองใหม่ จึงจำเป็นต้องมีพี่เลี้ยงคอยให้คำแนะนำในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากให้วุฒิสภาทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงสภาผู้แทนราษฎรแล้ว วุฒิสภายังถูกกำหนดบทบาทให้มีบทบาทในการ "ถ่วงดุล" ในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย ซึ่งบทบาทของวุฒิสภาดังกล่าวนี้เอง ทำให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่เพียง "สภาพี่เลี้ยง" หรือ "สภากลั่นกรอง" ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน เพื่อจะได้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถ มีความโปร่งใสเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภา ได้เพิ่มอำนาจหน้าที่ให้กับวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่หลักเป็น "สภาตรวจสอบ" และยังคงบทบาทในการเป็น "สภากลั่นกรอง" ไว้เช่นเดิม อำนาจหน้าที่หลักๆ ด้านนิติบัญญัติ ได้แก่ กลั่นกรองกฎหมาย ด้านควบคุมตรวจสอบการบริหาราชการแผ่นดิน ได้แก่ ตั้งกระทู้ถาม อภิปรายทั่วไป แต่งตั้งคณะกรรมาธิการ แต่งตั้งบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบ พิจารณาและมีมติถอดถอนข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ และเจ้าหน้าที่ในองค์กรตรวจสอบ

โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีส่วนที่เป็นข้อดีและส่วนที่เป็นปัญหาหลายประการ ปัญหาในส่วนโครงสร้างที่มาของสมาชิกวุฒิสภาที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น แม้จะเป็นหลักเกณฑ์ที่ดี แต่เมื่อรัฐธรรมนูญดังกล่าวบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 11 ตุลาคม 2540 จนถึงวันที่ 19 กันยายน 2549 เป็นเวลาประมาณ 9 ปีเศษ สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่สมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มีปัญหาหลายประการ เช่น ปัญหาถูกแทรกแซงจากพรรคการเมือง ปัญหาไม่มีความเป็นกลาง ปัญหาในการพิจารณาเลือกหรือแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจต่างๆ

โดยเฉพาะการเลือกและแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งชุดที่ผ่านมา ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งชุดที่วุฒิสภาแต่งตั้งดังกล่าวดังกล่าว ไม่มีความเป็นกลาง นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวยังมีปัญหาด้านต่างๆ อีกหลายประการ ต่อมาเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 ได้มีการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน และประกาศให้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักไทย พ.ศ. 2540 และนำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 มาบังคับใช้ รัฐธรรมนูญดังกล่าวกำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ประกอบด้วยสมาชิกจากการแต่งตั้งจำนวนหนึ่งร้อยคน โดยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมาจากการคัดเลือกจากสมัชชาแห่งชาติ และกำหนดให้สภาร่างรัฐธรรมนูญแต่งตั้งคณะกรรมาธิการยกร่าง ยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ขึ้น คณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับการคัดเลือกตามมติของสภาจำนวนยี่สิบห้าคน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวนสิบคนตามคำแนะนำของประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ในหมวด 6 รัฐสภา ส่วนที่ 3 วุฒิสภา ที่คณะกรรมาธิการยกร่าง ได้ยกร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้นแล้ว ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวกำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนหนึ่งร้อยหกสิบคนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากบุคคลที่ได้รับการสรรหาตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา โดยให้มีคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาคณะหนึ่งประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการเลือกตั้ง ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามอบหมายจำนวนหนึ่งคน และตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมอบหมายจำนวนหนึ่งคนเป็นกรรมการ ทำหน้าที่สรรหาสมาชิกวุฒิสภาให้คณะกรรมการสรรหา สรรหาสมาชิกวุฒิสภา ดำเนินการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา โดยให้สรรหาบุคคลที่มีความเหมาะสมจากผู้สมัครเข้ารับการสรรหาในแต่ละจังหวัดเพื่อให้ได้บุคคลที่สมควรเป็นสมาชิกวุฒิสภาจังหวัดละหนึ่งคน และให้สรรหาบุคคลที่มีความเหมาะสมจากผู้ได้รับการเสนอชื่อจากองค์กรต่างๆ ในภาควิชาการ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาชีพ และภาคอื่นๆ ที่เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา เพื่อให้ได้บุคคลที่สมควรเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามจำนวนที่เหลืออยู่จนครบจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่จะพึงมี ในการสรรหาบุคคลในแต่ละจังหวัดให้คำนึงถึงความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ที่จะเป็นประโยชน์ในการปฏิบัติงานของวุฒิสภาเป็นสำคัญ และให้คำนึงถึงองค์ประกอบจากบุคคลที่มีความรู้ในด้านต่างๆ ที่แตกต่างกัน ความเท่าเทียมกันทางเพศ รวมทั้งให้โอกาสกับผู้ด้อยโอกาสทางสังคมด้วย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่า สมควรศึกษาโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เพื่อศึกษาเป็นต้นแบบถึงข้อดีข้อเสีย และแนวทางแก้ไขปัญหา เพื่อนำมาเป็นข้อเสนอแนะต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ ในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ในหมวด 6 รัฐสภา ส่วนที่ 3 วุฒิสภา ให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้นต่อไป

1.2 สมมติฐานการศึกษา

โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีปัญหาหลายประการ สมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีความไม่เป็นกลางถูกแทรกแซงจากพรรคการเมือง สำหรับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ควรเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้วุฒิสภาสามารถริเริ่มเสนอกฎหมายและแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ โดยไม่ต้องเข้าชื่อร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สามารถใช้สิทธิได้โดยลำพัง

1.3 วัตถุประสงค์การศึกษา

1.3.1 เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมาโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

1.3.2 เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมาโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในต่างประเทศ

1.3.3 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

1.3.4 เพื่อศึกษาแนวทางในการกำหนดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไทย ให้มีความเหมาะสม

1.4 วิธีดำเนินการศึกษา

วิธีการวิจัยเป็นแบบเอกสาร (Documentary Research) โดยค้นคว้ารวบรวมจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ตัวบทกฎหมาย ตำรา บทความ เอกสารสิ่งตีพิมพ์ต่างๆ รวมทั้งสื่ออินเตอร์เน็ต

1.5 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาเรื่องโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักไทย พุทธศักราช 2540 โดยศึกษาเปรียบเทียบกับโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไทยในอดีต และโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาของต่างประเทศ เพื่อศึกษาเป็นแนวทางในการกำหนดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้นต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบประวัติความเป็นมาโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

1.6.2 ทำให้ทราบถึงประวัติความเป็นมาโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในต่างประเทศ

1.6.3 ทำให้ทราบถึงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

1.6.4 ทำให้ทราบถึงแนวทางในการกำหนดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไทยให้มีความเหมาะสมต่อไป

บทที่ 2
หลักการพื้นฐาน แนวความคิด และทฤษฎีของวุฒิสภา

ปัจจุบันประเทศต่างๆ ที่มีรัฐธรรมนูญเป็นหลักในการปกครองประเทศ รัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศจะมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน รูปแบบของรัฐ รูปแบบการปกครอง อำนาจในการปกครอง และการจัดระเบียบการปกครองประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการทำหน้าที่ขององค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และองค์กรตุลาการ ดังนั้น รัฐธรรมนูญในทางกฎหมาย จึงหมายถึง กฎหมายกำหนดระเบียบแห่งอำนาจสูงสุดในรัฐ และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรผู้ทำหน้าที่เหล่านี้ต่อกันและกัน ซึ่งบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศที่ปกครองตามระบอบประชาธิปไตยแล้ว แท้ที่จริงแล้วเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยและการใช้อำนาจอธิปไตย

สำหรับการปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยที่ใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องกำหนดหรือบ่งชี้ถึงการพัฒนาการปกครองของประเทศ โดยส่วนใหญ่จะมีบทบัญญัติที่แสดงรายละเอียดของสิทธิและเสรีภาพของประชาชนว่ามีมากน้อยเพียงใด ประมุขของรัฐมีสถานะเช่นใด รูปแบบการปกครอง อำนาจปกครองและการจัดระเบียบการปกครองประเทศว่า มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละฝ่าย อันได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการไว้อย่างไรบ้าง ความสัมพันธ์และการใช้อำนาจซึ่งล้วนเกี่ยวข้องในการทำหน้าที่ต่อกันและกันนี้ คือ “อำนาจอธิปไตย” อันเป็นอำนาจสูงสุดที่แสดงความเป็นเจ้าของประเทศ[1]

2.1 แนวความคิดทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตย

ใครเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดหรืออำนาจอธิปไตยในรัฐ ได้มีผู้พยายามตอบมาหลายทศวรรษแล้ว ในสมัยแรกการที่จะระบุพรมแดนหรือแบ่งแยกว่า เป็นรัฐ ก. หรือรัฐ ข. เป็นเรื่องยาก อำนาจอธิปไตยจึงแผ่ขยายไปทั่วและมีลักษณะเป็นสากล กล่าวคือ ผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเป็นคนเดียวกับเจ้าของโลก เมื่อมาถึงจุดนี้ คำตอบจึงเป็นอย่างเดียวกับคำตอบในทางศาสนา จนกระทั่งเมื่อความคิด

---

[1] สมคิด เลิศไพฑูรย์ และอัญชลี ธรรมวิธีกุล. (2544). **สานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.** หน้า 17.

เรื่องรัฐชัดเจนขึ้น มีพรมแดนรัฐแน่ชัด มีกษัตริย์ผู้ปกครองรัฐเป็นสัดส่วน และอิทธิพลของคริสตศาสนาเสื่อมลง และความคิดเรื่องจักรวรรดิโรมันอันศักดิ์สิทธิ์ซึ่งมุ่งประสงค์รวมประเทศทั้งหลายเข้ามาอยู่ภายใต้ร่มธงเดียวกันเสื่อมลง อำนาจอธิปไตยจึงกลายเป็นเรื่องของแต่ละรัฐที่จะหาคำตอบ หาเจ้าของกันเอง ซึ่งอธิบายวิวัฒนาการของการอ้างความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยดังนี้

2.1.1 ทฤษฎีว่าด้วยความมีอำนาจสูงสุดของพระผู้เป็นเจ้า

ปรัชญาเมธีฝ่ายกฎหมายธรรมชาติได้อ้างทฤษฎีว่าด้วยความมีอำนาจสูงสุดของพระผู้เป็นเจ้า (Supremacy of God) มาตั้งแต่สมัยนักบุญออกัสติน โดยอ้างว่า บรรดาสรรพสิ่งทั้งปวงย่อมอยู่ใต้คำบัญชาของพระผู้เป็นเจ้า ข้อนี้เห็นจะเทียบได้กับเรื่อง "พรหมลิขิต" ตามคตินิยมแบบฮินดูหรือเรียกตามภาษาสมัยใหม่ว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของพระผู้เป็นเจ้า

นักเทววิทยาอ้างว่า ทฤษฎีเช่นว่านี้ มีรากฐานความเชื่อมาตั้งแต่สมัยโบราณแล้ว เมื่อมนุษย์เริ่มรู้จักการนับถือผีสางเทวดา (theism) โดยมนุษย์รู้จักกันว่า จะต้องมีสิ่งสูงสุดสิ่งหนึ่งคอยดลบันดาลปรากฏการณ์ต่างๆ ทางธรรมชาติ และลิขิตความเป็นไปของชีวิตมนุษย์ กล่าวอีกนัยหนึ่ง มนุษย์เกิดจากลิขิตของสิ่งนั้น มนุษย์อยู่ใต้ลิขิตของสิ่งนั้น และมนุษย์จะต้องกลับไปหาสิ่งที่ลิขิตชีวิตในบั้นปลาย

ต่อมาเมื่อศาสนาคริสต์ นิกายโรมันคาธอลิกเจริญรุ่งเรืองขึ้นในตอนต้นสมัยกลาง ศาสนจักรเรืองอำนาจมากเหนืออาณาจักรทั้งปวงในยุโรป และมีการอ้างอิงว่า กฎหมายธรรมชาติเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับกฎของพระผู้เป็นเจ้า โดยเฉพาะอย่างยิ่ง "ธรรมชาติ" (nature) ที่ว่านั้นคือพระผู้เป็นเจ้าในคริสตศาสนา (God) นั่นเอง ลัทธิอำนาจสูงสุดของพระผู้เป็นเจ้า ก็เริ่มเป็นที่กล่าวอ้างกันทั่วไปอย่างกว้างขวาง จนลบล้างทฤษฎีอื่นใดในขณะนั้นโดยสิ้นเชิง

2.1.2 ทฤษฎีว่าด้วยความมีอำนาจสูงสุดของพระสันตปาปา

ในขณะที่นักบุญออกัสติน พระสันตะปาปาเกรกอรี่ที่ 7 และปรัชญาเมธี ในเวลาต่อมา เช่น จอนห์แห่งซอลสเบอรี่ และนักบุญโธมัส อไควนัส กล่าวอ้างทฤษฎีว่าด้วยความมีอำนาจสูงสุดของพระผู้เป็นเจ้านั่นเอง ปรัชญาเมธีเหล่านี้ต่างก็ได้วางรากฐานทฤษฎีว่าด้วยความมีอำนาจสูงสุดของพระสันตปาปา (Supremacy of the Pope) เคียงคู่ตลอดมาด้วยความมุ่งหมายว่า จะสร้างฐานแห่งอำนาจของฝ่ายศาสนจักรเหนือฝ่ายอาณาจักรโดยเด็ดขาด นักปรัชญาฝ่ายคริสตศาสนาในสมัยกลางได้อ้างว่า พระผู้เป็นเจ้าทรงเป็นบริสุทธิเทพ จึงไม่อาจมาข้องแวะหรือบงการมนุษย์ได้ทุกคนในทุกเวลาและในทุกสถานที่ จึงได้เลือกให้พระบุตรหรือพระเยซู (Jesus Christ) มาไถ่บาปมนุษย์แทน เพื่อต่อจากนั้นไป มนุษย์จะได้ปฏิบัติตามเจตนารมณ์อิสระ (free will) ของตนได้ ต่อมาพระบุตร

ได้เลือกสาวกคนสำคัญ คือ นักบุญปีเตอร์ (Saint Peter) ให้เป็นผู้ปกครองดูแลคริสตศาสนิกชนทั้งหลายในโลกสืบต่อจากพระองค์ ซึ่งในที่สุดนักบุญปีเตอร์ได้มอบอำนาจให้พระสันตะปาปาองค์ต่อๆ มารับภาระนี้สืบต่อไปอย่างไม่ขาดสาย ฉะนั้น พระสันตะปาปาจึงเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดทางฝ่ายศาสนจักร และโดยเหตุที่ศาสนจักรเป็นใหญ่เหนือฝ่ายอาณาจักร พระสันตะปาปาจึงเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจเหนือสิ่งทั้งปวง จะเป็นรองก็แต่พระผู้เป็นเจ้าเท่านั้น แม้แต่สมณสาส์นหรือพระบัญชาของพระสันตะปาปา ก็จัดว่าเป็นกฎหมายศักดิ์สิทธิ์ (Lex divina) และมีลำดับสูงกว่ากฎหมายของกษัตริย์ทั้งหลาย (Lex humana) ข้อที่น่าสังเกต คือ ทฤษฎีนี้เป็นทฤษฎีแรกที่ระบุให้รัฐาธิปัตย์ (Sovereign) หรือผู้ใช้อำนาจอธิปไตยเป็นคนธรรมดา แต่ก็ไม่เชิงธรรมดาเสียทีเดียวนักเพราะเป็นตัวแทนของพระเจ้าอยู่นั่นเอง ยังคงเรียกว่าเป็น เทพาธิปไตย ได้อยู่เช่นเดิม

2.1.3 ทฤษฎีว่าด้วยความมีอำนาจสูงสุดของกษัตริย์

นับแต่ปลายสมัยกลางเป็นต้นมา ทฤษฎีว่าด้วยความมีอำนาจสูงสุดของพระสันตะปาปาก็เสื่อมความนิยมลง เพราะทางฝ่ายอาณาจักรแข็งแกร่งขึ้นมากจนสามารถตั้งตนเป็นอิสระไม่ขึ้นแก่สำนักพระสันตะปาปาอีกต่อไป ทฤษฎีใหม่ที่นิยมกันในขณะนั้น คือ ทฤษฎีว่าด้วยความมีอำนาจสูงสุดของกษัตริย์ (Supremacy of the King) และมีการใช้คำว่า อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) แทนคำว่า อำนาจสูงสุด (Supremacy) เป็นครั้งแรก โดยถือว่ากษัตริย์เป็นรัฐาธิปัตย์ (Sovereign) หรือผู้มีอำนาจสูงสุดในรัฐแต่ละรัฐ ทฤษฎีนี้สนับสนุนสถานะของราชาธิปไตยอย่างเต็มที่ ทำให้ทฤษฎีก่อนๆ เสื่อมลง อันที่จริงความคิดเช่นนี้ไม่ได้เพิ่งมีในสมัยกลาง หามีมานานแล้วเพียงแต่ซบเซาไประยะหนึ่งเพราะความรุ่งเรืองของสองทฤษฎีดังกล่าวข้างต้น ในสมัยโรมัน จักรพรรดิโรมันเคยประกาศว่าตนมีอำนาจสูงสุดเป็นเจ้าของรัฐและเป็นตัวแทนรัฐ (res publica) ซึ่งทุกคนต้องปฏิบัติตาม ในต้นสมัยกลางเมื่อระบบศักดินาสวามิภักดิ์รุ่งเรืองในยุโรป ก็มีการอ้างความมีอำนาจสูงสุดของกษัตริย์เช่นกัน แต่ก็ไม่ชัดเจนนักเพราะอำนาจของพระสันตะปาปายังมีอยู่มาก

อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีที่ว่าอำนาจเป็นของพระสันตะปาปาก็ได้เปลี่ยนมาสู่ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจสูงสุดหรืออำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์ ตั้งแต่ปลายสมัยกลางเป็นต้นมา ทฤษฎีว่าด้วยความมีอำนาจสูงสุดของพระสันตะปาปาเริ่มเสื่อมถอยลง ฝ่ายอาณาจักรเข้มแข็งมากขึ้น มีการอธิบายทฤษฎีใหม่ว่า พระเจ้าใช้อำนาจ 2 ทาง คือ พระสันตะปาปาและกษัตริย์ ต่อมาคำว่า Supremacy of Pope จึงกล่าวมาเป็น supremacy of King คือ ถือว่าอำนาจสูงสุดนั้นเป็นของกษัตริย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกษัตริย์ในฐานะที่เป็นรัฐาธิปัตย์เป็นผู้ปกครองจริงๆ ในทางโลก[2] ทฤษฎีนี้

---

[2] โภคิน พลกุล ก (2538). **หลักกฎหมายมหาชน.** หน้า 125.

เป็นทฤษฎีที่ได้รับการศึกษาอย่างกว้างขวางภายใต้ชื่อ "ทฤษฎีว่าด้วยความมีอำนาจสูงสุดของกษัตริย์" ในยุคต่อมา นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์หลายคน เช่น ฌอง โบแดง มองเตสกิเออ จอห์น ล็อก ฌอง ฌาคส์ รุสโซ ได้ศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับทฤษฎีดังกล่าว ในท้ายที่สุดได้พัฒนามาเป็นทฤษฎีที่ว่าด้วย "อำนาจอธิปไตย" (Theory of sovereignty)[3]

ฌอง โบแดง (Jean Bodin) ผู้เชี่ยวชาญทฤษฎีว่าด้วยความมีอำนาจสูงสุดของกษัตริย์และอำนาจอธิปไตยเป็นของบุคคลในระยะต้นๆ ที่เริ่มใช้คำว่า อำนาจอธิปไตย มีความหมายทางการเมืองดังที่เข้าใจในปัจจุบัน โดย ฌอง โบแดง ได้อธิบายคำว่า อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ และ ฌอง โบแดง ได้เน้นว่า อำนาจอธิปไตยจะเป็นของรัฐเท่านั้น ไม่ใช่เป็นของราษฎรหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ดังนั้นผู้ใช้อำนาจดังกล่าวจึงควรเป็นกษัตริย์เพราะเป็นประมุขของรัฐ

มองเตสกิเออ (Montesquieu) นักปราชญ์ชาวฝรั่งเศส ได้อธิบายคาว่า อำนาจอธิปไตยในแง่ของการแบ่งแยกอำนาจ โดยมองเตสกิเออได้ย้ำให้เห็นว่า การแบ่งแยกใช้อำนาจอธิปไตยเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งเช่นเดียวกับอริสโตเติล (Aristotle) นักปราชญ์ชาวกรีกที่ได้แสดงทัศนะเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยไว้ในผลงานหนังสือชื่อ "Politics" อริสโตเติลได้จำแนกองค์กรในการปกครองของรัฐออกเป็น 3 องค์กร คือ "สภา" ซึ่งมีหน้าที่ประชุมและปรึกษาในเรื่องการเมือง องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรืออีกนัยหนึ่ง ก็คือ ข้าราชการ และองค์กรตุลาการ

บุฟเฟนดอร์ฟ (puffendorf) นักนิติศาสตร์ชาวเยอรมัน ได้เขียนงานเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยในหนังสือ "De Jure Naturae et Gentium" ในปี ค.ศ. 1672 โดยบุฟเฟนดอร์ฟได้แบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็น 7 ส่วน คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจลงโทษทางอาญา อำนาจทำสงครามและสงบศึก อำนาจทำสนธิสัญญา อำนาจแต่งตั้งข้าราชการ อำนาจเก็บภาษีอากร และอำนาจจากการศึกษา

จอห์น ล็อกส์ (John Lock) นักปราชญ์ชาวอังกฤษ เขียนงานไว้ในหนังสือชื่อ "Second Treatise of Civil Movement" เมื่อ ค.ศ. 1690 จำแนกอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ประการ คือ อำนาจหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมาย อำนาจหน้าที่ในการบริหารหรืออำนาจในการใช้บังคับกฎหมาย และอำนาจหน้าที่ในการทำสงครามและสงบศึก รวมไปถึงการสถาปนาความสัมพันธ์ทางพันธมิตรกับต่างประเทศ เป็นที่สังเกตว่า จอห์น ล็อกส์ไม่ได้กล่าวถึงอำนาจตุลาการไว้ เพราะเห็นว่าอำนาจตุลาการซ้อนอยู่ในอำนาจนิติบัญญัติอยู่แล้ว เช่น สภาขุนนางของอังกฤษ (ในขณะนั้น) ทำหน้าที่เป็นศาลสูงสุดของประเทศด้วย อย่างไรก็ตามอำนาจทั้ง 3 ประการที่กล่าวมานั้น จอห์น ล็อก เน้นว่าอำนาจนิติบัญญัติเป็นอำนาจที่สำคัญที่สุด ในประเด็นเกี่ยวกับที่มาของรัฐนั้น จอห์น ล็อก เห็นว่า

---

[3] วราภรณ์ ปิยะมงคลวงศ์. (2531). **การมอบอำนาจนิติบัญญัติให้ฝ่ายบริหาร.** หน้า 61- 62.

รัฐเกิดขึ้นจากการที่มนุษย์พิจารณาดูด้วยเหตุผลแล้ว เห็นว่าการอยู่ร่วมกันในสังคมการเมืองเป็นวิธีที่ดีที่สุดที่จะปกป้องชีวิต เสรีภาพ และทรัพย์สินของตน จึงละทิ้งสภาวะธรรมชาติและหันมาสร้างระบบสังคมทางการเมืองขึ้น คือ เป็นสังคมที่มีอำนาจในการออกกฎหมายตัดสินความเป็นธรรมและลงโทษผู้กระทำความผิด อำนาจที่ตัดสินความเป็นธรรมให้กับสังคมนี้เป็นอำนาจจากส่วนกลางซึ่งทุกคนได้สละอำนาจที่ตนมีตามธรรมชาติมอบให้กับมวลชนหรือสาธารณชนเป็นผู้ได้อำนาจนี้แทนในฐานะเป็นรัฐบาล ข้อตกลงที่ก่อให้เกิดรัฐนี้ จอห์น ล็อก เรียกว่า ปฐมสัญญา (original compact) หรือเป็นที่รู้จักกันในเวลาต่อมาว่า สัญญาประชาคม (Social contract) แนวคิดของจอห์น ล็อก ในเรื่องที่เกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยของรัฐ ต่อมาได้ขยายความนิยมไปยังฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา ให้ส่งผลให้ประเทศทั้งสองมีการปฏิวัติครั้งใหญ่ในประวัติศาสตร์ โดยเฉพาะหลักการที่เกี่ยวกับการทำลายล้างสิทธิและเสรีภาพไม่ได้

2.1.4 ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน (la souveraineté populaire)

"รุสโซ" เป็นผู้ให้กำเนิดแนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนและแนวคิดเจตนารมณ์ร่วมกันของสังคม โดยรุสโซกล่าวว่า "เราแต่ละคนมอบร่างกายและพลังทั้งหมดที่ตนมีเข้าอยู่ภายใต้คำบัญชาสูงสุดของเจตนารมณ์ส่วนรวมและในอำนาจร่วมกันของเรา เราขอรับสมาชิกแต่ละคนในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งซึ่งจะแบ่งแยกมิได้ของสังคม"[4] และยังกล่าวต่อไปอีกว่า "สมมุติว่ารัฐประกอบด้วยคนหมื่นคน สมาชิกแต่ละคนของรัฐย่อมมีส่วนหนึ่งในหมื่นของอำนาจอธิปไตยเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจอธิปไตยนี้ ต้องนับทุกส่วนรวมกันเข้ามาทั้งหมด"[5] ดังนั้น รัฐจึงเป็นการรวมตัวกันของทุกๆ คนในประชาคมนั้น เจตนารมณ์ร่วมกันของทุกคน คือ อำนาจอธิปไตยที่เป็นของทุกๆ คน ตามทัศนะของรุสโซ อำนาจอธิปไตยไม่สามารถจะจำหน่ายจ่ายโอนไปให้ผู้ใดได้ ไม่สามารถแบ่งแยกออกไปและจำกัดไม่ได้ เพราะอำนาจดังกล่าวเป็นของทุกคนในประชาคมนั้น ตรงจุดนี้เองที่มองว่ารุสโซเป็นผู้ก่อให้เกิดแนวคิดที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ระบอบการปกครองที่เรียกว่าการปกครองในระบอบประชาธิปไตยทางตรง และแนวความคิดเจตนารมณ์ร่วมกัน แนวความคิดดังกล่าวของรุสโซปรากฏอยู่ในมาตรา 6 ของคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ปี 1789 ที่กล่าวว่ากฎหมาย คือ เจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชน โดยตั้งสมมติฐานอยู่ที่ว่าการเชื่อฟังและยินยอมต่อกฎเกณฑ์ที่มาจากความยินยอมอย่างเต็มใจของแต่ละคนที่พร้อมที่จะอยู่ใต้กฎเกณฑ์ดังกล่าว

---

[4] ทินพันธ์ นาคคะตะ. (2541). **นักคิดผู้ยิ่งใหญ่ของโลกปรัชญาและทฤษฎีการเมือง.** หน้า 79.

[5] เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2545). "แนวความคิดอำนาจอธิปไตยของฝรั่งเศส." ใน **รวมบทความกฎหมายมหาชน.** หน้า 330.

และเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ความยินยอมที่เกิดจากการมีส่วนร่วมในการร่างคำประกาศดังกล่าวและต่อคำประกาศดังกล่าว ดังนั้น ความเห็นพ้องอย่างเป็นหนึ่งเดียวดังกล่าว เป็นสิ่งที่จำเป็นและแต่ละคนสามารถที่จะหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งใดๆ ที่ไม่เดินตามกฎเกณฑ์ดังกล่าวได้ ทัศนคติดังกล่าวได้ทำลายอำนาจหน้าที่ที่จะต้องเป็นไปแนวทางเดียวกันของกิจกรรมทางกฎหมายและทางการเมืองของรัฐ ผลก็คือ ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญและในทางกฎหมายระหว่างประเทศนั้น แนวความคิดเกี่ยวกับประชาชนนั้นจึงเป็นแนวความคิดที่ค่อนข้างไม่แท้จริง เพราะแนวความคิดเกี่ยวกับประชาชนดังกล่าว ก็คือ ภาพรวมของแนวความคิดเรื่องชาติในทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนนั้น ปัจเจกชนแต่ละคนได้รวมตัวกันเป็นสังคมและถือว่าแต่ละคนนั้นต่างเป็นผู้ทรงสิทธิส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตย การแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของส่วนรวมดังกล่าวอยู่ที่ปัจเจกชนแต่ละคนได้รับการปรึกษา กล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ การตัดสินใจทุกๆ เรื่อง ที่เกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยแล้วจะต้องมีการปรึกษาหารือและสอบถามพลเมืองของรัฐ ดังนั้นแนวความคิดประชาธิปไตยทางตรงจึงเกิดขึ้น ณ ตรงนั้น ผลที่ตามมา 2 ประการ คือ[6]

ประการแรก การออกกฎหมายใดก็ตามจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนผู้ทรงสิทธิอำนาจอธิปไตยเสียก่อน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า กฎหมายทุกฉบับจะต้องได้รับการเห็นชอบจากประชาชนโดยการออกเสียงลงประชามติ รุสโซได้กล่าวไว้ว่า "โดยทุกกรณี กฎหมายที่ได้รับการยอมรับจากบรรดาสมาชิกรัฐสภาแล้วจะต้องได้รับการลงประชามติอีก กฎหมายฉบับใดที่ไม่ผ่านการยอมรับจากประชาชนก็ถือว่ากฎหมายฉบับนั้นหามีผลไม่" วิธีการของรุสโซนี้ สนับสนุนการปกครองประชาธิปไตยโดยตรงอย่างแท้จริง จึงกล่าวได้ว่าประชาธิปไตยในแบบของรุสโซนั้นเป็นประชาธิปไตยแบบบริสุทธิ์เป็น "การปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน" ซึ่งเป็นคำกล่าวของอดีตประธานาธิบดีลินคอล์นของสหรัฐอเมริกาที่ได้กล่าวไว้ ณ เมือง Gettysburg เมื่อปี ค.ศ. 1683 (พ.ศ. 2406) ภายหลังจากสหรัฐอเมริกาได้รัฐธรรมนูญฉบับแรกใช้ถึง 76 ปี

ประการที่สอง สมาชิกรัฐสภาจะต้องปฏิบัติตามแนวทางหรือแนวปฏิบัติของประชาชนไม่เช่นนั้น ก็อาจถูกประชาชนถอดถอนได้ สมาชิกในรัฐสภาเป็นเพียงผู้แทนที่ประชาชนตั้งขึ้นเท่านั้น จึงต้องปฏิบัติตัวให้เหมาะสมกับเจตนารมณ์ของปวงชน

---

[6] อมร จันทรสมบรูณ์ ก (2539). **คอนสติติวชั่นแนลลิสม์ (Constitutionalism): ทางออกของประเทศไทย.** หน้า 289.

เหตุผลสองประการดังกล่าวข้างต้น ในความเห็นของรุสโซ ประชาชนเป็นผู้บัญญัติกฎหมายและรัฐสภาเป็นเพียงเครื่องอุปกรณ์ของประชาชนเท่านั้น แนวความคิดอธิปไตยเป็นของประชาชนได้รับการยอมรับและอยู่ในโครงสร้างกฎหมายของรัฐปัจเจกชนแต่ละคนเป็นเจ้าขอสิทธิในการเลือกตั้ง และรวมถึงการกำหนดแนวทางของกิจกรรมสาธารณะอีกด้วย การออกเสียงทางการเมืองถือว่าเป็นสิทธิอันหนึ่งที่ใช้โดยพลเมืองแต่ละคน สำหรับการลงคะแนนในการตัดสินใจทุกๆ เรื่องที่รู้จักกันดี ภายใต้นิยามของคำว่า "กฎหมาย" แต่แนวคิดของการมีส่วนร่วมของมหาชนต่อการตัดสินใจทำให้เห็นถึงการกดขี่ เพราะว่าแนวคิดนี้ชักนำให้เกิดการแบ่งแยกทางการเมืองในสังคมที่เห็นด้วยกับเสียงส่วนใหญ่ที่มีอำนาจอยู่เหนือเสียงส่วนน้อย และยิ่งไปกว่านั้นการจำกัดขอบเขตของการใช้ของสิทธิในการเลือกตั้งต่อการออกกฎหมายนั้น ไม่ตอบสนองต่อความเป็นตรรกะของทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ความเป็นตรรกะดังกล่าวตั้งอยู่บนสมมุติฐานที่ว่าพลเมืองทุกๆ คนและพลเมืองแต่ละคนต้องมีส่วนร่วมในทุกกระบวนการของการตัดสินใจ ตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดแจ้งในปัจจุบัน ก็คือ การลงประชามติ แต่อย่างไรก็ดี การลงประชามติที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสก็ไม่ได้รับการเสนอโดยประชาชนโดยตรง กล่าวคือ ประชาชนไม่ได้เป็นผู้ริเริ่มในการจะให้มีการลงประชามติดังกล่าวอย่างแท้จริง มีรัฐอยู่น้อยมากที่ยอมให้ประชาชนมาแทรกแซงโดยตรงในการกำหนดทิศทางและกิจกรรมทางการเมือง ผลก็คือ ประชาชนสามารถใช้อำนาจที่แตกต่างไปถึงอำนาจอธิปไตยของประชาชนได้โดยตรงเช่นนี้ จึงเกิดมีทฤษฎีการเป็นตัวแทนเกิดขึ้น ซึ่งรุสโซเห็นว่า ผู้แทนนั้นต้องทำตามประชาชนที่เลือกตนมา และสามารถถูกถอดถอนโดยประชาชนได้เมื่อพบว่ากระทำการใดที่เป็นปฏิปักษ์กับเจตนารมณ์ส่วนรวมหรือเจตนารมณ์ของประชาชน ดังนั้นประชาชนจึงเป็นผู้ที่แต่งตั้งและถูกถอนผู้แทนของตน สัญญาประชาคมในความเห็นของรุสโซ่เป็นพันธะสัญญาระหว่างผู้แทนของประชาชนกับประชาชน ผู้แทนของประชาชนไม่ใช่เป็นผู้แทนของประชาชนคนหนึ่ง แต่เป็นผู้แทนของประชาชนทั้งประเทศ ซึ่งแสดงออกทางเจตนารมณ์ส่วนรวมดังปรากฏในคำประกาศสิทธิมนุษย์ชน ปี 1789 ซึ่งแสดงให้เห็นถึงกลไกดังกล่าวว่า นักปฏิวัติในปี 1789 นั้น ได้แต่งตั้งตนเองเป็นผู้แทนประชาชนชาวฝรั่งเศส และได้ประกาศว่า ผู้แทนดังกล่าวได้รวมตัวกันอยู่ในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

2.1.5 ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ (La Souveraineté nationale)

ทฤษฎีนี้เป็นผลงานจากการสร้างสรรค์ของนักปรัชญาเมธีชาวฝรั่งเศสหลายท่านตั้งแต่ในยุคเรเนสซอง Renaissance และมาปรากฏเด่นชัดในการปฏิวัติใหญ่ของฝรั่งเศสใน ค.ศ. 1789 โดยมีวัตถุประสงค์ที่ต้องการแยกให้เห็นถึงที่มาที่แตกต่างของรัฐ พวกอภิสิทธิ์ชนและอำนาจอธิปไตยกับฝ่ายปกครองบ้านเมืองและองค์กรของรัฐ หนึ่งในนักปรัชญาที่ได้กล่าวถึงทฤษฎีนี้และ

ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางมาก ก็คือ "ซีเอเย่ส์" (Sieyes) ซึ่งได้กล่าวว่า อำนาจอธิปไตยแบ่งแยกไม่ได้ (indivisible) ผลที่ตามมา ก็คือ ประชาชนแต่ละคนไม่ได้เป็นเจ้าของในหนึ่งส่วน (one parcelle) ของอำนาจอธิปไตย แต่กลับมองว่า การรวมตัวของประชาชนทั้งหมดในนามของชาติ (la nation) นั้น เป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตย ดังนั้นแนวความคิดของซีเอเย่ส์มองว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ไม่ได้เป็นของประชาชน ประชาชนแต่ละคนไม่มีสิทธิใดๆ เลย ที่เข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตย กล่าวคือ ไม่มีสิทธิในการออกกฎหมายด้วย แนวความคิดดังกล่าวนี้ การลงประชามติจึงไม่ได้รับการยอมรับจากซีเอเย่ส์ ยิ่งไปกว่านั้นกลับมองว่า ประชาชนแต่ละคนนั้นมีสิทธิเพียงในการเลือกตั้งตัวแทนของตนเพื่อเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยในนามของชาติเท่านั้น ผู้แทนที่ได้รับเลือกเข้าไป จึงเป็นผู้แทนของชาติเท่านั้น ไม่ใช่ผู้แทนของประชาชน และผู้แทนดังกล่าวเป็นอิสระจากอำนาจของประชาชน (le mandate imperatif) และมีอิสระอย่างเต็มที่ที่จะกระทำการใดๆ ในนามของรัฐ ความอิสระดังกล่าวนี้ ก็คือ อำนาจของผู้แทน (la mandate représentation) แนวความคิดดังกล่าวก่อให้เกิดทฤษฎีของการเป็นผู้แทน la theorie representative เป็นการสนับสนุนการปกครองประชาธิปไตยโดยทางอ้อม la democratie indirect จึงเห็นได้ว่า แนวคิดของทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาตินั้นคัดค้านกับแนวคิดทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนดังต่อไปนี้

ประการแรก ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนมองว่า การเลือกตั้ง (la suffrage) เป็นสิทธิ แต่ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติมองว่า ประชาชนไม่มีสิทธิออกเสียงในนามของชาติ ชาติมาจากการรวมตัวของประชาชน ชาติจะต้องมาก่อนสิ่งอื่นใด ดังนั้นการเลือกตั้งจึงเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคนที่จะต้องกระทำเพื่อชาติ ชาติจะเป็นกำหนดคัดเลือกว่าประชาชนคนใดมีความสามารถเพียงพอที่จะมีหน้าที่ดังกล่าว สิทธิในการเลือกตั้งดังกล่าวตามแนวคิดนี้เรียกว่า สิทธิในการลงคะแนนเสียงที่สงวนไว้สำหรับผู้ที่มีคุณสมบัติเฉพาะ (le suffrage Testeint)

ประการที่สอง ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนเห็นว่า การเลือกตั้งต้องมีลักษณะเป็นการทั่วไป (le suffrage universel) เพราะว่าการเลือกตั้งเป็นสิทธิของประชาชนทุกคน โดยให้เหตุผลว่า ทุกๆ คนมีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การตัดสิทธิผู้หนึ่งผู้ใดไม่ให้ใช้สิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เพราะเหตุเนื่องจากพื้นเพแหล่งกำเนิด ความยากดีมีจน หรือการศึกษาอบรมนั้นทำไม่ได้ แต่ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติเห็นว่า การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของประชาชนเจตนารมณ์ของชาติแสดงผ่านทางผู้แทนรัฐสภาที่กระทำการในนามของชาติและชาติจะเป็นผู้กำหนดบุคคลที่มีหน้าที่ในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเอง

ประการที่สาม ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน เห็นว่าสมาชิกรัฐสภาจะต้องอยู่ภายใต้อำนาจบังคับของประชาชน เพราะเป็นผู้แทนของประชาชนที่ได้รับการเลือกเข้ามาโดยประชาชน ในขณะที่ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐกลับมองว่า สมาชิกรัฐสภาที่ได้รับเลือกจากประชาชนนั้นเป็นอิสระจากประชาชน เพราะว่าสมาชิกเหล่านั้นได้ผันตัวเองมาเป็นผู้แทนของชาติ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าสมาชิกรัฐสภามีอิสระและมีอำนาจของตัวเอง

อิทธิพลของซีเอเย่ส์ได้ปรากฏอยู่ในมาตรา 3 ของคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองว่า "หลักของอำนาจอธิปไตย ก็คือ อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ การยืนยันถึงหลักการดังกล่าวไม่ได้ตัดประชาชนออกไป อำนาจอธิปไตยก็ยังเป็นของประชาชนอยู่ แต่ประชาชนซ่อนอยู่ในแนวคิดของชาติ ชาติเป็นที่รวมตัวของปัจเจกชน ดังนั้นชาติจึงเป็นนิติบุคคล การดำรงอยู่ของชาตินั้นก็ผ่านตัวแทนของชาติเท่านั้น ชาติจึงต้องมีสถานที่ให้หลักประกันต่อความมั่นคงของชาติและความเชื่อมโยงกับรัฐ สถานะทางกฎหมายดังกล่าว ก็คือ รัฐธรรมนูญ ดังนั้นอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติจึงตั้งอยู่บนสมมติฐานเรื่องการเป็นผู้แทนของชาติ รัฐเปรียบเสมือนเป็นเครื่องมือหรือวิธีการของการกระทำของชาติ องค์กรของรัฐมีขึ้นเพื่อแสดงออกซึ่งความต้องการของชาติซึ่งปรากฏอย่างเด่นชัด ในวรรคถัดมาของมาตรา 3 ของคำประกาศดังกล่าว ที่ว่า "คณะบุคคลใดหรือบุคคลใดหาอาจไม่สามารถอ้างว่ามีสิทธิในอำนาจอธิปไตยได้"

โดยสรุป ความแตกต่างทางประเพณีที่ขัดแย้งระหว่างสองแนวความคิด อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติตามแนวคิดของซีเอเย่ส์ และอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนตามแนวคิดของรุสโซ แสดงให้เห็นถึงการขัดแย้งทางผลประโยชน์ทางการเมืองในอดีตของฝรั่งเศสอย่างแท้จริง แต่ในปัจจุบันจะเห็นได้ว่า มีการประสานแนวคิดทั้งสองเข้าด้วยกัน แต่อย่างไรก็ตามความแตกต่างก็ยังมีอยู่ในเรื่องเกี่ยวกับการเลือกตั้งของผู้มีสิทธิหรือมีหน้าที่เลือกตั้ง ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนเห็นว่า การเลือกตั้งต้องมีลักษณะเป็นการทั่วไป เพราะว่าการเลือกตั้งเป็นสิทธิของประชาชนทุกคน แต่ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติเห็นว่า การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของประชาชน เจตนารมณ์ของชาติแสดงผ่านโดยทางผู้แทนรัฐสภาที่กระทำการในนามของชาติ และชาติจะเป็นผู้กำหนดบุคคลที่มีหน้าที่ในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเอง

2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยในประเทศไทย

คำว่า "อำนาจอธิปไตย" มีความหมายว่าเป็นอำนาจสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 นั้น ประเทศไทยอยู่ภายใต้การปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อำนาจสูงสุดอยู่ที่พระมหากษัตริย์ ดังนั้นอำนาจสูงสุดของไทยที่เรียกกันว่า อำนาจอธิปไตย ในความหมายและแนวความคิดแบบตะวันตกนั้น เป็นของพระมหากษัตริย์มาโดยตลอด นับแต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงได้รวบรวมอำนาจสูงสุดที่อยู่ในการดูแลของกลุ่มขุนนางกลับคืนมารวมศูนย์อำนาจอยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์ และมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครอง จากรัฐจารีตแบบราชอาณาจักรมาเป็นรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งมีรัฐบาลกลางที่มีการรวมศูนย์อำนาจ มีแนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตย การกำหนดเขตแดน และการเปลี่ยนไพร่ให้เป็นพลเมือง ถือได้ว่า เป็นสมัยของระบอบราชาธิปไตยแบบใหม่ของประเทศ[7] ดังนั้นในรัชสมัยของพระองค์ท่านจึงกล่าวได้ว่า ได้รู้จักกับคำว่า อำนาจอธิปไตย กันมาแล้วก่อนการเปลี่ยนแปลงในปี 2475 คำว่า อำนาจอธิปไตยของไทยได้ปรากฏอยู่ในกฎหมายสูงสุดของประเทศในนามรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มาตรา 1 บัญญัติว่า "อำนาจสูงสุดของประเทศนั้นเป็นของราษฎรทั้งหลาย" บทบัญญัติดังกล่าวได้ล้มเลิกแนวความคิดดั้งเดิมในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ว่า อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศอยู่ที่พระมหากษัตริย์ มาเป็นการบัญญัติรับรองอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นของประชาชน อย่างไรก็ตามยังไม่มีความชัดเจนว่า อำนาจสูงสุดของประชาชนตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 นี้ ใช้แนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติหรือของประชาชน และแม้ว่าตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะใช้คำว่า "เป็นของราษฎร" ก็ตาม แต่ไม่มีบทบัญญัติให้ประชาชนควบคุมการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เช่นเดียวกับแนวความคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ที่เป็นเช่นนี้อาจจะเป็นเพราะว่าในเวลานั้น ปัญหาที่ถกเถียงกันว่าอำนาจอธิปไตยควรเป็นของชาติหรือของประชาชน ไม่ใช่เรื่องสำคัญเท่ากับการต่อสู้กับระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และการเผยแพร่ความคิดว่าอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดนั้นเป็นของราษฎรเป็นสำคัญ ทั้งนี้เพราะไม่ว่าจะถือว่าอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดนั้นเป็นของปวงชนหรือของชาติก็เป็นการคัดค้านความคิดที่ว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์ด้วยกันทั้งนั้น[8] ถัดมารัฐธรรมนูญ

---

[7] นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2540). **การปฏิวัติสยาม พ.ศ. 2475.** หน้า 24.

[8] โภคิน พลกุล ข (2529). **ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องในรัฐธรรมนูญ(กรุงเทพมหานคร: โครงการนโยบายสาธารณะ.** หน้า 16.

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 (ฉบับถาวร) ได้มีการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าว ในมาตรา 2 บัญญัติว่า "อำนาจอธิปไตยย่อมมาจากปวงชนชาวสยาม พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นแต่โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ" และมาตรา 20 บัญญัติว่า "สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นผู้แทนของปวงชนชาวสยาม มิใช่แต่เฉพาะผู้ที่เลือกตนขึ้นมา ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจ ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายใด"

ในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีข้อถกเถียงกันถึงว่าควรจะบัญญัติว่า อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย หรือเป็นของปวงชนชาวไทยดี ในข้อคิดเห็นดังกล่าว ได้แบ่งออกเป็น 2 แนวความคิด คือ[9]

ฝ่ายแรกเห็นควรให้บัญญัติว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย โดยให้เหตุผลดังต่อไปนี้

1. อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศซึ่งโดยหลักแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยถือว่าประชาชนเป็นสำคัญ ประชาชนย่อมเป็นใหญ่ และอำนาจนั้นย่อมเป็นของประชาชน

2. การใช้คำว่า "อำนาจอธิปไตยมาจาก.." เป็นการใช้ที่ไม่ถูกต้องตามหลักการ เพราะแสดงให้เห็นว่าอำนาจอธิปไตยไม่ได้อยู่ที่ประชาชน ประชาชนไม่มีสิทธิในอำนาจอธิปไตยและไม่ถูกต้องในหลักการประชาธิปไตย กล่าวคือ โดยหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยต่างก็ยอมรับว่าประชาชนทั้งประเทศย่อมไม่อาจมาใช้อำนาจโดยตรงได้ จึงบัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจดังกล่าวทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล แม้การใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ทำให้คิดว่า ถ้าเป็นของประชาชนแล้ว พระมหากษัตริย์จะทรงใช้อำนาจไม่ได้ ซึ่งความจริงมิได้เป็นเช่นนั้น พระมหากษัตริย์จะทรงเป็นพระเจ้าแผ่นดินที่อยู่ในฐานะเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ อำนาจอธิปไตยนี้เดิมเป็นของพระมหากษัตริย์จึงมีสิทธิโดยชอบธรรมที่จะใช้ได้ แต่แท้ที่จริงการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ย่อมมีผู้รับสนองพระบรมราชโองการการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงใช้อำนาจอธิปไตยที่เป็นของปวงชนชาวไทยจึงเป็นการถูกต้องแล้ว

3. การใช้คำว่า "มาจาก" ทำให้มีผู้แทนบางคนตีความว่า เมื่ออำนาจอธิปไตยมาจากประชาชน ประชาชนเลือกผู้แทนเป็นผู้แทนของประชาชนตลอดไป ไม่จำเป็นต้องรับฟังความเห็นของประชาชนอีก

---

[9] มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ. (2542). **เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.** หน้า 58-59.

ฝ่ายที่สองเห็นว่า ควรบัญญัติว่า อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย โดยให้เหตุผลดังต่อไปนี้[10]

1. ในอดีตมีรัฐธรรมนูญไทยเพียง 3 ฉบับที่บัญญัติว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ของไทยใช้คำว่า "อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย" โดยอ้างเหตุผลที่ปรากฏในบันทึกการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 35/2475 ว่า "อำนาจอธิปไตยซึ่งภาษาอังกฤษเรียกว่า Sovereignty คือ อำนาจสูงสุดในทางนิติบัญญัติ ทางบริหาร และทางตุลาการนั้นมาจากประชาชน มิใช่มาจากบุคคลใดบุคคลหนึ่ง มาจากชาติ คือ ราษฎรรวมกันทุกคนจะต่างคนต่างใช้ไม่ได้ เราเอาอำนาจนั้นมารวมกันเป็นอันหนึ่ง แล้วพระมหากษัตริย์ทรงใช้ก็จริง แต่ว่าท่านมิได้ทรงใช้ตามพระทัย ทรงใช้ตามบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ"

2. รัฐธรรมนูญของประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ส่วนใหญ่ใช้ถ้อยคำอำนาจอธิปไตยมาจากประชาชน

3. การบัญญัติว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย จะก่อให้เกิดความไม่สอดคล้องขึ้นในบางเรื่อง ผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งโดยประชาชนนั้นจะกลายเป็นผู้แทนหรือตัวแทนของประชาชน และต้องอยู่ภายใต้อาณัติของประชาชนเพื่อเป็นดังนี้ก็จะทำให้บทบัญญัติบางมาตราของรัฐธรรมนูญได้การไม่ได้ เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยและต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย บทบัญญัติดังกล่าวก็จะใช้ไม่ได้ เพราะผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนเมื่อเป็นตัวแทนของเขตเลือกตั้งแล้ว ประชาชนในเขตเลือกตั้งจะสั่งการอย่างไร ผู้แทนราษฎรในเขตเลือกตั้งนั้นก็ต้องปฏิบัติตาม อีกกรณีก็คือ การบัญญัติให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่นั้นก็ไม่สอดคล้องกับการบัญญัติให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย เพราะถ้าประชาชนเจ้าของสิทธิในอำนาจอธิปไตยก็แสดงว่าประชาชนจะใช้สิทธิในอำนาจอธิปไตยหรือไม่ก็ได้ แต่การบัญญัติให้ประชาชนมีหน้าที่เลือกตั้งนั้นเท่ากับเป็นการบังคับประชาชนต้องไปเลือกตั้ง ประชาชนไม่สามารถจะปฏิเสธได้ ไม่สามารถที่จะเลือกไม่ไปเลือกตั้งได้ การเลือกตั้งก็ถือเป็นสาเหตุหนึ่งของอำนาจอธิปไตย ดังนั้นการบัญญัติให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทยจึงไม่ถูกต้อง

4. พิจารณาจากทางประวัติศาสตร์ของไทย ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง อำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์ แต่หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองสยาม พุทธศักราช 2475 นั้น ไม่มีการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ถือว่าเป็นการจัดทำโดยพระมหากษัตริย์ด้วยลำพังพระองค์เอง เป็นเรื่องที่พระมหากษัตริย์ทรงสละอำนาจ

---

[10] มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ. แหล่งเดิม. หน้า 60.

ดังกล่าว และมีความเห็นร่วมกับประชาชนจัดทำพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองสยาม พุทธศักราช 2475 ขึ้น บทบัญญัติที่ว่า อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย จึงสอดคล้องกับบทบัญญัติที่ว่าพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนั้นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม ก็มีความคิดเห็นว่า อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทยนั้นและพระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงใช้อำนาจดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า อำนาจอธิปไตยอยู่ที่พระมหากษัตริย์และประชาชน ด้วยเหตุผลที่ว่า ประเพณีในสังคมวัฒนธรรมไทยอันเกิดจากการสั่งสมความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของพระมหากษัตริย์กับประชาชน และถ้ามองกลับไปก่อนการปฏิวัติในเดือนมิถุนายน 2475 นั้น อำนาจอธิปไตยอยู่ที่พระมหากษัตริย์ ครั้นเมื่อคณะราษฎรเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศ พระมหากษัตริย์ซึ่งทรงอำนาจอธิปไตยอยู่ก็สละพระราชอำนาจนั้นให้ประชาชนทั้งประเทศ ด้วยการพระราชทานรัฐธรรมนูญและลดพระองค์ลงอยู่ใต้รัฐธรรมนูญ แต่ยังทรงใช้อำนาจนั้นแทนปวงชน ซึ่งในทางกฎหมายต้องถือว่าพระมหากษัตริย์และประชาชนต่างเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยร่วมกัน[11]

ดังนั้น ถ้าวิเคราะห์โดยนัยนี้แสดงให้เห็นว่า ถ้าบัญญัติให้อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนแล้ว ก็เป็นการตัดความไปว่า อำนาจอธิปไตยไม่ได้เป็นของพระมหากษัตริย์อีกต่อไป ซึ่งตามแนวคิดอำนาจอธิปไตยมาจากประชาชนนั้น แสดงให้เห็นถึงว่าอำนาจอธิปไตยยังเป็นทั้งของพระมหากษัตริย์และประชาชนอยู่

2.3 แนวความคิดของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ซึ่งการที่จะทำให้การปกครองที่เป็นของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนได้ จะต้องนำหลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายของบ้านเมืองเพื่อจะได้มีการนำไปใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศ

---

[11] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ก (2537). **กฎหมายกับทางเลือกของสังคมไทย.** หน้า 24-25.

การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่เกิดจากแนวคิดที่เป็นหลักการ 3 ประการ คือ หลักประชาธิปไตย หลักนิติธรรม และหลักนิติรัฐ

2.3.1 หลักประชาธิปไตย[12]

หลักประชาธิปไตยเป็นหลักการที่มองธรรมชาติของมนุษย์ในแง่ดีที่สำคัญ ได้แก่

1) เชื่อว่ามนุษย์มีสติปัญญาและสามารถร่วมแรงร่วมใจกันทำงานได้เป็นอย่างดี เพราะจัดหาเหตุผลบนความถูกต้องร่วมกันได้

2) ยอมรับความเท่าเทียมกันของมนุษย์ทุกคน จะต้องได้รับการปฏิบัติจากรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเท่าเทียมกัน แม้ว่าทุกคนที่เกิดมาตามสภาวะของธรรมชาติจะไม่เท่าเทียมกันก็ตาม

3) สนับสนุนสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ผลของการยอมรับในความมีเหตุผลของมนุษย์ ทำให้มีการเปิดโอกาสให้ทุกคนและทุกฝ่ายเสนอข้อเท็จจริง เหตุผลและความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อร่วมกันตัดสินใจ หลักการนี้จึงก่อให้เกิดสิทธิเสรีภาพในการพูด การพิมพ์ การโฆษณา รวมทั้งเสรีภาพในการตั้งสมาคม พรรคการเมือง และการชุมนุมเรียกร้อง

4) อำนาจทางการปกครองหรือการใช้อำนาจรัฐ จะต้องเกิดขึ้นจากความยินยอมของประชาชน และการให้ความยินยอมของประชาชนย่อมเป็นการสร้างความชอบธรรมให้กับผู้ปกครอง

5) รัฐและผู้ใช้อำนาจรัฐจะจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลได้ ก็แต่เฉพาะเพื่อการที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม ดังนั้นสถาบันที่เป็นกลไกทางการเมืองการปกครองจึงมีขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและรับใช้คนในสังคม

6) ประชาชนมีสิทธิอันชอบธรรมที่จะคัดค้านและต่อต้านรัฐบาลได้ ถ้ารัฐบาลกระทำการขัดต่อความสุขสมบูรณ์ของประชาชน ทั้งนี้เพราะรัฐมีเป้าหมายเพื่อการคุ้มครองชีวิตทรัพย์สินและการแสวงหาความสุขของคนในสังคม

7) เคารพในเสียงข้างมาก คือ ยอมรับการตัดสินใจหรือมติของเสียงข้างมากควบคู่ไปกับการเปิดโอกาสในการแสดงความคิดเห็น และการพิทักษ์ผลประโยชน์ของเสียงข้างน้อย

---

[12] จเร พันธุ์เปรื่อง. (2547). **การประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ.** หน้า 6-7.

กล่าวโดยสรุปแล้ว หลักประชาธิปไตยหรือลัทธิประชาธิปไตยเป็นหลักการที่ให้ความสำคัญต่อสิทธิเสรีภาพของมนุษย์ (liberty of human) เพราะเห็นว่าโดยธรรมชาติแล้วมนุษย์มีเหตุผล (rationality) มีคุณธรรม (morality) มีความเท่าเทียมกัน (Equality) และสามารถแสวงหาความก้าวหน้าได้อย่างมีเหตุผล ซึ่งอุดมการณ์ดังกล่าวนี้เองนำไปสู่หลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย นั่นก็คือ "หลักนิติธรรม" (Rule of Law)

2.3.2 หลักนิติธรรม (Rule of Law)

หลักนิติธรรมเป็นหลักที่มีความสำคัญต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นหลักการที่กำหนดให้มีการปกครองโดยกฎหมาย และกฎหมายที่ใช้ในการปกครองนั้นต้องเป็นกฎหมายที่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมด้วย

หลักนิติธรรมนี้เป็นหลักการที่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย เพราะเชื่อในคุณค่าของมนุษย์ว่า มนุษย์ทุกคนมีเหตุผลสามารถเริ่มรู้และพัฒนาตนเองได้ ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะต้องมีหลักนิติธรรมเป็นหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญ และเป็นหลักกฎหมายของประเทศ ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพราะหลักนิติธรรมจะเป็นปัจจัยสำคัญที่เป็นตัวกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจของหน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐควบคู่ไปกับการสร้างความชอบธรรมในการใช้อำนาจของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งสามารถใช้อำนาจรัฐได้ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ซึ่งสาระสำคัญของหลักนิติธรรมประกอบด้วย[13]

2.3.2.1 แดนแห่งเสรีภาพของบุคคล (Sphere of Individual Liberty)

ปัจเจกชนหรือบุคคลแต่ละคนย่อมมีศักดิ์ศรีในความเป็นมนุษย์ ทุกคนเกิดมาย่อมมีเสรีภาพและมีความสามารถในการใช้เหตุผลแก้ไขปัญหาและอุปสรรคสามารถกำหนดชะตากรรมได้ด้วยตนเอง (self determination) การมาอยู่ร่วมกันเป็นสังคมของมนุษย์ก็ด้วยเหตุผลที่ว่ามนุษย์ต้องการความสงบสุขและความปลอดภัยจากภัยอันตรายทั้งปวง ดังนั้น การรวมตัวของมนุษย์เป็นสังคม แต่ละคนต้องสละสิทธิเสรีภาพบางประการของตนให้กับชุมชนหรือสังคม เพื่อให้ชุมชนหรือสังคมคุ้มครองป้องกันให้ความมั่นคงปลอดภัยและทำให้ทุกคนมีความสุข ซึ่งการสละสิทธิเสรีภาพให้สังคมนี้เอง คือ การกำหนดแดนแห่งเสรีภาพของบุคคล

---

[13] จเร พันธุ์เปรื่อง. แหล่งเดิม. หน้า 7.

หลักนิติธรรมก่อให้เกิดหน้าที่ของรัฐที่จะต้องยอมรับโดยการให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนทุกคนโดยเสมอภาคกัน เพื่อมิให้แต่ละคนใช้สิทธิเสรีภาพจนเกิดการละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น ในขณะเดียวกันรัฐโดยหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องไม่กระทำการใด อันเป็นการล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน เว้นแต่จะมีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้ง และกฎหมายที่ให้อำนาจนั้นจะต้องตราขึ้นด้วยกระบวนการที่ชอบธรรม ซึ่งโดยปกติการกำหนดเขตแดนแห่งเสรีภาพของบุคคล อันเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยกฎหมายนั้นจะต้องเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ (public interest)

2.3.2.2 การแบ่งแยกอำนาจ (The Separation of Power)

เป็นหลักการสำคัญที่กำหนดให้องค์กรที่ใช้อำนาจรัฐแบ่งแยกออกจากกัน โดยปกติจะแบ่งแยกออกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ การแบ่งแยกอำนาจดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการใช้อำนาจที่เป็นเผด็จการ ซึ่งศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้กล่าวไว้ว่า "เป็นธรรมดาที่เมื่อบุคคลมีอำนาจ บุคคลมักใช้อำนาจอย่างเกินเลยเสมอ จึงต้องจัดให้อำนาจหนึ่งหยุดยั้งอำนาจหนึ่ง บุคคลจึงจะมีเสรีภาพอยู่ได้[14] ดังนั้นการแบ่งแยกองค์กรที่ใช้อำนาจทั้ง 3 อำนาจออกจากกันย่อมเป็นการป้องกันมิให้องค์กรนั้นๆ ใช้อำนาจเกินขอบเขตได้ เพราะองค์กรที่ใช้อำนาจแต่ละองค์กรจะมีอำนาจตรวจสอบซึ่งกันและกัน ทำให้การใช้อำนาจรัฐที่เป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกิดขึ้นได้ยากขึ้น

2.3.2.3 การถ่วงดุลอำนาจ (Balance of Powers)

เมื่อมีการแบ่งแยกองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ฝ่ายแล้ว รัฐประชาธิปไตยจะต้องกำหนดให้องค์กรที่ใช้อำนาจแต่ละองค์การสามารถถ่วงดุลซึ่งกันและกัน โดยให้อำนาจฝ่ายหนึ่งสามารถถ่วงดุลหรือยับยั้งอำนาจของอีกฝ่ายหนึ่งได้ เพราะหากปล่อยให้องค์กรที่ใช้อำนาจหนึ่งมีอิสระในการใช้อำนาจโดยไม่มีการถ่วงดุล ตรวจสอบ หรือปล่อยให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจเหนือองก์กรที่ได้อำนาจอีกฝ่ายหนึ่งแล้ว สิทธิเสรีภาพของประชาชนย่อมได้รับการล่วงละเมิด และรัฐนั้นก็กลายเป็นรัฐเผด็จการในที่สุด หลักการแบ่งแยกอำนาจและหลักการถ่วงดุลอำนาจนี้จำเป็นต้องนำมาใช้ร่วมกัน โดยกำหนดหลักทั้งสองนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ทั้งอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ แบ่งแยกองค์กรที่ใช้อำนาจออกจากกัน โดยมีรัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจบริการ และศาลเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการควบคู่ไปกับ

---

[14] หยุด แสงอุทัย. (2538). **หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป.** หน้า 39.

การกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทั้งสามให้สามารถดุลและคานอำนาจซึ่งกันและกันได้ โดยไม่เป็นการก้าวก่ายการทำหน้าที่ของอีกฝ่ายหนึ่ง จนเป็นการทำลายสาระสำคัญของหลักการแบ่งแยกอำนาจ

2.3.3 หลักนิติรัฐ (The Principle on Legal States)

รุสโซ และ มองเตสกิเออ เป็นผู้เสนอแนวความคิดไว้เป็นคนแรกๆ และการเดอ มัลแบร์ ได้สรุปแนวความคิดไว้อย่างชัดแจ้ง ซึ่งพอสรุปได้ว่า รัฐและหน่วยงานของรัฐทำการเพื่อประโยชน์สาธารณะและอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชน มีอำนาจก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในสิทธิหน้าที่แก่เอกชนฝ่ายเดียว โดยปัจเจกชนไม่สมัครใจได้ ประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยจำเป็นต้องมีความเป็นนิติรัฐควบคู่ไปกับหลักนิติธรรมและหลักประชาธิปไตย เพราะหลักนิติรัฐมีวัตถุประสงค์เพื่อการประกันในสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้พ้นจากการใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งหลักนิติรัฐนี้มีหลักการที่สำคัญ 3 ประการ คือ[15]

2.3.3.1 หลักการกระทำของฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย

หมายความว่าการกระทำใดๆ ของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะต้องเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย และถ้าเป็นการกระทำที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วยแล้ว จะต้องมีกฎหมายให้อำนาจทั้งต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย หลักการกระทำของฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายนี้ เป็นหลักการที่รัฐยอมผูกพันตนที่จะอยู่ภายใต้กฎหมายที่รัฐเป็นผู้ตราขึ้น โดยถือว่ากฎหมายที่รัฐตราขึ้นนั้นมาก่อนการกระทำอื่นของรัฐ ดังนั้นการกระทำของรัฐหรือของฝ่ายปกครองจะขัดแย้งหรือแย้งต่อกฎหมายไม่ได้ นอกจากนี้การกระทำของรัฐหรือฝ่ายปกครองนั้นจะต้องเป็นการกระทำที่กฎหมายให้อำนาจไว้และการกระทำนั้นต้องอยู่ขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย

2.3.3.2 หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา

กฎหมายที่ชอบธรรมต้องเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นตามกระบวนการที่กำหนดโดยรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นหลักการที่บังคับฝ่ายนิติบัญญัติให้ต้องรับผิดชอบต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่ได้ตราขึ้นว่า จะต้องมีสาระสำคัญของกฎหมายที่มีขอบเขตแน่นอน ไม่มีผลย้อนหลัง มีความพอสมควรแก่เหตุ และไม่กระทบกระเทือนสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน เป็นต้น

---

[15] จเร พันธุ์เปรื่อง. เล่มเดิม. หน้า 8.

2.3.3.3 หลักความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการ

เป็นหลักประกันว่าในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี ผู้พิพากษาและตุลาการต้องไม่ตกอยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ และไม่ถูกแทรกแซงจากองค์กรหรือบุคคลใดทั้งสิ้น ทั้งนี้ผู้พิพากษาและตุลาการต้องผูกพันตนเองต่อกฎหมาย และต้องพิจารณาคดีภายใต้มโนธรรมของตน

2.4 แนวความคิดเกี่ยวกับรูปแบบโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสภานิติบัญญัติ

การปกครองระบบรัฐสภาถือกำเนิดและพัฒนามาจากวิวัฒนาการในทางประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของอังกฤษ ซึ่งถือกันว่าเป็นรูปแบบที่เป็นต้นแบบของระบบรัฐสภา ระบบรัฐสภาจึงเป็นผลผลิตในทางประวัติศาสตร์ที่มิได้ประดิษฐ์ขึ้นมาด้วยความจงใจ แต่เป็นผลที่เกิดจากกระบวนการพัฒนาอำนาจของสภาสามัญ (House of commons) หรือสภาผู้แทนราษฎรของอังกฤษที่ได้ผลักดันหลักการมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภาเหนือสถาบันทางการเมืองอื่นใด จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่มีการศึกษาประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญอังกฤษกล่าวได้ว่า ระหว่าง 1,500 ปีกว่านับตั้งแต่สมัย Anglo Saxon ประวัติศาสตร์ของรัฐธรรมนูญอังกฤษ 1,200 ปีแรก ได้ใช้ไปกับการค้นคว้าสูตรสำเร็จและปรับปรุงจนกระทั่งค้นพบระบบรัฐสภาเมื่อไม่กี่ปีที่ผ่านมาและยังคงมีการพัฒนาเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ในลักษณะของการยืดหยุ่น เหมาะสมที่จะรองรับกับสถานการณ์และความจำเป็นในทางการเมืองการปกครองที่ยอมให้มีการเปลี่ยนแปลงและปรับตัวได้ตลอดเวลา

2.4.1 รูปแบบของสภานิติบัญญัติ

การปกครองในระบบรัฐสภานั้นแตกต่างจากการปกครองที่มีรัฐสภา กล่าวคือทุกประเทศที่มีรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยทางผู้แทนนั้นจะมีองค์กรที่เรียกว่า "รัฐสภา" แต่ทุกประเทศที่มีรัฐสภามิใช่ว่าจะใช้รูปแบบการปกครอง "ระบอบรัฐสภา" เสมอไป ดังเช่นสหรัฐอเมริกามีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน และมีองค์กรรัฐสภาหรือที่เรียกว่าสภาคองเกรส แต่สหรัฐอเมริกาก็ไม่ได้ใช้ระบบรัฐสกา สหรัฐอเมริกาใช้รูปแบบการปกครอง "ระบบประธานาธิบดี" เช่นเดียวกับประเทศที่มีประธานาธิบดีเหมือนกับสหรัฐอเมริกา เช่น เยอรมัน ฝรั่งเศส ก็ไม่ได้ใช้รูปแบบการปกครองระบบประธานาธิบดี แต่เรียกว่ามีประธานาธิบดีภายใต้ระบบรัฐสภา

จากแนวคิดทฤษฎีทางการปกครองของมองเตสกิเออ รูปแบบการปกครองของประเทศต่างๆ ในปัจจุบันต่างก็นำเอาแนวความคิดนั้นมาประยุกต์ใช้เพื่อให้เหมาะกล่าวกับประเทศตน องค์กรนิติบัญญัติจึงอาจจำแนกรูปแบบได้ดังนี้ [16]

องค์กรนิติบัญญัติแบบที่ 1 แบบระบบรัฐสภา (parliamentary system) ซึ่งถือว่าองค์กรนิติบัญญัติมีฐานะสูงกว่าองค์กรอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรนิติบัญญัติซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทั้งหมด ด้วยเหตุนี้ในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยยึดถือหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ย่อมที่จะให้องค์นิติบัญญัติมีอำนาจนิติบัญญัติและบริหารอยู่ในมือ ตัวอย่างที่ดีที่สุดที่ยกขึ้นกล่าวอ้างในระบบนี้ คือ อังกฤษ

องค์กรนิติบัญญัติแบบที่ 2 แบบระบบประธานาธิบดี (Presidential system) ในระบบนี้องค์กรนิติบัญญัติได้ลดฐานะลงมาเท่ากับองค์กรบริหาร ด้วยเหตุที่ประมุขของฝ่ายบริหาร คือประธานาธิบดีได้รับเลือกตั้งจากประชาชนเช่นเดียวกัน จึงเป็นผลให้อำนาจความชอบธรรมไม่แตกต่างจากกันเลย ดังนั้น ประธานาธิบดีจึงอยู่ในฐานะเป็นตัวแทนของเจ้าของอำนาจอธิปไตยเหมือนกับสมาชิกขององค์กรนิติบัญญัติ ดุลอำนาจจึงมีระหว่างกันและกัน (check and balance) ตัวอย่างที่ดีที่สุดที่ยกขึ้นกล่าวอ้างกันในระบบนี้ คือ สหรัฐอเมริกา

องค์กรนิติบัญญัติแบบที่ 3 แบบระบบกึ่งประธานาธิบดี หรือระบบกึ่งรัฐสภา (semi-presidential or semi-parliamentary system) รูปแบบนี้ องค์กรนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร (ประธานาธิบดี) ต่างได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเช่นเดียวกับระบบประธานาธิบดี แต่มีความแตกต่างที่ว่าองค์กรนิติบัญญัติมีฐานะสูงกว่าองค์กรบริหาร (คณะรัฐมนตรี) อยู่บ้าง ด้วยเหตุที่คณะรัฐมนตรีได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี ดังนั้นทั้งประธานาธิบดีและสมาชิกขององค์กรนิติบัญญัติจึงมีอำนาจเท่ากันในการควบคุมการบริหารงานของคณะรัฐมนตรี ตัวอย่างที่ดีที่คณะที่ยกขึ้นกล่าวอ้างกันในระบบนี้ คือ ฝรั่งเศส

"สภานิติบัญญัติ" เป็นสถาบันหลักที่มีความสำคัญยิ่งสถาบันหนึ่งของระบบการเมืองการปกครองไม่ว่าจะอยู่ในระบบใด ประชาธิปไตยหรือเผด็จการ รูปแบบและโครงสร้างของสภานิติบัญญัติในฐานะองค์กรนิติบัญญัติโดยทั่วไป มักจะแบ่งออกเป็น 2 ระบบ ได้แก่ ระบบสภาเดียว (unicameral system) และระบบสองสภา (bicameral system) การที่ประเทศใดประเทศหนึ่งจะเลือกใช้ระบบสภาใดจึงขึ้นอยู่กับเหตุผลและความจำเป็นของโครงสร้างและองค์ประกอบทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของแต่ละประเทศซึ่งมีความแตกต่างกัน เช่น

---

[16] ชาญวุฒิ วัชรพุกก์ และคณะ. (ม.ป.ป.). **เอกสารประกอบคำบรรยายกระบวนการนิติบัญญัติ.** หน้า 7-8.

ประเทศฝรั่งเศส นำระบบรัฐสภามาปรับใช้เป็นครั้งแรกในสมัยที่ฝรั่งเศสใช้รูปแบบราชอาณาจักรในช่วงฟื้นฟูระบอบกษัตริย์และนำมาใช้อีกครั้งในสมัยสาธารณรัฐที่ 3 ถึง 5 เมื่อแนวความคิดในทางสถาบันการเมืองเปลี่ยนแปลงไปแล้ว โดยฝรั่งเศสได้ยุบเลิกสถาบันกษัตริย์และนำรูปแบบสาธารณรัฐที่มีประมุขของรัฐเป็นประธานาธิบดีมาใช้แทน และได้มีการพัฒนาและปรับเปลี่ยนรูปแบบที่แตกต่างออกไปจากต้นแบบมาก โดยเฉพาะการปรับเปลี่ยนในส่วนของที่มา โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของประมุขของรัฐ ซึ่งเป็นรูปแบบเฉพาะ เรียกว่า "ระบบรัฐสภาในรูปแบบของฝรั่งเศส" หรือ "ระบบกึ่งประธานาธิบดี กึ่งรัฐสภา" (semi-president and semi- parliamentary system)

ประเทศเยอรมัน ได้นำระบบรัฐสภามาปรับใช้ร่วมกับรูปแบบสหพันธ์สาธารณรัฐ ในช่วงตั้งแต่รัฐธรรมนูญไวมาร์จนถึงรัฐธรรมนูญฉบับกฎหมายพื้นฐานในปัจจุบัน ก็ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักการในหลายๆ ส่วนของรัฐธรรมนูญ โดยมีการนำลักษณะพิเศษของรัฐธรรมนูญอังกฤษ ฝรั่งเศส และอเมริกา มาผสมผสานกันจนกลายเป็นลักษณะเฉพาะของรัฐธรรมนูญเยอรมัน หรือที่เรียกว่า "ระบบชานเซลเลอร์" (Chancellor Government) ในเยอรมันตำแหน่งหัวหน้าคณะรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี เรียกว่า "chancellor" ซึ่งก็เทียบเท่ากับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั่นเอง[17]

การที่หลายประเทศได้เลียนแบบปรับใช้ระบบดังกล่าวก่อให้เกิดผลที่คล้ายคลึงกันและแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ซึ่งก็มีผู้กล่าวว่าอาจจะขึ้นอยู่กับเงื่อนไขกลไกการบริหารของประเทศหรือทางปฏิบัติของประเทศนั้นๆ ขึ้นอยู่กับพฤติกรรมของนักการเมืองหรือระบบพรรคการเมืองของประเทศนั้นๆ ตลอดจนความสนใจและมาตรฐานทางการเมืองหรือระบบการปกครองของประชาชนทั่วไป เช่นนี้ จึงทำให้ระบบรัฐสภาตามรูปแบบดั้งเดิมในอดีตถูกปรับเปลี่ยนเพื่อปรับใช้ให้เหมาะสมกับการแก้ไขปัญหาในทางการเมืองในแต่ละยุคสมัยของแต่ละประเทศ อย่างไรก็ตาม การปรับใช้ระบบรัฐสภาในแต่ละประเทศนั้นอาจแตกต่างกันในรายละเอียดของแต่ละประเทศ แต่จะยังตีความคล้ายคลึงกันในส่วนของหลักการที่เป็นสาระสำคัญของระบบรัฐสภาที่ทุกประเทศ ใช้ระบบรัฐสภานั้นจะมีลักษณะร่วมที่คล้ายคลึงกันในหลักการ สรุปได้ 3 ประการ คือ

ประการที่ 1 การมีประมุขของรัฐแยกต่างหากจากประมุขของรัฐบาล กล่าวคือ ระบบรัฐสภานั้น ประมุขของรัฐจะถือว่าเป็นองค์กรหนึ่งที่แยกต่างหากจากรัฐบาล ซึ่งเป็นรูปแบบฝ่ายบริหารแบบทวินิยม (duelist executive) กล่าวคือ ฝ่ายบริหารจะประกอบด้วยประมุขของรัฐและคณะรัฐมนตรีภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีที่จะเป็นผู้ดำเนินการบริหารตามนโยบายและกระทำไปในนามของประมุขของรัฐ ในขณะที่ประมุขของรัฐในทางข้อเท็จจริงแล้ว จะมีบทบาทเพียงในทาง

---

[17] ชาญวุฒิ วัชรพุกก์ และคณะ. แหล่งเดิม. หน้า 9.

รูปแบบวิธีและไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมือง ซึ่งจะต่างจากการปกครองระบบประธานาธิบดีที่ถือว่าประมุขของรัฐและรัฐบาลรวมอยู่ในองค์กรเดียวกัน อันเป็นรูปแบบฝ่ายบริหารแบบเอกนิยม (monist executive) ดังนั้น ในระบบรัฐสภามีผู้ดำรงตำแหน่งประมุขของรัฐที่อาจจะเป็นกษัตริย์หรือประธานาธิบดีแล้วแต่กรณีไป และก็จะมีผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอันเป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรีด้วยควบคู่กันไป

ประการที่ 2 คณะรัฐมนตรีจะต้องปฏิบัติภายใต้ความรับผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐสภา เริ่มที่การแถลงนโยบายทั่วไปก่อนเข้าปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาจะมีมาตรการควบคุมการทำงานของรัฐบาล เช่น การเป็นอภิปรายไม่ไว้วางใจและการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน อีกทั้งการมีคณะกรรมาธิการของสภาคอยติดตามการทำงานของรัฐบาล ซึ่งถ้าหากกรณีที่รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาในการปฏิบัติหน้าที่ ก็อาจจะมีผลทำให้คณะรัฐมนตรีต้องลาออกจากตำแหน่งไป

ประการที่ 3 ฝ่ายบริหารโดยนายกรัฐมนตรีมีสิทธิเริ่มที่จะเสนอประมุขของรัฐให้ปลดฝ่ายนิติบัญญัติได้ โดยการเสนอให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไปใหม่ได้

รูปแบบและโครงสร้างของสภานิติบัญญัติ ในฐานะองค์กรนิติบัญญัติโดยทั่วไปมักจะแบ่งออกเป็น 2 ระบบ ได้แก่ ระบบสภาเดียว (unicameral system) และระบบสองสภา (bicameral system) นั้น มีลักษณะดังนี้ [18]

2.4.1.1 ระบบสภาเดียว (unicameral system)

ระบบสภาเดียวมักจะพบเห็นกันในประเทศที่มีขนาดเล็ก เช่น ประเทศคอสตาริกาในอเมริกากลาง นอร์เว อัลบาเนีย บุลกาเรีย ทั้งนี้เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้สภาเดียวทำหน้าที่เป็นผู้วางแผนนโยบายของประเทศ เหตุผลที่ประเทศที่นิยมระบบสภาเดียวมักจะกล่าวอ้าง ก็คือสภาเดียวนั้นเป็นสภาผู้แทนของประชาชนที่แท้จริงและตรงไปตรงมา เมื่อเป็นสภาของประชาชนแล้วก็ไม่เป็นการสมควรที่จะถูกควบคุมและถ่วงดุลโดยสภาอื่น

---

[18] ไพบูลย์ วราหะไพบูลย์. (2541). **บทบาทอำนาจหน้าที่ของกรรมาธิการวิสามัญประจำวุฒิสภา.** หน้า 22-23.

2.4.1.2 ระบบสองสภา (bicameral system)

ระบบสองสภานั้นมักจะพบเห็นกันโดยทั่วไปในประเทศต่างๆ การกำหนดให้มีสองสภาอาจจะเนื่องมาจากสภาพของสังคมแต่ดั้งเดิมจะมีประชาชนหลายชั้นหลายพวก เช่น ในอังกฤษชนชั้นสูงที่เป็นขุนนางทั้งทางโลกและทางศาสนารวมกันเป็นสภาสูง และบรรดาขุนนางผู้น้อย เช่น อัศวินและพระในคริสต์ศาสนาที่มีอาวุโสน้อย ตลอดจนบรรดาผู้แทนของเมือง (Burgesses) ก็จะรวมอยู่ในสภาล่าง เป็นต้น ในบางประเทศเริ่มจากการรวมตัวของแว่นแคว้นหรือรัฐเล็กๆ ขึ้นเป็นประเทศใหญ่ เช่น ในสหรัฐอเมริกา สวิสเซอร์แลนด์ เยอรมนี ประเทศเหล่านี้กำหนดให้สภาล่างทำหน้าที่เป็นตัวแทนเจตนารมณ์และผลประโยชน์ของชาติ สภาสูงทำหน้าที่เป็นตัวแทนของผลประโยชน์ของแว่นแคว้นที่รวมกันเป็นประเทศ

ดังนั้น องค์ประกอบในการพิจารณาถึงรูปแบบและโครงสร้างของรัฐสภาของแต่ละประเทศจะเป็นระบบสภาเดียวหรือระบบสองสภา ควรที่จะได้พิจารณาถึงข้อดีของแต่ละระบบ ในเรื่องนี้ ศาสตราจารย์ ดร. หยุด แสงอุทัย ได้อธิบายถึงข้อดีของระบบสภาเดียวและข้อดีของระบบสองสภาไว้ดังนี้ [19]

ข้อดีของระบบสภาเดียว

1) การมีสภานิติบัญญัติสภาเดียว จะเป็นการแสดงถึงความมีเอกภาพ (Unity) แต่ถ้ามีสภานิติบัญญัติสองสภาก็อาจเกิดความขัดแย้ง (Duality) ขึ้นได้ ด้วยเหตุที่จะมีรัฐาธิปัตย์ (sovereignty) เท่ากับจำนวนสภานิติบัญญัติที่รัฐมีอยู่

2) กฎหมาย คือ เจตจำนงของประชาชน โดยหากในขณะเดียวกันและในเรื่องเดียวกันประชาชนจะมีเจตจำนงสองอย่างในเวลาเดียวกันย่อมไม่ถูกต้อง ดังนั้นสภานิติบัญญัติซึ่งทำหน้าที่แสดงเจตจำนงในการบัญญัติกฎหมายจึงควรมีสภาเดียว โดยการมีสองสภาจะเป็นการขัดแย้งกับความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของรัฐ

3) การมีสภานิติบัญญัติสองสภา ถ้าสมาชิกของสภาทั้งสองมาจากการเลือกตั้งเห็นเหมือนกัน ก็จะเห็นว่า อีกสภาหนึ่งไม่มีประโยชน์เพราะทำให้สิ้นเปลือง และทำให้การพิจารณากฎหมายเป็นไปด้วยความล่าช้า แต่ถ้าวิธีเลือกตั้งต่างกัน สภาใดสภาหนึ่งยอมเป็นผู้แทนเจตจำนงของผู้เลือกตั้งได้มากกว่าอีกสภาหนึ่ง จึงสมควรให้อำนาจนิติบัญญัติตกแก่สภาที่เป็นผู้แทนเจตจำนงของประชาชนนี้แต่เพียงสภาเดียว

---

[19] หยุด แสงอุทัย. เล่มเดิม. หน้า 130-132.

4) การมีสภานิติบัญญัติสองสภา อาจทำให้สมาชิกขาดจิตสำนึกความรับผิดชอบ โดยอาจพิจารณาร่างกฎหมายไปโดยไม่ละเอียดรอบคอบ เพราะอาจมีการคาดการณ์ว่าอีกสภาหนึ่งไม่ให้ความเห็นชอบ

ข้อดีของระบบสองสภา

1) การมีสภาที่สองเป็นการตรวจสอบต่อการบัญญัติกฎหมาย มิให้เป็นไปโดยรีบร้อนขาดความละเอียดรอบคอบ เพราะมีกรณีที่สภานิติบัญญัติได้ออกกฎหมายภายใต้ความรีบร้อนของสถานการณ์บางอย่าง หรือขาดความระมัดระวัง การมีสภาที่สองเพื่อตรวจสอบ (Check) ก็จะเกิดผลดีในการแก้ไขความผิดพลาด

2) การมีสภาที่สองเป็นการถ่วงดุลอำนาจ (balance) ของสภาที่หนึ่ง เพื่อเป็นการป้องกันมิให้ใช้อำนาจโดยไม่เหมาะสม การมีสภาเดียวอาจจะเกิดการใช้อำนาจมากเกินไปโดยไม่คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน เช่น พรรคการเรื่องที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรได้กระทำการใดโดยอาศัยเสียงข้างมาก ในการนี้การมีสภาที่สองจะเป็นเครื่องประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ โดยการป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจโดยไม่เหมาะสมหรือเป็นไปตามอำเภอใจ

3) การมีสภาที่สองจะเป็นเครื่องถ่วงน้ำหนักสภาที่หนึ่งได้เป็นอย่างดี

4) สำหรับรัฐที่เป็นสหพันธรัฐ การมีสองสภาจะทำให้สภาที่สองเป็นผู้แทนประโยชน์ได้เสียของมลรัฐต่างๆ เพราะแต่ละมลรัฐมีพลเมืองไม่เท่ากัน การจะมีสภาเดียวจะทำให้แต่ละมลรัฐมีผู้แทนไม่เท่ากัน ดังนั้นการให้มีสภาที่สองที่ประกอบด้วยผู้แทนของแต่ละมลรัฐจำนวนเท่ากัน จะทำให้ทุกมลรัฐเสมอภาคกัน ฉะนั้น ระบบสองสภาของสหรัฐจึงเป็นระบบที่คำนึงถึงประโยชน์ของสหรัฐและมลรัฐไปพร้อมๆ กัน

5) การมีสองสภา ทำให้สมาชิกมีจำนวนมาก การให้สินบนหรือใช้อิทธิพลข่มขู่เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาและให้ความเห็นชอบในร่างกฎหมาย จะกระทำได้ยาก ด้วยเหตุที่ต้องใช้สินบนและใช้อิทธิพลข่มขู่สมาชิกจำนวนมากด้วยเช่นกัน

แต่อย่างไรก็ตาม ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้วิจารณ์เหตุผลทางทฤษฎีของการมีระบบสภาเดี่ยวหรือระบบสองสภา ย่อมไม่มีประโยชน์มากนัก กล่าวคือ[20]

1) ที่กล่าวอ้างว่าระบบสภาเดียวเป็นระบบที่ดีเพราะเป็นสภาที่แสดงเจตจำนงของประชาชนที่ไม่สามารถแบ่งแยกได้นั้น ยังไม่สมเหตุสมผล เพราะรัฐธรรมนูญย่อมกำหนดวิธีการแสดงเจตจำนงของรัฐ กรณีที่สภาทั้งสองเห็นชอบต่อกฎหมายร่วมกัน ย่อมเป็นเจตจำนงของประชาชนตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับมติของสภาเดียว ดังนั้นประโยชน์ที่จะตกแก่รัฐและประชาชนมากที่สุดในการที่จะสภาเดียวหรือสองสภาย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงอีกมาก อาทิ ที่มาของสมาชิกสภาที่สองมาจากจากเลือกตั้งหรือแต่งตั้ง สภาที่สองมีอำนาจมากน้อยเพียงใด เป็นต้น

2) การมีสองสภาเพื่อเป็นการควบคุมและยับยั้งซึ่งกันและกัน ซึ่งในทางปฏิบัติของรัฐบางรัฐที่มีสองสภา สภาทั้งสองได้ยับยั้งร่างกฎหมายของกันและกันน้อยมาก โดยอาจไม่คุ้มค่าในเรื่องค่าใช้จ่าย แต่ก็ยังไม่ใช่เหตุเพียงพอที่จะสรุปว่าการมีสองสภาไม่ดี

3) ปรากฏว่าทางปฏิบัติของต่างประเทศ การมีสองสภาทำให้การจัดตั้งรัฐบาลเกิดเป็นปัญหาที่ไม่มีทางแก้ เนื่องด้วยพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากทั้งสองสภาไม่ปรองดองกัน แต่ก็มิใช่ว่าระบบของสภาไม่ดี โดยเรื่องนี้จะต้องพิจารณาเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ของสภาที่สอง

4) ประเด็นที่ว่าการมีสองสภาอาจทำให้สมาชิกของแต่ละสภาขาดความรับผิดชอบโดยพิจารณาให้ความเห็นชอบกฎหมายไปอย่างไม่รอบคอบ ด้วยเหตุที่เห็นว่า อีกสภาหนึ่งจะช่วยกลั่นกรองตรวจสอบแก้ไขให้ถูกต้อง หรือกรณีที่สภาใดอาจพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายไปโดยคาดหมายว่า อีกสภาหนึ่งจะไม่ยอมรับร่างกฎหมายนั้น ในปัญหาดังกล่าวเป็นเรื่องเกี่ยวด้วยจิตสำนึกของสมาชิกมากกว่าการกำหนดให้มีระบบสองสภา

5) ข้อกล่าวอ้างที่ว่า การมีสองสภาอาจทำให้สภาที่สองดำเนินการหน่วงเหนี่ยวร่างกฎหมายไว้เพื่อเป็นข้อต่อรองให้สภาที่หนึ่งจำต้องปฏิบัติตามความประสงค์นั้น ปัญหาดังกล่าวอาจแก้ไขได้โดยกำหนดให้สภาที่สองมีเวลาในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในร่างกฎหมายอย่างจำกัด ในอีกแง่มุมหนึ่งถ้ามองแง่ดี การมีสองสภาจะส่งผลให้การจัดทำกฎหมายเป็นไปอย่างรอบคอบและมีความสมบูรณ์มากขึ้น ถ้าสมาชิกของสภาที่สองมีความรู้ ความชำนาญในรัฐกิจ หรือในทางเทคนิคต่างๆ หรือในเรื่องที่กำลังตรากฎหมายอยู่ ย่อมจะเป็นสิ่งช่วยปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมายให้มีความสมบูรณ์ขึ้น

---

[20] ไพบูลย์ วราหะไพฑูรย์. เล่มเดิม. หน้า 24.

2.4.2 เหตุผลและปัจจัยของการมีสภาที่สอง [21]

การมีสภาที่สองอาจขึ้นอยู่กับแนวความคิดหรือปัจจัยในการกำหนดรูปแบบของสภาอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างต่อไปนี้รวมกัน

2.4.2.1 ประวัติศาสตร์

ประวัติและวิวัฒนาการทางการเมืองของแต่ละประเทศ อาจเป็นเครื่องกำหนดว่าประเทศนั้นควรมีสภาเดียวหรือสองสภา เช่น การที่อังกฤษต้องมีสองสภา เพราะในสมัยฟิวดัล เมื่อกษัตริย์อังกฤษเรียกประชุมพระ ขุนนาง นักรบ และผู้แทนสามัญชน เพื่อหยั่งเสียงว่า จะเรียกเก็บภาษีดีหรือไม่ การประชุมครั้งนั้นก่อให้เกิดความแตกแยกระหว่างผู้แทนศาสนาและขุนนางผู้ใหญ่ฝ่ายหนึ่ง กับนักรบและผู้แทนสามัญชนอีกฝ่ายหนึ่ง ต่างฝ่ายต่างมีผลประโยชน์ขัดแย้งกัน ในที่สุดจึงนำไปสู่การแยกประชุมเกิดเป็นสภาขุนนางซึ่งประกอบด้วยพระและขุนนาง และสภาสามัญซึ่งประกอบด้วยทหารและผู้แทนราษฎร

2.4.2.2 รูปของรัฐ

ก็เป็นเครื่องกำหนดว่ารัฐนั้นควรมีสภาเดียวหรือสองสภา ในกรณีที่เป็นรัฐรวมซึ่งประ กอบด้วยมลรัฐใหญ่น้อยทั้งหลายมารวมกัน จะให้มีสองสภาเพราะมลรัฐใหญ่จะมีเสียงในสภาหลายเสียง จึงควรจัดให้มีอีกสภาหนึ่งเป็นของมลรัฐ โดยเลือกตั้งหรือแต่งตั้งจากแต่ละมลรัฐและมีจำนวนเท่าๆ กัน โดยไม่คำนึงถึงจำนวนประชากร ในสภาที่สองนี้ จะไม่มีมลรัฐใดคุมเสียงข้างมาก ระบบและเหตุผลเช่นนี้ เห็นได้ในประเทศสหรัฐอเมริกา อาร์เจนตินา ออสเตรเลีย บราซิล สวิตเซอร์แลนด์ แต่ในบางประเทศ เช่น ออสเตรีย แคนาดา เยอรมันตะวันตก อินเดีย มาเลเซีย และโซเวียต ซึ่งเป็นรัฐรวมเช่นกัน ยอมรับระบบสองสภาด้วยเหตุผลมากไปกว่า นั่นคือ ต้องการมีสภาสำหรับเป็น "เวทีการเมือง" แก่ราษฎรชนกลุ่มน้อยจากเขตการปกครองตนเอง สาธารณรัฐอิสระหรือเขตการปกครองพิเศษด้วย ซึ่งถ้าอาศัยระบบสภาเดียวแล้ว บุคคลเหล่านี้อาจไม่มีโอกาสได้รับการเลือกเข้ามาเลย

2.4.2.3 สถานการณ์สภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

ประเทศที่เป็นรัฐเดียวและมีขนาดเล็กมักจะมีสภาเดียว ยิ่งถ้ายากจนสภาพเศรษฐกิจไม่สู้ดีก็มักมีสภาเดียว ประเทศสังคมนิยมที่เป็นรัฐเดียวก็มักมีสภาเดียว โดยถือว่าระบบสองสภาเป็นความสิ้นเปลืองและนำมาสู่ความขัดแย้งทางความคิด แตกแยกความสามัคคี

---

[21] วิษณุ เครืองาม. (2530). **กฎหมายรัฐธรรมนูญ** (พิมพ์ครั้งที่ 3). หน้า 389-394.

ประเทศที่เพิ่งได้เอกราชเพิ่งผ่านพ้นสงครามหรือเพิ่งฟื้นฟูเสถียรภาพทางเศรษฐกิจแล้ว ก็มักมีสภาเดียว ประเทศทั้งหลายในกลุ่มสแกนดิเนเวีย คือ เดนมาร์ก สวีเดน และฟินแลนด์ เคยมีระบบสองสภามานานปี บัดนี้เปลี่ยนไปใช้ระบบสภาเดียว ด้วยเหตุผลว่าเป็นความสะดวกและรวดเร็วในการออกกฎหมาย ในกรณีที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวและกำลังอยู่ระหว่างแต่งตั้งสมาชิกเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ ก็มักจัดให้มีสภานิติบัญญัติสภาเดียว เพื่อเป็นการประหยัดงบประมาณ ในกรณีนี้ไม่จำเป็นจะต้องมีสภาที่สอง ไว้คอยเป็นที่ปรึกษาหรือถ่วงรั้งอำนาจแต่อย่างใด เพราะสมาชิกสภานิติบัญญัติที่มีอยู่ก็ล้วนแต่มาจากการแต่งตั้ง ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยก็ใช้ระบบสภาเดียว คือ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2549)

2.4.2.4 วัตถุประสงค์

ถ้าไม่นับปัจจัยด้านรูปของรัฐแล้ว วัตถุประสงค์หรือประโยชน์ที่จะพึงได้จากรัฐสภา จะเป็นตัวกำหนดโครงสร้างของรัฐสภาที่สำคัญที่สุด กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ผู้มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญจะต้องตอบให้ได้ว่า ถ้าจะต้องมีสองสภา จะใช้สภาที่สองทำอะไร เพื่อความมุ่งหมายใด หวังประโยชน์อย่างไร กล่าวคือ

1) มีสภาที่สองเพื่อถ่วงอำนาจระหว่างสภานิติบัญญัติกับรัฐบาล เพราะเกรงว่าถ้าสภาเดียวและสมาชิกส่วนมากเป็นฝ่ายรัฐบาลแล้ว รัฐบาลจะครอบงำรัฐสภาได้หมด และอาจเกิดการใช้อำนาจเด็ดขาดในรัฐสภาได้ง่าย ดังที่มีผู้เรียกว่า เผด็จการทางรัฐสภา (parliamentary dictatorship) อันแท้จริงการมีสองสภาก็ไม่ใช่ว่าจะแก้ปัญหาข้อนี้ได้ เพราะแม้จะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาที่สองก็อาจเป็นไปได้ที่ได้สมาชิกฝ่ายข้างมากสังกัดพรรครัฐบาลเช่นเดียวกันกับในสภาผู้แทนราษฎร

2) มีสภาที่สองเพื่อเหนี่ยวรั้งหรือคานอำนาจกับสภาผู้แทนราษฎร วัตถุประสงค์ข้อนี้เกิดจากความไม่วางใจว่า สภาผู้แทนราษฎรจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเรียบร้อย เช่น หวั่นเกรงความแตกแยกในสภาผู้แทนราษฎร ความอ่อนประสบการณ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือการเห็นแก่ประโยชน์ในเขตเลือกตั้งของตนมากเกินไป จึงจำเป็นต้องมีสภาที่สองเป็นประหนึ่ง "พี่เลี้ยง" คอยเหนี่ยวรั้งหรือถ่วงอำนาจด้วยการพิจารณายับยั้งร่างกฎหมายได้ หรือดำริเสนอร่างกฎหมายได้เองตามวัตถุประสงค์ข้อนี้ สภาที่สองมีอำนาจเท่ากับหรือมากกว่าสภาผู้แทนราษฎร จึงควรให้สภาที่สองมาจากการเลือกตั้ง

3) มีสภาที่สองเพื่อตรวจสอบหรือทักท้วงเพื่อให้การออกกฎหมายรอบคอบและถูกต้องยิ่งขึ้น สภาที่สองยังคงเป็น "สภาพี่เลี้ยง" เป็นประเภทที่ปรึกษาในฐานะผู้ทักท้วงเท่านั้น มิให้มีการออกกฎหมายโดยผลีผลามหรือคล้อยตามข้อเรียกร้องของประชาชนบางกลุ่มในเขตเลือกตั้งของตน หรือโดยอาศัยเหตุผลทางการเมืองมากเกินไป สภาที่สองจะเป็นผู้ยับยั้งให้คิดทบทวนอีกรอบหนึ่ง (secound thought) แต่เมื่อคิดทบทวนแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะเห็นอย่างไรก็ให้เป็นอำนาจของสภานั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ สภาที่สองเป็นสภาที่ปรึกษานั่นเอง สมาชิกสภาที่สองควรจะมาจากการแต่งตั้งเพื่อให้ได้บุคคลผู้มีคุณสมบัติและอยู่ในตำแหน่งบางตำแหน่งที่สามารถทำหน้าที่ดังกล่าวได้เหมาะสม

4) มีสภาที่สองเพื่อเป็นเวทีหรือเปิดโอกาสให้บุคคลบางประเภทมีโอกาสทางการเมืองได้ สภาที่สูงจะเป็นเวทีของกลุ่มคนบางอาชีพหรือบางตำแหน่งที่มีอำนาจและอิทธิพลในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ในทางรัฐศาสตร์และสังคมวิทยาเรียกว่า กลุ่มผลประโยชน์ (interest group) กลุ่มพลัง (power group) หรือกลุ่มอิทธิพล (pressure group) ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองได้ กลุ่มต่างๆ ดังกล่าวยิ่งมีมาก ยิ่งเป็นการกระจายอำนาจหรือคานกันเองในสังคม แทนที่จะรวมพลังอยู่ที่ใดที่หนึ่ง เป็นธรรมดาเองที่กลุ่มคนดังกล่าวย่อมหวังปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มซึ่งก็ไม่จำเป็นว่าจะเป็นอันตรายต่อสาธารณประโยชน์ หรือผลประโยชน์ของประเทศชาติเสมอไป การเปิดโอกาสเชื้อเชิญผู้แทนกลุ่มต่างๆเข้ามาร่วมกิจกรรมการเมืองโดยเปิดเผยเสียเอง แทนที่จะปล่อยให้ไปแสดงออกโดยทางอื่น ซึ่งอาจยากแก่การติดตามและควบคุม ถ้าถือสมมติฐานว่าทุกคนเป็นประชาชนของประเทศ กลุ่มเหล่านั้นมีอิทธิพล อำนาจพลัง และอาจประกอบด้วยความคิดเห็นที่สะท้อนความคิดของผู้คนในกลุ่มเดียวกันอีกจำนวนมาก เพราะในสภาผู้แทนราษฎรอาจไม่มีสมาชิกหลากหลายต่างอาชีพมากเช่นนี้ได้ อย่างไรก็ตามสมาชิกสภาที่สองนี้ต้องมาจากการแต่งตั้ง ถ้าเลือกตั้งก็จะไม่สมประโยชน์ตามวัตถุประสงค์นี้

5) มีสภาที่สองเพื่อเป็นฐานอำนาจหรือฝ่ายรัฐบาล สภาที่สองจะเป็น "พี่เลี้ยง" ของรัฐบาลมากกว่าสภาผู้แทนราษฎร เพราะสมาชิกสภานี้มาจากการแต่งตั้งเพื่อเป็นฐานอำนาจหรือฝ่ายของรัฐบาลในรัฐสภา สมาชิกสภานี้มักพัฒนามาจากคณะบุคคลที่ก่อการปฏิวัติรัฐประหารหรือร่วมสถาปนาการปกครองใหม่และมีส่วนในการร่างรัฐธรรมนูญมิให้ระบอบการปกครองหรือรูปรัฐบาลที่ตนมีส่วนสร้างมาล้มเหลวลงเสียแต่แรก สภาที่สองตามนัยนี้มีอำนาจมากเท่ากับหรืออาจมากกว่าสภาผู้แทนราษฎร สภาเช่นนี้จะมีอยู่ตลอดไปไม่ได้เพราะขัดกับระบอบประชาธิปไตย

6) มีสภาที่สองเพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนของสภาท้องถิ่น กล่าวคือ เพื่อให้ท้องถิ่นต่างๆ มีตัวแทน เนื่องจากประเทศมีอาณาเขตกว้างใหญ่ เช่น ประเทศฝรั่งเศส มีสองสภา เพราะต้องการให้วุฒิสภา ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของสภาท้องถิ่นอย่างแท้จริง[22]

2.5 โครงสร้างที่มาของสมาชิกวุฒิสภาโดยทั่วไป

โดยหลักแล้วสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของทุกประเทศจะได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรโดยตรงในส่วนของสมาชิกวุฒิสภาจะมีที่มาแตกต่างกันไป แล้วแต่รัฐธรรมนูญของประเทศนั้นๆ กำหนดไว้ หรือเหตุผลตามประวัติศาสตร์ หรือปัจจัยอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้น โครงสร้าง ที่มาของวุฒิสภาจึงมีความแตกต่างกันออกไปหลายรูปแบบ พอสรุปได้ คือ

2.5.1 โดยการรับมรดก สืบตำแหน่ง

ได้แก่ สภาขุนนาง (House of Lords) ของอังกฤษซึ่งได้ตำแหน่งโดยการสืบมรดกจากตระกูลที่มีสิทธิเป็นสมาชิกสภาขุนนาง ซึ่งสมาชิกสภาขุนนางจำนวนหนึ่งจะรับมรดกสืบตำแหน่งต่อไปเป็นทอดๆ ได้ จากบิดาไปถึงบุตร

2.5.2 โดยการมีสิทธิเนื่องจากตำแหน่งหน้าที่

ได้แก่ บุคคลซึ่งได้สมาชิกภาพอันเนื่องมาจากการดำรงตำแหน่งสำคัญ หรือมีเกียรติทางสังคมจึงจะได้เป็นสมาชิกวุฒิสภาโดยอัตโนมัติ ส่วนใหญ่คุณวุฒิตามตำแหน่งหน้าที่นั้นจะช่วยให้การดำเนินงานของสภาเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและเป็นผลดี ดังเช่น ผู้บังคับบัญชาชั้นสูงทางทหาร หัวหน้าทางศาสนา นักบวชชั้นผู้ใหญ่ ผู้ทรงคุณความรู้อย่างยอดเยี่ยม และสมาชิกพระบรมวงศานุวงศ์ชั้นสูง เป็นต้น

2.5.3 โดยได้รับการแต่งตั้ง

รัฐธรรมนูญบางประเทศมอบอำนาจให้กับประมุขของประเทศในการแต่งตั้งบุคคลที่มีคุณวุฒิและคุณสมบัติเหมาะสมเป็นวุฒิสมาชิกได้ โดยมักกำหนดคุณสมบัติให้สูงกว่าเกณฑ์ขั้นต่ำสำหรับบุคคลที่สามารถเป็นสมาชิกวุฒิสภา ดังเช่น รัฐธรรมนูญของไทยในหลายๆ ฉบับ

---

[22] วีระพันธ์ มุขสมบัติ. (2529, มกราคม). "โครงสร้างรัฐสภา." **รัฐสภาสาร, ปีที่ 34, ฉบับที่1.** หน้า 9.

0197092

ก็ได้ให้พระราชอำนาจแก่พระมหากษัตริย์ที่จะแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ในส่วนประเทศอินเดียได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี[23]

2.5.4 โดยการเลือกตั้ง

สมาชิกประเภทนี้ อาจจะได้มาโดยการเลือกตั้งจากประชาชนในทำนองเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร คือ ผ่านการเลือกตั้งทั่วไปโดยตรง หรืออาจใช้วิธีการเลือกตั้งทางอ้อม ซึ่งแบ่งได้ดังนี้

2.5.4.1 ประเภทแรก สมาชิกได้รับเลือกตั้งเข้ามาโดยตรงจากประชาชน ดังเช่นการเลือกสมาชิกสภา Senate ของสหรัฐอเมริกา และสมาชิวุฒิสภาของญี่ปุ่น บราซิล

2.5.4.2 ประเภทที่สอง โดยการเลือกตั้งทางอ้อม วิธีการนี้จะมีคณะบุคคลคณะหนึ่งจะเป็นสภานิติบัญญัติหรือคณะบุคคลพิเศษที่เลือกขึ้นมาเพื่อการนี้ (Electoral College) เป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ในส่วนพฤฒสภาของไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2489 ให้อำนาจแก่สภาผู้แทนรามฎรเป็นผู้เลือก

2.5.5 โดยการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งจากผู้แทนกลุ่มชน

ในบางประเทศกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาในฐานะผู้แทนกลุ่มชนต่างๆ กำหนดจำนวนและระบุกลุ่มไว้ในรัฐธรรมนูญ มิใช่โดยอาศัยดุลยพินิจในการเลือก หรือแต่งตั้งเป็นคราว เช่น พระราชาธิบดีของประเทศมาเลเซีย ทรงมีอำนาจแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 23 คน โดยพิจารณาจากผู้มีชื่อเสียงทางบริหารชุมชน หรือกลุ่มอาชีพ และผู้แทนของชนกลุ่มน้อย[24]

2.5.6 โดยวิธีอื่นๆ

เช่น สมาชิกวุฒิสภาเลือกตั้งกันเอง ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสสมัย 1875-1884 กำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาจำนวนหนึ่งมีสิทธิดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต แต่ถ้าตำแหน่งว่างลงเนื่องจากการเสียชีวิต ก็ให้สิทธิแก่สมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเลือกตั้งสมาชิกขึ้นใหม่เองให้ครบจำนวน หรือได้รับเลือกตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาอีกชั้นหนึ่ง เช่น ในประเทศนอร์เวย์ ประชาชนจะเลือกผู้แทนเข้าไปในสภา เรียกว่า Storting จากนั้นสมาชิกในสภาจะทำ

---

[23] ณรงค์ สินสวัสดิ์. (2539). **การเมืองไทย: การวิเคราะห์เชิงจิตวิทยา.** หน้า 283.

[24] สุรินทร์ สุทธิธรรมคำรง. (2536). **วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา.** หน้า 20.

ศูนย์สนเทศและหอสมุด
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

การเลือกตั้งกันเอง จำนวน 1 ใน 4 มีฐานะเป็นสภาสูง เรียกว่า Lagting และส่วนที่เหลืออีก 3 ใน 4 ทำหน้าที่เป็นสภาล่าง เรียกว่า Odclsing[25]

ในส่วนที่มาของสมาชิกวุฒิสภาในบางประเทศก็มีที่มาหลายแบบที่มาผสมกัน เช่น ประเทศอังกฤษมีทั้งการสืบตระกูลและการแต่งตั้ง หรือประเทศเบลเยี่ยมมีสมาชิกวุฒิสภา 4 ประเภท คือ ประเภทเลือกตั้งโดยตรง ประเภทเลือกตั้งโดยอ้อม โดยสภาจังหวัดและโดยสมาชิกวุฒิสภา และประเภทโดยตำแหน่ง ประเทศมาเลเซียสมาชิกสภาสูงมีจำนวน 69 คน ในจำนวนนี้ 26 คน เลือกโดยสภารัฐ รัฐละ 2 คน และ 43 คน แต่งตั้งโดยประธานาธิบดี ประเทศอินเดียสภาสูงมีจำนวน 250 คน ในจำนวนนี้ 12 คน แต่งตั้งโดยประธานาธิบดี ที่เหลือเลือกตั้งทางอ้อมโดยสมาชิกสภาของแต่ละรัฐ[26]

2.6 อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาโดยทั่วไป

อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาของแต่ละประเทศเทศจะมีมากน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยในด้านแนวความคิด วัตถุประสงค์ของการมีวุฒิสภา โครงสร้างที่มาของวุฒิสภาตลอดจนคุณสมบัติ และการอยู่ในตำแหน่ง ซึ่งแต่ละประเทศจะกำหนดอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไว้ในรัฐธรรมนูญแตกต่างกันออกไป พอจะแบ่งอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาโดยทั่วไปดังนี้

2.6.1 อำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ

ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของรัฐสภา วุฒิสภาจะได้รับอำนาจในการพิจารณาและตรากฎหมายเช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร แต่ในส่วนการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินสภาผู้แทนราษฎรจะได้รับสิทธิก่อน หรือสงวนสิทธิให้เฉพาะแก่สภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ส่วนในขั้นการพิจารณากฎหมายมักจะบังคับเช่นกันว่า กฎหมายฉบับต่างๆ จะต้องผ่านการพิจารณาของวุฒิสภาด้วยซึ่งมีสิทธิที่จะแก้ไขหรือยับยั้งแล้วแต่กรณี สำหรับอำนาจขั้นสุดท้ายที่จะตรากฎหมายออกมาใช้บังคับย่อมขึ้นกับว่า ระบบการเมืองนั้นๆ ให้ความสำคัญแก่วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรไว้อย่างไร ในหลายประเทศที่ให้ความสำคัญแก่สภาผู้แทนราษฎรมากกว่า ก็ย่อมให้อำนาจขั้นสุดท้ายแก่สภาผู้แทนราษฎรที่จะดำเนินการให้กฎหมายได้บังคับใช้ ไม่ว่าวุฒิสภาจะเห็นด้วยหรือไม่ก็ตาม เช่น

---

[25] พีรศักดิ์ จันทวรินทร์. (2529). **บทบาททางการเมืองของวุฒิสภา: ศึกษาเฉพาะกรณีวุฒิสภาไทย ชุดที่ 6 (22 เม.ย. 22 - 18 มี.ค. 26).** หน้า 17.

[26] ณรงค์ สินสวัสดิ์. เล่มเดิม. หน้า 282-283.

ด้วยวิธีการกำหนดระยะเวลาที่วุฒิสภาจะต้องพิจารณากฎหมายให้แล้วเสร็จ หรือการยืนยันมติด้วยเสียงข้างมากเป็นพิเศษ เป็นต้น แต่ในบางประเทศที่วุฒิสภาได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนด้วยเช่นกัน วุฒิสภาก็ย่อมมีอำนาจมากขึ้น เช่น อาจปฏิเสธกฎหมายที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วก็ได้ และถือเป็นที่สุด อันเป็นเหตุให้กฎหมายฉบับนั้นตกไป ประเทศที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาเสนอร่างกฎหมายได้ เช่น ประเทศฝรั่งเศส

2.6.2 อำนาจ หน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร

ประเทศที่ปกครองในรูปแบบรัฐบาลเป็นระบบรัฐสภานั้น ฝ่ายบริหารจะต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ต้องได้รับความไว้วางใจต่อสภาในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งถือเป็นเงื่อนไขสำคัญของการดำรงตำแหน่งของฝ่ายบริหาร อำนาจในการลงมติให้ความไว้วางใจหรือไม่นั้น ปกติมักจะเป็นของสภาผู้แทนราษฎร ในส่วนของวุฒิสภามักจะเป็นอำนาจในทางด้านตั้งกระทู้ถาม และการเปิดอภิปรายเกี่ยวกับรัฐบาลโดยไม่มีการลงมติ การให้ความเห็นชอบในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี การควบคุมการออกพระราชกำหนด เป็นต้น แต่ในบางประเทศก็ให้วุฒิสภามีอำนาจในการมีส่วนร่วมในการเปิดอภิปรายตลอดจนลงมติให้ความไว้วางใจได้ด้วย เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2511 นอกจากนี้ในบางประเทศยังกำหนดให้นายกรัฐมนตรีรัฐมนตรีต่างๆ อาจถูกฟ้องร้องกล่าวหาและถูกถอดถอนโดยรัฐสภาได้ วิธีการนี้เรียกว่า อิมพีชเม้นท์ (Impeachment) เช่น สหรัฐอเมริกา ให้อำนาจแก่สภาผู้แทนราษฎรในการโหวตเสียงเพื่อตั้งข้อกล่าวหาบุคคลใดๆ ได้ และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรตั้งข้อกล่าวหาแล้ว วุฒิสภาจะเป็นผู้ตัดสินการตัดสินว่าบุคคลนั้นๆ มีความผิด จะต้องได้รับคะแนนเสียง 2 ใน 3 ของผู้ที่เข้าประชุม และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็ได้มีบทบัญญัติให้วุฒิลภามีอำนาจในการถอดถอนฝ่ายบริหารได้

2.6.3 อำนาจหน้าที่ในด้านอื่นๆ

ในส่วนนี้แต่ละประเทศอาจมีการกำหนดอำนาจหน้าที่พิเศษให้แก่วุฒิสภาแตกต่างกันออกไป อำนาจในการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐ เช่น ผู้พิพากษาศาลสูง เอกอัคราชทูต อำนาจในการให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญาระหว่างประเทศ อำนาจในการให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ อำนาจในการพิจารณาความถูกต้องของสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา อำนาจในการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งรัชทายาทตลอดจนผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ อำนาจในการกำหนดตัวนายกรัฐมนตรีของวุฒิสภาญี่ปุ่น อำนาจในการทำหน้าที่ทางด้านตุลาการของสภาขุนนางอังกฤษ เป็นต้น

2.7 ระบบสภาเดียวและระบบสองสภาในประเทศไทย

2.7.1 ระบบสภาเดียวในประเทศไทย[27]

รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 1 ของประเทศไทย หรือที่เรียกเป็นทางการว่า พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ได้กำหนดให้แบบและโครงสร้างของรัฐสภาเป็นแบบสภาเดียว คือ สภาผู้แทนราษฎร โดยร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาถึงความเหมาะสมของสถานการณ์ทางการเมืองในขณะนั้น เพราะเป็นสมัยเริ่มแรกของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ซึ่งขณะนั้นประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจในทางการเมือง

ต่อมามีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 245 ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 ของประเทศไทย เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2475 รูปแบบและโครงสร้างของรัฐสภาคงเป็นแบบสภาเดียว คือ สภาผู้แทนราษฎร การระบุให้มีสภาเดียวในรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 นั้นเป็นการรับช่วงหลักการเรื่องรูปแบบและโครงสร้างของรัฐสภาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 1 ภายใต้เหตุผลที่ว่า ต้องการให้กิจการดำเนินไปโดยรวดเร็ว

ต่อมามีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 3 โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดรูปแบบและโครงสร้างเป็นระบบสองสภา เป็นครั้งแรกหลังจากที่ระบบสภาเดียวได้ใช้ติดต่อถึง 14 ปี

รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 7 ที่เรียกว่า "ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 มีบทบัญญัติให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญและให้มีฐานะเป็นรัฐสภา (สภาเดียว) ทำหน้าที่นิติบัญญัติด้วย"

รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 9 ที่เรียกว่า "ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515" มีบทบัญญัติให้องค์กรนิติบัญญัติมีสภาเดียว เรียกว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ระบบสภาเดียวได้กลับมาอีกครั้งในปี พ.ศ. 2519 หลังจากยึดอำนาจการปกครองโดยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 11 ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ องค์กรนิติบัญญัติประกอบด้วยสภาเดียว คือ สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเพื่อทำหน้าที่นิติบัญญัติ

---

[27] วุฒินันท์ พงศ์อารยะ. (2498). **รัฐสภาของประเทศไทย.** หน้า 98-99.

หลังจากรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 11 ได้ประกาศใช้มาได้เพียงปีเศษได้เกิดการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ ศ 2520 และมีการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 ถือเป็นรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 12 โดยกำหนดให้มีองค์กรนิติบัญญัติสภาเดียว คือ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 14 ที่เรียกว่า ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 บัญญัติให้มีองก์กรนิติบัญญัติเดียวเรียกว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติ จนถึงปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 บัญญัติให้มีองก์กรนิติบัญญัติเดียว เรียกว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

2.7.2 ระบบสองสภาในประเทศไทย[28]

ระบบสองสภาได้เกิดขึ้นในประเทศไทยเป็นครั้งแรกในปี พุทธศักราช 2489 เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 จึงถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นระบบสองสภา ประกอบด้วย สภาผู้แทนและพฤฒสภา โดยสมาชิกสภาผู้แทนมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ส่วนสมาชิกพฤฒสภามาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม โดยสภาผู้แทนทำหน้าที่เลือกสมาชิกพฤฒสภา รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นเครื่องยืนยันในเจตนารมณ์และหลักการของการปกครองแบบประชาธิปไตยที่แท้จริง ซึ่งมีลักษณะเป็นการพัฒนาการเมืองเชิงก้าวหน้า โดยเริ่มต้นจากระบบสภาเดียวและพัฒนาไปสู่ระบบสองสภา จากการเปลี่ยนแปลงระบบสภาเดียวมาเป็นระบบสองสภาดังกล่าว ส่วนหนึ่งมาจากการมีบทบาทเพิ่มมากขึ้นของบรรดาผู้นำทางการเมืองที่เป็นพลเรือนในขณะนั้น และได้ผลักดันให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 3 ที่ได้กำหนดให้องค์กรนิติบัญญัติมีสองสภา

ระบบสองสภาที่สมาชิกของทั้งสองสภามาจากการเลือกตั้งได้ใช้อยู่ไม่นาน รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 3 ได้ถูกยกเลิกไปโดยการรัฐประหาร และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2490 รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 4 ซึ่งยังคงกำหนดให้มีระบบสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ต่อมาเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 นับเป็นรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 5 รัฐสภายังคงเป็นระบบสองสภา คือ สภาผู้แทนและวุฒิสภา

---

[28] ไพบูลย์ วราหะไพฑูรย์. เล่มเดิม. หน้า 28-29.

จากปีพุทธศักราช 2494 เป็นต้นมา ระบบสภาเดียวได้กลับมาใช้อีกครั้ง จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 นับเป็นรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 8 รัฐสภาก็ยังคงเป็นระบบสองสภาเช่นเดิม ในปี พุทธศักราช 2517 ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ถือเป็นรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 10 ในปี พุทธศักราช 2521 ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ถือเป็นรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 13 และในปี พุทธศักราช 2534 ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ถือเป็นรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 15 กำหนดรูปแบบและโครงสร้างของรัฐสภาเป็นระบบสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งและวุฒิสภาซึ่งมีสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง รัฐธรรมนูญแหงราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งใช้บังคับเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 จนถึงวันที่ 19 กันยายน 2549 ถือเป็นรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 16 กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรที่มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง และวุฒิสภาที่มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งเช่นเดียวกัน

กล่าวโดยสรุป นับแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข วันที่ 24 มิถุนายน 2475 รูปแบบการปกครองของไทยได้ถูกกำหนดขึ้นโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ ที่ใช้บังคับตามสถานการณ์ของบ้านเมืองขณะนั้น เหตุผล และความจำเป็นในการจะใช้ระบบสภาเดียวหรือสองสภาปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ

บทที่ 3

โครงสร้าง อำนาจ หน้าที่ของวุฒิสภาไทย และวุฒิสภาต่างประเทศ

นับตั้งแต่ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 โดยการยึดอำนาจการปกครองของคณะผู้ก่อการที่เรียกตนเองว่า "คณะราษฎร์" หลังจากนั้น 2 วัน ประเทศไทยได้มีรัฐธรรมนูญประกาศใช้เป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2475 คือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475[1] จนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 เป็นฉบับที่ 17 ซึ่งรัฐธรรมนูญทั้ง 17 ฉบับนั้น รัฐธรรมนูญบางฉบับกำหนดให้สภานิติบัญญัติมีรูปแบบสภาคู่ ประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญบางฉบับกำหนดให้สภานิติบัญญัติมีรูปแบบสภาเดี่ยว ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งของคณะรัฐประหาร นอกจากนี้แล้วยังปรากฏว่า สภานิติบัญญัติที่มีรูปแบบสภาเดี่ยว แต่มีสมาชิกสองประเภท คือ สมาชิกประเภทหนึ่งมาจากการเลือกตั้ง และสมาชิกประเภทที่สองมาจากการแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475[2]

3.1 วุฒิสภาก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

สภานิติบัญญัติมีรูปแบบ 2 รูปแบบ คือ สภาเดี่ยว (Unicarmeralism) และสภาคู่ (Bicarmeralism) ประเทศส่วนใหญ่จะเป็นรูปแบบสภาคู่ กล่าวคือ "รัฐสภา" ประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎร หรือสภาล่าง มาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีหน้าที่หลักในการบัญญัติกฎหมาย และควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ประเทศไทยตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน สภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้ง ส่วนวุฒิสภาหรือสภาสูงมาจากการเลือกตั้ง หรือแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์โดยคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีหรือประธานองคมนตรีแล้วแต่กรณี วุฒิสภามีหน้าที่หลักในการกลั่นกรองกฎหมาย

---

[1] สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2540). **วุฒิสภาไทย.** หน้า 7.

[2] วุฒิชัย จิตตานุ. (2542). **วุฒิสภาในระบบรัฐสภา.** หน้า 40.

วุฒิสภาเป็นส่วนหนึ่งของรัฐสภานั่นเอง ซึ่งแนวความคิดเกี่ยวกับรัฐสภามิได้เริ่มเกิดขึ้นมาในช่วงที่มีการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 แต่ได้มีรากฐานของแนวความคิดมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 โดยมีการจัดตั้ง "สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน" (Council of State) และ "สภาองคมนตรี" (Privy Council) ทำหน้าที่ถวายคำปรึกษาหรือความคิดเห็นต่างๆ เป็นกรณีๆ ไป โดยไม่มีการประชุมในลักษณะที่เป็นสภา และถ้าหากคำปรึกษาหรือความคิดเห็นนั้นทรงเห็นชอบด้วย ก็จะทรงตรากฎหมายใช้บังคับ แนวความคิดในการก่อตั้งสภาแบบประเทศตะวันตกก่อรูปขึ้นในหมู่เจ้านายและขุนนางหัวใหม่ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำรัสในที่ประชุมเสนาบดีสภาว่า "ฉันจะให้ลูกวชิราวุธมอบของขวัญสู่ราชบัลลังก์ในขณะสืบตำแหน่งกษัตริย์ กล่าวคือ ฉันจะให้เขาให้ปาลิเม้นต์และคอนสติติวชั่น" และพระองค์ทรงมอบหมายให้เสนาบดีสภาพิจารณายกร่างรัฐธรรมนูญโดยร่างเสร็จ 20 มาตรา ซึ่งส่วนใหญ่ว่าด้วยฐานะและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ และมีส่วนที่เป็นรากฐานของรัฐสภา คือ ที่กำหนดให้มีการประชุมร่วมกันของรัฐมนตรี องคมนตรี สภา และเสนาบดีสภา หรือที่เรียกว่า "ไตรวรรคสันนิบาต" เพื่อพิจารณากฎหมายเลือกและแต่งตั้งรัฐมนตรีและองคมนตรี

สมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 สภาองคมนตรีมีสมาชิกจำนวนประมาณ 200 – 300 คน ซึ่งเพิ่มมากขึ้นจากสมัยรัชกาลที่ 5 เพราะกำหนดให้คนที่ได้รับตราจุลจอมเกล้าเป็นองคมนตรี นอกจากนี้ท่านทรงตั้งเมืองทดลองประชาธิปไตย เรียกว่า "ดุสิตธานี" ให้มีการปกครองแบบประชาธิปไตยภายในเมืองทดลองนี้ เพื่อให้ประชาชนเกิดความรู้ ความเข้าใจระบอบประชาธิปไตย มีการตรา "ธรรมนูญลักษณะปกครองนคราภิบาล พ.ศ. 2461" ดุสิตธานีดำรงอยู่เพียง 7 ปี ก็สลายตัวเมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวสวรรคต ประชาชนยังไม่ได้รับความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับประชาธิปไตยมากนัก แต่ก็มีผลต่อแนวความคิดทางการเมืองของบรรดาเจ้านายและขุนนาง ซึ่งการปกครองในดุสิตธานีนี้มีการจัดให้มีการเลือกตั้ง โดยมีพรรคการเมือง 2 พรรค คือ พรรคโบว์สีน้ำเงิน และพรรคโบว์สีแดง ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนเรียกว่า "เชษฎบุรุษ" พรรคใดได้รับเลือกตั้งมากกว่ามีสิทธิจัดตั้งรัฐบาลบริหารดุสิตธานี ในสภามีการอภิปรายโต้แย้งกัน อีกทั้งยังมีหนังสือพิมพ์เผยแพร่ในดุสิตธานีด้วย

สมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ทรงตั้ง "อภิรัฐมนตรีสภา" เพื่อเป็นคณะที่ปรึกษาราชการแผ่นดินระดับสูง ทรงปรับปรุง "เสนาบดีสภา" และ "องคมนตรีสภา" นอกจากนี้พระองค์ยังทรงโปรดเกล้าฯ ให้มีการร่างรัฐธรรมนูญ 2 ฉบับ ดังนี้

ฉบับแรก ร่างโดยพระยากัลยาณไมตรี (หรือ ดร.ฟรานซิส บีแซร์) เมื่อปี พ.ศ. 2469 ซึ่งร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีสาระสำคัญว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ทรงเป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี แล้วนายกรัฐมนตรีเลือกเสนาบดีบริหารประเทศเอง โดยมีอภิรัฐมนตรีทำหน้าที่ควบคุมและเป็นที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีและเสนาบดี เหตุผลที่ต้องมีนายกรัฐมนตรีก็เพราะพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงงานหนักมาก ทั้งงานพระราชพิธีและงานบริหารราชการแผ่นดิน[3] ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีเจ้านายไม่เห็นด้วยหลายพระองค์ อาทิเช่น สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ สมเด็จเจ้าฟ้ากรมพระยานริศรานุวัติวงศ์ สมเด็จกรมพระนครสวรรค์ และพระองค์เจ้าธานีนิวัติ

ฉบับที่สอง ร่างโดยพระยาศรีวิศาลวาจาและนายเรมอนด์ บี สตีเวนส์ (Raymon B.Stevens) ที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศ เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2474 มีสาระสำคัญ คือ การกำหนดรูปแบบของสภา โดยกำหนดให้สภามีสมาชิกสภาไม่น้อยกว่า 50 คน แต่ไม่เกิน 70 คน และในระยะแรกควรจะประกอบไปด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ มาจากการเลือกตั้งและแต่งตั้งในจำนวนเท่าๆ กัน สมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งไม่ควรเป็นบุคคลที่แต่งตั้งจากข้าราชการเกินกว่ากึ่งหนึ่ง นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาด้วยในขณะเดียวกัน และการเลือกตั้งนั้นเป็นการเลือกตั้งทางอ้อม ให้แต่ละอำเภอเลือกคณะผู้เลือกตั้งไปทำการเลือกตั้งในระดับมณฑลอีกครั้ง โดยกำหนดจำนวนผู้แทนตามจำนวนประชากร มณฑลใดมีประชากรมากก็มีผู้แทนมาก และได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่ได้รับเลือกตั้งไว้ว่า ต้องมีอายุ 30 ปี สามารถอ่านและเขียนภาษาไทยได้ ต้องเสียภาษีจำนวนหนึ่ง ต้องไม่ดำรงตำแหน่งอื่นในทางราชการ และมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 – 5 ปี[4] ร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่สองนี้ แม้แต่ผู้ร่างทั้งสองก็ไม่เห็นด้วยดังปรากฏในความนำว่า "ข้าพเจ้าไม่เห็นด้วยกับสิ่งที่ข้าพเจ้าร่างเลย แต่ข้าพเจ้าจำเป็นต้องร่างเพราะว่าเป็นพระราชประสงค์" โดยที่พระยาศรีวิศาลวาจาเห็นว่า กำลังมีปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ การเปลี่ยนแปลงการปกครองจะทำให้ฐานะของรัฐบาลตกต่ำลงไปอีก และนายเรมอนด์ บี สตีเวนส์ เห็นว่ายังไม่ควรมีสภาในขณะนั้น ควรให้พระราชบัญญัติเทศบาลซึ่งกำลังค้างอยู่ใช้ได้ผลเสียก่อน[5] โดยมีบันทึกไว้ว่า ถ้าจะมีสภานิติบัญญัติ สภานิติบัญญัติในระยะแรกควรประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ มาจากการเลือกตั้งประเภทหนึ่ง และมาจากการแต่งตั้งอีกประเภทหนึ่ง เพราะสภาที่สมาชิกมาจากการแต่งตั้งทั้งหมดอาจไม่เป็นอิสระเพียงพอ และอาจไม่ได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้แทนของมหาชน ในทางกลับกันสภาที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้งทั้งหมดอาจไม่ใช่บุคคลที่มีประสบการณ์ และความรอบรู้ในการวินิจฉัยกิจการบ้านเมือง โดยที่

---

[3] สนธิ เตชานันท์ ก (2542, 27 พฤษภาคม). **พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับแนวพระราชดำริเรื่องรัฐธรรมนูญ.** เอกสารสรุปคำอภิปรายในงานสัปดาห์พระปกเกล้า หน้า 7.

[4] แหล่งเดิม. หน้า 27.

[5] แหล่งเดิม. หน้า 28 – 29.

นายเรมอนด์ บี สตีเวนส์ ได้เสนอให้เลือกตั้งทางอ้อม ซึ่งแนวคิดของนายเรมอนด์ บี สตีเวนส์นี้ ได้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญของคณะราษฎร์ ผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ที่เรียกว่า **"พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475"** สภาที่คณะราษฎร์ตั้งขึ้นเป็นระบบ **"สภาเดี่ยว"** คือ สภาผู้แทนราษฎรมาจากการแต่งตั้ง

ต่อมามีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 ของประเทศไทย กำหนดให้รัฐสภาเป็น **"ระบบสภาเดี่ยว"** เรียกว่า สภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ สมาชิกประเภทที่ 1 ได้แก่ ผู้ที่ราษฎรเลือกตั้ง และสมาชิกประเภทที่ 2 ได้แก่ ผู้ที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง

รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2489 กำหนดให้รัฐสภาเป็น "ระบบสภาคู่" ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งและพฤฒสภา มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ นายปรีดี พนมยงค์ ขณะนั้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นผู้จัดทำขึ้น และได้กำหนดให้ประเทศไทยปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา แบบสภาคู่เป็นครั้งแรก กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นสภาล่าง พฤฒสภาเป็นสภาสูง มาจากการเลือกตั้งของประชาชนทางอ้อมและลับ สมาชิกพฤฒสภาต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า หรือเคยดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาแล้วไม่ต่ำกว่าระดับหัวหน้ากองหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว และประการสำคัญ คือ ต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ

พฤฒสภามีฐานะและอำนาจเกือบเท่ากับสภาผู้แทนราษฎร เช่น ประธานพฤฒสภาเป็นผู้ร่วมลงนามกับประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ร่วมอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี เป็นต้น

รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2490 กำหนดให้รัฐสภาเป็น **"ระบบสภาคู่"** ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้ง และวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง

รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2492 กำหนดให้รัฐสภาเป็น **"ระบบสภาคู่"** ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้ง และวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง

รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2495 กำหนดให้รัฐสภาเป็น **"ระบบสภาเดี่ยว"** ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภทเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475

รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2502 กำหนดให้รัฐสภาเป็น **"ระบบสภาเดี่ยว"** คือ สภาร่างรัฐธรรมนูญจากการแต่งตั้ง

รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2511 กำหนดให้รัฐสภาเป็น **"ระบบสภาคู่"** ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้ง และวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง

รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2515 กำหนดให้รัฐสภาเป็น **"ระบบสภาเดี่ยว"** คือ สภานิติบัญญัติแห่งชาติมาจากการแต่งตั้ง

รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 10 พ.ศ. 2517 กำหนดให้รัฐสภาเป็น **"ระบบสภาคู่"** ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้ง และวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง

รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2519 กำหนดให้รัฐสภาเป็น **"ระบบสภาเดี่ยว"** คือ สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินมาจากการแต่งตั้ง

รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2520 กำหนดให้รัฐสภาเป็น **"ระบบสภาเดี่ยว"** คือ สภานิติบัญญัติแห่งชาติมาจากการแต่งตั้ง

รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2521 กำหนดให้รัฐสภาเป็น **"ระบบสภาคู่"** ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้ง และวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง

ประเทศไทยใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 รัฐบาลดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องเกือบ 13 ปี มีรัฐบาล 4 ชุด คือ รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันท์ รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (2 ชุด) และรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งถูกคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ทำรัฐประหารเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 และได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.)

รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 14 พ.ศ. 2534 (ฉบับ รสช.) กำหนดให้รัฐสภาเป็น **"ระบบสภาเดี่ยว"** คือ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ มาจากการแต่งตั้ง

รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 15 พ.ศ. 2534 กำหนดให้รัฐสภาเป็น **"ระบบสภาคู่"** ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้ง และวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง

รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 16 พ.ศ. 2540 กำหนดให้รัฐสภาเป็น **"ระบบสภาคู่"** ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้ง และวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 17 พ.ศ. 2549 (ฉบับชั่วคราว) กำหนดให้รัฐสภาเป็น **"ระบบสภาเดี่ยว"** คือ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ มาจากการแต่งตั้ง

จากประวัติความเป็นมาเกี่ยวกับรัฐสภาก่อนปี พ.ศ. 2540 จะเห็นได้ว่าประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ซึ่งเป็นการปกครองในระบบรัฐสภา มีทั้งสภาเดี่ยวและสภาคู่ ขึ้นอยู่กับสภาพสังคมในขณะนั้นๆ โดยที่ในระบบสภาคู่นั้นจะประกอบไปด้วยสภาผู้แทนราษฎรหรือที่เรียกว่า "สภาล่าง" มาจากการเลือกตั้งของประชาชน (มีทั้งเลือกตั้งทางตรงและทางอ้อม) มีหน้าที่หลักในการบัญญัติกฎหมาย และควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล และมีวุฒิสภาหรือ "สภาสูง" มาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ โดยคำแนะนำของผู้มีอำนาจในการปกครอง

ประเทศ มีหน้าที่พิจารณากลั่นกรองกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว และเป็นผู้แนะนำการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่สภาผู้แทนราษฎร จึงอาจจะเรียกว่าเป็น **"สภากลั่นกรอง"** หรือ **"สภาพี่เลี้ยง"** แต่ในทางความเป็นจริงนั้น วุฒิสภาหรือสภาสูงมีบทบาทเด่นชัดในการสนับสนุนรัฐบาลคอยถ่วงดุลในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เนื่องมาจากว่าวุฒิสภาหรือสภาสูงมาจากการแต่งตั้งของฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการปกครองประเทศนั่งเอง

3.1.1 ที่มาและองค์ประกอบ

จากการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าวข้างต้น ปรากฏว่ามีรัฐธรรมนูญ 7 ฉบับ ซึ่งกำหนดให้ประเทศไทยปกครองในระบบรัฐสภาโดยใช้รูปแบบ "สภาคู่" ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2489 พ.ศ. 2490 พ.ศ. 2511 พ.ศ. 2517 พ.ศ. 2521 พ.ศ. 2534 และ พ.ศ. 2540 เริ่มตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตย ประเทศไทยใช้รูปแบบ "สภาเดี่ยว" สมาชิกมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด ตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ต่อมาพัฒนาไปสู่สภาเดี่ยว ซึ่งประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ มาจากการเลือกตั้ง ประเภทหนึ่ง และอีกประเภทหนึ่งมาจากการแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 จากนั้นประเทศไทยเปลี่ยนไปใช้รูปแบบ "สภาคู่" เป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 ซึ่งกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และสมาชิกพฤฒสภามาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม ซึ่งต่อมาเปลี่ยนชื่อ **"พฤฒสภา" เป็น "วุฒิสภา"** และเปลี่ยนแปลงที่มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมเป็นให้มาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ โดยการเสนอชื่อและลงนามรับสนองพระบรมราชโองการของนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 หรือประธานองคมนตรีตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 และ พ.ศ. 2517 ส่วนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 พ.ศ. 2511 และ พ.ศ. 2534 มิได้ระบุผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งไว้ และโดยธรรมเนียมปฏิบัตินายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอชื่อและลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา จะเห็นได้ว่าส่วนใหญ่แล้ว รัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง มีเพียงฉบับเดียวเท่านั้น คือ รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2489 ที่กำหนดให้สมาชิกพฤฒสภามาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม

นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ถึงการปกครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มีการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภารวมทั้งสิ้น 7 ชุด ดังต่อไปนี้[6]

---

[6] สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. เล่มเดิม. หน้า 37.

สมาชิกวุฒิสภาชุดที่ 1 (เรียกว่า "สมาชิกพฤฒสภา") อยู่ภายใต้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ซึ่งกำหนดให้สมาชิกพฤฒสภามาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อมและลับ[7] จำนวน 80 คน และสมาชิกพฤฒสภาต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปี หรือเคยดำรงตำแหน่งทางราชการมาแล้วไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว และห้ามไม่ให้สมาชิกพฤฒสภาเป็นข้าราชการประจำ[8] แต่บทเฉพาะกาลกำหนดให้สมาชิกพฤฒสภามีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์[9] และกำหนดให้พฤฒสภามีวาระ 6 ปี แต่ในวาระเริ่มแรกเมื่อครบ 3 ปี ให้มีการจับสลากออกจำนวนครึ่งหนึ่ง ซึ่งผู้ที่ออกไปมีสิทธิได้รับเลือกกลับเข้ามาอีก

เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2489 สภาผู้แทนราษฎรได้ทำการเลือกตั้งสมาชิกพฤฒสภาจำนวน 80 คน และสมาชิกพฤฒสภาชุดนี้ปฏิบัติหน้าที่ระหว่างวันที่ 24 พฤษภาคม 2489 ถึงวันที่ 8 พฤศจิกายน 2490 โดยมีพันตรีวิลาศ โอสถานนท์ และพลเรือตรีกระแส ประวาหะนาวิน เป็นประธานพฤฒสภา (ออกจากตำแหน่งเนื่องจากคณะทหารของชาติ ซึ่งนำโดยพลโทผิน ชุณหะวัณ ยึดอำนาจการปกครองประเทศ)

สมาชิกวุฒิสภาชุดที่ 2 อยู่ภายใต้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งมีจำนวนเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร [10] (โดยมิได้ระบุผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งไว้) โดยที่มิได้กำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาไว้ และวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีวาระ 6 ปี แต่เมื่อครบ 3 ปีให้จับสลากออกจำนวนครึ่งหนึ่ง[11]

เมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2490 นายควง อภัยวงศ์ นายกรัฐมนตรี ได้เสนอรายชื่อต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 100 คน

---

[7] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489, มาตรา 24.

[8] แหล่งเดิม. มาตรา 25.

[9] แหล่งเดิม. มาตรา 90.

[10] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490, มาตรา 33.

[11] แหล่งเดิม. มาตรา 34.

เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2492 มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 แทนรัฐธรรมนูญ ฉบับ (ชั่วคราว) พ.ศ. 2490 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา จากผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ ซึ่งทรงพระราชดำริเห็นว่าเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีความรู้ ความชำนาญในวิชาการต่างๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน จำนวน 100 คน[12] โดยประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง และได้กำหนดลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภาไว้ด้วย ซึ่งประการที่สำคัญ ก็คือ ต้องไม่เป็นข้าราชการประจำหรือเป็นบุคคลซึ่งเคยเป็นข้าราชการประจำมาแล้ว และพ้นจากตำแหน่งราชการประจำมายังไม่ถึง 1 ปี ในวันเลือกตั้ง[13] กำหนดให้วุฒิสภามีวาระ 6 ปีและเมื่อครบ 3 ปีให้จับสลากออกจำนวนครึ่งหนึ่ง[14] บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2490 ยังคงเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไป และเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2493 ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาแทนตำแหน่งที่จับสลากออก จำนวน 50 คน

วุฒิสภาชุดที่ 2 ปฏิบัติหน้าที่ระหว่างวันที่ 19 พฤศจิกายน 2490 ถึงวันที่ 29 พฤศจิกายน 2494 โดยมีพระยาศรีธรรมาธิเบศเป็นประธานวุฒิสภา (ออกจากตำแหน่งเนื่องจากจอมพล ป.พิบูลสงคราม ทำรัฐประหาร)

สมาชิกวุฒิสภาชุดที่ 3 อยู่ภายใต้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 ซึ่งกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ จำนวนสามในสี่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (โดยมิได้ระบุผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งไว้) จากผู้ทรงคุณวุฒิในวิชาการหรือกิจการต่างๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน มีสัญชาติไทยโดยการเกิด และมีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์[15] และห้ามสมาชิกวุฒิสภาเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน[16] และวุฒิสภามีวาระ 6 ปี และเมื่อครบ 3 ปีให้จับสลากออกจำนวนครึ่งหนึ่ง[17]

---

[12] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, มาตรา 82.

[13] แหล่งเดิม. มาตรา 93 และมาตรา 79.

[14] แหล่งเดิม. มาตรา 83.

[15] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511, มาตรา 78.

[16] แหล่งเดิม. มาตรา 139.

[17] แหล่งเดิม. มาตรา 79.

เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม 2511 จอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี ได้เสนอรายชื่อต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 120 คน

เมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2512 ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเพื่อให้ครบจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนด คือ สามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 44 คน และเมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2514 สมาชิกวุฒิสภาจับสลากออกจากตำแหน่ง จำนวน 82 คน และพระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาแทนตำแหน่งที่จับสลากออก จำนวน 82 คน เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม 2514

สมาชิกวุฒิสภาชุดที่ 3 นี้ ปฏิบัติหน้าที่ระหว่างวันที่ 4 กรกฎาคม 2511 ถึงวันที่ 17 พฤศจิกายน 2511 โดยมีพันเอกนายวรการ บัญชา เป็นประธานวุฒิสภา (ออกจากตำแหน่งเนื่องจากจอมพลถนอม กิติขจร ทำรัฐประหาร)

สมาชิกวุฒิสภาชุดที่ 4 อยู่ภายใต้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ซึ่งกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกและแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ โดยประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง (ต่อมาเมื่อวันที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2518 ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา) ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่างๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดินมีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ จำนวน 100 คน[18] และต้องไม่เป็นข้าราชการ ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ เว้นแต่ข้าราชการการเมือง และต้องไม่เป็นพนักงานของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ[19] วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีวาระ 6 ปี และเมื่อครบ 3 ปี ให้จับสลากออกจำนวนครึ่งหนึ่ง[20]

เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2518 นายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรี ได้เสนอรายชื่อต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 100 คน ซึ่งวุฒิสภาชุดนี้ปฏิบัติหน้าที่ระหว่างวันที่ 26 มกราคม 2518 ถึงวันที่ 6 ตุลาคม 2519 โดยมีนายจิตติ ติงศภัทิย์ เป็นประธานวุฒิสภา (ออกจากตำแหน่ง เนื่องจากพลเรือเอกสงัด ชลออยู่ ทำรัฐประหาร)

---

[18] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517, มาตรา 107.

[19] แหล่งเดิม. มาตรา 102 และมาตรา 118 (6) และ (7).

[20] แหล่งเดิม. มาตรา 108.

สมาชิกวุฒิสภาชุดที่ 5 อยู่ภายใต้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ซึ่งกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ จำนวนสามในสี่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (โดยมิได้ระบุผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งไว้) จากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่างๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน มีสัญชาติไทยโดยการเกิด อายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ และไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง[21] วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีวาระ 6 ปี โดยที่เมื่อครบ 2 ปี ให้จับสลากออกจำนวนหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด และเมื่อครบ 4 ปี ให้สมาชิกวุฒิสภาจำนวนที่เหลือจับสลากออกอีกจำนวนครึ่งหนึ่งของจำนวนดังกล่าว ส่วนจำนวนที่เหลือจากการจับสลากออกให้พ้นจากตำแหน่งเมื่อครบ 6 ปี นับแต่วันได้รับการแต่งตั้ง[22]

เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2522 พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันท์ นายกรัฐมนตรี ได้เสนอรายชื่อต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 225 คน

เมื่อวันที่ 17 เมษายน 2524 สมาชิกวุฒิสภาจับสลากออกจากตำแหน่ง 75 คน และพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี ได้เสนอรายชื่อต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาแทนตำแหน่งที่จับสลากออกไปจำนวน 75 คน เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2524

เมื่อวันที่ 15 เมษายน 2526 สมาชิกวุฒิสภาจับสลากออกจากตำแหน่ง 75 คน และพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี ได้เสนอรายชื่อต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาแทนตำแหน่งที่จับสลากออกไป จำนวน 75 คน และแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเพิ่มอีกจำนวน 18 คน เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2526

เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2528 สมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งตามวาระที่เหลือจากการจับสลากออกเมื่อวันที่ 17 เมษายน 2524 และวันที่ 15 เมษายน 2526 จำนวน 75 คน และพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี ได้เสนอรายชื่อต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาแทนตำแหน่งที่ออกไป จำนวน 75 คน และแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเพิ่มเติมอีกจำนวน 1 คน เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2528

เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2529 พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี ได้เสนอรายชื่อต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเพิ่มเติมเพื่อให้ครบจำนวนสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 17 คน

---

[21] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521, มาตรา 84.

[22] แหล่งเดิม. มาตรา 85.

เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2530 มีสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งตามวาระ จำนวน 75 คน และพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี ได้เสนอรายชื่อต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาแทนตำแหน่งที่ออกไป จำนวน 75 คน เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2530

เมื่อวันที่ 25 เมษายน 2531 พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี ได้เสนอรายชื่อต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเพิ่มเติมเพื่อให้ครบจำนวนสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 7 คน

เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2532 มีสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งตามวาระ จำนวน 93 คน และพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรี ได้เสนอรายชื่อต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาแทนตำแหน่งที่ออกไป จำนวน 93 คน และแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาแทนตำแหน่งที่ลาออกไป จำนวน 1 ตำแหน่ง เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2532

วุฒิสภาชุดนี้ปฏิบัติหน้าที่ระหว่างวันที่ 22 เมษายน 2522 ถึงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 โดยมีพลอากาศเอกหะริน หงสกุล นายจารุบุตร เรืองสุวรรณ นายอุกฤษ มงคลนาวิน และร้อยตำรวจตรีวรรณ ชันซื่อ เป็นประธานวุฒิสภา (ออกจากตำแหน่ง เนื่องจากพลเอกสุนทร คงสมพงษ์ ทำรัฐประหาร)

สมาชิกวุฒิสภาชุดที่ 6 อยู่ภายใต้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ซึ่งกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ จำนวน 270 คน (โดยมิได้ระบุผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งไว้ แต่ในบทเฉพาะกาลได้กำหนดให้ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง)[23] จากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ ความชำนาญในวิชาการหรืออาชีพต่างๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดินในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีสัญชาติไทยโดยการเกิด อายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ ไม่เป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่หรือที่ปรึกษาของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง ไม่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งได้รับการเลือกตั้ง[24] วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีวาระ 6 ปี และเมื่อครบ 3 ปี ให้จับสลากออกจำนวนครึ่งหนึ่ง[25]

---

[23] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534, มาตรา 217.

[24] แหล่งเดิม. มาตรา 94.

[25] แหล่งเดิม. มาตรา 95.

เมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2535 พลเอกสุนทร คงสมพงษ์ ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ได้เสนอรายชื่อต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 270 คน

วุฒิสภาชุดนี้ปฏิบัติหน้าที่ระหว่างวันที่ 22 มีนาคม 2535 ถึงวันที่ 21 มีนาคม 2539 โดยมีนายอุกฤษ มงคลนาวิน และนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธานวุฒิสภา (ออกจากตำแหน่ง เนื่องจากหมดวาระ 4 ปี)

สมาชิกวุฒิสภาชุดที่ 7 อยู่ภายใต้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538 ซึ่งกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ จำนวนสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการของนายกรัฐมนตรี และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีบทเฉพาะกาลกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ คงเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้จนกว่าสมาชิกของสมาชิกวุฒิสภาจะสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539[26]

เมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2539 นายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี ได้เสนอรายชื่อต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 260 คน และเมื่อวันที่ 8 มกราคม 2540 ได้เสนอรายชื่อต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเพิ่มเติมเพื่อให้ครบจำนวนสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 2 คน

วุฒิสภาชุดนี้ปฏิบัติหน้าที่ระหว่างวันที่ 22 มีนาคม 2539 ถึงวันที่ 21 มีนาคม 2542 โดยมีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธานวุฒิสภา (ออกจากตำแหน่ง เนื่องจากหมดวาระ 4 ปี)

กล่าวโดยสรุปได้ว่า สมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 นั้น ส่วนมากมาจากการแต่งตั้งของผู้มีอำนาจในการปกครอง อาจจะเป็นคณะผู้ก่อการปฏิวัติ หรือรัฐประหาร หรือทหารผู้ยึดอำนาจในการปกครอง ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยมิชอบ แต่ถ้าหากว่าเป็นกรณีที่อยู่ในภาวะปกติมีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาจะมาจากการแต่งตั้งของนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นบุคคลที่ได้รับเสียงสนับสนุนข้างมากจากรัฐสภา ซึ่งอาจเป็นการระบุไว้ในรัฐธรรมนูญโดยชัดแจ้งให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

---

[26] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 315 วรรค 3.

หรือในกรณีที่มิได้ระบุผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการไว้ ในทางปฏิบัตินายกรัฐมนตรีก็เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

แม้ว่าวุฒิสภาในสถานการณ์ที่มีการปฏิวัติ รัฐประหาร กับวุฒิสภาในสถานการณ์ปกติจะมีที่มาที่แตกต่างกันก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาให้ลึกซึ้งแล้วก็จะเห็นว่าวุฒิสภามีที่มาที่เหมือนกันหรือคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ มาจากการแต่งตั้งโดยผู้ที่มีอำนาจในการปกครอง ซึ่งอาจจะเป็นบุคคลคนเดียวหรือกลุ่มบุคคลก็ได้ ผู้แต่งตั้งมักจะแต่งตั้งผู้ที่เป็นพวกพ้อง หรือบุคคลที่จะอำนวยประโยชน์สนับสนุนผู้แต่งตั้งมากกว่าที่จะคำนึงถึงความรู้ความสามารถของบุคคลอันเป็นการบิดเบือน เจตนารมณ์ดั้งเดิมของการมีวุฒิสภาที่ต้องการให้วุฒิสภาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ประชาชนเลือกเข้ามาในสภา และคอยทำหน้าที่กลั่นกรองการปฏิบัติงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภากลายเป็นองค์กรที่ให้การสนับสนุนรัฐบาล ค้ำจุนฝ่ายบริหาร หรือรัฐบาลผู้ซึ่งแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภานั่นเอง

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับกำหนดจำนวนสมาชิกวุฒิสภาไว้เหมือนกันบ้างแตกต่างกันบ้าง แต่สรุปแล้วการกำหนดจำนวนของวุฒิสภานั้น แบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

(1) รัฐธรรมนูญกำหนดจำนวนสมาชิกวุฒิสภาไว้เป็นจำนวนแน่นอน ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

(2) รัฐธรรมนูญกำหนดจำนวนสมาชิกวุฒิสภาไว้เป็นอัตราส่วน โดยจะกำหนดจำนวนสมาชิกวุฒิสภาให้ขึ้นอยู่กับจำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2490 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538

อย่างไรก็ตาม โดยสรุปแล้วไม่ว่าจะเป็นกรณีกำหนดจำนวนสมาชิกวุฒิสภาไว้เป็นจำนวนแน่นอน หรือกำหนดไว้เป็นอัตราส่วนให้ขึ้นอยู่กับจำนวนของสมาชิกวุฒิสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีจำนวนสมาชิกวุฒิสภาน้อยกว่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีเพียงวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2490 เท่านั้น ที่กำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาจำนวนเท่ากับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

3.1.2 อำนาจหน้าที่

เจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของการกำหนดให้มี "วุฒิสภา" ของประเทศไทยนั้น ตั้งแต่แรกเริ่มก็เพื่อให้วุฒิสภาทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงของสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากในระยะแรกของการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาสิทธิราชย์ไปสู่ระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภานั้น มีการกำหนดให้ประชาชนเลือกผู้แทนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่แทนประชาชน ประชาชนยังขาดความรู้ ความเข้าใจในระบอบการปกครองใหม่ จึงจำเป็นต้องมีพี่เลี้ยงคอยให้คำแนะนำในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากให้วุฒิสภาทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย ซึ่งบทบาทของวุฒิสภาดังกล่าวนี้เอง ทำให้วุฒิสภาถูกเรียกว่า **"สภาพี่เลี้ยง"** หรือ **"สภากลั่นกรอง"** แต่เมื่อพิจารณาถึงประวัติความเป็นมาและวิวัฒนาการของวุฒิสภาจากอดีตที่ผ่านมานั้น จะเห็นได้ว่าวุฒิสภาของไทยจะมีบทบาทหลักในการเป็นสถาบันหรือองค์กรที่สนับสนุนค้ำจุนฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล ส่วนบทบาทในการเป็นสภาพี่เลี้ยง หรือสภากลั่นกรองนั้น จะเป็นบทบาทรองที่ไม่มีความสำคัญเท่าใดนัก แต่อย่างไรก็ตาม สามารถแยกบทบาทของวุฒิสภาตามลักษณะของอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

3.1.2.1 ด้านนิติบัญญัติ

อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาด้านนิติบัญญัติ มี 3 ประการ ได้แก่ 1) กลั่นกรองกฎหมาย 2) ริเริ่มเสนอกฎหมายหรือเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และ 3) เสนอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

1) กลั่นกรองกฎหมาย

ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภานั้น ยึดหลักทฤษฎีการแบ่งแยก (การใช้) อำนาจอธิปไตย (The separation of power) ของมองเตสกิเออ โดยแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ประเภท คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ ให้มีองค์กรซึ่งใช้อำนาจแต่ละประเภทแยกต่างหากจากกัน แต่เป็นการแยกในลักษณะที่ไม่เด็ดขาด แต่ละองค์กรยังมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน สามารถตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกันได้

ในส่วนของการใช้อำนาจนิติบัญญัติหรือการออกกฎหมายนั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของ **"รัฐสภา"** ซึ่งหมายถึง สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรหลักในการพิจารณาร่างกฎหมาย ส่วนวุฒิสภาเป็นองค์กรที่คอยทักท้วงหรือยับยั้งหากไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ก็เพื่อให้กระบวนการออกกฎหมายเป็นไปโดยรอบคอบ มีการพิจารณาอย่างละเอียดถี่ถ้วน เพื่อให้ได้กฎหมายที่ดีบังคับใช้ต่อไปนั่นเอง

หลักเกณฑ์และวิธีการในการพิจารณากลั่นกรองกฎหมายของวุฒิสภานั้น เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภากำหนดไว้ ซึ่งโดยสรุปแล้ว มี 3 ประการ ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดเวลาในการพิจารณากลั่นกรองร่างกฎหมาย

วุฒิสภาต้องพิจารณากลั่นกรองร่างกฎหมาย ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด มิฉะนั้น "ให้ถือว่า" วุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างกฎหมายฉบับนั้นแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อให้มีผลบังคับใช้ได้ต่อไป ระยะเวลาที่วุฒิสภาต้องพิจารณาร่างกฎหมายนั้นกำหนดโดยแบ่งแยกตามประเภทของกฎหมาย ดังมีรายละเอียดตามตาราง 1 ระยะเวลาในการพิจารณากลั่นกรองร่างกฎหมายของวุฒิสภา

ตารางที่ 3.1 ระยะเวลาในการพิจารณากลั่นกรองร่างกฎหมายของวุฒิสภา[27]

สาระสำคัญ	รธน.ปี 2489	รธน.ปี 2490	รธน.ปี 2492	รธน.ปี 2511
ระยะเวลาพิจารณาร่าง พรบ. ทั่วไป	30 วัน	30 วัน	60 วัน	60 วัน
ระยะเวลาพิจารณาร่าง พรบ. เกี่ยวด้วยการเงิน	15 วัน	15 วัน	30 วัน	30 วัน
ระยะเวลาพิจารณาร่าง พรบ. งบประมาณ	-	-	-	-
ระยะเวลายับยั้งร่าง พรบ. ทั่วไป	-	-	1 ปี	1 ปี

[27] สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. เล่มเดิม. หน้า 59.

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

สาระสำคัญ	รธน. ปี 2517	รธน. ปี 2521	รธน. ปี 2534	รธน.ปี 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538
ระยะเวลาพิจารณาร่าง พรบ.ทั่วไป	60 วัน	60 วัน	60 วัน	60 วัน
ระยะเวลาพิจารณา ร่างพรบ. เกี่ยวด้วยการเงิน	30 วัน	30 วัน	30 วัน	30 วัน
ระยะเวลาพิจารณาร่าง พรบ. งบประมาณ	15 วัน	15 วัน	15 วัน	20 วัน
ระยะเวลายับยั้งร่าง พรบ. ทั่วไป	180 วัน	180 วัน	180 วัน	180 วัน

นอกจากการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณากลั่นกรองร่างกฎหมายของวุฒิสภาดังกล่าวข้างต้นแล้ว มีการกำหนดขั้นตอนในการพิจารณากลั่นกรองร่างกฎหมายของวุฒิสภาไว้ด้วยดังนี้

(2) ขั้นตอนในการพิจารณากลั่นกรองร่างกฎหมาย

วาระที่ 1 ขั้นรับหลักการ ให้วุฒิสภาพิจารณาว่าเห็นชอบด้วยกับหลักการแห่งร่างกฎหมายฉบับนั้นหรือไม่ ซึ่งวุฒิสภาอาจมอบหมายให้คณะกรรมาธิการพิจารณาในขั้นรับหลักการนี้ก็ได้

วาระที่ 2 พิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้พิจารณาร่างกฎหมายเรียงลำดับมาตราตั้งแต่ต้นไปจนจบร่าง ซึ่งวุฒิสภาจะพิจารณาเองหรืออาจแต่งตั้งคณะกรรมาธิการพิจารณาแล้วเสนอรายงานพร้อมความเห็นต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาก็ได้

วาระที่ 3 ให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบ ให้วุฒิสภาพิจารณาลงมติว่าเห็นชอบด้วยหรือไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร หรือเห็นว่าควรแก้ไขเพิ่มเติม

(3) ผลการพิจารณา

การพิจารณากลั่นกรองร่างกฎหมายของวุฒิสภามีผลเป็น 3 กรณี คือ

ก. เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร หากวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว มีมติเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีเช่นนี้ให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ต่อไป

ข. ไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร (ยับยั้ง) หากวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว มีมติไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีเช่นนี้ให้ "ยับยั้ง" ร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวไว้ระยะเวลาหนึ่งตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ (ยกเว้นรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2489 และรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2490 มิได้กำหนดระยะเวลาในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติของพฤฒสภาและวุฒิสภาไว้) ซึ่งการไม่เห็นชอบหรือยับยั้งนี้อาจไม่เห็นชอบในวาระที่ 1 ขั้นรับหลักการ หรือในวาระที่ 3 หรือไม่เห็นชอบในกรณีที่วุฒิสภาเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม และส่งกลับไปยังสภาผู้แทนราษฎรแล้วมีการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกัน แต่วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรหรือทั้งสองสภาไม่เห็นชอบด้วยกับรายงานของคณะกรรมาธิการร่วมกันก็ได้

ค. เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม หากวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว มีมติให้แก้ไขเพิ่มเติม ในกรณีเช่นนี้ให้วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นกลับคืนไปที่สภาผู้แทนราษฎร หากสภาผู้แทนราษฎรเห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาก็นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศในราชกิจจานุเบกษา และประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ต่อไป แต่ถ้าหากสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วย ให้แต่งตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกัน โดยสมาชิกมาจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในจำนวนที่เท่าๆ กัน เพื่อพิจารณาและเสนอรายงานพร้อมความเห็นต่อสภาทั้งสองต่อไป

กล่าวโดยสรุปได้ว่า อำนาจหน้าที่ในการพิจารณากลั่นกรองร่างกฎหมายของวุฒิสภา มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) วุฒิสภาต้องพิจารณากลั่นกรองร่างกฎหมาย ให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาที่กำหนด มิฉะนั้นให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างกฎหมายฉบับนั้นแล้ว เว้นแต่ตามรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2489 พ.ศ. 2490 พ.ศ. 2492 และ พ.ศ. 2511 เท่านั้น ที่มิได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณากลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติงบประมาณไว้

(2) ในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภามีเพียงสิทธิ "ยับยั้ง" ร่างกฎหมายไว้ได้ภายในกำหนดระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น กล่าวคือ รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2492 และ พ.ศ. 2511 กำหนดให้วุฒิสภามีสิทธิยับยั้งร่างพระราชบัญญัติทั่วไปไว้ได้ 1 ปี และรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2517 พ.ศ. 2521 และ พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538 กำหนดให้วุฒิสภามีสิทธิยับยั้งร่างพระราชบัญญัติทั่วไปไว้ได้ 180 วัน ส่วนรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2489 และ พ.ศ. 2490 มิได้กำหนดให้พฤฒสภาหรือวุฒิสภามีสิทธิในการยับยั้งร่างกฎหมายได้

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะกำหนดให้วุฒิสภามีสิทธิในการยับยั้งร่างกฎหมายที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ก็เฉพาะในกรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติทั่วไปเท่านั้น หากเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวด้วยการเงิน หรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ วุฒิสภาไม่มีสิทธิยับยั้ง และเมื่อพ้นระยะเวลายับยั้งแล้วสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธินำร่างกฎหมายนั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ และหากสภาผู้แทนราษฎรมีมติยืนยันด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีผลให้ถือว่าร่างกฎหมายฉบับนั้นได้รับความเห็นชอบจาก "รัฐสภา" แล้ว

(3) ในกรณีที่วุฒิสภาเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม หากสภาผู้แทนราษฎรเห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา มีผลเป็นการให้ความเห็นชอบของรัฐสภา แต่ถ้าหากว่าสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยกับวุฒิสภา เช่นนี้ให้จัดตั้ง "คณะกรรมาธิการร่วมกัน" (Joint Committee) เพื่อพิจารณาร่างกฎหมายแล้ว จัดทำรายงานพร้อมความเห็นเสนอต่อสภาทั้งสองเพื่อพิจารณาอีกครั้ง ซึ่งถ้าหากวุฒิสภายังไม่เห็นด้วยและกรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติทั่วไปก็ให้ยับยั้งไว้ภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ถ้าหากเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวด้วยการเงินหรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ วุฒิสภาไม่มีสิทธิยับยั้ง สภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิลงมติยืนยัน ซึ่งมีผลให้ถือว่าร่างกฎหมายฉบับนั้นได้รับความเห็นชอบจาก "รัฐสภา" แล้ว

2) ริเริ่มเสนอกฎหมายหรือเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

องค์กรที่มีอำนาจในการริเริ่มเสนอกฎหมาย ได้แก่ คณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาไม่มีอำนาจในการริเริ่มเสนอกฎหมาย เช่น รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 มาตรา 125 วรรค 1 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 มาตรา 137 วรรค 1 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 มาตรา 143 วรรค 1 บัญญัติไว้โดยมีเนื้อความเช่นเดียวกันว่า "ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร" มีรัฐธรรมนูญเพียง 2 ฉบับเท่านั้น คือ ฉบับ พ.ศ. 2490 และ 2511 ที่ให้วุฒิสภามีอำนาจเสนอร่างกฎหมายได้ทั้งร่างกฎหมายทั่วไปและร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน แต่หากเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินต้องให้นายกรัฐมนตรีรับรองก่อน สมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 มิได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเลย ทั้งๆ ที่มีอำนาจเสนอได้

การเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญของประเทศไทยฉบับที่ผ่านๆ มานั้น มิได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิในการเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ โดยลำพังแต่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาเข้าชื่อร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทน เสนอบัญญัติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา มีสิทธิเสนอบัญญัติข้อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ โดยเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม[28] นอกจากสมาชิกวุฒิสภาไม่มีสิทธิเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้เองแล้ว รัฐธรรมนูญบางฉบับมิได้ให้สิทธิวุฒิสภามีส่วนร่วมในการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเลย ให้เป็นสิทธิของคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น[29]

ในอดีตที่ผ่านมานั้น วุฒิสภาไม่มีบทบาทในการเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมากนัก ดังจะเห็นได้จากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ทั้งหมด 6 ครั้งนั้น มาจากการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมโดยพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ กับคณะจำนวน 4 ฉบับ และนายณรงค์ วงศ์วรรณ กับคณะ อีกจำนวน 4 ฉบับ ซึ่งรัฐสภาพิจารณาและเห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้ง 8 ฉบับ พิจารณารวมเป็น 4 ประเด็น และมีมติให้ความเห็นชอบให้ออกใช้บังคับเป็นรัฐธรรมนูญ จำนวน 4 ฉบับ และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 5 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ร่วมกันเข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จำนวน 9 ฉบับ ซึ่งรัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบในขั้นรับหลักการในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม 1 ฉบับ ซึ่งรวมการแก้ไขทุกประเด็น และตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เมื่อคณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้วได้รายงานการพิจารณา พร้อมทั้งร่างรัฐธรรมนูญต่อที่ประชุม และที่ประชุมรัฐสภาพิจารณาในวาระที่ 2 และมีมติให้ความเห็นชอบให้ใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 ส่วนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 6 ซึ่งเป็นครั้งที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งเพราะเป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิรูปการเมืองนั้น คณะรัฐมนตรีภายใต้การนำของนายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาก่อนเข้าบริหารราชการแผ่นดินความว่า "จะสนับสนุนให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบันมาตรา 211 ทั้งนี้โดยคำนึงถึงข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย" และต่อมาได้มีมติให้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่....) พุทธศักราช ..... ต่อรัฐสภา

---

[28] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534, มาตรา 211.

[29] แหล่งเดิม. มาตรา 194.

ซึ่งรัฐสภามีมติให้ความเห็นชอบให้ใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539

แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าวุฒิสภาจะไม่ได้ริเริ่มเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็ตาม วุฒิสภาก็มีส่วนร่วมในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ใช้บังคับเป็นรัฐธรรมนูญได้ โดยที่สมาชิกวุฒิสภาทุกคนมีสิทธิเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกประการ กล่าวคือ มีสิทธิในการอภิปรายแสดงความคิดความเห็น และมีสิทธิลงคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบหรือไม่ได้ความเห็นชอบ ทั้งนี้เนื่องจากกำหนดให้การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้พิจารณาในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ดังเช่นสมาชิกวุฒิสภาชุดที่ 6 ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ได้ร่วมพิจารณาและลงมติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมจำนวนทั้งสิ้น 8 ฉบับ ดังต่อไปนี้

(1) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช..... (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 86 และมาตรา 157 เสนอโดยพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ กับคณะ)

(2) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่...) พุทธศักราช.... (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 127 เสนอโดยพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ กับคณะ)

(3) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่....) พุทธศักราช..... (ยกเลิกมาตรา 151 และมาตรา 219 เสนอโดยพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ กับคณะ)

(4) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่....) พุทธศักราช .... (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 159 เสนอโดยพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ กับคณะ)

(5) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช.... (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 86 มาตรา 157 และมาตรา 200 เสนอโดยนายรณรงค์ วงศ์วรรณ กับคณะ)

(6) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่.....) พุทธศักราช..... (ยกเลิกความในวรรคสี่ของมาตรา 127 เสนอโดยนายณรงค์ วงศ์วรรณ กับคณะ)

(7) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่...) พุทธศักราช.... (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 221 และยกเลิกมาตรา 151 เสนอโดยนายรณรงค์ วงศ์วรรณ กับคณะ)

(8) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่....) พุทธศักราช... (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 159 เสนอโดยนายณรงค์ วงศ์วรรณ กับคณะ)

ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้นเป็นเรื่องด่วน โดยที่ให้รวมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกัน แบ่งการพิจารณาเป็น 4 ประเด็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง แล้วลงมติรับหลักการในวาระที่ 1 และอนุมัติให้พิจารณาโดยคณะกรรมาธิการเต็มสภาในวาระที่ 2 เริ่มต้นจากชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงลำดับมาตราจนจบร่าง และรอไว้ 15 วัน ก่อนที่จะลงมติในวาระที่ 3 ซึ่งเมื่อพิจารณาและลงมติในวาระที่ 3 ปรากฏว่าที่ประชุมรัฐสภามีมติเห็นชอบให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญ จำนวน 4 ฉบับ ดังนี้

(1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2535 (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 86 มาตรา 157 และมาตรา 200)[30]

(2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2535 (ยกเลิกความในวรรคสี่ของมาตรา 127)[31]

(3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2535 (ยกเลิกมาตรา 151 มาตรา 129 และมาตรา 221)[32]

(4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2535 (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 159)[33]

ต่อมาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา อีกจำนวน 9 ฉบับ ดังต่อไปนี้

(1) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่....) พุทธศักราช ..... (แก้ไขเพิ่มเติม หมวด 3 ถึงหมวด 11 ตั้งแต่มาตรา 24 ถึงมาตรา 211)

(2) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่....) พุทธศักราช ..... (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 94)

(3) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่....) พุทธศักราช ..... (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 99 และ มาตรา 100)

(4) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่...) พุทธศักราช....(แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 103 (2))

---

[30] **ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา.** เล่ม 109, ตอนที่ 72. (2535, 30 มิถุนายน).

[31] แหล่งเดิม.

[32] แหล่งเดิม.

[33] ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 109 ตอนที่ 72 วันที่ 12 กันยายน พ.ศ. 2535.

(5) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่....) พุทธศักราช ..... (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 106 วรรค 1)

(6) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่...) พุทธศักราช.... (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 116 วรรค 1)

(7) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่....) พุทธศักราช.... (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 123 และมาตรา 149)

(8) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่....) พุทธศักราช .... (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 153 และมาตรา 154)

(9) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่....) พุทธศักราช ... (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 194 ทวิ)

ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่....) พุทธศักราช ..... (แก้ไขเพิ่มเติม หมวด 3 ถึงหมวด 11 ตั้งแต่มาตรา 24 ถึงมาตรา 211) เป็นเรื่องด่วน ซึ่งภายหลังจากพลตำรวจเอกประมาณ อดิเรกสาร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร กล่าวแถลงหลักการและเหตุผลแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาอภิปรายแสดงเหตุผลทั้งสนับสนุนและคัดค้านกันอย่างกว้างขวาง แล้วลงมติรับหลักการในวาระที่ 1 และมีมติตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณา มีจำนวน 45 คน ซึ่งในจำนวนดังกล่าวเป็นสมาชิกวุฒิสภา 19 คน เมื่อคณะกรรมาธิการวิสามัญชุดนี้ พิจารณาศึกษาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแล้วเสร็จ ได้เสนอรายงานต่อรัฐสภา และที่ประชุมรัฐสภาได้พิจารณาเริ่มต้นจากชื่อร่าง คำปรารภแล้วพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ถ้อยคำและเนื้อความจนจบร่าง แล้วรอไว้ 15 วัน ก่อนที่จะลงมติในวาระที่ 3 ซึ่งเมื่อพิจารณาและลงมติในวาระที่ 3 ปรากฏว่าที่ประชุมรัฐสภามีมติเห็นชอบให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538[34]

ส่วนร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมอีก 8 ฉบับนั้น ปรากฏว่าที่ประชุมรัฐสภามีมติไม่รับหลักการในวาระที่ 1 ทั้ง 8 ฉบับ

ภายหลังจากพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จำนวน 17 ฉบับ และมีมติให้ความเห็นชอบให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญได้ 5 ฉบับดังกล่าวข้างต้นแล้ว ต่อมาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาอีกจำนวน 2 ฉบับ ได้แก่

---

[34] **ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา.** เล่ม 112, ตอนที่ 7 ก. (2538, 10 กุมภาพันธ์).

(1) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่.....) พุทธศักราช ..... (ปรับปรุงการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา และให้มีคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา)

(2) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่.....) พุทธศักราช ..... (ปรับปรุงองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ)

เมื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้ง 2 ฉบับแล้ว ที่ประชุมรัฐสภามีมติไม่รับหลักการในวาระที่ 1 ทั้ง 2 ฉบับ

สรุป วุฒิสภาชุดที่ 6 ได้ร่วมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสิ้น จำนวน 19 ฉบับ ซึ่งภายหลังจากพิจารณาและอภิปรายอย่างกว้างขวางแล้วที่ประชุมรัฐสภามีมติให้ความเห็นชอบให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญได้ 5 ฉบับ และมีมติไม่รับหลักการในวาระที่ 1 จำนวน 10 ฉบับ

3) เสนอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด กฎหมายอื่นใดจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้ ดังนั้นเพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องมีองค์กรชี้ขาดว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งโดยหลักสากลแล้วมีองค์กรที่ทำหน้าที่นี้ 3 องค์กร คือ

(1) องค์กรทางการเมือง เป็นองค์กรที่มีสมาชิกมาจากวิถีทางทางการเมือง เช่น มาจากการแต่งตั้งของนักการเมือง หรือเป็นโดยตำแหน่งจากการเป็นนักการเมือง องค์กรประเภทนี้อาจมีชื่อเรียกว่า คณะกรรมการรัฐธรรมนูญหรือตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งใช้อยู่ในหลายประเทศ เช่น ฝรั่งเศส เวียดนาม เกาหลี เป็นต้น ประเทศไทยในอดีตตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2539 ก็ใช้ระบบนี้ โดยเรียกองค์กรดังกล่าวว่า "ตุลาการรัฐธรรมนูญ"

(2) ศาลยุติธรรม กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นองค์กรตุลาการ (Judicial) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่หลักในการบังคับใช้กฎหมายกับข้อพิพาทหรือข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นอยู่แล้ว เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา โบลิเวีย คิวบา เม็กซิโก ไนจีเรีย คูเวต ญี่ปุ่น เป็นต้น ในอดีตประเทศไทยก็เคยใช้ระบบนี้

(3) ศาลพิเศษหรือศาลรัฐธรรมนูญ เป็นการจัดตั้งองค์กรขึ้นใหม่เพื่อทำหน้าที่นี้โดยเฉพาะ โดยกำหนดให้สมาชิกเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น ประเทศเยอรมนี ออสเตรีย อิตาลี ตุรกี สเปน สวีเดน สวิตเซอร์แลนด์ เป็นต้น ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยใช้ระบบนี้

ในการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อปี พ.ศ. 2475 คณะราษฎร์ผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองได้ประกาศให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศ กฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับใดๆ จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้ เพื่อเป็นหลักประกันในความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (Suprématie de la constitution) ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นจะต้องมีการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Controle de la constitutionnalité) โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 2 บัญญัติเรื่องการควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญไว้กว้างๆ โดยที่มิได้บัญญัติถึงองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดว่ากฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไว้ดังนี้

"มาตรา 61 บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดๆ มีข้อความขัดแย้งหรือขัดแก่รัฐธรรมนูญนี้ ท่านว่าบทบัญญัตินั้นๆ เป็นโมฆะ"

ต่อมาได้มีคำพิพากษาศาลฎีกาตัดสินว่าพระราชบัญญัติอาชญากรสงคราม พ.ศ. 2488 เฉพาะบทที่บัญญัติลงโทษการกระทำก่อนวันใช้กฎหมายนี้ขัดต่อรัฐธรรมนูญและเป็นโมฆะ และจากการที่ศาลฎีกามีคำพิพากษาดังกล่าว มีผลทำให้สมาชิกรัฐสภาออกมาโต้แย้งการใช้อำนาจของศาลฎีกา โดยการที่สมาชิกท่านหนึ่ง คือ นายกิจจา วัฒนสินธ์ เสนอญัตติให้สภาตีความรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 มาตรา 61 และ 62 ซึ่งบัญญัติมีข้อความดังนี้

"เนื่องด้วยศาลฎีกาได้พิจารณาพิพากษาคดีอาชญากรสงคราม เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2489 ซึ่งก่อให้เกิดความสนเท่ห์แก่ประชาชนทั่วไปว่า ศาลได้ก้าวล่วงล้ำเข้ามาในวงเขตอำนาจนิติบัญญัติซึ่งเป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร คำพิพากษาฉบับนี้เป็นฉบับแรกที่มีปัญหาพาดพิงมาถึงอำนาจสภา จึงใคร่ขอประทานอนุญาตให้นำเข้าสู่ที่ประชุมสภาเพื่อพิจารณาตีความแห่งรัฐธรรมนูญ เพื่อถือเป็นบรรทัดฐาน และตัดปัญหายุ่งยากที่จะมีขึ้นในโอกาสต่อไป คือ

(1) มาตรา 61 บัญญัติว่า "บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีข้อความแย้งหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญ ท่านว่าบทบัญญัตินั้นๆ เป็นโมฆะ" ปัญหามีว่าศาลจะมีอำนาจวินิจฉัยความสมบูรณ์ของกฎหมายได้เพียงไร หรือไม่

(2) มาตรา 62 ที่บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งสิทธิเด็ดขาดในการตีความแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จะเป็นการตัดอำนาจศาลไม่ให้ตีความด้วยหรือไม่

สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาญัตติดังกล่าวข้างต้น และลงความเห็นในแนวทางที่ศาลไม่มีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญ จึงอาจกล่าวได้ว่านายกิจจา วัฒนสินธ์ เป็นผู้ริเริ่มให้มีการกำหนดวิธีการควบคุมไม่ให้กฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยองค์กรการเมือง[35] กล่าวคือ กำหนดให้มีองค์กรใช้อำนาจนี้โดยชัดแจ้ง และกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการในการใช้อำนาจนี้ด้วย ดังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 กำหนดให้มี "ตุลาการรัฐธรรมนูญ" ประกอบด้วยบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งรัฐสภาแต่งตั้งขึ้นเป็นประธานตุลาการคนหนึ่งและตุลาการอื่นอีก 14 คน มีอำนาจหน้าที่ควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามที่ศาลยุติธรรมส่งเรื่องมาให้[36]

รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2489 กำหนดให้องค์กรการเมืองเป็นองค์กรควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และกำหนดให้ควบคุมเฉพาะกฎหมายที่มีผลใช้บังคับแล้วเท่านั้น (a posteriori control)[37] ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มา ก็คงรูปแบบนี้ไว้ ดังต่อไปนี้

รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2492 กำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามที่ศาลยุติธรรมส่งเรื่องมาให้[38] และวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกวุฒิสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่[39]

รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2495 กำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่เฉพาะควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามที่ศาลยุติธรรมส่งเรื่องมาให้เท่านั้น[40]

---

[35] พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย. (2534). "ปัญหาการควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญในประเทศไทย." **รัฐธรรมนูญและการปกครอง: รวมบทความของพงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย.** หน้า 59 – 60.

[36] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489, มาตรา 88 และมาตรา 89.

[37] อมร จันทรสมบูรณ์ ข (2537). "ศาลรัฐธรรมนูญ (หรือตุลาการรัฐธรรมนูญ)." **ครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์จิตติ ติงศภัทิย์.** หน้า 179.

[38] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, มาตรา 179.

[39] แหล่งเดิม. มาตรา 81.

[40] แหล่งเดิม. มาตรา 114.

รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2511 กำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามที่ศาลยุติธรรมส่งเรื่องมาให้[41] และวินิจฉัยว่าสมาชิกของสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่[42]

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2489 ฉบับ พ.ศ. 2492 ฉบับ พ.ศ. 2495 และฉบับ พ.ศ. 2511 กำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยที่กำหนดให้ศาลยุติธรรมเป็นองค์กรที่เสนอเรื่องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด ซึ่งในระหว่างปี พ.ศ. 2489 – พ.ศ. 2516 ศาลยุติธรรมได้เสนอเรื่องต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติและประกาศคณะปฏิวัติ รวมจำนวน 5 เรื่อง[43]

ต่อมามีการเพิ่มอำนาจให้แก่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ โดยที่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกกำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจทั้งควบคุมกฎหมายและร่างกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามที่ศาลยุติธรรมส่งเรื่องมาให้[44] และกำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมร่างกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ[45] โดยที่สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรวมกันหรือแยกกันจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภาหรือนายกรัฐมนตรีส่งร่างกฎหมายซึ่งเห็นว่า มีข้อความขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญไปให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดได้ ซึ่งนับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดให้สมาชิกรัฐสภามีสิทธิในการเสนอต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย

---

[41] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511, มาตรา 175.

[42] แหล่งเดิม. มาตรา 77.

[43] อมร จันทรสมบูรณ์ ข เล่มเดิม. หน้า 176.

[44] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517, มาตรา 225.

[45] แหล่งเดิม. มาตรา 224.

รัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มา คือ รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2521 และรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2534 ก็ยึดหลักการเดียวกับรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2517 กล่าวคือ ให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมทั้งกฎหมายและร่างกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ[46]

ในระหว่างที่รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2517 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 มีผลใช้บังคับนั้นไม่มีการเสนอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า กฎหมายหรือร่างกฎหมายฉบับใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มีเพียงเสนอให้วินิจฉัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกรัฐสภาเท่านั้น[47] แต่ในระหว่างที่รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2534 มีผลใช้บังคับมีการเสนอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ 1/2535 ลงวันที่ 22 กรกฎาคม 2535 เสนอโดยพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ และคณะ รวม 154 คน ซึ่งคำวินิจฉัยทั้งสองเป็นการเสนอว่าพระราชกำหนดนิรโทษกรรมฯ พ.ศ. 2535 ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้มีคำวินิจฉัยที่ 3/2535 ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน 2535 โดยคณะรัฐมนตรีส่งเรื่องให้ตีความบทบัญญัติมาตรา 172 วรรค 3 แห่งรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับผลของพระราชกำหนดนิรโทษกรรมฯ พ.ศ. 2535 ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ[48]

จะเห็นได้ว่า นับตั้งแต่มีการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจในการเสนอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายตั้งแต่ พ.ศ. 2517 จนกระทั่งถึงปี 2537 สมาชิกวุฒิสภามิได้ใช้อำนาจนี้เสนอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายเลยแม้แต่ครั้งเดียว

3.1.2.2 ด้านควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ด้านการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน 4 ประการ ได้แก่ 1) ตั้งกระทู้ถาม 2) อภิปรายทั่วไป 3) แต่งตั้งคณะกรรมาธิการ และ 4) ควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

---

[46] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521, มาตรา 191. และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534, มาตรา 205 และมาตรา 206.

[47] อมร จันทรสมบูรณ์ ข เล่มเดิม. หน้า 182.

[48] แหล่งเดิม. หน้า 182.

1) ตั้งกระทู้ถาม

ตามระบอบการปกครองประชาธิปไตยในระบบรัฐสภานั้น มีหลักการสำคัญอยู่ที่การกำหนดให้มีกลไกการควบคุมตรวจสอบ และถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร โดยกำหนดให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจยุบสภา และให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร โดยการตั้งกระทู้ถามและอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ซึ่งนานาอารยประเทศซึ่งปกครองในระบอบนี้ ต่างก็กำหนดให้มีกลไกดังกล่าวด้วยกันทั้งสิ้น

การตั้งกระทู้คำถาม (Questions หรือ Interpolations) เป็นมาตรการขั้นต้น ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติใช้ในการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร โดยการซักถามถึงปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นเนื่องจากการบริหารราชการแผ่นดิน หรือเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องหรืออยู่ในความสนใจของประชาชน เพื่อให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องตอบกระทู้ถามนั้นๆ ซึ่งการตั้งกระทู้ถามนี้เป็นสิทธิเฉพาะตัวของสมาชิกแต่ละคน แต่ในกระทู้บางประเภท สมาชิกรายอื่นอาจร่วมในการซักถามกระทู้ด้วยได้ และหากนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีไม่สามารถตอบกระทู้ถามได้หรือตอบได้ไม่ชัดเจน ก็ไม่มีบทลงโทษ (sanction) กำหนดไว้อย่างชัดแจ้งแต่อย่างใด แต่อาจจะนำไปสู่การควบคุมตรวจสอบด้วยมาตรการอื่น เช่น การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ รวมไปถึงมีผลเสียต่อความนิยมของประชาชนจนอาจไม่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาอีกก็ได้

รัฐธรรมนูญของประเทศไทยทุกฉบับซึ่งกำหนดให้มีวุฒิสภา (หมายความรวมถึงพฤฒสภาด้วย) ได้กำหนดให้วุฒิสภามีสิทธิหรืออำนาจในการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีได้ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 136 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 149 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 มาตรา 155 บัญญัติไว้โดยสรุปสาระสำคัญได้ว่า ให้สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีมีสิทธิจะไม่ตอบก็ได้ ซึ่งการที่กำหนดไว้ในลักษณะเช่นนี้เอง เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินโดยกลไกการตั้งกระทู้ถามไม่ประสบผลสำเร็จหรือไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และไม่สามารถควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารได้ในความเป็นจริง

2) อภิปรายทั่วไป

ตามหลักการปกครองในระบอบรัฐสภานั้น มีหลักการสำคัญว่าฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลต้องมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรสนับสนุน ซึ่งทำให้เกิดหลักเรื่องความผิดชอบของฝ่ายบริหารต่อฝ่ายนิติบัญญัติขึ้น กล่าวคือ การบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลนั้น จะต้องได้รับความเห็นชอบหรือความไว้วางใจจากฝ่ายนิติบัญญัติ โดยที่รูปแบบของการให้ความเห็นชอบหรือการให้ความไว้วางใจ มี 3 รูปแบบ ดังต่อไปนี้

(1) อภิปรายทั่วไปในการแถลงนโยบายของรัฐบาลก่อนเข้าบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นไปตามหลักความรับผิดชอบของรัฐบาลต่อสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ ต้องรับผิดชอบในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่กรณี โดยการแถลงนโยบายทั่วไปก่อนเข้าบริหารราชการแผ่นดินว่า รัฐบาลมีนโยบายอย่างไรบ้าง และจะดำเนินนโยบายต่างๆ อย่างไร และภายหลังจากที่รัฐบาลแถลงนโยบายแล้ว ก็จะมีการซักถามและอภิปรายเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลว่า มีผลดีผลเสียหรือมีความเหมาะสม ถูกต้องชอบธรรมหรือไม่อย่างไร ซึ่งในการแถลงนโยบายของรัฐบาลนี้อาจเป็นการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาหรือแถลงนโยบายเฉพาะต่อสภาผู้แทนราษฎร และอาจมีการลงมติไว้วางใจหรือไม่มีการลงมติไว้วางใจก็ได้

(2) อภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ ซึ่งอาจจะเป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีขอให้มีการอภิปรายทั่วไป เพื่อขอรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากรัฐสภา หรือสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภาขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นก็ได้ แต่อย่างไรก็ตามคณะรัฐมนตรีมีสิทธิขอให้ระงับการเปิดอภิปรายทั่วไปได้ หากเห็นว่าเป็นเรื่องที่ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน

(3) อภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ เป็นเครื่องมือหรือมาตรการควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลตามหลักความรับผิดชอบของรัฐบาลต่อสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ ในเบื้องต้นนั้นรัฐบาลได้แถลงนโยบายก่อนเข้าบริหารราชการแผ่นดิน และเมื่อได้เข้ามาบริหารราชการแผ่นดินแล้ว หากไม่สามารถดำเนินการได้ตามนโยบายที่ได้แถลงไว้หรือดำเนินการไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ รัฐสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่กรณี ก็มีสิทธิที่จะไม่ไว้วางใจให้รัฐบาลบริหารประเทศอีกต่อไป

ในขณะเดียวกันตามหลักการปกครองในระบอบรัฐสภานั้นก็ได้ให้อำนาจแก่รัฐบาลในการประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ ซึ่งโดยหลักการแล้วก็เพื่อให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎรนั่นเอง แต่ในทางความเป็นจริงแล้ว ส่วนใหญ่การประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้มีสาเหตุเกิดจากความขัดแย้งกับสภาผู้แทนราษฎร แต่เป็นเพราะเกิดความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลหรือสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลเองเสียมากกว่า และการที่กำหนดให้รัฐบาลมีอำนาจในการประกาศยุบสภานี้ประกอบกับหลักการในระบบรัฐสภาที่รัฐบาลต้องได้รับเสียงสนับสนุนข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร และมีข้อจำกัดอีกหลายประการ เช่น การกำหนดจำนวนสมาชิกที่เข้าชื่อ และจำนวนคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจไว้จำนวนมาก การเปิดอภิปรายต้องกระทำในระหว่างอยู่ในสมัยประชุมและหากมีการเปิดอภิปรายแล้วปรากฏว่าที่ประชุมมีมติไว้วางใจ สมาชิกที่เข้าชื่อนั้นหมดสิทธิเข้าชื่อเสนอขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจอีกตลอดสมัยประชุมนั้น ในขณะที่การใช้อำนาจประกาศยุบสภาของรัฐบาลนั้น ไม่มีข้อจำกัดว่าทำได้

เฉพาะในระหว่างสมัยประชุม และไม่มีการกำหนดในการประกาศยุบสภาไว้อย่างชัดแจ้ง สิ่งเหล่านี้ทำให้การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจไม่สามารถมีผลบังคับใช้ได้จริงในทางปฏิบัติ สมดังเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจตามหลักการในระบบรัฐสภา

แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะไม่สามารถทำให้รัฐบาลต้องพ้นจากตำแหน่งด้วยการลงมติไม่ไว้วางใจได้ก็ตาม การอภิปรายนั้นอาจก่อให้เกิดผลเสียหายต่อรัฐบาลโดยทางอ้อม หากรัฐบาลไม่สามารถอธิบาย ชี้แจงหรือแสดงเหตุผลอันเป็นที่ยอมรับได้ ประชาชนก็จะเสื่อมความนิยม และไม่เลือกสมาชิกสภาผู้แทน ซึ่งเป็นสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลอีกในการเลือกตั้งครั้งต่อไป

โดยทั่วไปในนานาประเทศ ซึ่งปกครองในระบอบรัฐสภา และประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมานั้น กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการอภิปรายทั่วไปในทุกประเภทดังกล่าวมาแล้วข้างต้นมากกว่าวุฒิสภา คือ ส่วนใหญ่ให้สภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่มีสิทธิในการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ มีเพียงรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 เพียงฉบับเดียวเท่านั้น ที่ให้อำนาจวุฒิสภาในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้ และให้วุฒิสภามีอำนาจในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติได้ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534[49] และในส่วนของการอภิปรายทั่วไปในการแถลงนโยบายของรัฐบาลนั้น รัฐธรรมนูญบางฉบับ เช่น รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 มาตรา 151 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายก่อนเข้าบริหารราชการแผ่นดินต่อรัฐสภา ดังนั้นวุฒิสภามีสิทธิรับฟังการแถลงนโยบายและสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิอภิปรายซักถามฝ่ายบริหารได้ แต่ไม่มีการลงมติไม่ไว้วางใจ

วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ มีอำนาจในการอภิปรายทั่วไป ดังมีรายละเอียดตามตาราง 2 การอภิปรายทั่วไปของวุฒิสภา

---

[49] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2535, มาตรา 3 กำหนดให้ยกเลิกอำนาจในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติของวุฒิสภา.

ตารางที่ 3.2 การอภิปรายทั่วไปของสมาชิกวุฒิสภา[50]

สาระสำคัญ	รธน. ปี 2489	รธน. ปี 2490	รธน. ปี 2492	รธน. ปี 2511	รธน. ปี 2517	รธน. ปี 2521	รธน. ปี 2534	รธน. ปี 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่5) พ.ศ. 2538
มีสิทธิลงคะแนนไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีที่แถลงนโยบายเข้าบริหารราชการแผ่นดิน	/	/	-	-	-	-	-	-
มีสิทธิเข้าร่วมประชุมและลงมติในการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี	-	-	-	/	-	/*	/*	-
มีสิทธิร่วมลงชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง	-	-	/	/	-	-	/**	-
มีสิทธิร่วมลงชื่อขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี	-	-	-	/	-	-	-	-

หมายเหตุ * บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2521 และรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2534 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภา มีสิทธิเข้าร่วมประชุมและลงมติในการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี เป็นระยะเวลาสี่ปีนับแต่วันแต่งตั้ง

** ถูกยกเลิกโดยรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535

---

[50] สำนักงานเลขาธิการ. เล่มเดิม. หน้า 60.

3) แต่งตั้งคณะกรรมาธิการ

ในการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร นอกจากการตั้งกระทู้ถามและการอภิปรายทั่วไปดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น วุฒิสภายังสามารถควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินได้อีกทางหนึ่ง โดยการตั้งคณะกรรมาธิการ ซึ่งโดยทั่วไปแล้ววุฒิสภามีอำนาจตั้งคณะกรรมาธิการ 2 ประเภท เรียกว่า "คณะกรรมาธิการสามัญ" และ "คณะกรรมาธิการวิสามัญ" ให้ทำหน้าที่ตามวุฒิสภามอบหมาย ทั้งนี้เนื่องจากวุฒิสภามีภารกิจมากมายและวุฒิสภาสามารถดำเนินงานภายในขอบอำนาจได้ในช่วงที่อยู่ในสมัยประชุมเท่านั้น การแต่งตั้งคณะกรรมาธิการขึ้นมาทำหน้าที่เรื่องใดเรื่องหนึ่งจึงมีความจำเป็นและสำคัญมาก เพื่อช่วยแบ่งเบาภารกิจของวุฒิสภาและช่วยให้การปฏิบัติงานของวุฒิสภามีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพราะมีคณะกรรมาธิการเข้ามาช่วยพิจารณากลั่นกรองก่อนการพิจารณาของวุฒิสภา

คณะกรรมาธิการสามัญและคณะกรรมาธิการวิสามัญมีหน้าที่ปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมายจากวุฒิสภา ซึ่งมีอยู่ 2 ประเภทหลักๆ คือ พิจารณากลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติและพิจารณาสอบสวนเรื่องใดๆ แล้วรายงานต่อวุฒิสภาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาของวุฒิสภาต่อไป รายงานของคณะกรรมาธิการนี้ให้มีการเสนอความเห็นไปด้วย โดยที่วุฒิสภาจะเชื่อตามรายงานความเห็นของคณะกรรมาธิการหรือไม่ก็ได้ และเพื่อให้คณะกรรมาธิการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพสมดังเจตนารมณ์ของการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการ รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้คณะกรรมาธิการมีอำนาจเรียกบุคคลใดๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น หรือเรียกเอกสารจากบุคคลใดๆ เพื่อใช้ประกอบในการพิจารณาหรือสอบสวนเรื่องใดๆ ก็ได้

4) การควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล

การควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล เป็นอีกหนึ่งมาตรการในการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ซึ่งกระทำได้โดยพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมไปถึงร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวด้วยการเงินต่างๆ ด้วย ทั้งนี้เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่างบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติและให้รัฐสภาเป็นองค์กรที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ และด้วยเหตุที่ฝ่ายบริหารจำเป็นต้องใช้งบประมาณในการบริหารราชการแผ่นดิน หรือดำเนินการตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ก่อนเข้าบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้นฝ่ายบริหารต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเสนอให้รัฐสภาอนุมัติ ฉะนั้นรัฐสภาจึงเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการอนุมัติการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหาร โดยการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ และร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินต่าง ๆ

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าการจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวด้วยการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่เป็นกรณีจำเป็นรีบด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ การที่กำหนดไว้เช่นนี้ก็เพื่อควบคุมการใช้เงินของฝ่ายบริหารภายหลังได้รับอนุมัติจากรัฐสภาแล้วให้เป็นไปตามกฎหมายที่ระบุไว้ข้างต้น เพื่อมิให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้จ่ายเงินงบประมาณได้ตามอำเภอใจ เมื่ออนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณหรือร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวด้วยการเงินแล้ว รัฐสภาก็ต้องติดตามสอดส่องว่ารัฐบาลได้ใช้เงินงบประมาณตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายโดยถูกต้องชอบธรรมหรือไม่ ด้วยเหตุนี้จึงสรุปได้ว่ารัฐสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการควบคุมการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหารโดยการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายและร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวด้วยการเงินต่างๆ และติดตามสอดส่องการใช้จ่ายเงินงบประมาณของฝ่ายบริหารให้ถูกต้องชอบธรรมตามกฎหมาย

ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายและร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวด้วยการเงินต่างๆ ซึ่งในส่วนของวุฒิสภานั้นมีอำนาจพิจารณากลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติต่างๆ ที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว และร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายและร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวด้วยการเงินก็เช่นเดียวกัน เมื่อได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้วต้องส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป แต่อย่างไรก็ตามการพิจารณากลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวด้วยการเงินต่างๆ ของวุฒสภานั้น มีการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการไว้ประการที่สำคัญ ได้แก่ วุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด มิฉะนั้นให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นแล้ว และวุฒิสภาไม่มีสิทธิแก้ไขเพิ่มเติมใดๆ ทั้งสิ้น สามารถทำได้เพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบเท่านั้น และในกรณีที่ไม่ให้ความเห็นชอบ ความเห็นของวุฒสภาก็มิได้เป็นเด็ดขาด สภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบ และหากสภาผู้แทนราษฎรมีมติยืนยันให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ต่อไป

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ในการควบคุมการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหารนี้ วุฒิสภามีอำนาจในฐานะที่เป็นองค์กรพิจารณากลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวด้วยการเงินต่างๆ โดยต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด และไม่มีสิทธิแก้ไขเพิ่มเติมใดๆ ทั้งสิ้น มีสิทธิเพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบเท่านั้น และความเห็นของวุฒิสภาไม่เป็นเด็ดขาด เพราะหากสภาผู้แทนราษฎรมีมติยืนยันให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น

ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจึงเป็นองค์กรที่มีอำนาจที่แท้จริงในการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวด้วยการเงินต่างๆ ส่วนวุฒิสภาเป็นเพียงองค์กรที่พิจารณากลั่นกรองเท่านั้น ไม่มีอำนาจอย่างแท้จริงในการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวด้วยเงินต่างๆ

3.2 วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้โครงสร้าง ที่มาของวุฒิสภามีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จำนวน 200 คน ซึ่งศาสตราจารย์อมร รักษาสัตย์ ได้เขียนไว้ในหนังสือชื่อ "รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนพร้อมบทวิจารณ์" ในส่วนที่ 3 หัวข้อวุฒิสภา ระบุไว้ว่า "มาตรา 121 กำหนดให้วุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง นับเป็นครั้งแรกของประเทศไทยและกำหนดจำนวนสมาชิกคงที่ 200 คน ซึ่งเป็นแบบที่ประเทศไทยและประเทศต่างๆ ใช้อยู่ แต่วิธีคิดจำนวนสมาชิกวุฒิสภาอยู่ในเกณฑ์ใหม่สำหรับประเทศไทยและค่อนข้างใหม่สำหรับสากล"[51] การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งและผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ 1 คน และกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่หลักในด้านการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และยังคงมีอำนาจหน้าที่พิจารณากลั่นกรองร่างกฎหมายเช่นที่เคยมีมาตั้งแต่อดีต

นอกจากนี้ ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาเป็น "ผู้แทนปวงชนชาวไทย" ดังที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 149 "สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยและต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย"

3.2.1 ที่มาและองค์ประกอบ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน แต่ในอีกแง่หนึ่งพิจารณาได้จากคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภา และพิจารณาจากการเลือกตั้งประกอบกันไป ดังนี้

---

[51] อมร รักษาสัตย์. (2541). **รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนพร้อมบทวิจารณ์.** หน้า 108.

คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภา

รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้[52]

(1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

(2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง

(3) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า

(4) มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา 107 (5)

นอกจากนี้ ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้[53]

(1) เป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง

(2) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วยังไม่เกินหนึ่งปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง

(3) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ในอายุของวุฒิสภาคราวก่อนการสมัครรับเลือกตั้ง

(4) เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา 109 (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (11) (12) (13) หรือ (14)

สมาชิกวุฒิสภามีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง และเมื่อพ้นจากตำแหน่งแล้ว ไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาในสมัยที่ติดต่อกันอีก หากจะสมัครต้องรอไปสมัครสมัยถัดไปอีก กล่าวคือ ต้องเว้นระยะ 1 สมัย จะดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาติดต่อกันไม่ได้[54] โดยที่พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่อายุของวุฒิสภาสิ้นสุดลง[55]

อย่างไรก็ตาม บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 คงเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้จนกว่าสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาจะสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539[56] ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาได้รับการแต่งตั้งเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2539 และรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวกำหนด

---

[52] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 125.

[53] แหล่งเดิม. มาตรา 126.

[54] แหล่งเดิม. มาตรา 130 และมาตรา 126 (3).

[55] แหล่งเดิม. มาตรา 131 วรรค 1.

[56] แหล่งเดิม. มาตรา 315 วรรค 3.

ให้วุฒิสภามีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี นับแต่วันแต่งตั้ง[57] ดังนั้นสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวจึงสิ้นสุดลงในวันที่ 21 มีนาคม 2543 และรัฐธรรมนูญกำหนดให้ดำเนินการจัดการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันครบสี่ปี โดยให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งใหม่เริ่มนับตั้งแต่วันที่สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาชุดเก่าสิ้นสุดลง[58]

3.2.2 อำนาจหน้าที่

วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งอาจจะเรียกว่าเป็น **"สภาตรวจสอบ"** โดยมีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนบุคคลในองค์กรตรวจสอบต่างๆ ที่สำคัญที่สุด มีอำนาจถอดถอนข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำออกจากตำแหน่งด้วย บทบาทดังกล่าวเป็นบทบาทหลักของวุฒิสภา โดยมีบทบาทรองเป็น "สภากลั่นกรอง" ทำหน้าที่พิจารณากลั่นกรองกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว ซึ่งเป็นบทบาทเดิมของวุฒิสภาในระบบเก่านั่นเอง กล่าวโดยสรุปแล้ว วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่แบ่งออกเป็น 5 ด้านหลัก ได้แก่

3.2.2.1 ด้านนิติบัญญัติ

3.2.2.2 ด้านควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน

3.2.2.3 แต่งตั้งบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบหรือองค์กรอิสระต่างๆ

3.2.2.4 การพิจารณาและมีมติถอดถอนข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ และเจ้าหน้าที่ในองค์กรตรวจสอบหรือองค์กรอิสระต่างๆ ออกจากตำแหน่ง และ

3.2.2.5 ด้านอื่นๆ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

3.2.2.1 ด้านนิติบัญญัติ

อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาด้านนิติบัญญัติมี 3 ประการ ได้แก่ 1) กลั่นกรองกฎหมาย 2) ริเริ่มเสนอกฎหมายหรือเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และ 3) เสนอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

---

[57] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539, มาตรา 101.

[58] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 315 วรรค 5 (1).

1) กลั่นกรองกฎหมาย

สมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ในส่วนของอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายนั้น รัฐธรรมนูญยังคงกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรหลัก ซึ่งมีอำนาจที่แท้จริงในการให้ความเห็นชอบร่างกฎหมาย ส่วนวุฒิสภานั้นมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับวุฒิสภาในอดีต คือ กลั่นกรองร่างกฎหมายที่สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบแล้ว หากไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการลงมติยืนยันด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ร่างกฎหมายฉบับนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาได้ ในกรณีที่วุฒิสภาเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม สภาผู้แทนราษฎรต้องเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา จึงถือว่าร่างกฎหมายได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยต้องตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณา ซึ่งถ้าหากสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับร่างกฎหมายที่คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาแล้ว สภาผู้แทนราษฎรก็ยังคงมีอำนาจลงมติยืนยันเพื่อให้ร่างกฎหมายฉบับนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา นอกจากนี้ในกรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย วุฒิสภาไม่มีสิทธิแก้ไขเพิ่มเติมใดๆ ทั้งสิ้น สามารถทำได้เพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบเท่านั้น หากไม่เห็นชอบสภาผู้แทนราษฎรก็สามารถยกร่างกฎหมายพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที และหากมีมติยืนยัน ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว จึงอาจกล่าวได้ว่าตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจเพียงกลั่นกรองร่างกฎหมาย คอยทักท้วงการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้เกิดความรอบคอบ ถูกต้อง ชอบธรรมมากที่สุด ทั้งนี้เพื่อให้ร่างกฎหมายนั้นได้ผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบออกมาบังคับใช้เป็นกฎหมายที่ดีต่อไป ด้วยเหตุนี้จึงมีผู้อาจเรียกวุฒิสภาในฐานะนี้ได้ว่าเป็น "สภาสติ"[59]

กล่าวโดยสรุป รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการพิจารณากลั่นกรองร่างกฎหมายไว้ โดยแบ่งพิจารณาได้เป็น 3 ประเด็น คือ กำหนดเวลาพิจารณา ขั้นตอนการพิจารณา และผลการพิจารณา ดังนี้

---

[59] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ข (2543). **บทบาทและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.** หน้า 17.

(1) กำหนดเวลาพิจารณา

รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภาต้องพิจารณากลั่นกรองร่างกฎหมายให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด หากไม่แล้วเสร็จ ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างกฎหมายฉบับนั้นแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อเพื่อให้มีผลบังคับใช้ได้ต่อไป ซึ่งระยะเวลาที่กำหนดให้วุฒิสภาพิจารณาร่างกฎหมายนี้ แบ่งแยกตามประเภทของกฎหมาย ดังนี้

(1.1) ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั่วไป วุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน

(1.2) ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวด้วยการเงิน วุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน

(1.3) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติจากงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย วุฒิสภาต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายใน 20 วัน

อย่างไรก็ตาม วุฒิสภาสามารถลงมติให้ขยายเวลาพิจารณาออกไปเป็นกรณีพิเศษได้ โดยที่ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภากำหนดให้ประธานคณะกรรมาธิการรายงานให้ประธานวุฒิสภาทราบเพื่อดำเนินการขอให้วุฒิสภาขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษ[60]

(2) ขั้นตอนการพิจารณา

นอกจากกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภาดังกล่าวข้างต้นแล้วนี้ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาได้กำหนดขั้นตอนในการพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภาไว้ โดยให้กระทำเป็น 3 วาระ ดังนี้[61]

(2.1) วาระที่ 1 ขั้นรับหลักการ ให้วุฒิสภาพิจารณาว่าเห็นชอบด้วยกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งวุฒิสภาจะมอบหมายให้คณะกรรมาธิการพิจารณาในขั้นรับหลักการของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก็ได้[62]

---

[60] ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544, ข้อ 124.

[61] แหล่งเดิม. ข้อ 108.

[62] แหล่งเดิม. ข้อ 109.

(2.2) วาระที่ 2 พิจารณาเรียงลำดับมาตรา ซึ่งในการพิจารณาวาระที่ 2 นี้ แบ่งแยกเป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั่วๆ ไป และร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย ดังนี้

ก) ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั่วไป

ให้พิจารณาโดยคณะกรรมาธิการที่วุฒิสภาตั้ง คือ คณะกรรมาธิการสามัญ (Standing Committee) หรือคณะกรรมาธิการวิสามัญ (Special Committee) หรือคณะกรรมาธิการเต็มสภา (Committee of the Whole House) ซึ่งโดยปกติให้พิจารณาโดยคณะกรรมาธิการสามัญหรือคณะกรรมาธิการวิสามัญที่วุฒิสภาตั้ง การพิจารณาโดยคณะกรรมาธิการเต็มสภาจะกระทำได้ต่อเมื่อสมาชิกวุฒิสภาเสนอญัตติโดยมีผู้รับรองไม่น้อยกว่า 10 คน และที่ประชุมวุฒิสภาอนุมัติ[63]

- การพิจารณาโดยคณะกรรมาธิการเต็มสภา ให้ถือว่าสมาชิกทุกคนในที่ประชุมประกอบกันเป็นคณะกรรมาธิการ และประธานของที่ประชุมมีฐานะเป็นประธานคณะกรรมาธิการ และให้ถือว่าเป็นการพิจารณาขั้นคณะกรรมาธิการ และการพิจารณาของวุฒิสภาในวาระที่ 2 เรียงตามลำดับมาตรารวมกันไปด้วย[64] ซึ่งในกรณีนี้วุฒิสภาจะตั้งคณะกรรมาธิการเพื่อพิจารณาปัญหาใดโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก็ได้ หรือจะมอบหมายให้คณะกรรมาธิการสามัญหรือคณะกรรมาธิการวิสามัญที่วุฒิสภาตั้งเป็นผู้พิจารณาก็ได้[65]

- การพิจารณาโดยคณะกรรมาธิการสามัญหรือคณะกรรมาธิการวิสามัญที่วุฒิสภาตั้ง สมาชิกสามารถแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมได้ ซึ่งโดยปกติต้องแปรเป็นรายมาตราและให้เป็นไปตามแบบที่เลขาธิการวุฒิสภากำหนด[66]

---

[63] ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544, ข้อ 112.

[64] แหล่งเดิม. ข้อ 117.

[65] แหล่งเดิม. ข้อ 113.

[66] แหล่งเดิม. ข้อ 114.

หลังจากคณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้วให้เสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยแสดงร่างเดิมและการแก้ไขเพิ่มเติมพร้อมรายงานต่อประธานวุฒิสภา แล้วประธานวุฒิสภาเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป[67]

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมาธิการพิจารณาแล้วเสร็จ ให้วุฒิสภาพิจารณาเริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภแล้วพิจารณาเรียงลำดับมาตรา และให้อภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำ หรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือที่ผู้แปรญัตติสงวนคำแปรญัตติ หรือที่กรรมาธิการสงวนความเห็นไว้[68] หลังจากพิจารณาจนจบร่างแล้ว ให้พิจารณาทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง และในการพิจารณาครั้งนี้สมาชิกอาจขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำได้ แต่จะแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความใดมิได้ นอกจากเนื้อความที่เห็นว่ายังขัดแย้งกันอยู่[69]

ข) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายแล้ว ให้วุฒิสภาตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งมีจำนวนตามที่ที่ประชุมวุฒิสภากำหนด เพื่อพิจารณาศึกษาร่างพระบัญญัติฯ ดังกล่าว[70] และเมื่อวุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติฯ จากสภาผู้แทนราษฎรให้ประธานวุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัติฯ นั้นไปให้คณะกรรมาธิการวิสามัญคณะนี้เป็นการด่วน เพื่อให้คณะกรรมาธิการพิจารณาและรายงานความเห็นต่อประธานวุฒิสภาให้แล้วเสร็จภายใน 10 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว ซึ่งการพิจารณาในขั้นคณะกรรมาธิการนี้ไม่มีการแปรญัตติ เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติฯ พร้อมทั้งรายงานความเห็นของคณะกรรมาธิการฯ ให้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน[71] และให้วุฒิสภาพิจารณาและลงมติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว ซึ่งการพิจารณาครั้งนี้สมาชิกจะขอแก้ไขเพิ่มเติมมิได้[72]

---

[67] ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544, ข้อ 115.

[68] แหล่งเดิม. ข้อ 118.

[69] แหล่งเดิม. ข้อ 119.

[70] แหล่งเดิม. ข้อ 125.

[71] แหล่งเดิม. ข้อ 126.

[72] แหล่งเดิม. ข้อ 127.

(2.3) วาระที่ 3 ให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบ ให้วุฒิสภาพิจารณาลงมติว่าเห็นชอบด้วยหรือไม่ชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร หรือถ้าหากว่าการพิจารณาในวาระที่ 2 มีการแก้ไขเพิ่มเติม ให้ที่ประชุมวุฒิสภาลงมติว่าให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่แก้ไขเพิ่มเติม[73]

เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญครบทั้ง 3 วาระแล้ว ให้ส่งร่างนั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร เพื่อดำเนินการต่อไป

(3) ผลการพิจารณา

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของวุฒิสภามีผลเป็น 3 กรณี คือ

1.3.1 (3.1) เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร[74]

วุฒิสภาพิจารณาร่างกฎหมายทั้ง 3 วาระแล้ว มีมติเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ถือว่าร่างกฎหมายฉบับนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ในนายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายภายใน 20 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างกฎหมายนั้นจากรัฐสภาเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

(3.2) ไม่เห็นชอบด้วยกันสภาผู้แทนราษฎร (ยับยั้ง)[75]

วุฒิสภาพิจารณาแล้วไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งอาจไม่เห็นชอบด้วยกับหลักการในวาระที่ 1 หรือไม่เห็นชอบด้วยในการลงมติในวาระที่ 3 ให้ยับยั้งร่างกฎหมายนั้นไว้ 180 วัน นับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างกฎหมายคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร เมื่อพ้นระยะเวลาดังกล่าว สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจยกร่างกฎหมายฉบับที่ถูกยับยั้งไว้นั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ เว้นแต่เป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวด้วยการเงิน หรือร่างกฎหมายงบประมาณฯ สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที แต่อย่างไรก็ตามทั้งสองกรณีนี้ หากสภาผู้แทนราษฎรมีมติยืนยันด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร ให้ถือว่าร่างกฎหมายนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วดำเนินการเพื่อให้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายได้ต่อไป

---

[73] ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544, ข้อ 121.

[74] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 175 (1).

[75] แหล่งเดิม. มาตรา 175 (2) ประกอบมาตรา 176.

(3.3) เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม[76]

วุฒิสภาพิจารณาร่างกฎหมายทั้ง 3 วาระแล้ว มีมติให้แก้ไขเพิ่มเติม หากสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติม ถือว่าร่างกฎหมายฉบับนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว แต่หากเป็นกรณีอื่น ให้ตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาร่างกฎหมายแล้วรายงานต่อสภาทั้งสองเพื่อพิจารณาต่อไป ซึ่งหากสภาทั้งสองเห็นชอบด้วยกับร่างกฎหมายที่คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาแล้ว ถือว่าร่างกฎหมายฉบับนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา แต่ถ้าหากสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ให้ยับยั้งร่างกฎหมายฉบับนั้นไว้อีก 180 วัน นับแต่วันที่ไม่เห็นชอบด้วย หรือสภาผู้แทนราษฎรอาจยกร่างกฎหมายนั้นขึ้นพิจารณาเพื่อลงมติยืนยันได้ทันทีแล้วแต่กรณี

กล่าวโดยสรุป อำนาจหน้าที่ในการพิจารณากลั่นกรองกฎหมายของวุฒิสภา มีสาระสำคัญดังนี้

1. การพิจารณากฎหมายของวุฒิสภา ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาที่กำหนด มิฉะนั้นให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว กล่าวคือ หากเป็นร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ วุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน หากเป็นร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวด้วยการเงิน ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน และหากเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย ต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายใน 20 วัน[77]

2. กรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภามีเพียงสิทธิ "ยับยั้ง" กฎหมายไว้ได้ 180 วัน ในกรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั่วไป แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวด้วยการเงิน หรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ วุฒิสภาไม่มีสิทธิยับยั้ง แต่อย่างไรก็ตามในการพิจารณากฎหมายนั้นความเห็นของวุฒิสภาไม่ถือเป็นเด็ดขาด องค์กรที่มีอำนาจที่แท้จริงในการให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติกฎหมาย คือ สภาผู้แทนราษฎร โดยการลงมติยืนยันด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร[78]

---

[76] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 175 (3) ประกอบมาตรา 176.

[77] แหล่งเดิม. มาตรา 175 วรรค 1 และมาตรา 180.

[78] แหล่งเดิม. มาตรา 176 และมาตรา 180 วรรค 4.

2) ริเริ่มเสนอกฎหมายหรือเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มิได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจริเริ่มเสนอกฎหมาย โดยที่กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือคณะรัฐมนตรี หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน เป็นผู้มีสิทธิริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้วแต่กรณี[79]

ส่วนการเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา เป็นผู้มีสิทธิในการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ[80] ซึ่งจะเห็นได้ว่าสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้โดยต้องเข้าชื่อร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นการกำหนดให้ใช้สิทธิร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาจะใช้สิทธิโดยลำพังมิได้[81]

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะมิได้กำหนดให้วุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้โดยลำพังก็ตาม ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้พิจารณาในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา[82] โดยที่กำหนดให้พิจารณาเป็น 3 วาระ[83] ซึ่งการที่กำหนดให้พิจารณาในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภานี้ ทำให้สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเท่าเทียมกันในการอภิปรายและการลงมติสมาชิกทุกคนมีคะแนนเสียง 1 คะแนนเท่ากันทุกคน จึงอาจกล่าวได้ว่า แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิไม่เท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเท่าเทียมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

---

[79] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 169 วรรค 2 และมาตรา 170.

[80] แหล่งเดิม. มาตรา 313 (1).

[81] แหล่งเดิม. มาตรา 313 (1).

[82] แหล่งเดิม. มาตรา 193 (16).

[83] แหล่งเดิม. มาตรา 313 (3) (4) และ (6).

3) เสนอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด กฎหมายอื่นใดจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้เป็นหลักการที่นานาอารยประเทศ โดยเฉพาะประเทศเสรีนิยมประชาธิปไตยยอมรับและยึดถือปฏิบัติตามหลักการนี้ ซึ่งประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ยอมรับและยึดถือหลักการดังกล่าวนี้ ดังจะเห็นได้จากมีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญรับรองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติไว้ว่า[84]

"รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้" และเพื่อเป็นหลักประกันหรือรักษาไว้ซึ่งความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้มีการควบคุมตรวจสอบกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แบ่งแยกได้เป็น 2 กรณี คือ

(1) การควบคุมร่างกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ (a priori control)

กรณีนี้เป็นการควบคุมเมื่อร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย หากสมาชิกรัฐสภาหรือนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ สามารถเสนอให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งในกรณีนี้รวมไปถึงการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาแล้วแต่กรณี แต่ยังมิได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย[85]

---

[84] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 6.

[85] แหล่งเดิม. มาตรา 262 และมาตรา 263.

(2) การควบคุมกฎหมายที่ตราออกใช้บังคับแล้ว มิให้ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ (a posteriori control)

กรณีนี้เป็นการควบคุมกฎหมายที่มีผลใช้บังคับแล้ว ศาล (ซึ่งอาจหมายถึง ศาลยุติธรรมชั้นต่างๆ ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลชำนาญพิเศษต่างๆ เช่น ศาลภาษีอากร ศาลแรงงาน ศาลคดีเด็กและเยาวชน) เห็นว่า บทบัญญัติของกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ สามารถเสนอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งการที่ศาลจะเสนอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้ อาจเป็นการที่ศาลเห็นเองว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรืออาจเป็นการโต้แย้งของคู่ความในคดีก็ได้[86]

การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญร่างกฎหมาย ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้น มีแนวความคิดปรากฏอยู่ในการยกร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ในขั้นแรกนั้นกำหนดให้มีการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเฉพาะร่างพระราชบัญญัติเท่านั้น ซึ่งหากสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกของทั้งสองสภาร่วมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา หรือนายกรัฐมนตรี เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ให้เสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานรัฐสภาแล้วแต่กรณี เพื่อส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด แต่ในภายหลังมีการเสนอให้ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีทั้งหมด 8 ฉบับ โดยที่มีการให้เหตุผลว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญกว่ากฎหมายทั่วไป และมีเพียง 8 ฉบับ จึงจำเป็นต้องให้ศาลรัฐธรรมนูญควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และควรให้เสนอตรวจสอบนั้นทำได้โดยง่าย ซึ่งในที่สุดที่ประชุมเห็นชอบให้สมาชิกรัฐสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน เป็นผู้มีสิทธิเสนอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ส่วนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และข้อบังคับการประชุมรัฐสภานั้น ในขั้นแรกมิได้กำหนดให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่ในขั้นพิจารณาของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ได้เสนอเพิ่มเติมให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของข้อบังคับ

---

[86] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 262 และมาตรา 264.

การประชุมฯ ด้วย เนื่องจากข้อบังคับการประชุมฯ ก็เหมือนกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เพราะอาจขยายหลักการหรือทำให้หลักการในรัฐธรรมนูญเปลี่ยนแปลงไปได้ จึงต้องมีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และไม่ควรต้องใช้จำนวนสมาชิกมากในการเสนอให้ตรวจสอบ ซึ่งในที่สุดที่ประชุมเห็นชอบให้สมาชิกรัฐสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน เป็นผู้มีสิทธิเสนอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของข้อบังคับการประชุมฯ เช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ มีการกำหนดให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายซึ่งมีผลบังคับใช้อยู่แล้วด้วย โดยที่ในขั้นยกร่างนั้น คณะทำงานและคณะอนุกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้เสนอให้มีการควบคุมตรวจสอบกฎหมาย กล่าวคือ ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดบังคับแก่คดีใด หากศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด ซึ่งที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ให้ความเห็นชอบบทบัญญัติดังกล่าวในเวลาต่อมา

กล่าวโดยสรุป สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเสนอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้เฉพาะร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา หรือร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาเท่านั้น ซึ่งเป็น “ระบบควบคุมก่อน” ที่ร่างกฎหมายหรือร่างข้อบังคับจะมีผลบังคับใช้ สมาชิกวุฒิสภาไม่มีสิทธิเสนอให้ตรวจสอบกฎหมายที่มีผลใช้บังคับแล้ว โดยที่การเสนอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้แบ่งแยกตามประเภทของสิ่งที่เสนอให้ตรวจสอบ ดังนี้

- ร่างพระราชบัญญัติทั่วๆ ไป หากสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภาร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดสองสภาเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มีสิทธิเสนอให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติได้[87]

---

[87] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 262 (1).

- ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา หรือร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา หากสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภาร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับใด หรือร่างข้อบังคับการประชุมฯ ฉบับใด มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มีสิทธิเสนอให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้[88]

นอกจากอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากลั่นกรองร่างกฎหมาย เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และเสนอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ดังที่ได้กล่าวในรายละเอียดมาแล้วข้างต้นนั้น วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังมีอำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ใหม่ที่ไม่เคยมีมาก่อน และมีความสำคัญมากอีกสองประการ ได้แก่

4) พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 173

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีระบุไว้ในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาตามมาตรา 211 ว่าจำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดิน หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่ให้ความเห็นชอบและคะแนนเสียงไม่เห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรีได้ขอให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อมีมติอีกครั้งหนึ่ง ในกรณีเช่นนี้หากรัฐสภามีมติให้ความเห็นชอบ ให้ตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกันของรัฐสภาเพื่อพิจารณา แล้วรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้พิจารณาแล้วต่อรัฐสภา หากรัฐสภามีมติให้ความเห็นชอบให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศให้ราชกิจจานุเบกษาให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ แต่หากรัฐสภามีมติไม่ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนั้นเป็นอันตกไป[89]

จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ในขั้นแรกนั้นรัฐสภาต้องพิจารณาคำขอของคณะรัฐมนตรี และมีมติว่าจะให้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยรัฐสภาหรือไม่ หากรัฐสภามีมติให้ความเห็นชอบก็ตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกันของรัฐสภาพิจารณาเสนอรายงานและร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภา จากนั้นในขั้นที่สองรัฐสภาจึงพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติ

---

[88] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 262 (2) และมาตรา 263.

[89] แหล่งเดิม. มาตรา 173.

ประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมาธิการร่วมกันของรัฐสภาเสนอและลงมติให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบ

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญกำหนดให้การพิจารณาให้ความเห็นชอบทั้งสองขั้นนั้นกระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา[90] สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเท่าเทียมกันในการอภิปรายและการลงมติสมาชิกทุกคนมีคะแนนเสียง 1 คะแนนเท่ากันทุกคน แต่อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในด้านสังคมวิทยาการเมืองของประเทศไทย สภาผู้แทนราษฎรมีพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน และพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลประกอบด้วยพรรคการเมืองหลายพรรค ซึ่งมีความขัดแย้งเกิดขึ้นได้ในระหว่างพรรครัฐบาลกับพรรคฝ่ายค้าน หรือในระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลหรือสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลด้วยกันเอง และความขัดแย้งนี้อาจแสดงออกโดยการไม่ลงมติให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติสำคัญที่รัฐบาลได้ระบุไว้ในการแถลงนโยบายว่าจำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดินหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การให้สมาชิกวุฒิสภา 200 คน เข้ามาร่วมตัดสินใจด้วย จึงเท่ากับให้สมาชิกวุฒิสภาเป็น "กรรมการ" ชี้ขาดความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล หรือระหว่างรัฐบาลกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรครัฐบาลไม่ให้เล่นเกมการเมืองบั่นทอนหรือต่อรองกับรัฐบาลโดยผ่านการไม่ยกมือสนับสนุนกฎหมายอีกต่อไป เพราะถ้าสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่ลงคะแนนเสียงไปในทางใด ทางนั้นต้องชนะและเป็นมติของรัฐสภา[91]

3.2.2.2 ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

อำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาในด้านการบริหารราชการแผ่นดินมีทั้งบทบาทใหม่และบทบาทเก่าที่เคยมีมา ซึ่งโดยสรุปแล้ว วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ด้านการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน 6 ประการ ได้แก่ 1) ตั้งกระทู้ถาม 2) อภิปรายทั่วไป 3) แต่งตั้งคณะกรรมาธิการ 4) ควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล 5) แต่งตั้งบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบ และ 6) พิจารณาและมีมติถอดถอนข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ และเจ้าหน้าที่ในองค์กรตรวจสอบ ดังต่อไปนี้

---

[90] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 193 (9).

[91] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ข เล่มเดิม. หน้า 21 – 22, 24.

1) ตั้งกระทู้ถาม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับเรื่องงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีมีสิทธิไม่ตอบ หากคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือผลประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน[92] นอกจากนี้รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีการตั้งกระทู้ถามอีกแบบเรียกว่า "กระทู้สด" แต่มิได้กำหนดให้วุฒิสภามีสิทธิตั้งกระทู้สดได้ ให้สิทธิเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น

หลักเกณฑ์การตั้งกระทู้ของสมาชิกวุฒิสภา ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภากำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาเสนอกระทู้ถามเป็นหนังสือยื่นต่อประธานวุฒิสภา โดยที่กระทู้ถามนั้นต้องมีข้อความเป็นคำถามในข้อเท็จจริงหรือนโยบาย และให้แสดงความประสงค์ด้วยว่าจะให้ตอบในราชกิจจานุเบกษาหรือให้ตอบในที่ประชุมวุฒิสภา[93] ซึ่งหากเป็นกรณีที่เกี่ยวกับประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน หรือมีเหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความปลอดภัยสาธารณะหรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ หรือกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมหรือเสรีภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือกระทบกระเทือนต่อสัมพันธไมตรีระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นเรื่องที่รัฐมนตรีจะต้องชี้แจงหรือดำเนินการโดยทันที จะตั้งกระทู้ถามด่วนก็ได้[94]

ในการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกวุฒิสภานี้ ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญมาก เพราะเป็นผู้ที่มีอำนาจวินิจฉัยว่ากระทู้ถามที่สมาชิกวุฒิสภาตั้งคำถามมาเป็นกระทู้ถามที่ถูกต้องหรือไม่ และเป็นกระทู้ถามธรรมดาหรือกระทู้ถามด่วน[95] และประธานวุฒิสภาเป็นผู้จัดส่งกระทู้ถามไปยังรัฐมนตรีผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งหากเป็นกระทู้ถามที่ต้องตอบในราชกิจจานุเบกษา ให้แจ้งรัฐมนตรีผู้เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการตอบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับกระทู้ถามนั้น และหากรัฐมนตรีได้ตอบในราชกิจจานุเบกษาแล้ว หรือมีเหตุขัดข้องไม่ตอบภายในกำหนดเวลาดังกล่าวให้เลขาธิการวุฒิสภาแจ้งให้ผู้ตั้งกระทู้ถามและสมาชิกทราบ ส่วนกรณีที่เป็นกระทู้ถามที่ต้องตอบในที่ประชุมวุฒิสภา ให้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ส่งกระทู้ถามไปยังรัฐมนตรีผู้เกี่ยวข้อง แต่กรณีที่เป็นกระทู้ถามด่วน ให้จัดส่งกระทู้ถามนั้นไปยังรัฐมนตรีผู้เกี่ยวข้องและให้แจ้งไปด้วยว่าได้กำหนดให้ผู้ตั้งกระทู้ถามเรื่องนั้นในการประชุมครั้งใด หากไม่สามารถบรรจุ

---

[92] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 183.

[93] ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544, ข้อ 130.

[94] แหล่งเดิม. ข้อ 134.

[95] แหล่งเดิม. ข้อ 135.

กระทู้ถามเข้าระเบียบวาระการประชุมได้ภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้แจ้งเหตุขัดข้องให้ที่ประชุมวุฒิสภาและผู้ตั้งกระทู้ถามทราบ[96]

เมื่อถึงระเบียบวาระกระทู้ถาม ให้ถามกระทู้ถามตามลำดับ หากมีกระทู้ถามด่วนให้ถามกระทู้ถามด่วนก่อนกระทู้ถามที่มิใช่กระทู้ถามด่วน และเมื่อรัฐมนตรีได้ตอบกระทู้ถามแล้ว ผู้ตั้งกระทู้ถามมีสิทธิซักถามได้อีกหนึ่งครั้ง เว้นแต่ยังไม่หมดประเด็นผู้ถามได้ขอซักถามต่อไปและประธานของที่ประชุมอนุญาต ก็ให้ซักถามต่อไปได้อีก[97] ในการตอบกระทู้ในที่ประชุมวุฒิสภานั้น รัฐมนตรีจะขอเลื่อนการตอบกระทู้ถามก็ได้ แต่ต้องชี้แจงเหตุผลในที่ประชุมวุฒิสภาและให้กำหนดว่าจะตอบได้เมื่อใด[98]

ในเรื่องการบรรจุกระทู้ถามเข้าระเบียบวาระนั้น ในการประชุมวุฒิสภาครั้งหนึ่งๆ ให้บรรจุกระทู้ถามได้ไม่เกิน 5 กระทู้ แต่หากมีกรณีจำเป็นหรือเร่งเด่วน ประธานวุฒิสภาจะบรรจุกระทู้ถามเกินกว่า 5 กระทู้ก็ได้[99] และในการประชุมวุฒิสภาครั้งหนึ่งๆ มิให้ผู้ตั้งกระทู้ถามคนเดียวกันถามเกินกว่า 1 กระทู้ เว้นแต่ไม่มีกระทู้ถามของสมาชิกอื่นเหลืออยู่[100] และในกรณีที่คณะรัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง ให้กระทู้ถามที่รัฐมนตรียังมิได้ตอบเป็นอันระงับไป[101]

2) อภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นี้ กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ 3 กรณี คือ

(1) เมื่อคณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภาก่อนที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินสมาชิกรัฐสภามีสิทธิอภิปรายซักถามได้ภายหลังการแถลงนโยบาย[102]

(2) คณะรัฐมนตรีมีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินจึงขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ เพื่อรับฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา[103] ซึ่งเป็นหลักการเช่นเดียวกับที่เคยมีมาในอดีต

---

[96] ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544, ข้อ 136.

[97] แหล่งเดิม. ข้อ 139.

[98] แหล่งเดิม. ข้อ 140.

[99] แหล่งเดิม. ข้อ 141.

[100] แหล่งเดิม. ข้อ 142.

[101] แหล่งเดิม. ข้อ 144.

[102] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 211.

[103] แหล่งเดิม. มาตรา 213.

(3) สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของสมาชิกทั้งหมดของวุฒิสภาขอให้เปิดอภิปรายทั่วไป โดยไม่มีการลงมติ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินได้[104]

หลักเกณฑ์ในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปในกรณีที่สาม เป็นหลักการใหม่ที่ยังไม่เคยมีมาก่อนในอดีต ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะให้สมาชิกวุฒิสภาที่มีประสงค์จะขอเปิดอภิปรายต้องทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธานวุฒิสภา โดยระบุให้ชัดเจนว่าจะให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในเรื่องใด แล้วให้ประธานวุฒิสภาแจ้งเรื่องการขอเปิดอภิปรายไปยังนายกรัฐมนตรีและให้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน[105] เมื่อคณะรัฐมนตรีได้แถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในเรื่องที่ขอเปิดอภิปรายทั่วไปแล้ว สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิอภิปรายซักถามได้[106] และเฉพาะรัฐมนตรีเท่านั้นที่มีสิทธิอภิปรายตอบข้อซักถาม ซึ่งจะอภิปรายตอบข้อซักถามของสมาชิกวุฒิสภาทีละคน หรือจะรอรวมตอบครั้งละหลายคนก็ได้[107]

3) แต่งตั้งคณะกรรมาธิการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้อำนาจวุฒิสภาในการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการได้ 3 กรณี ได้แก่

(1) วุฒิสภามีอำนาจตั้ง "คณะกรรมาธิการสามัญ" และ "คณะกรรมาธิการวิสามัญ" เพื่อกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา[108] ซึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านๆ มา ก็ให้วุฒิสภามีอำนาจเช่นเดียวกันนี้

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 กำหนดให้วุฒิสภาตั้งคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาขึ้น เพื่อกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาได้ ซึ่งคณะกรรมาธิการสามัญจะกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ ได้ต่อเมื่อที่ประชุมวุฒิสภามอบหมาย โดยที่กำหนดไว้ให้ตั้งคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาได้จำนวน 21 คณะ แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมาธิการจำนวนไม่น้อยกว่า

---

[104] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 187.

[105] ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544, ข้อ 145.

[106] แหล่งเดิม. ข้อ 146.

[107] แหล่งเดิม. ข้อ 147.

[108] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 189.

9 คน แต่ไม่เกิน 15 คน และสมาชิกวุฒิสภาหนึ่งคนจะดำรงตำแหน่งกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาได้ไม่เกินสองคณะ[109]

คณะกรรมาธิการประจำวุฒิสภา จำนวน 21 คณะ ตามที่ระบุไว้ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ข้อ 75 มีดังนี้

1. คณะกรรมาธิการการกีฬา
2. คณะกรรมาธิการการเกษตรและสหกรณ์
3. คณะกรรมาธิการการคมนาคม
4. คณะกรรมาธิการการคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน
5. คณะกรรมาธิการการงบประมาณ
6. คณะกรรมาธิการการต่างประเทศ
7. คณะกรรมาธิการการทหาร
8. คณะกรรมาธิการการท่องเที่ยว
9. คณะกรรมาธิการการปกครอง
10. คณะกรรมาธิการการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ
11. คณะกรรมาธิการการมีส่วนร่วมของประชาชน
12. คณะกรรมาธิการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน
13. คณะกรรมาธิการการแรงงานและสวัสดิการสังคม
14. คณะกรรมาธิการการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน
15. คณะกรรมาธิการการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม
16. คณะกรรมาธิการการเศรษฐกิจ การพาณิชย์และอุตสาหกรรม
17. คณะกรรมาธิการการสาธารณสุข
18. คณะกรรมาธิการกิจการสตรี เยาวชนและผู้สูงอายุ
19. คณะกรรมาธิการกิจการองค์กรอิสระ
20. คณะกรรมาธิการตรวจรายงานการประชุม และติดตามมติของวุฒิสภา
21. คณะกรรมาธิการสิ่งแวดล้อม

---

[109] ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544, ข้อ 75.

(2) วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจตั้ง "คณะกรรมาธิการร่วมกัน" เพื่อพิจารณาร่างกฎหมาย ในกรณีที่วุฒิสภาเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายฉบับใด แต่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบ ให้ตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกัน พิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวแล้วรายงานต่อสภาทั้งสอง[110] ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านๆ มา ก็ให้วุฒิสภามีอำนาจเช่นเดียวกันนี้

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ได้กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกันไว้ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ตั้งกรรมาธิการร่วมกันและได้แจ้งจำนวนกรรมาธิการร่วมกันให้วุฒิสภาทราบ ให้ประธานวุฒิสภาดำเนินการเพื่อให้วุฒิสภาตั้งกรรมาธิการร่วมกัน และเมื่อคณะกรรมาธิการร่วมกันได้เสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้พิจารณาแล้ว พร้อมกับรายงานของคณะกรรมาธิการ ให้วุฒิสภาพิจารณาลงมติว่าเห็นชอบ หรือไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น[111]

(3) วุฒิสภามีอำนาจตั้ง **"คณะกรรมาธิการ"** ทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งต่างๆ รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน แล้วรายงานต่อวุฒิสภา เพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป[112] ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ใหม่ของวุฒิสภา เพื่อให้สอดคล้องและเป็นการส่งเสริมอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบต่างๆ

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตั้งคณะกรรมาธิการสามัญ เพื่อตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ในกรณีที่วุฒิสภาต้องพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ให้วุฒิสภาตั้งคณะกรรมาธิการสามัญขึ้นคณะหนึ่ง มีจำนวนไม่เกิน 11 คน เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนั้น รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็นสำหรับตำแหน่งนั้น เป็นกรณีๆ ไป[113] โดยที่ให้ตั้งกรรมาธิการสามัญจากสมาชิกที่คณะกรรมาธิการวิสามัญกิจการวุฒิสภาเสนอ จำนวน 3 คน จำนวนนอกจากนั้นให้ที่ประชุมวุฒิสภาเลือกจากรายชื่อสมาชิกที่คณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาเสนอจากกรรมาธิการคณะนั้นๆ คณะละ 1 คน[114] เมื่อคณะกรรมาธิการดำเนินการตามหน้าที่เสร็จแล้ว ให้เสนอรายงานต่อประธานวุฒิสภา โดยให้จัดทำ

---

[110] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 175 (3).

[111] ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544, ข้อ 123.

[112] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 135.

[113] ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544, ข้อ 96.

[114] แหล่งเดิม. ข้อ 97.

เป็นรายงานลับและให้ระบุข้อมูลหรือข้อเท็จจริง พยานหลักฐานอันจำเป็น พร้อมรายละเอียดเป็นรายบุคคล และก่อนนำเสนอรายงานของคณะกรรมาธิการต่อที่ประชุมวุฒิสภา ให้คณะกรรมาธิการร้องขอต่อที่ประชุมวุฒิสภา เพื่อให้มีการดำเนินการประชุมลับ[115]

4) ควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล

ตามหลักการปกครองในระบอบรัฐสภา มีกลไกการควบคุมตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร โดยที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการยุบสภา เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหาร โดยการตั้งกระทู้ถามและอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ และมีอำนาจควบคุมการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหาร โดยการพิจารณาอนุมัติงบประมาณให้ฝ่ายบริหารเพื่อนำไปใช้ในการบริหารประเทศ หากฝ่ายนิติบัญญัติไม่อนุมัติงบประมาณให้ฝ่ายบริหารก็ไม่สามารถนำเงินงบประมาณแผ่นดินออกไปใช้จ่ายให้เป็นไปตามโครงการหรือแนวนโยบายของฝ่ายบริหารได้ ซึ่งเสมือนเป็นการไม่ให้ความเห็นชอบในการบริหารประเทศนั่นเอง และตามหลักการแล้วฝ่ายบริหารคือคณะรัฐมนตรีต้องลาออกหากกฎหมายงบประมาณไม่ผ่านความเห็นชอบหรือไม่ได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา นอกจากนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติยังมีอำนาจควบคุมการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหารภายหลังจากอนุมัติงบประมาณไปแล้วได้โดยการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายต่างๆ ของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามที่ได้รับอนุมัติ มิฉะนั้นฝ่ายนิติบัญญัติอาจใช้กลไกการควบคุมตรวจสอบอื่นที่มีความเข้มข้นมากยิ่งขึ้น อาทิ ตั้งกระทู้ถาม หรืออภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ เป็นต้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้วุฒิสภาอำนาจในการควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล ในฐานะที่วุฒิสภาเป็นส่วนหนึ่งของรัฐสภา โดยที่กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย แต่อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวนั้นมีการกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขในการพิจารณาของวุฒิสภาไว้ กล่าวคือ วุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 20 วันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติมาถึงวุฒิสภา มิฉะนั้นให้ถือว่าวุฒิสภาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นแล้ว และวุฒิสภาไม่มีสิทธิแก้ไขเพิ่มเติมใดๆ ทั้งสิ้น สามารถทำได้เพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบเท่านั้น[116] และในกรณีที่ไม่ให้ความเห็นชอบ ความเห็นของวุฒิสภาก็มิได้เป็นเด็ดขาด สภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิยกร่างพระราชบัญญัติ

---

[115] ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544, ข้อ 103.

[116] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 180 วรรค 3.

ขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที และหากสภาผู้แทนราษฎรมีมติยืนยันด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ต่อไป[117] จึงอาจกล่าวได้ว่าองค์กรที่มีอำนาจในการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่แท้จริงคือสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านๆ มานั่นเอง

3.2.2.3 แต่งตั้งบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบหรือองค์กรอิสระต่างๆ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้วุฒิสภามีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบหรือองค์กรอิสระต่างๆ โดยให้วุฒิสภาสามารถแต่งตั้ง **"คณะกรรมาธิการสามัญ"** เพื่อตรวจสอบประวัติ และความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรเหล่านั้นได้ตามมาตรา 135

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีองค์กรตรวจสอบหรือองค์กรอิสระเพื่อให้องค์กรเหล่านี้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหาร และเพื่อให้องค์กรเหล่านี้สามารถใช้อำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล มีความเป็นอิสระและเป็นกลางอย่างแท้จริง จึงกำหนดให้องค์กรเหล่านี้มีที่มาโดยเชื่อมโยงกับวุฒิสภา ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง แทนที่จะให้มีที่มาจากฝ่ายบริหารซึ่งเป็นผู้ที่จะต้องถูกควบคุมตรวจสอบ

ขั้นตอนการเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบหรือองค์กรอิสระต่างๆ มีดังนี้

1. คณะกรรมการสรรหาฯ ตามที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดให้สรรหาหรือคัดเลือกบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบหรือองค์กรอิสระต่างๆ หรือองค์กรอื่นตามที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดให้สรรหาหรือคัดเลือกบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบหรือองค์กรอิสระต่างๆ เช่น ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา หรือที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด เป็นต้น ทำการสรรหาหรือคัดเลือกแล้วเสนอรายชื่อผู้ที่มีความเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งต่อประธานวุฒิสภา

2. ประธานวุฒิสภาจัดให้มีการประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบบุคคลตามรายชื่อที่เสนอมา ซึ่งในการพิจารณาของวุฒิสภานี้ รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมาธิการสามัญตรวจสอบประวัติ ความประพฤติของบุคคลซึ่งได้รับการเสนอชื่อตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 135

---

[117] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 180 วรรค 4.

3. ประธานวุฒิสภานำรายชื่อผู้ที่ได้รับเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือความเห็นชอบขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายต่อพระมหากษัตริย์ เพื่อพระองค์ทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งต่อไป โดยประธานวุฒิสภาเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้ง

องค์กรที่วุฒิสภามีอำนาจแต่งตั้ง

วุฒิสภามีอำนาจเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบหรือองค์กรอิสระต่างๆ โดยมีขั้นตอน วิธีการแต่งตั้งดังต่อไปนี้

1) คณะกรรมการการเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งสรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสม จำนวน 5 คน และที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาสรรหา จำนวน 5 คน เสนอให้วุฒิสภาเลือกให้เหลือ 5 คน แล้วให้ผู้ได้รับการเลือกประชุมเลือกกันเองเป็นประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งหนึ่งคน แล้วให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้เสนอรายชื่อประธานและกรรมการการเลือกตั้งต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้ง และประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง[118]

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีองค์ประกอบ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม วิธีการสรรหาและการเลือกตั้ง วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งเป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ[119]

2) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภาเลือกบุคคลไม่เกิน 3 คน ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิสาหกิจ หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์เสนอต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้งเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา โดยให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง[120]

---

[118] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 136 ประกอบ มาตรา 138.

[119] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541, มาตรา 6.

[120] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 196.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา สรรหาบุคคลผู้สมควรเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จำนวนสามเท่าของจำนวนผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะพึงมีได้ตามรัฐธรรมนูญ เสนอให้สภาผู้แทนราษฎรคัดเลือกให้เหลือจำนวนสองในสาม และเสนอต่อไปยังวุฒิสภา เพื่อให้คัดเลือกให้เหลือจำนวนไม่เกินสามคน[121] แล้วให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้เสนอรายชื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้ง และลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง[122]

3) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจเลือกบุคคลซึ่งมีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ เสนอต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอีก 10 คน โดยให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง[123]

4) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่ง ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้มาจากการพิจารณาแต่งตั้งของวุฒิสภา ประกอบด้วย[124]

(1) ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา จำนวน 5 คน

(2) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด จำนวน 2 คน

(3) ผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ ซึ่งมาจากการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 10 คน และวุฒิสภาเลือกให้เหลือ 5 คน

(4) ผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์ ซึ่งมาจากการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 6 คน และวุฒิสภาเลือกให้เหลือ 3 คน

---

[121] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542, มาตรา 6.

[122] แหล่งเดิม. มาตรา 8.

[123] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 199.

[124] แหล่งเดิม. มาตรา 255 ประกอบมาตรา 257.

การพิจารณาสรรหาและคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ มีกระบวนการขั้นตอนดังต่อไปนี้

(1) คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ[125] ดำเนินการสรรหาบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญประเภทผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 255 (3) จำนวน 10 คน และผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 255 (4) จำนวน 6 คน รวบรวมรายชื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา

(2) ศาลฎีกา คัดเลือกผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา จำนวน 5 คน เสนอต่อประธานวุฒิสภา

(3) ศาลปกครองสูงสุด คัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุด จำนวน 2 คน เสนอต่อประธานวุฒิสภา

(4) ประธานวุฒิสภาจัดให้มีการประชุมวุฒิสภา เพื่อพิจารณาคัดเลือกบุคคลที่คณะกรรมการสรรหาฯ เสนอรายชื่อตาม (1) ให้เหลือ 5 คน และ 3 คน ตามลำดับ

(5) ให้ผู้ได้รับเลือกตาม (2) (3) และ (4) ประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็น "ประธานศาลรัฐธรรมนูญ"

(6) ประธานวุฒิสภาทูลเกล้าฯ ถวายรายชื่อผู้ที่ได้รับการคัดเลือกตาม (2) (3) (4) และ (5) ต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้งเป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ โดยที่ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้ง

5) ศาลปกครอง

รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการเลือก และให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในศาลปกครอง ดังต่อไปนี้

(1) ให้ความเห็นชอบให้ผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์และผู้ทรงคุณวุฒิในการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุด[126] โดยที่คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) พิจารณาคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุด เสนอรายชื่อต่อนายกรัฐมนตรี แล้วนายกรัฐมนตรีนำรายชื่อเสนอขอความเห็นชอบ

---

[125] คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา คณบดีคณะนิติศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่ง ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน คณบดีคณะรัฐศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละหนึ่งคน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน

[126] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 277 วรรค 2.

ต่อวุฒิสภาภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับรายชื่อ เมื่อวุฒิสภาให้ความเห็นชอบแล้ว นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง[127]

(2) ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองให้ดำรงตำแหน่ง "ประธานศาลปกครองสูงสุด" [128] โดยที่คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) พิจารณาคัดเลือกตุลาการศาลปกครองสูงสุด 1 คน เพื่อเป็นประธานศาลปกครองสูงสุดเสนอรายชื่อต่อนายกรัฐมนตรี แล้วนายกรัฐมนตรีนำรายชื่อเสนอขอความเห็นชอบต่อวุฒิสภาภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับรายชื่อ เมื่อวุฒิสภาให้ความเห็นชอบแล้วนายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง[129]

(3) เลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 2 คน ในคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.)[130] โดยที่กำหนดให้วุฒิสภาตั้งคณะกรรมาธิการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อพิจารณาเสนอรายชื่อบุคคล 6 คน ต่อวุฒิสภา แล้ววุฒิสภาเลือกให้เหลือ 2 คน เพื่อเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.)[131]

6) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.)

รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ดังต่อไปนี้

(1) ประธานและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ[132] สรรหาผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 18 คน เสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภาพิจารณาเลือกให้เหลือ 9 คน และให้ผู้ได้รับการเลือกประชุมเลือกกันเองเป็นประธานกรรมการหนึ่งคน แล้วให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้เสนอรายชื่อประธานและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้ง และลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง[133]

---

[127] พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 15 วรรค 1.

[128] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 278.

[129] พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 15 วรรค 2.

[130] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 279 วรรค 1 (3).

[131] พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 37.

[132] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 297 วรรค 3.

[133] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, มาตรา 6 และมาตรา 7.

(2) เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช.[134] ซึ่งประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และวุฒิสภา[135]

7) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) ดังต่อไปนี้

(1) ประธานและกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภาให้คำแนะนำในการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจากผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลังและด้านอื่น[136] โดยที่ให้กำหนดคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหาและการเลือก การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน[137]

(2) ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภาให้คำแนะนำในการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจากผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลังและด้านอื่น[138]

---

[134] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 302 วรรค 2.

[135] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, มาตรา 112 (1).

[136] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 312 วรรค 2.

[137] แหล่งเดิม. มาตรา 312 วรรค 7.

[138] แหล่งเดิม. มาตรา 312 วรรค 4.

หลักเกณฑ์ วิธีการในการสรรหา คัดเลือก และแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการสรรหาฯ สรรหาและเสนอรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมต่อวุฒิสภา เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประเภทละ 4 คน ดังนี้[139]

(1) เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 10 หรือเทียบเท่า ซึ่งมีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน

(2) เป็นผู้ที่มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการบัญชี การสอบบัญชี หรือ การตรวจสอบภายใน

(3) เป็นผู้ที่มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านเศรษฐศาสตร์ การเงิน การคลัง หรือการบริหารธุรกิจ

(4) เป็นผู้ที่มีความชำนาญ และประสบการณ์ด้านวิศวกรรมศาสตร์ นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ หรือศาสตร์สาขาอื่นที่เป็นประโยชน์แก่งานการตรวจสอบเงินแผ่นดิน

(5) ดำรงตำแหน่ง หรือเคยดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับประธานกรรมการ กรรมการ กรรมการผู้จัดการ หรือตำแหน่งเทียบเท่าที่เรียกชื่ออย่างอื่นของธุรกิจ ซึ่งเป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบปี

วุฒิสภาเลือกบุคคลดังกล่าวข้างต้นให้เหลือประเภทละ 2 คน ให้ผู้ได้รับเลือกประชุมเลือกกันเองให้เป็นประธานกรรมการคนหนึ่ง แล้วประธานวุฒิสภานำรายชื่อขึ้นทูลเกล้าถวายเพื่อทรงแต่งตั้งและประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง

ส่วนการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ให้คณะกรรมการสรรหาฯ สรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและไม่มีลักษณะต้องห้าม แล้วเสนอรายชื่อวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยมติให้ความเห็นชอบต้องไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด เมื่อให้ความเห็นชอบแล้วให้ประธานวุฒิสภานำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง โดยประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง[140]

---

[139] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542, มาตรา 6.

[140] แหล่งเดิม. มาตรา 28 มาตรา 29 มาตรา 30 และมาตรา 31.

ผลการแต่งตั้ง

รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นอำนาจของวุฒิสภาในการพิจารณาและมีมติเลือก แต่งตั้งให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งต่างๆ โดยกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ หรือกระบวนการในการสรรหาและคัดเลือกก่อนที่จะเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาและมีมติเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นอำนาจของวุฒิสภาที่จะใช้ **"ดุลพินิจ"** เสนอให้มีการแต่งตั้งบุคคลใดๆ โดยที่วุฒิสภาต้องคำนึงถึงคุณสมบัติสำหรับตำแหน่งนั้นๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ หรือตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น หากมีคุณสมบัติถูกต้องครบถ้วนแล้ว ถือเป็นดุลพินิจเด็ดขาดของวุฒิสภาในการเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบ และการที่กำหนดให้วุฒิสภาตั้งคณะกรรมาธิการสามัญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 135 ก็เพื่อช่วยในการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคล ผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรต่างๆ แล้ว รายงานต่อวุฒิสภา เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาลงมติของวุฒิสภาเท่านั้น

นอกจากนี้ วุฒิสภาอาจจะเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งจำนวนเท่าใดก็ได้ แม้ไม่ครบตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนด บุคคลที่ได้รับเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบนั้น ก็สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดไว้ได้ จึงอาจกล่าวได้ว่า วุฒิสภามีอำนาจที่ค่อนข้างกว้างขวางมากในการเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์ต่างๆ

3.2.2.4 การพิจารณาและมีมติถอดถอนข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ และเจ้าหน้าที่ในองค์กรตรวจสอบ หรือองค์กรอิสระต่างๆ ออกจากตำแหน่ง

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดหลักเกณฑ์การถอดถอนไว้ ซึ่งถือได้ว่าเป็นหลักการที่สอดคล้องกับหลักการสากลที่กำหนดให้มีการแบ่งแยกองค์กรที่ริเริ่มเสนอให้มีการพิจารณาถอดถอน องค์กรพิจารณาไต่สวนข้อเท็จจริงและองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดออกจากกัน กล่าวคือ

(1) องค์กรที่มีอำนาจในการริเริ่มเสนอให้มีการพิจารณาถอดถอน ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน[141] หรือผู้เสียหายจากการกระทำผิด[142]

(2) องค์กรที่มีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.)

(3) องค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อเท็จจริง และลงมติถอดถอน ได้แก่ วุฒิสภา

ในกระบวนการพิจารณาและมีมติถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งนั้น มีข้อควรพิจารณาหลักๆ อยู่ 6 ประการ ได้แก่ องค์กรที่มีสิทธิเสนอให้มีการถอดถอน ข้อกล่าวหา องค์การที่วุฒิสภา มีอำนาจถอดถอน ขั้นตอน วิธีการในการพิจารณาถอดถอน มติในการถอดถอน และผลการมีมติถอดถอน ดังต่อไปนี้

1) องค์กรที่มีสิทธิเสนอให้มีการถอดถอน

รัฐธรรมนูญกำหนดองค์กรที่มีสิทธิเสนอให้มีการถอดถอน ดังนี้[143]

(1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร

(2) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คน

(3) สมาชิกวุฒิสภา ไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของวุฒิสภา

2) ข้อกล่าวหา

รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดข้อกล่าวหาที่มีสิทธิเสนอให้พิจารณาถอดถอนไว้ 5 ประการ ดังนี้[144]

(1) มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ

(2) ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่

(3) ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

(4) ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

---

[141] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, มาตรา 304.

[142] แหล่งเดิม. มาตรา 309.

[143] แหล่งเดิม. มาตรา 304 วรรค 1 และ วรรค 2.

[144] แหล่งเดิม. มาตรา 303 วรรค 1 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2543, มาตรา 58 วรรค 1.

(5) ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

3) องค์กรที่วุฒิสภามีอำนาจถอดถอน

รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดองค์กรที่วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนดังต่อไปนี้[145]

(1) นายกรัฐมนตรี
(2) รัฐมนตรี
(3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
(4) สมาชิกวุฒิสภา
(5) ประธานศาลฎีกา
(6) ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
(7) ประธานศาลปกครองสูงสุด
(8) อัยการสูงสุด
(9) กรรมการการเลือกตั้ง
(10) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
(11) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
(12) กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
(13) รองประธานศาลฎีกา
(14) รองประธานศาลปกครองสูงสุด
(15) หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร
(16) รองอัยการสูงสุด
(17) ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

หมายเหตุ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 4 **"ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง"** หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม ทบวงหรือกระทรวง สำหรับข้าราชการพลเรือนผู้ดำรงตำแหน่ง ผู้บัญชาการเหล่าทัพ หรือผู้บัญชาการทหารสูงสุด สำหรับข้าราชการทหารผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกรุงเทพมหานคร กรรมการ และผู้บริหารสูงสุดของ

---

[145] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, มาตรา 303 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2543, มาตรา 58 วรรค 2.

รัฐวิสาหกิจ หัวหน้าหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล หรือผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายอื่นบัญญัติ

กล่าวโดยสรุป องค์กรที่วุฒิสภามีอำนาจพิจารณาและมีมติถอดถอน แบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่ม คือ (1) ข้าราชการการเมือง (2) ข้าราชการประจำ และ (3) เจ้าหน้าที่ที่ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบหรือองค์กรอิสระต่างๆ

4) ขั้นตอน วิธีการในการพิจารณาถอดถอน[146]

(1) กรณีผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คน ร้องขอให้ถอดถอน

(1.1) ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อจัดทำคำร้อง และรับรองลายมือชื่อประชาชนที่เข้าชื่อ

(1.2) จัดทำคำร้องขอเป็นหนังสือระบุชื่อ อายุ ที่อยู่ หมายเลขประจำตัวประชาชน และลายมือชื่อของผู้ร้องขอ โดยระบุวัน เดือน ปีที่ลงลายมือชื่อ และต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาเป็นข้อๆ ให้ชัดเจน พร้อมระบุพยานหลักฐานหรือเบาะแสตามสมควรโดยยื่นคำร้องขอต่อประธานวุฒิสภา

(1.3) ประธานวุฒิสภาตรวจสอบความถูกต้อง แล้วส่งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง

(1.4) เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่ามีมูล ให้รายงานไปยังประธานวุฒิสภา เพื่อจัดประชุมวุฒิสภาพิจารณาและลงมติ

(2) กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาใดสภาหนึ่งเป็นผู้ร้องขอ ให้ดำเนินการเช่นเดียวกับกรณีที่ (1) โดยอนุโลม

5) มติในการถอดถอน

ในการพิจารณาและลงมติของวุฒิสภานั้น ต้องมีมติถอดถอนไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของวุฒิสภา (120 คน) โดยต้องลงคะแนนลับ[147]

---

[146] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2543, มาตรา 60 มาตรา 61 มาตรา 62 มาตรา 63 และมาตรา 64.

[147] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, มาตรา 307 วรรค 1.

6) ผลการมีมติถอดถอน

เมื่อวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนบุคคลใดออกจากตำแหน่ง ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหรือให้ออกจากราชการ นับแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน และให้ตัดสิทธิผู้นั้นในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองในการรับราชการเป็นเวลา 5 ปี[148]

3.2.2.5 ด้านอื่นๆ

นอกจากอำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ และควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวข้างต้นแล้ว วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ยังมีอำนาจหน้าที่ด้านอื่นๆ อีก ได้แก่ การพิจารณาและให้ความเห็นชอบ ซึ่งแบ่งแยกออกเป็น 2 ฐานะ ได้แก่

1) ในฐานะรัฐสภา ดังนี้

ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามมาตรา 19 ให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ปฏิญาณตนก่อนเข้ารับหน้าที่ตามมาตรา 21 รับทราบการแก้ไขกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสัตติวงศ์ตามมาตรา 22 รับทราบและให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติตามมาตรา 23 มีมติให้รัฐสภาพิจารณาเรื่องอื่นในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติได้ตามมาตรา 159 วรรคท้าย ให้ความเห็นชอบในการปิดสมัยประชุมสามัญก่อนครบกำหนดตามมาตรา 160 วรรคท้าย การเปิดประชุมรัฐสภาตามมาตรา 161 ตราข้อบังคับการประชุมรัฐสภาตามมาตรา 194 ขอเปิดประชุมสมัยวิสามัญตามมาตรา 163 ให้ความเห็นชอบในการประกาศสงครามตามมาตรา 223 ให้ความเห็นชอบในหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตอำนาจรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญาตามมาตรา 224 ปรึกษาร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยหรือเมื่อพ้น 90 วันแล้ว มิได้พระราชทานคืนมาตามมาตรา 94

2) ในฐานะวุฒิสภา ดังนี้

ทำหน้าที่เป็นรัฐสภาในระหว่างที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือถูกยุบ ในการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ปฏิญาณตนก่อนเข้ารับหน้าที่รับทราบการแก้ไขกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ รับทราบและให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ และให้ความเห็นชอบในการประกาศสงครามตามมาตรา 168 (1) ตราข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาตามมาตรา 191 ประธานวุฒิสภาให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติตามมาตรา 214 เสนอให้มีการตรวจสอบว่าสมาชิกภาพ

---

[148] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, มาตรา 307 วรรค 2.

ของสมาชิกวุฒิสภาคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลงตามมาตรา 96 ประธานวุฒิสภาต้องจัดให้มีการบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคน และเปิดเผยบันทึกดังกล่าวไว้ในที่ที่ประชาชนอาจเข้าไปตรวจสอบได้ตามมาตรา 156 วรรค 3

อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบเรื่องต่างๆ ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น เป็นอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา

กล่าวโดยสรุป รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดให้วุฒิสภา มีอำนาจหน้าที่หลักในด้านควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยที่ยังคงกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน โดยผ่านกลไกของระบบรัฐสภาเช่นเดียวกับ ที่เคยกำหนดไว้ในอดีต และได้กำหนดเพิ่มเติมให้วุฒิสภามีอำนาจเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งต่างๆ อีกทั้งให้มีอำนาจในการพิจารณาและมีมติถอดถอนข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ และเจ้าหน้าที่ในองค์กรต่างๆ อีกด้วย ซึ่งการที่กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ 2 ประการนี้ ทำให้วุฒิสภามีฐานะเป็น “สภาตรวจสอบ”

3.3 สภานิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549

เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 หัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข นำโดยพลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน ได้กระทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินเป็นผลสำเร็จ โดยให้เหตุผลที่ทำการยึดอำนาจและประกาศให้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักไทย พ.ศ. 2540 ว่า เนื่องจากปรารถนาจะแก้ไขความเสื่อมศรัทธาในการบริหารราชการแผ่นดิน ความไร้ประสิทธิภาพในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ทำให้เกิดการทุจริตและประพฤติมิชอบขึ้นอย่างกว้างขวาง โดยไม่อาจหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ อันเป็นวิกฤติการณ์ร้ายแรงทางการเมืองการปกครอง และปัญหาความขัดแย้งในมวลหมู่ประชาชนที่ถูกปลุกปั่นให้แบ่งแยกเป็นฝักเป็นฝ่ายจนเสื่อมสลายความรู้รักสามัคคีของชนในชาติอันเป็นวิกฤติการณ์รุนแรงทางสังคม แม้หลายภาคส่วนจะได้ใช้ความพยายามแก้ไขวิกฤติการณ์ดังกล่าวแล้วแต่ก็ไม่เป็นผล กลับมีแนวโน้มว่าจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นจนถึงขั้นใช้กำลังเข้าปะทะกัน ซึ่งอาจมีการสูญเสียชีวิตและเลือดเนื้อได้ นับว่าเป็นภยันตรายใหญ่หลวงต่อระบบการปกครอง ระบบเศรษฐกิจ และความสงบเรียบร้อยของประเทศ จำเป็นต้องกำหนดกลไกทางปกครองที่เหมาะสมแก่สถานการณ์เพื่อใช้ไปพลางก่อน โดยคำนึงถึงหลักนิติธรรมตามประเพณีการปกครองของประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การฟื้นฟูความรู้รักสามัคคี

ระบบเศรษฐกิจและความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง การเสริมสร้างระบบการตรวจสอบทุจริตที่เข้มแข็งและระบบจริยธรรมที่ดีงาม การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การปฏิบัติตามกฎบัตรสหประชาชาติ พันธกรณีตามสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศ การส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับนานาประเทศ การดำรงชีวิตตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง[149] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 ฉบับดังกล่าวเป็นรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 17 มีทั้งหมดจำนวน 39 มาตรา กำหนดให้สภานิติบัญญัติเป็น **"ระบบสภาเดี่ยว"** คือ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ มาจากการแต่งตั้งโดยให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่เกินสองร้อยห้าสิบคนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด และมีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปี ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา ในการสรรหาบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ให้คำนึงถึงบุคคลจากกลุ่มต่างๆ ในภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคสังคม และภาควิชาการต่างๆ อย่างเหมาะสม[150]

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 ดังกล่าว ยังกำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยสมาชิกจากการแต่งตั้งจำนวนหนึ่งร้อยคน[151] โดยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมาจากการคัดเลือกจากสมัชชาแห่งชาติ โดยคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติเป็นผู้คัดเลือกให้เหลือหนึ่งร้อยคนและนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ[152]

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 กำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยสมาชิกจากการแต่งตั้งจำนวนหนึ่งร้อยคน โดยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมาจากการคัดเลือกจากสมัชชาแห่งชาติ และกำหนดให้สภาร่างรัฐธรรมนูญแต่งตั้งคณะกรรมาธิการยกร่าง ยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับการคัดเลือกตามมติของสภาจำนวนยี่สิบห้าคน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวนสิบคนตามคำแนะนำของประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ[153]

---

[149] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549.

[150] แหล่งเดิม. มาตรา 5.

[151] แหล่งเดิม. มาตรา 19.

[152] แหล่งเดิม. มาตรา 23.

[153] แหล่งเดิม. มาตรา 25.

ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมาธิการ (กมธ.) ยกร่างรัฐธรรมนูญที่มีน.ต.ประสงค์ สุ่นศิริ เป็นประธาน ประชุมเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเป็นรายมาตรา ที่โรงแรมเดอะไทด์ รีสอร์ท บางแสน จังหวัดชลบุรี เมื่อวันที่ 10 เมษายน 2550 เป็นการประชุมลับเพื่อลงมติ ในส่วนประเด็นที่มาของสมาชิกวุฒิสภาในมาตรา 106 ที่ประชุมลงมติด้วยการยกมือให้มาจากการสรรหาด้วยคะแนน 28 ต่อ 3 ตามที่คณะอนุกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ กรอบที่ 2 ว่าด้วยสถาบันการเมืองที่มีนายจรัญ ภักดีธนากุล เสนอ คือ มีสมาชิกวุฒิสภารวม 160 คน แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ สรรหาจากจังหวัดจำนวน 75 จังหวัดๆ ละ 1 คน รวมกับการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ กรุงเทพมหานครอีก 1 คน รวมเป็น 76 คน และสรรหาจากสาขาอาชีพอีกจำนวน 84 คน[154]

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ในหมวด 6 รัฐสภา ส่วนที่ 3 วุฒิสภา ได้กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนหนึ่งร้อยหกสิบคนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งจากบุคคลที่ได้รับการสรรหาตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา[155] ให้มีคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาคณะหนึ่ง ประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการเลือกตั้ง ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามอบหมายจำนวนหนึ่งคน และตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมอบหมายจำนวนหนึ่งคนเป็นกรรมการ ทำหน้าที่สรรหาสมาชิกวุฒิสภา[156] ให้คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาดำเนินการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา โดยวิธี (1) ให้สรรหาบุคคลที่มีความเหมาะสมจากผู้สมัครเข้ารับการสรรหาในแต่ละจังหวัด เพื่อให้ได้บุคคลที่สมควรเป็นสมาชิกวุฒิสภาจังหวัดละหนึ่งคน (2) ให้สรรหาบุคคลที่มีความเหมาะสมจากผู้ได้รับการเสนอชื่อจากองค์กรต่างๆ ในภาควิชาการ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาชีพ และภาคอื่นๆ ที่เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา เพื่อให้ได้บุคคลที่สมควรเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามจำนวนที่เหลืออยู่จนครบจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่จะพึงมี ในการสรรหาบุคคลในแต่ละจังหวัด ให้คำนึงถึงความรู้ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ที่จะเป็นประโยชน์ในการปฏิบัติงานของวุฒิสภาเป็นสำคัญ และ

---

[154] "เคาะระบบเขต 320 – สัดส่วน 80 ส.ส. เหลือ 400 พรรคโวยมุ่งบอนไซ-ทำแข่งดุ." (2550, 11 เมษายน). **มติชน, 30, 10623.** หน้า 5.

[155] ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 106.

[156] แหล่งเดิม. มาตรา 107.

ให้คำนึงถึงองค์ประกอบจากบุคคลที่มีความรู้ในด้านต่างๆ ที่แตกต่างกัน ความเท่าเทียมกันทางเพศ รวมทั้งให้โอกาสกับผู้ด้อยโอกาสทางสังคมด้วย[157]

ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า โครงสร้างที่มาของวุฒิสภา มีสมาชิกวุฒิสภารวม 160 คน แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ สรรหาจากจังหวัดจำนวน 75 จังหวัดๆ ละ 1 คน รวมกับการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ กรุงเทพมหานครอีก 1 คน รวมเป็น 76 คน และสรรหาจากสาขาอาชีพอีกจำนวน 84 คน

3.4 วุฒิสภาต่างประเทศ

3.4.1 ประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษเป็นแม่แบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา (Parliamentary System) เพราะระบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษมีวิวัฒนาการความเจริญมาเป็นระยะเวลายาวนาน ความเปลี่ยนแปลงต่างๆ เกิดขึ้นแบบค่อยเป็นค่อยไปตามธรรมชาติ มิใช่เกิดจากการใช้ความรุนแรงหรือเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เช่นที่เกิดขึ้นในประเทศภาคพื้นทวีปยุโรป ทั้งนี้ส่วนหนึ่งอาจเนื่องมาจากชาวอังกฤษมีความเป็นอนุรักษ์นิยมสูง ไม่ชอบการเปลี่ยนแปลง ซึ่งรูปแบบการปกครองระบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษนี้ได้รับการยอมรับและประเทศต่างๆ นำไปใช้เป็นแบบอย่างในการปกครองประเทศของตนเองเป็นจำนวนมาก

รัฐสภาของประเทศอังกฤษ ประกอบด้วย พระมหากษัตริย์ สภาสามัญ (House of Commons) และสภาขุนนาง (House of Lords)[158] ในอดีตนั้นมีการต่อสู้แย่งชิงอำนาจระหว่างพระมหากษัตริย์และรัฐสภามาโดยตลอด ซึ่งปรากฏว่ารัฐสภาเป็นฝ่ายชนะ มีการออกกฎหมายจำกัดพระราชอำนาจของ (royal prerogative) พระมหากษัตริย์ อาทิเช่น Magna Carta (ค.ศ. 1215) Petition of Rights 1629 Bill of Rights 1689 Act of Settlement 1701 เป็นต้น อีกทั้งศาลได้มีคำพิพากษาว่า รัฐสภามีอำนาจที่จะออกกฎหมายใดหรือไม่ออกกฎหมายใดก็ได้ และเมื่อรัฐสภาออกกฎหมายแล้ว ศาลไม่มีอำนาจตัดสินว่ากฎหมายฉบับนั้นเป็นโมฆะ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ทำให้เกิด "หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐสภา" (Sovereignty of Parliament) ตั้งแต่ ค.ศ. 1688 เป็นต้นมา[159]

---

[157] ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 108.

[158] สนธิ เตชานันท์ ข (2529). **ระบบการเมืองการปกครองของอังกฤษ.** หน้า 130.

[159] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ค (2537). **ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศอังกฤษ.** หน้า 12.

สภาขุนนาง (House of Lords) เป็นสถาบันอันเก่าแก่ซึ่งเกิดควบคู่มากับสถาบันพระมหากษัตริย์และรัฐสภา โดยที่ในศตวรรษที่ 12 ขุนนางคนสำคัญๆ จะเข้าร่วมประชุมกับพระราชาคณะ เรียกว่าที่ประชุม "คอนซิลเลียม" (Concillium) เพื่อถวายคำปรึกษาแก่พระมหากษัตริย์ในการตรากฎหมาย ต่อมาในศตวรรษที่ 13 ได้เปลี่ยนชื่อ คอนซิลเลียม (Concillium) เป็น "แมกนั่ม คอนซิลเลียม" (Magnum Concillium) มีการประชุมบ่อยครั้งขึ้น และนอกจากเป็นสภาที่ปรึกษาด้านกฎหมายแล้ว ยังทำหน้าที่เป็นศาลพิจารณาคดีในอำนาจของพระมหากษัตริย์อีกด้วย จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1295 ในรัฐสมัยพระเจ้าเอดเวิร์ดที่ 1 ได้มีการเลือกตั้งผู้แทนขึ้นเป็นครั้งแรก ที่ประชุมของผู้แทนเรียกว่า Great and Model Parliament โดยที่ในช่วงแรกประชุมร่วมกับแมกนั่ม คอนซิลเลียม ต่อมาแยกออกจากกัน สภาผู้แทนราษฎรเปลี่ยนชื่อเป็น สภาสามัญ (House of Commons) และแมกนั่ม คอนซิลเลียม เปลี่ยนชื่อเป็นสภาขุนนาง (House of Lords)[160]

สภาขุนนาง (House of Lords) ในระยะเริ่มแรกนั้นประกอบด้วยขุนนางคนสำคัญๆ และพระราชาคณะ สภาขุนนางมีที่มาและองค์ประกอบดังต่อไปนี้

3.4.1.1 ที่มาและองค์ประกอบ

"สภาขุนนาง" (House of Lords) มีที่มาจากการสืบตระกูลและโดยตำแหน่ง ซึ่งประกอบไปด้วย

1) ขุนนางฝ่ายศาสนา (Lords Spirituals)

ได้แก่ พระในตำแหน่งอาร์คบิชอป 2 คน (Archbishops of Canterbury and York) และบิชอปอีก 24 คน รวมทั้งหมด 26 คน[161] ซึ่งพระเหล่านี้เป็นสมาชิกสภาขุนนางตราบเท่าที่ดำรงตำแหน่งทางศาสนานั้นๆ และสิทธินี้ไม่ตกทอดไปยังทายาท

2) ขุนนางฝ่ายฆราวาส (Lords Temporal) ซึ่งอาจแบ่งได้ดังนี้

(1) พระบรมวงศานุวงศ์ (Princes of the Royal Blood) ได้แก่ เจ้านายซึ่งเป็นผู้สืบสายโลหิตใกล้ชิดกับพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นชายและบรรลุนิติภาวะแล้ว มีจำนวนประมาณ 3 คน[162]

---

[160] มนตรี รูปสุวรรณ. (2535). **กฎหมายรัฐสภา** (พิมพ์ครั้งที่ 4). หน้า 11-13.

[161] Paul Silk and Rhoodri Walters. (2998). **How Parliament Works** (4 th ed.). p. 14.

[162] เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์. (2503). **การปกครองประเทศอังกฤษ.** หน้า 94.

(2) ขุนนางที่ได้รับตำแหน่งโดยการสืบตระกูล (Hereditary Peers) มีจำนวนประมาณ 750 คน ได้แก่ ผู้มีบรรดาศักดิ์เป็น Dukes Marquisses Earls Viscounts และ Barons ของอิงแลนด์ สก๊อตแลนด์ เกรตบริเตน และสหราชอาณาจักร ซึ่งขุนนางประเภทนี้อาจสละตำแหน่งของตนโดยมอบสิทธิ์เข้าเป็นสมาชิกสภาขุนนางนี้ให้แก่ภรรยาของตนก็ได้ตามพระราชบัญญัติ Peerages Act 1963

(3) ขุนนางที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต (Life Peers) ได้แก่ ขุนนางที่ได้รับแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ตามพระราชบัญญัติ Life Peerages Act 1958 มีจำนวนประมาณ 461 คน ซึ่งสมาชิกสภาขุนนางประเภทนี้มาจากหลากหลายสาขาอาชีพ เช่น อดีตข้าราชการระดับสูง ผู้บริหารธุรกิจอุตสาหกรรม ผู้นำองค์กรการค้าแพทย์ อาจารย์หรือนักแสดงที่ได้รับรางวัล เป็นต้น[163] วัตถุประสงค์ของการแต่งตั้งเพื่อให้เกิดความสมดุลในอำนาจของพรรคการเมืองในสภาขุนนาง[164] ตำแหน่งสมาชิกสภาขุนนางประเภทนี้ไม่มีการสืบทอดไปยังทายาท

(4) ขุนนางตุลาการ (Lords of Appeal) หรือขุนนางกฎหมาย (Law Lords) มีจำนวน 12 คน ได้รับคัดเลือกตามพระราชบัญญัติ Appellate Jurisdiction Act 1876 ตำแหน่งและฐานันดรไม่ตกทอดไปยังทายาท ขุนนางประเภทนี้มีบทบาทสำคัญในฐานะเป็นศาล (Law Court) และให้คำปรึกษาเกี่ยวกับกฎหมาย[165] สภาขุนนางประกอบไปด้วยสมาชิกประมาณ 1,272 คน แต่มีสมาชิกเข้าร่วมประชุมเพียงเล็กน้อย ดังเช่นในปี ค.ศ. 1950 สมัยประชุมที่ 1 มีสมาชิกสภาขุนนางเข้าร่วมประชุมเพียง 86 คน เท่านั้น ปี ค.ศ. 1960 สมัยประชุมที่ 1 มีสมาชิกเข้าร่วมประชุม 142 คน และปี ค.ศ. 1983 สมัยประชุมที่ 4 มีสมาชิกเข้าร่วมประชุม 302 คน และในระหว่างปี ค.ศ. 1996 – 1997 สมาชิกสภาขุนนางจำนวน 1,087 คน มีสมาชิกที่เข้าร่วมประชุมเพียง 1 ครั้ง จำนวน 855 คน เข้าร่วมประชุม 1 ใน 3 ของจำนวนวันประชุม จำนวน 457 คน และเข้าร่วมประชุม 2 ใน 3 ของจำนวนวันประชุม จำนวน 286 คน ด้วยเหตุนี้ ประกอบกับสภาขุนนางมีบทบาทอำนาจหน้าที่ไม่มากนักเป็นเพียงสภากลั่นกรองร่างกฎหมาย ซึ่งมีสิทธิเพียงยับยั้งร่างกฎหมายเท่านั้น จึงมีการวิพากษ์วิจารณ์และมีการเสนอให้ยกเลิกสภาขุนนาง แต่เนื่องด้วยประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่รักษาธรรมเนียมประเพณีอย่างดียิ่ง มีความเป็นอนุรักษ์นิยมสูง "สภาขุนนาง" จึงยังคงอยู่มาจนกระทั่งปัจจุบัน

---

[163] Paul Silk and Rhoodri Walters. Op.cit. p. 15.

[164] สนธิ เตชานันท์ ข เล่มเดิม. หน้า 133.

[165] สภาขุนนาง ปัจจุบันมีขุนนางตุลาการหรือขุนนางนักกฎหมาย จำนวน 12 คน ได้แก่ Bingham of Comhill, Slynn of Hadley, Nicholls of Birkenhead, Steyn, Hoffmann, Hope of Craighead, Ciyde, Hutton, Saville of Newdigate, Hobhouse of Woodborough, Millett, Scott of Foscote.

สภาขุนนาง (House of Lords) เป็นส่วนหนึ่งของรัฐสภา ซึ่งเป็นองค์กรที่ในอดีตได้รับการยอมรับว่ามีอำนาจอธิปไตยสูงสุดในการบัญญัติกฎหมาย สามารถออกกฎหมายหรือแก้ไขกฎหมายใดๆ ก็ได้ แม้แต่ออกกฎหมายขยายอายุของรัฐสภาออกไปก็ได้ จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1949 มีพระราชบัญญัติ Parliament Act 1949 กำหนดห้ามการออกกฎหมายขยายอายุของรัฐสภา[166] สภาขุนนางเป็นส่วนหนึ่งของรัฐสภามีประวัติความเป็นมายาวนาน มีอำนาจหน้าที่ด้านต่างๆ ดังนี้

3.4.1.2 อำนาจหน้าที่

สภาขุนนาง (House of Lords) มีอำนาจหน้าที่แบ่งได้เป็น 3 ด้าน ได้แก่ ด้านนิติบัญญัติ ด้านควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และด้านตุลาการ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

1) ด้านนิติบัญญัติ

สภาขุนนาง (House of Lords) เป็นส่วนหนึ่งขององค์กรนิติบัญญัติ แต่โดยหลักแล้วสภาขุนนางไม่มีอำนาจเท่ากับสภาสามัญ (House of Common) ทั้งนี้เพราะสภาขุนนางไม่ได้มาจากการเลือกตั้งจึงมิได้เป็นผู้แทนของประชาชน[167] โดยที่ในส่วนของอำนาจด้านนิติบัญญัตินั้น ก่อนปี ค.ศ. 1911 สภาขุนนางมีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติทุกฉบับ ยกเว้นร่างพระราชบัญญัติการเงินที่สภาขุนนางไม่มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติม ทำได้เพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบ (ยับยั้ง) เท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติสภาขุนนางมักจะให้ความเห็นชอบมากกว่ายับยั้ง ต่อมาสภาขุนนางได้ใช้อำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ Paper Duties Repeal Bill และร่างพระราชบัญญัติงบประมาณปี ค.ศ. 1909 ซึ่งส่งผลให้มีความพยายามที่จะลดอำนาจของสภาขุนนางโดยการออกพระราชบัญญัติ Parliament Act 1911 แก้ไขอำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติการเงิน ให้สภาขุนนางมีอำนาจเพียงชะลอร่างพระราชบัญญัติการเงินไว้ได้ 1 เดือน และหากเป็นร่างพระราชบัญญัติทั่วไป สภาขุนนางมีอำนาจยับยั้งไว้ได้ 2 ปี กล่าวคือ ภายหลังการพิจารณาให้ความเห็นชอบของสภาสามัญ 3 ครั้ง และสภาขุนนางไม่ให้ความเห็นชอบ 3 ครั้ง ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว นำเสนอต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้บังคับได้ต่อไป และต่อมาพระราชบัญญัติ Parliament Act 1949 แก้ไขให้สภาขุนนางมีอำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติได้เพียง 1 ปี เท่านั้น

---

[166] สนธิ เตชานันท์ ข เล่มเดิม. หน้า 130, 137.

[167] Paul Silk and Rhoodri Walters. Op.cit. p. 62.

อำนาจหน้าที่ของสภาขุนนางด้านนิติบัญญัติ แบ่งออกเป็น 2 ประการ ดังนี้

(1) ริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย

สมาชิกรัฐสภามีอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติให้รัฐสภาพิจารณาได้ ซึ่งเรียกร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกรัฐสภาเสนอนี้ว่า "Private Member' Bills"[168] ซึ่งในแต่ละสมัยประชุม (12 เดือน) มีการจัดสรรเวลาเพื่อให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกพรรคการเมือง 13 วัน แต่ในทางปฏิบัตินั้น สมาชิกรัฐสภาเสนอร่างพระราชบัญญัติน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐบาล และร่างพระราชบัญญัติของรัฐบาลส่วนมากจะได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลมีเสียงข้างมากในรัฐสภานั่นเอง

สมาชิกสภาขุนนางมีอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่อย่างไรก็ตามการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาขุนนางนั้นจะต้องเป็นร่างกฎหมายที่ไม่สำคัญ ที่ไม่เป็นปัญหาโต้แย้ง

(2) พิจารณากลั่นกรองกฎหมาย

สภาขุนนางมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากลั่นกรองร่างกฎหมายที่เสนอต่อสภาขุนนาง หรือร่างกฎหมายที่เสนอต่อสภาสามัญและสภาสามัญพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว จึงส่งให้สภาขุนนางพิจารณาต่อไป ซึ่งไม่ว่าจะเป็นกรณีใดก็ตามสภาขุนนางจะต้องพิจารณาร่างกฎหมายเป็น 3 วาระ คือ วาระที่ 1 ขั้นรับหลักการ (First Reading) ในขั้นนี้ผู้เสนอร่างกฎหมายต้องเสนอชื่อพระราชบัญญัติ ชื่อผู้เสนอและผู้รับรอง หลักการและความจำเป็นของร่างพระราชบัญญัติ สมาชิกจะอภิปรายว่าจะรับหลักการหรือไม่ หากไม่รับร่างพระราชบัญญัตินี้ก็ตกไป แต่ถ้ารับหลักการแล้วร่างพระราชบัญญัติจะถูกนำไปเผยแพร่ต่อสาธารณะ เพื่อให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น จากนั้นเป็นการพิจารณาในวาระที่ 2 ขั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา (Second Reading) โดยแบ่งเป็น 2 ขั้นตอน คือ (1) การพิจารณาในชั้นกรรมาธิการ (Committee Stage) ซึ่งอาจส่งร่างพระราชบัญญัติให้คณะกรรมาธิการสามัญ คณะกรรมาธิการวิสามัญ หรือคณะกรรมาธิการเต็มสภาพิจารณาแล้วเสนอรายงานต่อสภาขุนนางก็ได้ และ (2) การพิจารณาในที่ประชุมสภาขุนนาง (Report Stage) เป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติพร้อมรายงานของคณะกรรมาธิการในสภาขุนนาง ในขั้นนี้เป็นการอภิปรายร่างพระราชบัญญัติในรายละเอียด และวาระที่ 3 ขั้นพิจารณาให้ความเห็นชอบ (Third Reading) ในขั้นนี้เป็นการพิจารณาและลงมติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติ

---

[168] สนธิ เตชานันท์ ข เล่มเดิม. หน้า 163.

ซึ่งร่างพระราชบัญญัติต้องผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและสภาขุนนาง ภายใน 1 สมัยประชุมของรัฐสภา (12 เดือน) มิฉะนั้นให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นตกไป

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาขุนนาง แบ่งตามประเภทกฎหมายดังนี้

(1) ร่างพระราชบัญญัติทั่วไป

หากสภาขุนนางเห็นชอบด้วยกับสภาสามัญหรือสภาขุนนางเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมและสภาสามัญก็เห็นชอบตามที่สภาขุนนางแก้ไขเพิ่มเติม เช่นนี้สามารถดำเนินการต่อไปเพื่อประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ แต่ถ้าหากว่าสภาสามัญไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติม ต้องส่งร่างพระราชบัญญัติให้สภาขุนนางพิจารณาอีกครั้ง ถ้าสภาขุนนางมีมติเห็นชอบเช่นเดิม ในกรณีเช่นนี้ถ้าสภาสามัญมีมติยืนยันอีกครั้งภายใน 1 ปี นับแต่ได้รับร่างพระราชบัญญัติคืนมาจากสภาขุนนาง ให้ถือว่ารัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นแล้ว

(2) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณหรือร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน

สภาขุนนางไม่มีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติม ทำได้เพียงพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบทั้งฉบับเท่านั้น และต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 1 เดือน มิฉะนั้นให้ถือว่าสภาขุนนางได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นแล้ว[169]

จะเห็นได้ว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาขุนนางนั้น ไม่ว่าจะเป็นร่างพระราชบัญญัติทั่วไป หรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณหรือร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินก็ตาม สภาขุนนางมิได้มีอำนาจที่แท้จริงในการพิจารณาให้ความเห็นชอบ เพราะในท้ายที่สุดสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการลงมติยืนยัน มีผลให้ร่างพระราชบัญญัติได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา นำขึ้นทูลเกล้าฯต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้บังคับต่อไปได้ ซึ่งร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งรัฐสภายุโรป เป็นตัวอย่างหนึ่งที่สภาผู้แทนราษฎรใช้อำนาจในการให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติที่สภาขุนนางเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม

---

[169] มนตรี รูปสุวรรณ. เล่มเดิม. หน้า 14.

2) ด้านควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

สภาขุนนางมีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการตั้งกระทู้ถาม และแต่งตั้งคณะกรรมาธิการ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

(1) ตั้งกระทู้ถาม (Questions)

สมาชิกสภาขุนนางสามารถตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีได้เช่นเดียวกับสมาชิกสภาสามัญ แต่จำนวนกระทู้ในสภาขุนนางมีน้อยกว่าในสภาสามัญ แม้ว่ากฎเกณฑ์การตั้งกระทู้ของสมาชิกสภาขุนนางจะมีน้อยกว่าของสมาชิกสภาสามัญก็ตาม

การตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาขุนนาง เป็นการพิจารณาตรวจสอบการกระทำของฝ่ายบริหาร และซักไซ้ไล่เลียงเพื่อให้ได้ข้อมูลจากฝ่ายบริหาร โดยกระทู้นั้นจะต้องไม่เกี่ยวข้องกับพระราชวงศ์หรือศาสนจักร (Church of England) ข้อความต้องไม่มีลักษณะเป็นการสบประมาท ไม่เป็นเรื่องที่อยู่ระหว่างการพิจารณาพิพากษาของศาล (sub judice) เว้นแต่ในเรื่องที่มีความสำคัญต่อประเทศชาติและไม่เป็นอันตรายหรือมีผลกระทบต่อกระบวนการพิจารณาคดี และไม่เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับอุตสาหกรรมของชาติ เว้นแต่เป็นข้อมูลเกี่ยวกับสถิติและเป็นเรื่องที่ไม่สำคัญต่อส่วนรวม และไม่เป็นการรวมข้อเท็จจริงและความเห็นไว้กระทู้ถาม การตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาขุนนางนี้ แบ่งตามลักษณะการตอบได้ 3 ประเภท ได้แก่

(ก) กระทู้ถามที่ตอบด้วยวาจา (Starred Questions) สมาชิกสภาขุนนางที่จะตั้งกระทู้ถามประเภทนี้ต้องทำเครื่องหมาย* ไว้ในสมุดกระทู้ถาม (Order Paper) และต้องเสนอกระทู้ล่วงหน้า 1 เดือน ด้วยเหตุนี้ทำให้กระทู้ถามไม่ทันต่อสถานการณ์ปัจจุบัน กระทู้ที่เสนอจะถูกเลือกขึ้นมาเป็นกระทู้หลัก 4 กระทู้ เพื่อให้รัฐมนตรีตอบในทุกๆ วันอังคาร โดยที่ไม่มีการจำกัดเวลาในการตอบและถาม แต่ไม่ควรเกินกว่า 0.5 ชั่วโมง ในระหว่างสมัยประชุมปี ค.ศ. 1995 - 1996 มีสมาชิกสภาขุนนางตั้งกระทู้ประเภทนี้ จำนวน 498 กระทู้ ซึ่งถูกเลือกเป็นกระทู้หลักจำนวน 26 กระทู้

(ข) กระทู้ถามที่ตอบด้วยวาจาภายหลังการอภิปราย (Unstirred Questions) เป็นกระทู้ถามที่ตอบด้วยวาจา ภายหลังจากที่มีการอภิปรายซักถามกันเสียก่อน โดยที่ไม่ต้องทำเครื่องหมาย* ไว้ในสมุดกระทู้ถาม (Order Paper) การถามและตอบกระทู้มีการจำกัดเวลาไว้ไม่เกิน 1.5 ชั่วโมง สมาชิกสภาขุนนางให้ความสนใจตั้งกระทู้ถามประเภทนี้กันเป็นจำนวนมาก

(ค) กระทู้ถามที่ตอบเป็นลายลักษณ์อักษร เสนอกระทู้ไว้ในสมุดกระทู้ถาม (Order Paper) ในหมวดกระทู้ถามที่ตอบเป็นลายลักษณ์อักษร (Questions for written answer) รัฐมนตรีตอบเขียนตอบกระทู้ถามภายใน 4 วัน แล้วส่งให้สภาขุนนาง และพิมพ์เผยแพร่ในราชกิจจานุเบกษา (Hansard) ในสมัยประชุมระหว่างปี ค.ศ. 1995 – 1996 มีการตั้งกระทู้ถามประเภทนี้จำนวน 2471 กระทู้

นอกจากนี้กระทู้ซึ่งแบ่งตามลักษณะการตอบทั้ง 3 ประเภทดังกล่าวข้างต้นแล้ว สมาชิกสภาขุนนางมีสิทธิตั้งกระทู้ด่วน (Private notice Questions) ซึ่งจะต้องเป็นเรื่องเร่งด่วน และต้องเสนอกระทู้ภายในช่วงบ่าย มีการตั้งกระทู้ประเภทนี้จำนวนน้อยมาก นานๆ ครั้งจะมี 1 หรือ 2 กระทู้ต่อสมัยประชุม

(2) แต่งตั้งคณะกรรมาธิการ

สภาขุนนางมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมาธิการ เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือพิจารณาสอบสวนเรื่องต่างๆ รวมทั้งหมด 5 ประเภท ได้แก่ คณะกรรมาธิการสามัญหรือคณะกรรมาธิการถาวร (Permanent Committees) คณะกรรมาธิการวิสามัญ (Ad Hoc Committees) คณะกรรมาธิการร่วม (Joint Committee) คณะกรรมาธิการแห่งศาสนา (Ecclesiastical Committee) และคณะกรรมาธิการเต็มสภา (Committee of The Whole House)[170] ดังต่อไปนี้

(2.1) คณะกรรมาธิการสามัญหรือถาวร (Permanent Committees)

คณะกรรมาธิการประเภทนี้มิได้ตั้งชื่อตามขอบเขตการปฏิบัติงานเหมือนเช่นบางประเทศยึดถือ แต่เป็นการตั้งโดยใช้ตัวอักษร A B C D E หรืออื่นๆ ไม่มีการกำหนดจำนวนสมาชิกไว้จะมีกี่คนก็ได้ ทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่ประธานรัฐสภาจัดสรรให้ ซึ่งปัจจุบันสภาขุนนางแต่งตั้งคณะกรรมาธิการสามัญหรือถาวร จำนวน 14 คณะ ดังต่อไปนี้

- คณะกรรมาธิการสามัญพิจารณาเรื่องการอุทธรณ์ (Committee on Appeal)
- คณะกรรมาธิการพิธีการแนะนำตัว (Committee on Ceremony of Introduction)
- คณะกรรมาธิการการคัดเลือก (Committee of Selection)

---

[170] The international center for parliamentary documentation of the inter parliamentary union. (1986). **Parliaments of the world** (2 nd ed.). p. 648.

- คณะกรรมาธิการเกี่ยวกับการมอบอำนาจและการออกกฎระเบียบ (Committee on Delegated Power and Deregulation)

- คณะกรรมาธิการร่างพระราชบัญญัติข้อมูลด้านเสรีภาพ (Draft Freedom of Information Bill)

- คณะกรรมาธิการสหภาพยุโรป (European Union)

- คณะกรรมาธิการกิจการสภาขุนนาง (House of Lords Offices)

- คณะกรรมาธิการทหาร (Committee on Liaison)

- คณะกรรมาธิการนโยบายการเงินของธนาคารของอังกฤษ (Monetary Policy Committee of the Bank of England)

- คณะกรรมาธิการเกี่ยวกับเอกสิทธิ์ (Committee for Privileges)

- คณะกรรมาธิการเกี่ยวกับการดำเนินงานของสภา (Procedure of the House)

- คณะกรรมาธิการบริการสาธารณะ (Public Service)

- คณะกรรมาธิการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Science Technology)

- คณะกรรมาธิการร่างพระราชบัญญัติสะพานทาร์มา (Tamar Bridge Bill)

(2.2) คณะกรรมาธิการวิสามัญ (Ad Hoc Committees หรือ Select Committees)

โดยทั่วไป สภาขุนนางแต่งตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อให้ทำหน้าที่สอบสวนเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ แล้วทำรายงานพร้อมข้อเสนอแนะต่อสภาขุนนาง มีเป็นส่วนน้อยที่ได้รับมอบหมายให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ภายในกระบวนการนิติบัญญัติ เมื่อทำหน้าที่ได้รับมอบหมายเสร็จสิ้นคณะกรรมาธิการก็หมดวาระ แต่ในบางครั้งอายุของคณะกรรมาธิการประเภทนี้เป็นไปตามสมัยประชุม จึงอาจเรียกว่า “sessional select committees”

(2.3) คณะกรรมาธิการร่วม (Joint Committee)

สภาสามัญและสภาขุนนางมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกัน เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะก็ได้ ซึ่งในปัจจุบันทั้งสองสภาได้แต่งตั้งคณะกรรมาธิการร่วม จำนวน 4 คณะ ดังต่อไปนี้

- คณะกรรมาธิการร่างพระราชบัญญัติรัฐบาลส่วนท้องถิ่น (Draft Local Government Bill)

- คณะกรรมาธิการบริการทางการเงินและการตลาด (Financial Service and Markets)

- คณะกรรมาธิการเกี่ยวกับเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภา (Parliamentary Privilege)

- คณะกรรมาธิการเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐสภาในกรณีพิเศษ (Special Parliamentary Procedure)

(2.4) คณะกรรมาธิการแห่งศาสนา (Ecclesiastical Committee) สภาขุนนางมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมาธิการแห่งศาสนา เพื่อทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับศาสนา[171]

(2.5) คณะกรรมาธิการเต็มสภา (Committee of the Whole House)

ประเทศอังกฤษเป็นต้นแบบของระบบคณะกรรมาธิการ โดยเฉพาะคณะกรรมาธิการเต็มสภา คณะกรรมาธิการเต็มสภานี้ทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งในแต่ละสมัยประชุมจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเพียงไม่กี่ฉบับเท่านั้น เช่น ร่างพระราชบัญญัติการเงินที่มีความสำคัญมาก หรือร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเอกลักษณ์หรือลักษณะที่สำคัญของรัฐธรรมนูญ เป็นต้น นอกจากนี้คณะกรรมาธิการเต็มสภามีหน้าที่ประชุมพิจารณารายจ่ายและภาษีอากร ซึ่งเรียกว่า "Committee of Supply หรือ Committee of Ways and Means"

3) ด้านตุลาการ

นอกจากสภาขุนนางมีอำนาจหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติ และด้านควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวมาแล้วข้างต้น สภาขุนนางยังมีอำนาจหน้าที่ด้านตุลาการ (Judicial Power) ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประการ ได้แก่

---

[171] The international center for parliamentary documentation of the inter parliamentary union. Ibid. p. 627.

(1) สภาขุนนางเป็นศาลสูงสุดในคดีแพ่งและคดีอาญา (The Supreme Court of Appeal)

ในสมัยพระเจ้าวิลเลียมที่ 1 แห่งราชวงศ์สจ๊วต สภาขุนนางได้อ้างว่าเป็นศาลยุติธรรมสูงสุด (Supreme Court of Justice) และสมัยพระเจ้าชาร์ลที่ 2 อ้างว่าเป็นศาลฎีกา (Final Court of Appeal)[172] โดยที่สภาขุนนางทำหน้าที่เป็นศาลสูงสุด (The Supreme Court of Appeal) ในคดีแพ่งทั่วราชอาณาจักร และเป็นศาลสูงสุดในคดีอาญาสำหรับแคว้นอิงแลนด์ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ โดยมีลอร์ดชานเซลเล่อร์ (Lord Chancellor) เป็นประธานและสมาชิกสภาขุนนางทุกคนมีสิทธิ์เข้าร่วมพิจารณาคดี แต่โดยธรรมเนียมปฏิบัติเฉพาะขุนนางนักกฎหมาย (Law Lords) เท่านั้นที่จะเข้าร่วมพิจารณาคดี ขุนนางที่มิใช่ขุนนางนักกฎหมายคนสุดท้ายที่เข้าร่วมในการพิจารณาคดี คือ Lord Denman เข้าร่วมพิจารณาคดี Bradlaugh v Clarke เมื่อปี ค.ศ. 1883 ซึ่ง Lord Wharncliffe ประธานสภาขุนนางได้กล่าวไว้ว่าการเข้ามาร่วมในการพิจารณาคดีของขุนนางที่มิใช่ขุนนางนักกฎหมายนั้น อาจทำให้สภาขุนนางในฐานะที่เป็นศาลเสื่อมเสียได้ และปัจจุบันมีขุนนางนักกฎหมายจำนวนทั้งสิ้น 12 คน

การพิจารณาคดีของศาลสภาขุนนางนี้ มีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขกำหนดให้รับอุทธรณ์คดีอาญาจากศาลไฮน์คอร์ท สำหรับแคว้นอิงแลนด์และเวลส์ และรับอุทธรณ์คดีแพ่งจากศาลไฮน์คอร์ท สำหรับแคว้นอิงแลนด์ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ โดยศาลดังกล่าวส่งอุทธรณ์ไปที่ศาลสภาขุนนางโดยตรง ซึ่งเรียกว่า "leapfrog" และจะอุทธรณ์ได้จะต้องมีคำรับรอง (leave) จากศาลที่เสนออุทธรณ์ดังกล่าวมาแล้วข้างต้นหรือจากศาลสภาขุนนาง และเป็นคดีที่มีการโต้แย้งถกเถียงกันมาก เป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับส่วนรวมหรือสาธารณะ และต้องเป็นการอุทธรณ์ปัญหาข้อกฎหมาย มิใช่ปัญหาข้อเท็จจริง ด้วยเหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้น ทำให้ในแต่ละปีมีคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลสภาขุนนางจำนวนน้อย

องค์คณะของศาลสภาขุนนาง ประกอบด้วยผู้พิพากษาอย่างน้อย 3 คน ก่อนการพิจารณาตัดสินมีการไต่สวน (instruction) โดยคณะกรรมการ แล้วผู้พิพากษาแต่ละท่านพิจารณาตัดสินใจโดยต้องระบุหลักกฎหมาย และเหตุผลประกอบการพิจารณาตัดสินของตนเองด้วย ซึ่งคำวินิจฉัยของผู้พิพากษาแต่ละท่านจะมีการพิมพ์เผยแพร่เพื่อประโยชน์ในการศึกษาต่อไป คำพิพากษาของศาลสภาขุนนางมาจากมติของที่ประชุม

---

[172] สนธิ เตชานันท์ ข เล่มเดิม. หน้า 137.

(2) สภาขุนนางพิจารณาสอบสวน และตัดสินเรื่องการทุจริตของนักการเมืองและสมาชิกรัฐสภา (Impeachment)

ประเทศอังกฤษเป็นต้นกำเนิดระบบ Impeachment ซึ่งต่อมาประเทศที่อยู่ในเครือจักรภพอังกฤษหรือประเทศต่างๆ ได้นำระบบนี้ไปประยุกต์ใช้ภายในประเทศของตนหลายประเทศ อาทิเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น ซึ่งการใช้อำนาจในการพิจารณาสอบสวนและตัดสินการกระทำความผิดของสภาขุนนางนี้ เรียกว่า เป็นการใช้อำนาจกึ่งตุลาการ (Quasi-Judicial)

ก่อนที่จะมีหลักความรับผิดชอบทางการเมืองของรัฐบาล เช่นในปัจจุบันในประเทศอังกฤษมีระบบควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร เรียกว่า ระบบ Impeachment โดยที่สภาสามัญเป็นผู้กล่าวหาไปยังสภาขุนนางว่ามีการกระทำความผิดอาญาอย่างร้ายแรง หากสภาขุนนางพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหามีความผิดก็จะมีคำสั่งลงโทษทางอาญาโดยให้ออกจากตำแหน่งหน้าที่ ซึ่งในปี ค.ศ. 1848 มีการนำระบบนี้มาใช้กับ Viscount Henri Temple PALMERSTON รัฐมนตรีต่างประเทศ แต่ไม่ประสบความสำเร็จ[173]

สภาขุนนางเข้าไปมีส่วนร่วมในระบบ Impeachment โดยที่มีอำนาจในการพิจารณาข้อกล่าวหาว่ารัฐมนตรี หรือสมาชิกรัฐสภา ทรยศต่อชาติ (treason) รับสินบน (bribery) หรือกระทำความผิดอาญาชั้นสูง (High Crimes and Misdemeanors) ซึ่งเสนอมาจากสภาสามัญโดยตัวแทนของสภาสามัญ (Managers)[174]

แม้ว่าสภาขุนนางจะตัดสินแล้วว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดจริง พระมหากษัตริย์มีอำนาจที่จะพระราชทานอภัยโทษให้บุคคลนั้นได้ เช่น คดี Edward Earls of Clarendon และคดี Thomas Earls of Danby ซึ่งสภาขุนนางตัดสินว่ามีความผิดฐานกบฏต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรงและกระทำความผิดอาญาอื่นๆ แต่พระเจ้าชาร์ลที่ 2 ทรงพระราชทานอภัยโทษให้บุคคลทั้งสองและประกาศยุบสภา ต่อมามีพระราชบัญญัติ The Act of Settlement 1701 ห้ามพระมหากษัตริย์ทรงอภัยโทษและนิรโทษกรรมแก่บุคคลที่สภาขุนนางตัดสินว่ามีความผิดตามข้อกล่าวหา[175]

สรุป สภาขุนนางของประเทศอังกฤษเป็นสถาบันอันเก่าแก่ และมีเอกลักษณ์เฉพาะตัวซึ่งไม่เหมือนกับประเทศอื่นๆ กล่าวคือ เป็นสภาซึ่งมีสมาชิกจำนวนมากนับเป็นพันคน

---

[173] โภคิน พลกุล ค (2525). **กฎหมายมหาชนเบื้องต้น.** หน้า 130. อ้างถึงใน มนตรี รูปสุวรรณ. เล่มเดิม. หน้า 98.

[174] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ง (2538). **ระบบตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง.** หน้า 34-35.

[175] แหล่งเดิม. หน้า 33-38.

แต่มีสมาชิกเข้าร่วมประชุมสภาเพียงไม่กี่ร้อยคนเท่านั้น และในอดีตนั้นสภาขุนนางมีบทบาทอำนาจหน้าที่มาก แต่ในภายหลังถูกลดบทบาทอำนาจหน้าที่ลงตามลำดับ จนกระทั่งปัจจุบันสภาขุนนางไม่มีบทบาทอำนาจหน้าที่มากนัก แต่เนื่องด้วยประเทศอังกฤษมีความเป็นอนุรักษ์นิยมสูงมากจึงยังคงสภาขุนนางไว้เช่นเดิม

3.4.2 ประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสปกครองใน "ระบบกึ่งประธานาธิบดี" (Semi-presidential system) ซึ่งปัจจุบันอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ฉบับวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1958 ก่อนหน้านี้ในสมัยกลางประเทศฝรั่งเศสปกครองโดยระบบศักดินา (Feudalism) จนถึงสมัยพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 จึงปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute monarchy) ต่อมาในปี ค.ศ. 1789 เกิดการปฏิวัติขึ้น และภายหลังจากการปฏิวัติฝรั่งเศสได้ปกครองโดยระบอบที่หลากหลายมาก เช่น ระบบกงสุล ระบอบจักรวรรดิ ระบอบสาธารณรัฐ และระบอบกษัตริย์ เป็นต้น ซึ่งในระหว่างปี ค.ศ. 1875 – 1946 ปกครองในระบบรัฐสภา ภายใต้สาธารณรัฐที่ 3 ระหว่างปี ค.ศ. 1946 – 1958 ปกครองในระบบรัฐสภา ภายใต้สาธารณรัฐที่ 4 และระหว่างปี ค.ศ. 1859 จนถึงปัจจุบัน ปกครองในระบบกึ่งประธานาธิบดี ภายใต้สาธารณรัฐที่ 5[176]

ในคริสต์ศตวรรษที่ 15 ถึงการปฏิวัติปี ค.ศ. 1789 เป็นช่วงที่ฝรั่งเศสปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งเป็นจุดเริ่มแรกในการมีสภาของประเทศฝรั่งเศส เรียกว่า "สภาฐานันดร" (Etats Généraux) มีหน้าที่ในการถวายคำปรึกษาแก่พระมหากษัตริย์ ประกอบไปด้วยขุนนาง และสามัญชน โดยที่ทั้งสามส่วนนี้ประชุมและลงมติแยกกัน แต่ด้วยเหตุที่การปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นี้พระมหากษัตริย์เป็นผู้ที่มีอำนาจในการปกครองเป็นอย่างมาก ดังนั้นพระมหากษัตริย์อาจไม่ปรึกษาหารือกับสภาฐานันดร หรือปรึกษาหารือแต่ไม่เชื่อในความเห็นของสภาฐานนันดรก็ได้ นอกจากนี้มี "สภาผู้พิพากษา" (Assemblée Magistrats) ซึ่งสมาชิกอาจมาจากการสืบทอดต่อกันมาหรือซื้อตำแหน่งมาก็ได้ มีหน้าที่ในการจดทะเบียนพระราชกฤษฎีกา

---

[176] สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์ และรุ่งพงษ์ ชัยนา. (ม.ป.ป.). **การเมืองการปกครองของฝรั่งเศส.** หน้า 16.

ในปี ค.ศ. 1789 เกิดการปฏิวัติขึ้น สามัญชนในสภาฐานันดร (Etats Géneraux) ซึ่งเป็นชนชั้นกลางไม่พอใจที่พระมหากษัตริย์มิได้ให้เกียรติและความเสมอภาคเท่ากับขุนนาง จึงได้ประกาศให้ตนเองเป็น "สภาแห่งชาติ" (Assemblée Nationale) เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน ค.ศ. 1789 มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดภาษีอากร ต่อมาวันที่ 11 กรกฎาคม ค.ศ. 1789 สภาแห่งชาติได้ประกาศเปลี่ยนแปลงตัวเองเป็น "สภาร่างรัฐธรรมนูญ" (Assemblée Constituante) มีอำนาจหน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างๆ ซึ่งสภาร่างรัฐธรรมนูญนี้ได้ร่างรัฐธรรมนูญ และประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศฝรั่งเศส เมื่อวันที่ 3 กันยายน ค.ศ. 1791 ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้มีสภาเดียว คือ "สภานิติบัญญัติแห่งชาติ" (Assemblée Législative Nationale) มีอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติกฎหมาย[177]

ปี ค.ศ. 1792 สภาแห่งชาติ (Assemblée Nationale) มีมติให้ยกเลิกระบอบกษัตริย์เปลี่ยนไปปกครองในระบอบสาธารณรัฐ และทำการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่เป็นรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1793 แต่มิได้บังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ และต่อมาร่างและประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1795 กำหนดให้มีสองสภา ได้แก่ สภาผู้แทนหรือสภาห้าร้อย (Conseil des cinq cents) ประกอบด้วยสมาชิก 500 คน มีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปี และสภาสูงหรือสภาอาวุโส (Conseil des Anciens) ประกอบด้วยสมาชิก 250 คน มีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปี และต้องผ่านการสมรสมาแล้ว เป็นสภาผู้มีประสบการณ์มาก ทำหน้าที่ในการกลั่นกรองการออกกฎหมายของสภาผู้แทนหรือสภาห้าร้อย

ต่อมานโปเลียนทำรัฐประหาร (Coup d'Etat) เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน ค.ศ. 1799 ยกเลิกรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1795 แต่งตั้งให้นายซิเอเยส (Sieyes) ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ และประกาศใช้เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม ค.ศ. 1799 กำหนดให้ปกครองประเทศในระบอบกงสุล (Consulate) โดยที่ยังคงมีสภาต่างๆ เช่น สภานิติบัญญัติ (Corpus Législatif) มีอำนาจหน้าที่ในการลงคะแนนเสียงอนุมัติกฎหมายโดยไม่มีการอภิปราย สภาตุลาการ (Tribunat) มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและอภิปรายร่างกฎหมาย สภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอร่างกฎหมาย และวุฒิสภา (Sénat) ซึ่งโปเลียนเป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาให้ดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต มีอำนาจหน้าที่เลือกสมาชิกสภานิติบัญญัติและสภาตุลาการจากรายชื่อผู้แทนแห่งชาติ ต่อมาระหว่าง ค.ศ. 1799 – 1802 วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่แต่งตั้งกงสุล (ซึ่งมีทั้งหมด 3 คน ได้แก่ กงสุลที่ 1 กงสุลที่ 2 และกงสุลที่ 3)[178]

---

[177] สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์ และรุ่งพงษ์ ชัยนาม. แหล่งเดิม. หน้า 20.

[178] แหล่งเดิม. หน้า 21.

ปี ค.ศ. 1804 ได้มีการลงประชามติเปลี่ยนแปลงระบอบกงสุลเป็นระบอบจักรวรรดิ โดยมีนโปเลียนได้รับการสถาปนาเป็นจักรพรรดิ์นโปเลียนที่ 1 มีสภานิติบัญญัติ (Legislative) มาจากการเลือกตั้ง โดยที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเลือกผู้สมัครเพื่อไปเลือกผู้แทนซึ่งเป็นผู้เสียภาษีสูงสุดในประเทศ 600 คน แล้วให้สภาอาวุโสหรือวุฒิสภา (Sénate) พิจารณาเลือกและแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติ ภายหลังการพ่ายแพ้สงครามของนโปเลียน สภาอาวุโส หรือวุฒิสภาได้อัญเชิญพระเจ้าหลุยส์ที่ 18 ขึ้นครองราชย์ และได้พระราชทานรัฐธรรมนูญ ฉบับวันที่ 4 มิถุนายน ค.ศ. 1814 กำหนดให้มีสองสภา ได้แก่ สภาผู้แทน (La Chambre des Députes) มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี และวุฒิสภาหรือสภาปารีส (La Chambre des Paris) ซึ่งสมาชิกมาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ อยู่ในตำแหน่งตลอดชีวิตและสืบต่อให้ทายาทได้ ทั้งสองสภามีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมาย แต่อาจถูกพระมหากษัตริย์ใช้อำนาจยับยั้งไว้ได้ นอกจากนี้สภาผู้แทนยังมีอำนาจในการยื่นฟ้องรัฐมนตรีที่กระทำความผิดอาญาต่อวุฒิสภาหรือสภาปารีสได้อีกด้วย[179] รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจมาก จนมีการเรียกว่าเป็นรัฐธรรมนูญผสมระบบ คือ ระหว่างระบบกษัตริย์นิยมอย่างมีขอบเขต (La monarchie limitée) กับระบบรัฐสภาอังกฤษ (Le régime parlementaire) กล่าวคือ พระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมืองและทางอาญาใดๆ เป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอนคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง และรับรองทูตานุทูต และเป็นจอมทัพ ตลอดจนเป็นผู้แต่งตั้งประธานสภาผู้แทน[180]

ในปี ค.ศ. 1830 สภาผู้แทนได้ทำการปฏิวัติเมื่อเดือนกรกฎาคม และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ ค.ศ. 1830 ซึ่งยังคงระบบกษัตริย์ไว้แต่มีการจำกัดพระราชอำนาจให้ลดลงและกำหนดให้รัฐสภามีอำนาจมากกว่าพระมหากษัตริย์และคณะรัฐมนตรี การกำหนดนโยบายแห่งชาติกระทำร่วมกันระหว่างรัฐสภากับพระมหากษัตริย์ จัดว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่สร้างดุลอำนาจระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารได้ดีมากฉบับหนึ่ง ถูกนำไปใช้เป็นแนวทางในรัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มา เช่น รัฐธรรมนูญ ฉบับ ค.ศ. 1946[181] และในส่วนของรัฐสภานั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจมากกว่าวุฒิสภาหรือสภาสูง

---

[179] พจนา ไชยรังสี และสุรพล ราชภัณฑารักษ์. (2541). **การเมืองในสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศส.** หน้า 31.

[180] แหล่งเดิม. หน้า 30.

[181] แหล่งเดิม. หน้า 32-33.

ในปี ค.ศ. 1848 เกิดการปฏิวัติขึ้นและได้จัดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญและประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ ฉบับ ค.ศ. 1848 กำหนดรูปแบบการปกครองเป็นแบบสาธารณรัฐ (สาธารณรัฐที่ 2) คือ มีประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้ง ทำหน้าที่เป็นประมุขของประเทศและเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร และมีอำนาจแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี เพื่อทำหน้าที่บริหารประเทศ และต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐสภา ส่วนรัฐสภาประกอบด้วยสภาเดียว มีสมาชิก 750 คน มาจากการเลือกตั้งและอยู่ในตำแหน่ง 3 ปี มีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมายและควบคุมการบริหารของคณะรัฐมนตรี แต่ไม่มีอำนาจควบคุมประธานาธิบดี โดยที่รัฐสภาไม่มีอำนาจถอดถอนประธานาธิบดี ในขณะเดียวกันประธานาธิบดีก็ไม่มีอำนาจยุบสภา[182]

ต่อมาเมื่อวันที่ 2 ธันวาคม ค.ศ. 1851 พระเจ้าหลุยส์ นโปเลียน โบนาปาร์ต ได้ทำรัฐประหาร (Coup d'Etat) และมีการร่างรัฐธรรมนูญประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ ฉบับ ค.ศ. 1852 กำหนดให้ประธานาธิบดีและฝ่ายบริหารมีอำนาจมากกว่ารัฐสภา รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีอำนาจหน้าที่พิจารณาและลงมติรับรองร่างกฎหมายที่เสนอมาจากสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ซึ่งสภาผู้แทนราษฎร ไม่มีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายและควบคุมการบริหารของฝ่ายบริหารได้ และวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี มีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นและแนะนำเกี่ยวกับการพิจารณาร่างกฎหมาย

ในปี ค.ศ. 1870 ประเทศฝรั่งเศสแพ้สงครามแก่ประเทศเยอรมนี และมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองเป็นแบบสาธารณรัฐ (สาธารณรัฐที่ 3) และมีการตั้งสภาแห่งชาติ โดยสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญและได้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ ฉบับ ค.ศ. 1875 ซึ่งประกอบด้วยรัฐธรรมนูญ 3 ฉบับ คือ[183]

ฉบับที่ 1 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1875 ว่าด้วยสภาสูงหรือวุฒิสภา (Senate)

ฉบับที่ 2 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1875 ว่าด้วยสถาบันการปกครอง

ฉบับที่ 3 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม ค.ศ. 1875 ว่าด้วยความสัมพันธ์ของอำนาจรัฐ

---

[182] พจนา ไชยรังสี และสุรพล ราชภัณฑารักษ์. แหล่งเดิม. หน้า 34.

[183] แหล่งเดิม. หน้า 39.

รวมทั้ง 3 ฉบับ มี 24 มาตรา มีการแบ่งแยกอำนาจรัฐระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นการปกครองระบบรัฐสภา (Parliamentary System) แบบสภาคู่ (Bicameralism) รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร (La Chambre des Députés) จำนวน 600 คน มาจากการเลือกตั้งทางตรงโดยระบบเสียงข้างมากสองรอบ มีวาระดำรงตำแหน่ง 4 ปี และวุฒิสภา (Senate) จำนวน 300 คน มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม โดยคณะผู้เลือกตั้งซึ่งประกอบด้วยผู้แทนเทศบาลหรือผู้แทนท้องถิ่นต่างๆ สภาทั้งสองมีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมาย ซึ่งรัฐบาลต้องเสนอร่างกฎหมายต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อนแล้วจึงส่งต่อให้วุฒิสภาพิจารณา และมีอำนาจในการพิจารณาสอบสวนและลงมติให้รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งหรือทั้งคณะออกจากตำแหน่ง นอกจากนี้วุฒิสภามีอำนาจฟ้องประธานาธิบดีและคณะรัฐมนตรีต่อศาลสูง ในกรณีที่บุคคลดังกล่าวกระทำการอันเป็นภัยต่อความมั่นคงของสาธารณรัฐ[184] และให้ความเห็นชอบในการยุบสภา[185] สาธารณรัฐที่ 3 สิ้นสุดลงเมื่อฝรั่งเศสถูกยึดครองโดยเยอรมันในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2

ในปี ค.ศ. 1940 เป็นการปกครองแบบที่เรียกว่า ระบบวิชี (Vichy Régime) หรือระบบต่างด้าว หรือรัฐบาลหุ่นเยอรมัน จนกระทั่งถึงปี ค.ศ. 1944 จึงได้รับการปลดปล่อยเมื่อเยอรมันแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2[186]

ภายหลังการปลดปล่อยของเยอรมัน ฝรั่งเศสได้จัดตั้งรัฐบาลชั่วคราวขึ้นเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน ค.ศ. 1944 โดยมีนายพลเดอโกล เป็นหัวหน้ารัฐบาล จัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม ค.ศ. 1945 ว่าต้องการให้สถาปนาระบบสาธารณรัฐที่ 3 ขึ้นใหม่ คือ นำรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1875 มาใช้ใหม่ หรือต้องการให้ร่างรัฐธรรมนูญสำหรับสาธารณรัฐที่ 4 ขึ้นใหม่ ปรากฏว่าประชาชนเห็นควรให้มีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ สภาแห่งชาติทำการร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสนอให้ประชาชนลงประชามติ โดยที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้มีสภาเดียว แต่ประชาชนไม่เห็นด้วยจึงต้องเลือกสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ เพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ และเสนอให้ประชาชนลงประชามติ ประชาชนลงมติรับรองเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม ค.ศ. 1946 และประกาศใช้เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม ค.ศ. 1946 เป็นการสถาปนาสาธารณรัฐที่ 4 ขึ้น

---

[184] พจนา ไชยรังสี และสุรพล ราชภัณฑารักษ์. แหล่งเดิม. หน้า 39 – 40.

[185] สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์ และรุ่งพงษ์ ชัยนาม. เล่มเดิม. หน้า 24.

[186] พจนา ไชยรังสี และสุรพล ราชภัณฑารักษ์. เล่มเดิม. หน้า 41.

รัฐธรรมนูญ ฉบับ ค.ศ. 1946 กำหนดรูปแบบการปกครองเป็นระบบรัฐสภาแบบสภาคู่ รัฐสภาประกอบด้วยสมัชชาแห่งชาติ (Assemblée Nationale) สมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรง มีอำนาจในการลงมติรับรองหรือยับยั้งร่างกฎหมายงบประมาณและลงมติไม่ไว้วางใจให้รัฐบาลลาออกได้ และมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี และ (Le Conseil de la République) สมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม มีอำนาจในการพิจารณาร่างกฎหมาย แต่ไม่มีอำนาจยับยั้ง ไม่มีอำนาจควบคุมรัฐบาล โดยที่สภาแห่งสาธารณรัฐถูกลดอำนาจลงไปจากวุฒิสภาในสมัยสาธารณรัฐที่ 3 เนื่องจากอิทธิพลของกษัตริย์ซึ่งเป็นผู้ควบคุมสภาสูงได้ลดลงและหมดความสำคัญลงไป ในขณะที่อิทธิพลของชนชั้นกลางและฝ่ายซ้ายที่ควบคุมสภาล่างมีมากขึ้น[187] นอกจากนี้ทั้งสองสภามีอำนาจในการเลือกตั้งประธานาธิบดีและรัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐบาลรับผิดชอบทางการเมืองต่อสภาผู้แทนราษฎร และรัฐบาลมีอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ แต่ในช่วง 18 เดือนแรกที่สภาผู้แทนราษฎรได้รับเลือกเข้ามานั้น รัฐบาลจะยุบสภาไม่ได้ สาธารณรัฐที่ 4 สิ้นสุดลงเนื่องจากความอ่อนแอ ไร้เสถียรภาพของรัฐบาล ประกอบกับมีวิกฤตการณ์อัลจีเรีย ทำให้มีการเรียกร้องให้นายพลเดอโกลกลับเข้ามาปกครองประเทศอีกครั้งหนึ่ง

นายพลเดอโกลกลับเข้ามาจัดตั้งรัฐบาลและดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญ ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ ฉบับ ค.ศ. 1958 เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1958 เป็นการเข้าสู่สมัยสาธารณรัฐที่ 5 ซึ่งปกครองในระบบรัฐสภา รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีลักษณะเด่นในการกำหนดให้รัฐบาลมีอำนาจมากกว่ารัฐสภา ลดอำนาจรัฐสภาลงทั้งในด้านควบคุมฝ่ายบริหารและอำนาจในการออกกฎหมาย ซึ่งเป็นลักษณะที่แปลกและแตกต่างไปจากระบบการปกครองของประเทศฝรั่งเศสในอดีต และแตกต่างไปจากนานาประเทศโดยสิ้นเชิง กล่าวคือ ไม่ว่าจะเป็นการปกครองในระบบรัฐสภาหรือระบบประธานาธิบดีก็ตาม องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่หลักในการออกกฎหมาย ซึ่งเรียกว่าเป็นองค์กรนิติบัญญัตินั้น โดยหลักแล้วรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐสภา แต่ตามรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1958 กำหนดให้รัฐบาลเป็นองค์กรหลักที่มีอำนาจในการออกกฎหมาย รัฐสภามีอำนาจออกกฎหมายเท่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น นอกเหนือไปจากที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ให้เป็นอำนาจของรัฐบาลในการออกกฎหมายในเรื่องนั้นๆ สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เนื่องจากสมัยสาธารณรัฐที่ 4 นั้นรัฐสภามีอำนาจมาก ส่วนรัฐบาลไร้เสถียรภาพ เนื่องจากเป็นรัฐบาลผสมหลายพรรคการเมืองอยู่ในตำแหน่งเพียงระยะเวลาสั้นๆ ไม่สามารถดำเนินการบริหารประเทศให้มีประสิทธิภาพได้ ฉะนั้นในการร่างรัฐธรรมนูญจึงหามาตรการต่างๆ เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว รัฐธรรมนูญ ฉบับ ค.ศ. 1958 กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร (National Assembly) สมาชิกมาจากการเลือกตั้ง

---

[187] พจนา ไชยรังสี และสุรพล ราชภัณฑารักษ์. แหล่งเดิม. หน้า 46.

โดยตรง และวุฒิสภา (Senate) สมาชิกจากการเลือกตั้งโดยอ้อม ทั้งสองสภามีอำนาจในการออกกฎหมาย นอกจากนี้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารโดยการอภิปรายไม่ไว้วางใจ ในขณะที่รัฐบาลมีอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎร ต่อมาปี ค.ศ. 1962 มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับที่มาของประธานาธิบดี กล่าวคือ แก้ไขจากการที่ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งของคณะผู้เลือกตั้ง (Electoral college) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาจังหวัด ผู้แทนของสภาเทศบาล และผู้แทนของดินแดนโพ้นทะเล เป็นกำหนดให้ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ด้วยเหตุนี้ทำให้ระบบรัฐสภาของฝรั่งเศสมีลักษณะใกล้เคียงกับระบบประธานาธิบดีของประเทศสหรัฐอเมริกา และมีการเรียกว่าเป็น "ระบบกึ่งประธานาธิบดี" (Semipresidentialism)[188]

เมื่อพิจารณาความเป็นมาของระบบการเมืองการปกครองของประเทศฝรั่งเศสดังกล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่ามีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา และส่วนใหญ่เป็นการเปลี่ยนแปลงซึ่งเกิดจากการปฏิวัติรัฐประหารและใช้ความรุนแรง เพื่อให้ได้เข้ามาใช้อำนาจในการปกครองประเทศ ซึ่งเป็นลักษณะที่แตกต่างไปจากประเทศอังกฤษ ซึ่งเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป ไม่ได้เปลี่ยนแบบทันทีทันใด มีวิวัฒนาการไปตามลำดับขั้น และจะเห็นได้ว่าในส่วนของรูปแบบของรัฐสภานั้น มีทั้งเป็นแบบสภาคู่ แบบสภาเดี่ยว และมีชื่อเรียก ที่มา ตลอดจนอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันออกไป จนกระทั่งปัจจุบัน ฉบับ ค.ศ. 1958 กำหนดให้เป็นแบบสภาคู่ (Bicameralism) ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร (The National Assembly) สมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และวุฒิสภา (Senate) สมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม ซึ่งในส่วนของวุฒิสภานั้นมีที่มาและองค์ประกอบดังจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไปนี้

3.4.2.1 ที่มาและองค์ประกอบ

วุฒิสภา (Senate) ตามรัฐธรรมนูญ ฉบับ ค.ศ. 1958 มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม เพื่อเป็นผู้แทนองค์กรปกครองท้องถิ่นในสาธารณรัฐฝรั่งเศส และประชาชนฝรั่งเศสที่อยู่นอกประเทศฝรั่งเศส โดยคณะผู้เลือกตั้ง (Electoral collegea) ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาภาค (conseillers regionaux) สมาชิกสภาจังหวัด (conseillers generaux) และผู้แทนสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งจำนวนคณะผู้เลือกตั้งทั้งประเทศรวมมีมากกว่า 145,000 คน

---

[188] สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์ และรุ่งพงษ์ ชัยนาม. เล่มเดิม. หน้า 27.

สมาชิกวุฒิสภาที่เป็นผู้แทนองค์กรท้องถิ่น (สภาเทศบาล สภาจังหวัด) นั้น เลือกตั้งโดยใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง (Department) จังหวัดใดมีประชากรถึง 150,000 คน ก็จะมีสมาชิกวุฒิสภาได้ 1 คน และต่อไปถ้าจังหวัดนั้นมีประชากรอีก 250,000 คน ก็จะมีสมาชิกวุฒิสภาเพิ่มอีก 1 คน ต่อประชากรทุก ๆ 250,000 คน โดยใช้วิธีเลือกตั้งระบบผสม คือ ในจังหวัดที่มีสมาชิกวุฒิสภาได้ไม่เกิน 4 คน ให้ระบบเสียงข้างมาก 2 รอบ (Two ballots system) แต่ถ้าจังหวัดใดมีสมาชิกวุฒิสภาได้ตั้งแต่ 5 คนขึ้นไปใช้วิธีเลือกตั้งแบบสัดส่วนตามบัญชีรายชื่อ

ส่วนสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นผู้แทนคนฝรั่งเศสที่อยู่นอกประเทศใช้วิธีพิเศษ กล่าวคือ ชาวฝรั่งเศสที่อยู่นอกประเทศมีจำนวนประมาณ 1.5 ล้านคน มีสมาชิกวุฒิสภาได้ 12 คน โดยให้คณะกรรมาธิการระดับสูงของคนฝรั่งเศสนอกประเทศ (Counseil Superieur Des Francais a l'etranger) ซึ่งมีจำนวนรวมทั้งสิ้น 150 คน แบ่งเป็นผู้แทนยุโรป เอเชีย และลีวองซ์ 73 คน และผู้แทนอเมริกาและอาฟริกา 75 คน เสนอรายชื่อและให้วุฒิสภาลงมติรับหรือไม่รับรายชื่อดังกล่าว แต่วุฒิสภาจะเสนอรายชื่อใหม่ไม่ได้และในกรณีวุฒิสภาลงมติไม่รับ คณะกรรมาธิการฯ ก็ต้องเสนอรายชื่อให้วุฒิสภาพิจารณาใหม่จนกว่าจะรับ การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศฝรั่งเศสใช้ระบบผสม กล่าวคือ สมาชิกจำนวน 2 ใน 3 มาจากการเลือกตั้งระบบเสียงข้างมากสองรอบ ซึ่งมีจำนวนสมาชิกวุฒิสภาจากการเลือกตั้งระบบนี้จำนวน 211 คน และในจังหวัดที่มีสมาชิกวุฒิสภาได้ตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป ซึ่งมี 14 จังหวัด และชาวฝรั่งเศสที่อยู่นอกประเทศอีก 12 คน รวมจำนวน 110 คน มาจากการเลือกตั้งในระบบสัดส่วน

สมาชิกวุฒิสภามีวาระการดำรงตำแหน่ง 9 ปี แต่จะต้องพ้นจากตำแหน่งและเลือกตั้งเข้าไปแทน จำนวน 1 ใน 3 ทุกๆ 3 ปี ตามบัญชีรายชื่อจังหวัดท้ายกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ จึงอาจกล่าวได้ว่าการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นการเลือกตั้งบางส่วน (Partial) มิใช่การเลือกตั้งทั่วไป (Universal)[189]

3.4.2.2 อำนาจหน้าที่

วุฒิสภา (Senate) ของประเทศฝรั่งเศสมีอำนาจหน้าที่แบ่งได้เป็น 4 ด้าน ได้แก่ ด้านนิติบัญญัติ ด้านควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านตุลาการ และด้านอื่นๆ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

---

[189] พจนา ไชยรังสี และสุรพล ราชภัณฑารักษ์. เล่มเดิม. หน้า 99.

1) ด้านนิติบัญญัติ

โดยหลักการสากลซึ่งเป็นที่ยอมรับในนานาอารยประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยไม่ว่าจะเป็นระบบรัฐสภาหรือระบบประธานาธิบดี ยอมรับหลักการที่กำหนดให้รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรนิติบัญญัติ มีอำนาจหน้าที่หลักในด้านพิจารณาและอนุมัติกฎหมาย เพื่อใช้บังคับภายในประเทศ ซึ่งประเทศฝรั่งเศสในอดีตก่อนบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ ค.ศ. 1958 ก็ยึดหลักการดังกล่าวข้างต้น แต่เนื่องด้วยในสมัยสาธารณรัฐที่ 4 ที่บังคับใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ ค.ศ. 1946 นั้น รัฐบาลมีความอ่อนแอ ไร้เสถียรภาพมาก ในขณะที่รัฐสภามีความเข้มแข็งเป็นอย่างมาก ดังนั้นในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นใช้บังคับจึงนำแนวความคิดในการที่จะลดอำนาจของรัฐสภาและเพิ่มอำนาจให้รัฐบาลเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นมาในอดีต ซึ่งเป็นการทำให้เป็นระบบรัฐสภาสมัยใหม่ (rationalized parliamentary system) มีการกำหนดมาตรการและกลไกต่างๆ ไว้ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (organic law) เพื่อแก้จุดอ่อนของระบบรัฐสภาแบบเก่า[190] ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญ ฉบับ ค.ศ. 1958 จึงมีบทบัญญัติในลักษณะที่กลับหลักการดั้งเดิมที่มีมาในอดีต และกลับหลักการที่นานาอารยประเทศยึดถือ กล่าวคือ กำหนดให้รัฐบาลเป็นองค์กรที่มีอำนาจหลักในการบัญญัติกฎหมาย โดยที่เรื่องใดที่ไม่อยู่ในขอบเขตของการตรารัฐบัญญัติของรัฐสภา ให้ถือว่าอยู่ในอำนาจการตรากฎหมายของฝ่ายบริหาร ซึ่งกฎหมายของฝ่ายบริหารนี้เรียกว่า รัฐกำหนด (ordonnances) ส่วนรัฐสภามีอำนาจในการตรารัฐบัญญัติ ได้เฉพาะเรื่องที่อยู่ภายในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น จึงทำให้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาเป็นข้อยกเว้น นอกจากนี้ในส่วนของอำนาจการตรารัฐบัญญัติของรัฐสภานั้น รัฐสภาสามารถมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารออกกฎหมายในเรื่องที่อยู่ภายในขอบอำนาจของรัฐสภา โดยการตราเป็นรัฐกำหนดให้ ด้วยเหตุนี้จึงอาจสรุปได้ว่ารัฐสภาแม้ว่าจะเป็นองค์กรนิติบัญญัติ แต่มีอำนาจจำกัดในการตรากฎหมาย สามารถตรากฎหมายได้เฉพาะเรื่องที่อยู่ภายในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น ในขณะที่ฝ่ายบริหารเป็นองค์กรที่มีอำนาจหลักในการออกกฎหมาย สามารถตรากฎหมายได้ทุกเรื่องที่ไม่อยู่ภายในขอบอำนาจการตรากฎหมายของรัฐสภา

---

[190] อมร จันทรสมบูรณ์ ก เล่มเดิม. หน้า 51.

วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ แบ่งได้ 3 ประการ ดังนี้

(1) ริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย

รัฐธรรมนูญกำหนดให้นายกรัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภา มีสิทธิในการเสนอร่างรัฐบัญญัติ หากนายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ เรียกว่า "ร่างรัฐบัญญัติ" (Projet de loi) ซึ่งจะเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาก่อนก็ได้ ยกเว้นร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณและร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับให้เงินอุดหนุนกิจการประกันสังคมต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเป็นสภาแรก แต่ถ้าหากสมาชิกรัฐสภาเป็นผู้เสนอ เรียกว่า "ข้อเสนอรัฐบัญญัติ" (Proposition de loi)[191] ให้เสนอต่อสภาที่สมาชิกเป็นผู้เสนอข้อเสนอรัฐบัญญัติฉบับนั้นๆ

ในการเสนอร่างกฎหมายของสมาชิกรัฐสภานั้น ห้ามมิให้เสนอร่างกฎหมายซึ่งจะมีผลทำให้รายได้ของรัฐลดลงหรือมีผลเป็นการสร้างรายจ่ายของรัฐขึ้นใหม่หรือเพิ่มรายจ่ายของรัฐ

สรุป สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายได้เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยที่ให้เสนอต่อสำนักงานเลขาธิการของวุฒิสภา เพื่อนำเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภาเป็นสภาแรก แต่ในทางปฏิบัตินั้นสมาชิกวุฒิสภาเสนอร่างกฎหมายจำนวนน้อยกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และระหว่างสมาชิกรัฐสภากับคณะรัฐมนตรีนั้น สมาชิกรัฐสภาเสนอร่างกฎหมายจำนวนมากกว่าคณะรัฐมนตรี แต่โดยข้อจำกัดต่างๆ แล้ว ทำให้ร่างกฎหมายส่วนใหญ่ที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาออกมามีผลบังคับใช้นั้น เป็นร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี

(2) พิจารณากลั่นกรองร่างกฎหมาย

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่าผู้มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ได้แก่ รัฐบาลและสมาชิกรัฐสภา โดยที่จะเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาเพื่อพิจารณาเป็นสภาแรกก็ได้ เว้นแต่เป็นร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณและร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนกิจการประกันสังคม ต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเป็นสภาแรก แต่อย่างไรก็ตาม ร่างกฎหมายต้องได้รับการพิจารณาจากทั้งสองสภาต่อเนื่องกันไป เพื่อให้มีการอนุมติร่างกฎหมายที่มีเนื้อความอย่างเดียวกัน

---

[191] มนตรี รูปสุวรรณ. เล่มเดิม. หน้า 57.

ในการพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภานั้น หากวุฒิสภาได้รับร่างกฎหมายจากรัฐบาลหรือสมาชิกรัฐสภา ในกรณีที่เสนอร่างกฎหมายต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาเป็นสภาแรก หากมีการร้องจากรัฐบาลหรือสภาผู้แทนราษฎรให้ส่งร่างกฎหมายฉบับนั้นไปให้ "คณะกรรมาธิการวิสามัญ" พิจารณา แต่หากไม่มีการร้องขอให้ส่งให้ "คณะกรรมาธิการสามัญ" พิจารณา ซึ่งการพิจารณาร่างกฎหมายโดยคณะกรรมาธิการนี้ประธานกรรมาธิการจะแต่งตั้งกรรมาธิการคนหนึ่งเป็น "กรรมาธิการผู้รับผิดชอบร่างกฎหมาย" (Rapporteur) ทำหน้าที่พิจารณาศึกษาร่างกฎหมาย เพื่อเสนอในการประชุมคณะกรรมาธิการ ซึ่งกรรมาธิการสามารถเสนอคำขอแปรบัญญัติแก้ไขร่างกฎหมายได้ และภายหลังคณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้ว กรรมาธิการผู้รับผิดชอบร่างกฎหมายมีหน้าที่จัดทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภา เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนั้นต่อไป

การพิจารณากลั่นกรองว่าร่างกฎหมายของวุฒิสภา แบ่งแยกตามประเภทของร่างกฎหมายได้ดังนี้

(ก) ร่างรัฐบัญญัติ (Projet de loi) หรือ ข้อเสนอรัฐบัญญัติ (Proposition de loi)

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าร่างรัฐบัญญัตินั้น คณะรัฐมนตรีจะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาพิจารณาเป็นสภาแรกก็ได้ แต่ข้อเสนอรัฐบัญญัติต้องเสนอต่อสภาที่สมาชิกเป็นผู้เสนอข้อเสนอรัฐบัญญัติฉบับนั้นๆ อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่เสนอต่อวุฒิสภาให้พิจารณาเป็นสภาแรก หรือในกรณีที่เสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเป็นสภาแรกแล้วส่งต่อให้วุฒิสภาพิจารณาเป็นสภาที่สองก็ตาม หากวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีมติเห็นชอบในเนื้อความอย่างเดียวกัน ก็ดำเนินการเพื่อให้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป แต่ถ้าหากสภาทั้งสองมีความเห็นขัดแย้งกัน ภายหลังจากสภาทั้งสองพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนั้นสภาละสองครั้งแล้ว หรือพิจารณาเพียงครั้งเดียว แต่นายกรัฐมนตรีประกาศว่าเป็นร่างกฎหมายซึ่งเป็นเรื่องเร่งด่วน และขอให้แต่งตั้งคณะกรรมาธิการร่วม (Joint Committees หรือ Conference Committee หรือ Commission Mixte Paritaire)[192] เพื่อพิจารณาเสนอบทบัญญัติกฎหมายในส่วนที่ยังไม่สามารถหาข้อยุติได้ และหากคณะกรรมาธิการร่วมไม่สามารถพิจารณาให้ความเห็นชอบบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าว หรือไม่ผ่านความเห็นชอบจากสภาทั้งสอง ภายหลังการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอีกครั้งหนึ่งแล้ว รัฐบาลมีอำนาจร้องขอให้สภาผู้แทนราษฎร

---

[192] Senate. (1999). "The French Senate." **Service de la communication.**

เป็นผู้พิจารณาลงมติยืนยันบทบัญญัติดังกล่าวได้ ซึ่งหากสภาผู้แทนราษฎรมีมติยืนยัน ให้ถือว่าร่างกฎหมายฉบับนั้นได้รับความเห็นชอบจาก "รัฐสภา" แล้ว

(ข) ร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณ และร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนกิจการประกันสังคม

รัฐธรรมนูญกำหนดให้เสนอร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณและร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนกิจการประกันสังคมต่อสภาผู้แทนราษฎรเป็นสภาแรก และหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการพิจารณาลงมตินั้นเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญได้กำหนดกรอบเวลาในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายดังกล่าวไว้ กล่าวคือ สภาผู้แทนราษฎรต้องพิจารณาให้เสร็จสิ้นภายใน 40 วัน นับจากวันที่ได้รับร่างกฎหมาย และวุฒิสภาต้องพิจารณาให้เสร็จสิ้นภายใน 20 วัน นับจากวันที่ได้รับร่างกฎหมาย มิฉะนั้นให้ถือว่าร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี และถ้ารัฐสภามิได้พิจารณาให้ความเห็นชอบ ร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณ และร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนกิจการประกันสังคมให้เสร็จสิ้นภายใน 70 วัน และ 50 วัน ตามลำดับ รัฐบาลมีอำนาจประกาศใช้ร่างกฎหมายนั้นได้โดยการตราเป็นรัฐกำหนด (ordonnances)

ในการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณ และร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนกิจการประกันสังคมของวุฒิสภานั้น นอกจากวุฒิสภาจะต้องพิจารณาให้เสร็จสิ้นภายในกรอบระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ คือ 20 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวแล้ว ในส่วนของการพิจารณาอนุมัตินั้นก็มีลักษณะเช่นเดียวกับการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และร่างรัฐบัญญัติทั่วไป กล่าวคือ หากวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายในเนื้อความอย่างเดียวกันแล้ว สามารถดำเนินการเพื่อให้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายได้ต่อไป แต่ถ้าหากทั้งสองสภามีความเห็นขัดแย้งกัน และรัฐบาลร้องขอให้สภาผู้แทนราษฎรยืนยันร่างกฎหมายดังกล่าวได้ ซึ่งหากสภาผู้แทนราษฎรมีมติยืนยัน ให้ถือว่าร่างกฎหมายดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจาก "รัฐสภา" แล้ว

(ค) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (Organic Law) เมื่อได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว วุฒิสภาจะเริ่มพิจารณาและลงมติได้ต่อเมื่อพ้นระยะเวลา 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างกฎหมายดังกล่าว ซึ่งในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น หากวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีมติเห็นชอบในเนื้อความอย่างเดียวกันก็ดำเนินการเพื่อให้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป แต่ถ้าหากสภาทั้งสองมีความเห็นขัดแย้งกัน และรัฐบาลร้องขอให้สภาผู้แทนราษฎรยืนยันร่างกฎหมายดังกล่าวได้ ซึ่งหากสภาผู้แทนราษฎรมีมติยืนยันด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร ให้ถือว่าร่าง

กฎหมายดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจาก "รัฐสภา" แล้ว แต่อย่างไรก็ตาม หากเป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับวุฒิสภาจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาทั้งสองโดยมีเนื้อความอย่างเดียวกัน กล่าวคือ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับวุฒิสภานั้นจะมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายได้ต้องผ่านความเห็นชอบจากทั้งสองสภา หากวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวก็ไม่สามารถบังคับใช้เป็นกฎหมายได้

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ในการพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภานั้น ไม่ว่าจะเป็นร่างรัฐบัญญัติ (Projet de loi) หรือข้อเสนอรัฐบัญญัติ (Proposition de loi) ร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณ ร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนกิจการประกันสังคม หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (Organic Law) วุฒิสภามิได้มีอำนาจที่แท้จริงในการให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติร่างกฎหมายต่างๆ ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น วุฒิสภามีเพียงอำนาจในการพิจารณากลั่นกรองร่างกฎหมายเท่านั้น อำนาจให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติร่างกฎหมายที่แท้จริงอยู่ที่สภาผู้แทนราษฎร โดยการมีมติยืนยันในร่างกฎหมาย ซึ่งมีผลให้ร่างกฎหมายผ่านความเห็นชอบจาก "รัฐสภา" และดำเนินการเพื่อประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ต่อไป ในกรณีเช่นนี้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเหนือกว่าวุฒิสภา แต่อย่างไรก็ตามหากเป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับวุฒิสภา วุฒิสภามีอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบได้อย่างแท้จริง หากวุฒิสภาไม่เห็นชอบ นายกรัฐมนตรีก็ไม่สามารถร้องขอให้สภาผู้แทนราษฎรมีมติยืนยัน เพื่อให้มีผลเป็นการให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายฉบับนั้นได้

(3) เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐและสมาชิกรัฐสภามีสิทธิเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาทั้งสองในเนื้อความอย่างเดียวกัน และต้องผ่านความเห็นชอบจากประชาชนโดยการออกเสียงประชามติ (Referendum) ด้วย แต่หากเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมซึ่งเสนอโดยประธานาธิบดีอาจไม่ต้องให้ประชาชนออกเสียงประชามติก็ได้ หากประธานาธิบดีเสนอให้ที่ประชุมร่วมกันของสภาทั้งสองพิจารณา และได้รับความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งสองสภาที่ออกเสียงลงคะแนน แต่อย่างไรก็ตามห้ามมิให้เสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญซึ่งจะส่งผลกระทบต่อบูรณภาพแห่งดินแดน และเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐบาลแบบสาธารณรัฐ

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกรัฐสภามีสิทธิในการเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ดังนั้นสมาชิกวุฒิสภาจึงมีสิทธิเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และกำหนดไว้ว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาทั้งสองในเนื้อความอย่างเดียวกัน ซึ่งหมายความว่าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเท่าเทียมกันในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

2) ด้านควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

วุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภามีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน 2 ประการ ได้แก่ การตั้งกระทู้ถาม และการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

(1) ตั้งกระทู้ถาม (Les questions)

สมาชิกรัฐสภามีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้ โดยการตั้งกระทู้ถามรัฐบาลหรือรัฐมนตรี ซึ่งสมาชิกวุฒิสภามีอำนาจในการตั้งกระทู้ถามได้ 2 ประเภท ได้แก่

(ก) กระทู้ถามด้วยลายลักษณ์อักษร (Written Questions)

สมาชิกวุฒิสภาซึ่งต้องการถามกระทู้สามารถจัดทำกระทู้ถามเป็นลายลักษณ์อักษร และส่งไปให้รัฐมนตรีซึ่งตนต้องการถาม เพื่อให้ตอบกระทู้นั้นภายใน 1 เดือน แต่ในกรณีที่รัฐมนตรีไม่สามารถตอบกระทู้ถามได้ภายในระยะเวลาดังกล่าว สามารถขยายระยะเวลาได้อีก 1 เดือน และภายหลังจากมีการตอบกระทู้ให้สมาชิกวุฒิสภาที่ตั้งกระทู้ทราบแล้ว ต้องมีการนำกระทู้ถามและคำตอบกระทู้ถามนั้นพิมพ์ในรัฐกิจจานุเบกษา (Journal official) ต่อไป

(ข) กระทู้ถามด้วยวาจา

สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจในการตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาได้ ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีวาระการประชุมสัปดาห์ละครั้งสำหรับการพิจารณากระทู้ถาม ซึ่งถามโดยสมาชิกรัฐสภาและตอบโดยรัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภาสามารถตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาได้ภายในระยะเวลาดังกล่าวซึ่งจะไม่มีการอภิปรายในกระทู้นั้น เรียกว่า "กระทู้ถามด้วยวาจาแบบไม่มีการอภิปราย" (Oral Questions without debate) เพราะเป็นการซักถามระหว่างสมาชิกวุฒิสภาผู้ถามกับรัฐมนตรีผู้ตอบเท่านั้น นอกจากนี้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจตั้งกระทู้ถามอีกประเภทหนึ่ง เรียกว่า "กระทู้ถามด้วยวาจาแบบมีการอภิปราย" (Oral Questions with debate)[193] กระทู้ถามด้วยวาจาแบบมีการอภิปรายเป็นกระทู้ถามด้วยวาจาซึ่งเป็นการถามกระทู้ที่เป็นหัวข้อสำคัญทางการเมือง มีการถ่ายทอดการถามตอบและอภิปราย

---

[193] Senate. Ibid.

กระทู้ถามทางโทรทัศน์ ช่อง 3 ของประเทศฝรั่งเศส และเรียกเวลาในการถามตอบและอภิปรายกระทู้ถามนี้ว่า "question-time" และต้องจัดให้มีการถามกระทู้ประเภทนี้เดือนละ 2 ครั้ง

(2) แต่งตั้งคณะกรรมาธิการ

รัฐสภามีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมาธิการ เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาร่างกฎหมาย และมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐบาลภายในขอบอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งคณะกรรมาธิการแต่ละคณะมีความเชี่ยวชาญเฉพาะเรื่องแตกต่างกันไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยสาธารณรัฐที่ 3 และสาธารณรัฐที่ 4 มีการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการเป็นจำนวนมาก คณะกรรมาธิการสามัญนี้สามารถควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้รัฐบาลอ่อนแอ ไร้เสถียรภาพ ต่อมาในสมัยสาธารณรัฐที่ 5 จึงได้กำหนดให้ลดจำนวนคณะกรรมาธิการสามัญของแต่ละสภาให้เหลือเพียง 6 คณะ เท่านั้น และคณะกรรมาธิการวิสามัญก็ลดจำนวนลงไปด้วย

(2.1) คณะกรรมาธิการสามัญ (Standing Committees)

รัฐธรรมนูญกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการสามัญได้สภาละไม่เกิน 6 คณะ ซึ่งการจัดสรรจำนวนกรรมาธิการในคณะกรรมาธิการสามัญแต่ละคณะนั้น พิจารณาจากกลุ่มการเมือง (Political Group) หากกลุ่มการเมืองใดมีสมาชิกกลุ่มมากก็จะได้รับการจัดสรรให้มีกรรมาธิการจำนวนมากตามไปด้วย

(2.2) คณะกรรมาธิการวิสามัญ (Special Committees)

วุฒิสภามีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาร่างกฎหมาย โดยการร้องขอจากรัฐบาลหรือสมาชิกสภาได้ ซึ่งคณะกรรมาธิการวิสามัญนี้จะสิ้นสุดลงภายหลังการปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายเสร็จสิ้นลง สมาชิกมาจากสมาชิกวุฒิสภาหรือบุคคลภายนอกซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะเรื่อง มีจำนวนไม่เกิน 57 คน

(2.3) คณะกรรมาธิการสอบสวน (Commissions d'enquete)

นอกจากวุฒิสภามีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการสามัญและคณะกรรมาธิการวิสามัญดังกล่าวข้างต้นแล้ว วุฒิสภายังมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการสอบสวน เพื่อทำหน้าที่สอบสวนข้อเท็จจริง และรวบรวมพยานหลักฐานเสนอต่อวุฒิสภาภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นการควบคุมตรวจสอบการกระทำของรัฐบาล สอบสวนกิจการสาธารณะและรัฐวิสาหกิจ ภายหลังการสอบสวนข้อเท็จจริงคณะกรรมาธิการการสอบสวนต้องจัดทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

คณะกรรมาธิการสอบสวน มีอำนาจเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำได้ หากฝ่าฝืนจะถูกปรับหรือถูกลงโทษทางอาญา[194]

(2.4) คณะกรรมาธิการร่วมกัน (Join Committee หรือ Conference Committee หรือ Commission Mixte Paritaire)

ในกรณีที่วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีความเห็นขัดแย้งกันในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมาย ภายหลังที่สภาทั้งสองพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนั้นสองครั้งหรือเพียงครั้งเดียวแต่รัฐบาลประกาศว่าเป็นเรื่องเร่งด่วน นายกรัฐมนตรีมีอำนาจเสนอให้แต่งตั้งสมาชิกของแต่ละสภาในจำนวนสภาละ 7 คน เป็นคณะกรรมาธิการร่วมกัน เพื่อทำหน้าที่พิจารณาเสนอบทบัญญัติกฎหมายในส่วนที่ยังไม่สามารถหาข้อยุติได้ โดยที่ให้รัฐบาลเป็นผู้เสนอบทบัญญัติกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมาธิการร่วมต่อสภาทั้งสองเพื่อพิจารณาต่อไป

3) ด้านตุลาการ

นอกจากวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติและด้านควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวมาแล้วข้างต้น วุฒิสภายังมีอำนาจหน้าที่ด้านตุลาการด้วย โดยการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งในศาลอาญาชั้นสูง (La Haute Cour de Justice) และศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ (La Cour de Justice de La République) เพื่อทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีความผิดทางอาญาของนักการเมืองระดับสูงดังต่อไปนี้

(1) แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลอาญาชั้นสูง (La Haute Cour de Justice) จำนวน 12 ท่าน และผู้พิพากษาสำรอง จำนวน 6 ท่าน เพื่อทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีที่ประธานาธิบดีกระทำความผิดอาญาฐานทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง (haute trahison) กระบวนการในการกล่าวหาและพิจารณาพิพากษามีดังต่อไปนี้[195]

เมื่อมีการกล่าวหาว่าประธานาธิบดีกระทำความผิดอาญาฐานทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง (haute trahison) ให้ส่งเรื่องให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณา หากแต่ละสภาพิจารณาแล้วมีมติเห็นด้วยกับข้อกล่าวหานั้น ให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง (la commission d'instruction) ของศาลอาญาชั้นสูง พิจารณาสอบสวนแล้ว

---

[194] มนตรี รูปสุวรรณ. เล่มเดิม. หน้า 116-117.

[195] นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2540). "ระบบการพิจารณาคดีความผิดทางอาญาของนักการเมืองระดับสูงในประเทศฝรั่งเศส." **รวมบทความเนื่องในโอกาสครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนดุล.** หน้า 115-117.

ส่งเรื่องให้ศาลอาญาชั้นสูงเป็นผู้พิจารณาพิพากษาต่อไป โดยที่คำพิพากษาของศาลอาญาชั้นสูงนี้เป็นที่สุด ไม่สามารถอุทธรณ์ฎีกาได้

แต่อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่มีการจัดตั้งศาลอาญาชั้นสูง ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1958 ปรากฏว่า ยังไม่เคยมีการพิพากษาลงโทษประธานาธิบดีฐานทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรงเลย แม้แต่ครั้งเดียว

(2) แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ (La Cour de Justice de La République) จำนวน 6 ท่าน และผู้พิพากษาสำรองจำนวน 6 ท่าน เพื่อทำหน้าที่พิพากษาคดีซึ่งนายกรัฐมนตรีและหรือรัฐมนตรีกระทำความผิดในทางอาญาขณะดำรงตำแหน่ง ซึ่งต้องเป็นความผิดอุกฤษโทษหรือมัชฌิมโทษ กระบวนการในการกล่าวหาและพิจารณาพิพากษาคดีมีดังต่อไปนี้

เมื่อมีผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฟ้องคดีต่อคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้อง (la commission d'instruction) หากคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นเรื่องที่ศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐจะรับไว้พิจารณาได้ ให้ส่งคำฟ้องพร้อมความเห็นไปยังอัยการประจำศาลฎีกา นอกนั้นอัยการประจำศาลฎีกาส่งคำฟ้องไปยังคณะกรรมการการสอบสวน (la commission d'instruction) หากคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาแล้ว เห็นว่ามีมูลให้ส่งเรื่องไปยังศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐเพื่อพิจารณาพิพากษาต่อไป โดยที่ในวันพิจารณาคดี ผู้พิพากษาทุกท่านต้องร่วมในการพิจารณาพิพากษา และในการพิพากษานั้น ผู้พิพากษาแต่ละท่านต้องลงคะแนนลับ การที่จะตัดสินว่าจำเลยรายใดมีความผิด ต้องมีคะแนนเสียงเกินครึ่งหนึ่งของผู้พิพากษาทั้งหมด และการลงโทษก็ต้องมีการลงคะแนนเช่นกัน

คำพิพากษาของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ ฎีกาได้เฉพาะปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น โดยให้ฎีกาต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ซึ่งคำพิพากษาของศาลฎีกาเป็นที่สุด แต่ถ้าหากมีประชุมใหญ่ศาลฎีกามีคำสั่งยกคำพิพากษาของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ ก็ให้ศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐพิจารณาคดีนั้นใหม่ โดยให้มีการเปลี่ยนตัวผู้พิพากษา

4) ด้านอื่นๆ

นอกจากมีอำนาจหน้าที่ด้านต่างๆ ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น วุฒิสภายังมีอำนาจหน้าที่ด้านอื่นๆ โดยแบ่งออกเป็น 2 ประการ ดังต่อไปนี้

(1) ประธานวุฒิสภา หรือสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 60 คน มีอำนาจเสนอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐบัญญัติ (loi) ก่อนประกาศใช้ และเสนอให้ตรวจสอบว่าสนธิสัญญาระหว่างประเทศ หรือข้อตกลงระหว่างประเทศใดมีข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่

(2) ประธานวุฒิสภาทำหน้าที่เป็นประธานาธิบดีชั่วคราว ในกรณีที่ตำแหน่งประธานาธิบดีว่างลงด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง หรือกรณีที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าประธานาธิบดีไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ ซึ่งในการใช้อำนาจดังกล่าวนี้ ประธานวุฒิสภาไม่มีอำนาจในการจัดให้มีการออกเสียงแสดงประชามติ และไม่มีอำนาจประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร

(3) ประธานวุฒิสภามีอำนาจแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญ จำนวน 3 คน ประกอบเป็นคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

(4) ประธานวุฒิสภามีอำนาจให้คำปรึกษาประธานาธิบดีในการประกาศยุบสภา หรือในการใช้อำนาจเผด็จการชั่วคราว

(5) วุฒิสภาร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจเสนอให้ประธานาธิบดีจัดให้มีการออกเสียงแสดงประชามติ

(6) วุฒิสภาร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจกล่าวหาว่าประธานาธิบดีทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง เพื่อให้ศาลอาญาชั้นสูง (La Haute Cour de Justice) พิจารณาพิพากษาได้

(7) วุฒิสภาให้ความเห็นชอบในการแถลงนโยบายทางการเมืองทั่วไปตามที่นายกรัฐมนตรีร้องขอ ซึ่งตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1975 นายกรัฐมนตรีได้ร้องขอให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบนโยบายทางการเมืองทั่วไป จำนวน 12 ครั้ง และวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในการร้องขอนั้น

3.4.3 ประเทศญี่ปุ่น

รัฐธรรมนูญแห่งชาติญี่ปุ่นเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 ของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน ค.ศ. 1946 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 3 พฤษภาคม ค.ศ. 1947 ถึงปัจจุบัน กำหนดให้รัฐสภา (National Diet) ของประเทศญี่ปุ่น เป็นระบบ “สภาคู่” (Bicarmeral Legislatives) รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives หรือ Shugiin) และวุฒิสภา (House of Councillors หรือ Sangiin) ในอดีตประเทศญี่ปุ่นปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญเมจิ (Meiji Constitution) ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรก กำหนดให้รัฐสภา (Imperial Diet) ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) และวุฒิสภา (House of Peers) และกำหนดให้จักรพรรดิ (Tenno) เป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ บังคับใช้กฎหมาย และมีอำนาจบริหาร สามารถเรียกประชุมรัฐสภาและยุบสภาผู้แทนราษฎรได้เป็นผู้นำประเทศและผู้นำกองทัพ มีอำนาจประกาศสงคราม สร้างสันติภาพ รวมไปถึงทำสนธิสัญญากับต่างประเทศ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะรัฐมนตรีรับผิดชอบต่อจักรพรรดิโดยไม่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญเมจิกำหนด

ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) และสมาชิกวุฒิสภา (House of Peers) มีที่มาดังต่อไปนี้

- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งมีการจำกัดสิทธิเลือกตั้งเฉพาะให้เฉพาะผู้ที่จ่ายภาษี 15 เยน หรือมากกว่าเท่านั้นที่มีสิทธิ์เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ต่อมาในปี ค.ศ. 1925 มีการออกกฎหมายเลือกตั้ง (Election Law) กำหนดให้ประชาชนชายมีสิทธิเลือกตั้งอย่างทั่วถึง (Universal adult male suffrage) คือ ประชาชนชาย อายุตั้งแต่ 25 ปีขึ้นไป เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ส่วนประชาชนหญิงก็ยังคงไม่มีสิทธิเลือกตั้งเช่นเดิม และต่อมาในปี ค.ศ. 1945 มีการแก้ไขกฎหมายเลือกตั้ง ให้ประชาชนทั้งชายและหญิงที่มีอายุตั้งแต่ 20 ปีขึ้นไป เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

- สมาชิกวุฒิสภา (House of Peers) ประกอบด้วยพระราชวงศ์ ขุนนางซึ่งสืบเชื้อสายต่อกันมา และบุคคลซึ่งจักรพรรดิแต่งตั้ง เป็นสภาที่คอยค้ำจุนสนับสนุนค้ำจุนจักรพรรดิ[196]

กล่าวโดยสรุป รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญเมจินั้น เป็นองค์กรที่มิได้มีอำนาจนิติบัญญัติอย่างแท้จริง จักรพรรดิเป็นผู้ใช้อำนาจนี้โดยการแนะนำและยินยอมของรัฐสภา

ภายหลังที่ประเทศญี่ปุ่นแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นเหตุให้กลุ่มประเทศที่ชนะสงคราม มอบหมายให้นายพลดักส์ลาชเม็คอาเธอร์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุดของฝ่ายสัมพันธมิตร (SCAP = Supreme Command for the Allied Powers) ทำหน้าที่ปกครองประเทศญี่ปุ่น และพยายามผลักดันให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น จนกระทั่งสำเร็จและประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน ค.ศ. 1946 รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มีหลักการพื้นฐาน 3 ประการ ได้แก่ (1) อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน และจักรพรรดิเป็นเพียงสัญลักษณ์ของประเทศเท่านั้น (2) ยึดหลักสันติภาพ ปฏิเสธสงคราม และ (3) เคารพในสิทธิพื้นฐานของมนุษย์ นอกจากนี้ได้กำหนดให้แบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ บริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ เพื่อหลีกเลี่ยงการรวมอำนาจไว้ที่เดียวกันเช่นเดียวกับในประเทศอังกฤษ มีการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ให้คณะรัฐมนตรีรับผิดชอบต่อรัฐสภาแทนที่รับผิดชอบต่อจักรพรรดิดังเช่นในอดีต ให้รัฐสภาเป็นองค์กรสูงสุดในการใช้อำนาจรัฐ และเป็นองค์กรนิติบัญญัติองค์กรเดียวของรัฐ และกำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจบริหาร ศาลมีอำนาจตุลาการ ในส่วนที่เกี่ยวกับฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการนั้น มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงไม่มากนัก แต่ฝ่ายนิติบัญญัติมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงไปจากรัฐธรรมนูญเมจิอย่างมาก เพราะตามรัฐธรรมนูญเมจินั้น จักรพรรดิมีอำนาจมาก โดยเฉพาะอำนาจด้านนิติบัญญัติ และการที่จักรพรรดิมีอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา (House of Peers)

---

[196] Hans H. Baerwald. (1974). **Japan's Parliament an introduction.** p. 1.

ทำให้วุฒิสภาอยู่ภายใต้อำนาจควบคุมของจักรพรรดิ ต้องคอยสนับสนุนค้ำจุนจักรพรรดิ ซึ่งในขั้นตอนการร่างรัฐธรรมนูญนั้น ทางฝ่ายประเทศญี่ปุ่นต้องการให้มีวุฒิสภาซึ่งไม่มีอำนาจมากเช่นวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกา และไม่มีอำนาจเช่นสภาของประเทศฝรั่งเศสในสมัยสาธารณรัฐ แต่ทางฝ่ายนายพลดักส์ลาชแม็คอาเธอร์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุดของฝ่ายสัมพันธมิตร (SCAP) นั้น ต้องการให้ประเทศญี่ปุ่นมีสภาเดียว (Unicameral System) ไม่ต้องการให้มีวุฒิสภา แต่จากการประนีประนอมกันทำให้มีวุฒิสภา โดยที่สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชน[197]

3.4.3.1 ที่มาและองค์ประกอบ

วุฒิสภา (House of Councilors) ประกอบด้วยสมาชิก 252 คน โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภทตามลักษณะการเลือกตั้ง ดังนี้

(1) มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง (Local Constituencies) จำนวน 152 คน ซึ่งแบ่งตามการแบ่งเขตปกครองที่มีอยู่ 47 เขต โดยที่จำนวนสมาชิกที่แต่ละเขตจะมีได้นั้น ขึ้นอยู่กับจำนวนประชาชนในเขตนั้นๆ ซึ่งโตเกียวมีประชาชนจำนวนมากที่สุดมีสมาชิกได้ 8 คน ในขณะที่เขตที่มีจำนวนประชาชนน้อยที่สุดมีสมาชิกได้อย่างน้อย 2 คน แต่อย่างไรก็ตามไม่ว่าในแต่ละเขตจะมีจำนวนสมาชิกวุฒิสภาได้กี่คน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิเลือกได้เพียง 1 คน เท่านั้น

(2) มาจากการเลือกตั้งตามเขตเลือกตั้งระดับชาติ (National Constituency) จำนวน 100 คน โดยใช้ประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้ 1 คน เหตุที่กำหนดให้มีเขตเลือกตั้งระดับชาติ (National Constituency) ก็เพราะต้องการให้ได้สมาชิกวุฒิสภาที่เป็นผู้มีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักอย่างกว้างขวาง เช่น ในปี ค.ศ. 1960 เป็นครั้งแรกที่คนที่ทำงานด้านโทรทัศน์ได้รับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา และต่อๆ มา ก็มีผู้สมัครรับเลือกตั้งอิสระหรือผู้ใช้แรงงานเข้ามาสมัครรับเลือกตั้งจำนวนมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตามพรรคการเมืองก็พยายามหาผู้สมัครดังกล่าวมาสมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองก็เป็นผู้ที่มีอิทธิพลในวุฒิสภา[198]

---

[197] Ardath W.Burks. (1966). **The Government of Japan.** p. 123.

[198] Shoichi Kishimoto. (1983). "Diet Structure, Organization, and Procedures." In Francis R. Valeo and Charles E.Morrison. (Eds). **The Japanese Diet and the U.S. Congress.** pp. 70-71.

กล่าวโดยสรุป ก็คือ แม้ว่าจะมีการแบ่งเขตเลือกตั้งเป็น 2 แบบ และในแต่ละเขตเลือกตั้งมีจำนวนสมาชิกวุฒิสภาได้ไม่เท่ากันดังกล่าวข้างต้นก็ตาม ผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่ละคนมีสิทธิเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้เท่าเทียมกัน คือ จำนวน 2 คน จากเขตเลือกตั้งแบบแบ่งเขต 1 คน และอีก 1 คน จากผู้สมัครรับเลือกตั้งทั่วประเทศ ทั้งนี้ตามหลัก "One man one vote" นั่นเอง

สมาชิกวุฒิสภามีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี โดยกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาในแต่ละประเภท พ้นตำแหน่งทุกๆ 3 ปี และต้องจัดให้มีการเลือกตั้งเข้ามาแทนจำนวนที่พ้นตำแหน่งไป กล่าวคือ ทุกๆ 3 ปี ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง (Local Constituencies) จำนวน 76 คน และเลือกตั้งตามเขตเลือกตั้งระดับชาติ (National Constituency) จำนวน 50 คน นอกจากนี้รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าวุฒิสภาไม่อาจถูกยุบได้ แต่ในขณะที่สภาผู้แทนราษฎรถูกยุบนั้น วุฒิสภาไม่สามารถประชุมเพื่อดำเนินการใดๆ ได้ เว้นแต่เป็นกรณีฉุกเฉิน คณะรัฐมนตรีอาจเรียกประชุมวุฒิสภาเป็นสมัยประชุมฉุกเฉิน (Emergency Session) ได้ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องและความมีเสถียรภาพในทางการเมือง

3.4.3.2 อำนาจหน้าที่

วุฒิสภา (House of Councillors) ของประเทศญี่ปุ่น มีอำนาจหน้าที่ 4 ด้าน คือ ด้านนิติบัญญัติ ด้านควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านให้ความเห็นชอบเรื่องต่างๆ และเลือกสมาชิกวุฒิสภาเข้าร่วมเป็นศาลถอดถอน (Inpeachmeni Court) ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

1) ด้านนิติบัญญัติ

ตามที่รัฐธรรมนูญ กำหนดให้รัฐสภาเป็นองค์กรนิติบัญญัติองค์กรเดียวของรัฐและรัฐสภาของประเทศญี่ปุ่นเป็น "ระบบสภาคู่" ซึ่งรัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ดังนั้นวุฒิสภาในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของรัฐสภาจึงมีอำนาจในด้านนิติบัญญัติ 3 ประการ คือ ริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย พิจารณากลั่นกรองร่างกฎหมาย และเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

(1) ริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย

สมาชิกรัฐสภาทุกคนมีสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายทุกประเภทเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาได้ โดยที่หากเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ส่งร่างกฎหมายต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร แต่หากเป็นสมาชิกวุฒิสภาก็ส่งร่างกฎหมายต่อประธานวุฒิสภา เว้นแต่เป็นร่างกฎหมายงบประมาณหรือร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเป็นสภาแรก เมื่อสภาที่ได้รับร่างกฎหมายพิจารณาและให้ความเห็นชอบแล้วส่งต่อไปยังอีกสภาหนึ่งเพื่อพิจารณา

ต่อไป การเสนอร่างกฎหมายของสมาชิกรัฐสภา ไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา จะต้องมีสมาชิกรับรองร่างกฎหมายนั้น กล่าวคือ สมาชิกวุฒิจะเสนอร่างกฎหมายทั่วไปได้ต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 10 คน และหากเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 20 คน[199]

ในกรณีที่เป็นร่างกฎหมายพิเศษ อาจเสนอได้โดยคณะกรรมาธิการสามัญหรือคณะกรรมาธิการวิสามัญ เรียกว่า "ร่างกฎหมายของคณะกรรมาธิการ" (Committee bills) โดยที่ประธานคณะกรรมาธิการเป็นผู้นำเสนอร่างกฎหมาย นอกจากนี้นายกรัฐมนตรีสามารถเสนอร่างกฎหมายในนามของคณะรัฐมนตรีได้เช่นเดียวกัน และแม้ว่ารัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐสภาเป็นองค์กรนิติบัญญัติองค์กรเดียวของรัฐก็ตาม แต่ในทางปฏิบัตินั้นคณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการวางแผนงานนิติบัญญัติ (Legislative Program) โดยประกาศไว้ในการแถลงนโยบายก่อนเข้าบริหารราชการแผ่นดิน ด้วยเหตุนี้ร่างกฎหมายส่วนใหญ่จึงถูกเสนอโดยฝ่ายบริหาร ร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกรัฐสภา (Individual members'bells) มีจำนวนน้อยมาก ซึ่งในการเสนอร่างกฎหมายโดยฝ่ายบริหาร ริเริ่มจากส่วนงานที่ต้องการบังคับใช้กฎหมาย จัดทำร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาภายในฝ่ายบริหารตามลำดับขั้น สุดท้ายต้องผ่านการพิจารณาของรัฐมนตรีและต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี หลังจากนั้นนายกรัฐมนตรี ส่งร่างกฎหมายไปยังประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป ซึ่งโดยปกติแล้วร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ร่างกฎหมายที่สำคัญๆ และสนธิสัญญาจะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาก่อน

สรุปได้ว่า ร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาได้โดยการเสนอของสมาชิกรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และคณะกรรมาธิการ โดยที่ส่วนใหญ่คณะรัฐมนตรีเสนอร่างกฎหมายมากที่สุด และมีจำนวนร่างกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภามากที่สุดด้วย

(2) พิจารณากลั่นกรองร่างกฎหมาย

เมื่อสภาที่รับร่างกฎหมายพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายฉบับใดแล้ว ส่งให้อีกสภาหนึ่งพิจารณาต่อไป หากสภาที่สองมีความเห็นไม่ตรงกับสภาแรกและแก้ไขร่างกฎหมาย จะต้องส่งร่างกฎหมายนั้นกลับไปให้สภาแรกพิจารณาอีกครั้ง หากสภาแรกยินยอมและเห็นชอบด้วย ร่างกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมก็จะถูกส่งต่อไปในขั้นตอนต่อไปเพื่อบังคับใช้เป็นกฎหมาย แต่หากสภาแรกไม่เห็นชอบด้วยร่างกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นก็เป็นอันตกไป ซึ่งการพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภานี้แบ่งแยกได้ตามประเภทของกฎหมาย 2 ประเภท คือ

---

[199] Koichi Kishimoto. Ibid. p. 50.

(ก) ร่างกฎหมายทั่วไป

เมื่อวุฒิสภาได้รับร่างกฎหมายที่สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบแล้ว วุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับร่างกฎหมาย ซึ่งหากวุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ก็ดำเนินการขั้นต่อไปเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ แต่ถ้าหากวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภาไม่สามารถพิจารณาร่างกฎหมายให้เสร็จภายในกำหนดเวลา 60 วัน อาจมีการตั้ง "คณะกรรมาธิการร่วมกัน" (Joint Committees) เพื่อพิจารณาหาข้อยุติแล้วเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา หรือให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเป็นครั้งที่สอง กรณีเช่นนี้ถ้าสภาผู้แทนราษฎรมีมติเห็นชอบไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกที่เข้าร่วมประชุม ให้ถือว่าร่างกฎหมายฉบับนี้ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ให้ประธานรัฐสภารายงานไปยังจักรพรรดิเพื่อลงนาม จากนั้นให้นายกรัฐมนตรีลงนามและประกาศในราชกิจจานุเบกษา (Kampo หรือ Official Gazette) และบังคับใช้เป็นกฎหมายได้ต่อไป

(ข) ร่างกฎหมายงบประมาณ

ในการพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณของวุฒิสภานั้น วุฒิสภามีอำนาจน้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ วุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างกฎหมายจากสภาผู้แทนราษฎร และหากวุฒิสภาไม่สามารถพิจารณาให้เสร็จได้ภายในกำหนดเวลา 30 วัน หรือกรณีที่ไม่สามารถตกลงกันได้ระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ภายหลังจากคณะกรรมาธิการสามัญเกี่ยวกับงบประมาณและพรรคการเมืองรายงานต่อสภาทั้งสอง สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจตัดสินใจได้ในฐานะเป็นรัฐสภา

กล่าวโดยสรุปได้ว่า อำนาจในการพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภา ไม่ว่าจะเป็นร่างกฎหมายทั่วไปหรือร่างกฎหมายงบประมาณ วุฒิสภามีอำนาจน้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ วุฒิสภามีอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว หากเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรถือว่าร่างกฎหมายนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว แต่ถ้าหากมีความเห็นขัดแย้งกับสภาผู้แทนราษฎร ให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจตัดสินใจขั้นสุดท้าย ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรตัดสินใจเช่นใดถือว่าเป็นการตัดสินใจของรัฐสภา

(3) เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

สมาชิกรัฐสภามีสิทธิเข้าชื่อร่วมกัน ไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งสองสภา เพื่อเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งหลังจากผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ให้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นต่อประชาชน เพื่อลงประชามติ (Referendum) โดยต้องได้รับคะแนนเสียงข้างมากของคะแนนเสียงทั้งหมด ร่างรัฐธรรมนูญนั้นจึงจะมีผลบังคับใช้เป็นรัฐธรรมนูญได้

2) ด้านควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

ประเทศญี่ปุ่นปกครองในระบบรัฐสภา (Parliamentary System) ซึ่งตามทฤษฎีของการปกครองในระบบรัฐสภานั้น รัฐสภามีอำนาจควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร เช่น การเปิดอภิปรายทั่วๆ ไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ หรือการตั้งกระทู้ถาม เป็นต้น ประเทศญี่ปุ่นยึดหลักการนี้และกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้โดยการตั้งกระทู้ถาม แต่งตั้งคณะกรรมาธิการเพื่อดำเนินการภายในขอบอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา และมีอำนาจสอบสวนคณะรัฐมนตรีในกรณีที่มีการทุจริตต่อหน้าที่ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

(1) ตั้งกระทู้ถาม

สมาชิกสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีได้ โดยการจัดทำเป็นหนังสือเสนอต่อประธานรัฐสภา เพื่อส่งให้แก่คณะรัฐมนตรี ซึ่งจะต้องตอบกระทู้ถามนั้นภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับกระทู้ถาม หากไม่สามารถตอบได้ภายในเวลาที่กำหนดต้องชี้แจงเหตุผลให้ชัดแจ้งและวันเวลาที่จะสามารถตอบกระทู้ถามได้

นอกจากนี้ ในกรณีฉุกเฉินรีบด่วนสมาชิกวุฒิสภาโดยมติของวุฒิสภาอาจตั้งกระทู้ด่วนด้วยวาจาถามรัฐมนตรีก็ได้

เมื่อดำเนินการจัดส่งกระทู้ให้แก่รัฐมนตรีแล้ว และได้กำหนดเวลาในการตอบกระทู้ (Questions Periods) ซึ่งการตอบกระทู้นี้จะมีการเผยแพร่ออกไปในสื่อต่างๆ เช่น หนังสือพิมพ์ โทรทัศน์[200]

(2) แต่งตั้งคณะกรรมาธิการ

ระบบคณะกรรมาธิการ (Committee System) ของประเทศญี่ปุ่นเป็นระบบที่ผสมผสานระหว่างระบบคณะกรรมาธิการของประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้เนื่องจากเมื่อประเทศญี่ปุ่นแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศสัมพันธมิตรได้เข้ามาควบคุมและจัดให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั่นเอง แต่รัฐธรรมนูญมิได้มีบทบัญญัติในเรื่องอำนาจหน้าที่และหลักเกณฑ์การแต่งตั้งคณะกรรมาธิการไว้โดยตรง ต้องพิจารณาจากกฎหมายรัฐสภา (Diet Law) และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (The Rules of the House of Representatives) หรือข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา (The Rules of the House of Councillors) แล้วแต่กรณี โดยที่ทั้ง สภา

---

[200] Kan Ori. (1983). "The Diet in the Japan Political System." In Francis R. Valeo and Charles E. Morrison. (Eds). **The Japanese Diet and the U.S. Congress.** p. 16.

ผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมาธิการได้ 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ คณะกรรมาธิการสามัญ (Standing Committees) และคณะกรรมาธิการวิสามัญ (Special Committees)

วุฒิสภามีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาหรือสอบสวนเรื่องใดๆ ซึ่งอยู่ภายในอำนาจของวุฒิสภาได้ โดยที่ประชุมวุฒิสภาเป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาให้ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมาธิการคณะต่างๆ รวมไปถึงเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตให้กรรมาธิการลาออกจากตำแหน่งด้วย และคณะกรรมาธิการสามารถแต่งตั้งคณะอนุกรรมาธิการ (Sub-Committee) เพื่อช่วยเหลือในการพิจารณาและสอบสวนด้วยก็ได้ เมื่อคณะกรรมาธิการดำเนินการพิจารณาและสอบสวนเสร็จแล้ว ให้ทำรายงานเสนอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อนำเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภาต่อไป โดยที่จะต้องเสนอรายงานความเห็นของสมาชิกส่วนน้อยไปด้วย การประชุมของคณะกรรมาธิการนั้น ประธานคณะกรรมาธิการเป็นผู้กำหนดวันและเวลาประชุม หรือกรรมาธิการจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด อาจร้องขอให้เรียกประชุมคณะกรรมาธิการก็ได้ แต่อย่างไรก็ตาม การกำหนดวันและเวลาประชุมของคณะกรรมาธิการนี้ ต้องมิใช่ในระหว่างที่มีการประชุมรัฐสภา

(3) สอบสวนคณะรัฐมนตรีในกรณีที่มีการทุจริตต่อหน้าที่

รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐสภามีอำนาจในการสอบสวน (Investigate) รัฐบาลและเรียกมาให้ถ้อยคำ สาบานตนในการให้ถ้อยคำ รวมถึงบันทึกคำให้การไว้เป็นหลักฐานได้ด้วย ซึ่งการสอบสวนนี้ อาจริเริ่มมาจากคณะกรรมการตรวจสอบ (Board of Audit) เสนอรายงานต่อรัฐสภา และรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว

วุฒิสภาใช้อำนาจในการสอบสวน ผ่านทางคณะกรรมาธิการของวุฒิสภา แต่อย่างไรก็ตามวุฒิสภาไม่สามารถใช้อำนาจนี้ได้อย่ามีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เนื่องจากมีสาเหตุ 5 ประการ ได้แก่[201]

- พรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามามักจะเป็นพรรคเดิม อยู่ในอำนาจอย่างถาวร และป้องกันผลประโยชน์ของรัฐบาล ทำให้เป็นการยากที่รัฐสภาจะทำการสอบสวนได้อย่างเต็มที่

- พรรครัฐบาลและพรรคฝ่ายค้านขัดแย้งในทางการเมืองอย่างรุนแรงและกว้างขวาง

---

[201] Shuzo Kimura. (1983). "The Role of the Diet in Foreign Policy and Defense." In Francis R. Valeo and Charles E. Morrison. (Eds). **The Japanese Diet and The U.S. Congress.** p. 109-110.

- พรรคการเมืองมีระเบียบที่เข้มงวดมากในเรื่องการพูดอย่างอิสระ และต้องปฏิบัติไปตามแนวทางที่พรรควางไว้

- ขาดความต่อเนื่องในเรื่องประธานคณะกรรมาธิการ มีการเปลี่ยนประธานคณะกรรมาธิการบ่อยมาก

- คณะกรรมาธิการมีเจ้าหน้าที่ช่วยงานจำนวนน้อย ทั้งคณะกรรมาธิการสามัญและคณะกรรมาธิการวิสามัญมีเจ้าหน้าที่ช่วยเหลือในการปฏิบัติงานจำนวนน้อย โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่เชี่ยวชาญซึ่งจำเป็นต้องช่วยเหลือในการปฏิบัติงานด้านการสอบสวนนั้นมีจำนวนน้อยมากทำการควบคุมตรวจสอบและสอบสวนทำได้อย่างจำกัดไม่มีประสิทธิภาพ

3) ให้ความเห็นชอบเรื่องต่างๆ

วุฒิสภามีอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบเรื่องต่างๆ ทั้งในฐานะของวุฒิสภา และในฐานะรัฐสภาซึ่งต้องกระทำร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร ดังต่อไปนี้

(1) ให้ความเห็นชอบ ในการทำสนธิสัญญากับต่างประเทศ ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการเจรจาตกลงทำสนธิสัญญากับต่างประเทศ โดยความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีความเห็นขัดแย้งกัน ให้ถือว่าการตัดสินใจของสภาผู้แทนราษฎรเป็นการตัดสินใจของรัฐสภา[202]

(2) ร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร ในการให้ความเห็นชอบในการเสนอแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี และในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีความเห็นขัดแย้งกัน หรือวุฒิสภาไม่สามารถกำหนดตัวนายกรัฐมนตรีได้ภายใน 10 วัน นับแต่วันที่สภาผู้แทนราษฎรได้เสนอชื่อนายกรัฐมนตรีแล้ว ให้ถือว่าการตัดสินใจของสภาผู้แทนราษฎรเป็นการตัดสินใจของรัฐสภา

นอกจากนี้วุฒิสภาร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ให้ความยินยอมในการใช้กำลังในการต่อสู้ป้องกันประเทศ ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งสมาชิกคณะกรรมการข้าราชการแห่งชาติ (National Personnel Authority) คณะกรรมการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ (National Public Safety) คณะกรรมการการเลือกตั้งกลาง (Central Elections Administration Committees) คณะกรรมการนโยบายของธนาคารชาติ (Policy Board of the Bank of Japan) และข้าราชการอื่นๆ[203]

---

[202] Thedor Menellt. (1972). **Politics and Government in Japan** (2 nd ed.). p. 267.

[203] Koichi Kishimoto. Op.cit. p. 40.

(1) วุฒิสภามีอำนาจในการบริหารงานภายในวุฒิสภา โดยมีอำนาจในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ในสำนักงาน รวมไปถึงมีอำนาจในการจัดทำข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา (The Rules of the House of Councillors) เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการเรื่องต่างๆ ของวุฒิสภาและเจ้าหน้าที่

(2) ทำหน้าที่เป็นรัฐสภา ขณะที่สภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ โดยการร้องขอของคณะรัฐมนตรีให้เรียกประชุมสมัยฉุกเฉิน เพื่อดำเนินการต่างๆ ซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรภายใน 10 วัน นับแต่วันที่เปิดประชุมสมัยต่อไป มิฉะนั้นถือว่าการดำเนินการต่างๆ ที่วุฒิสภาทำลงไปตกเป็นโมฆะ

4) เลือกสมาชิกวุฒิสภาเข้าร่วมเป็นศาลถอดถอน (Impeachment Court)

ตามรัฐธรรมนูญฉบับเก่า คือ รัฐธรรมนูญเมจิก็กำหนดให้รัฐสภามีอำนาจในการพิจารณาถอดถอน (Impeachment) บุคคลออกจากตำแหน่ง แต่ทางความเป็นจริงนั้นแม้ว่ารัฐสภาจะมีมติถอดถอนรัฐมนตรีคนใดแล้วก็ตาม บุคคลนั้นก็ไม่ยอมลาออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้ก็เพราะว่าตามรัฐธรรมนูญเมจินั้น คณะรัฐมนตรีรับผิดชอบต่อจักรพรรดิซึ่งเป็นผู้แต่งตั้งคณะรัฐมนตรี มิได้รับผิดชอบต่อรัฐสภาดังเช่นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาคัดเลือกสมาชิกของแต่ละสภาในจำนวนเท่าๆ กัน แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในศาลถอดถอน (Impeachment Court) เพื่อให้ทำหน้าที่ในการพิจารณาเกี่ยวกับการกระทำผิดกฎหมายต่างๆ และให้สมาชิกซึ่งได้รับคัดเลือกจากสภาทั้งสองคัดเลือกกันเองให้เป็นประธานศาลถอดถอนหนึ่งคน

ศาลถอดถอนมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำฟ้องหรือข้อกล่าวหาที่ส่งมาจากคณะกรรมการกล่าวโทษและฟ้องร้อง (Indictment Committee) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่สภาทั้งสองคัดเลือกจากสมาชิกของแต่ละสภาในจำนวนเท่าๆ กัน

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจะดำรงตำแหน่งในศาลถอดถอนและในคณะกรรมการกล่าวโทษและฟ้องร้องในขณะเดียวกันมิได้ และเมื่อได้รับคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรทั้งสองดังกล่าวแล้ว ให้พ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาแล้วแต่กรณี

สรุป แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภา มาจากการเลือกตั้งและเป็นผู้แทนของประชาชนทั้งประเทศเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม แต่ในเรื่องอำนาจหน้าที่นั้น กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจมากกว่าวุฒิสภาในทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายทั้งร่างกฎหมายทั่วไปและร่างกฎหมายงบประมาณหรือร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน การพิจารณาให้ความเห็นชอบสนธิสัญญา การให้ความเห็นชอบให้การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

บทที่ 4
ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้าง อำนาจ หน้าที่ วุฒิสภาไทย

โครงสร้าง อำนาจ หน้าที่ของวุฒิสภาในอดีต สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง มีหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงของสภาผู้แทนราษฎร คอยให้คำแนะนำในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนี้วุฒิสภายังถูกกำหนดบทบาทให้มีบทบาทในการ "ถ่วงดุล" ในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร ทำให้วุฒิสภามีบทบาทอำนาจหน้าที่เพียง "สภาพี่เลี้ยง" หรือ "สภากลั่นกรอง" ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้เพิ่มบทบาทอำนาจหน้าที่ให้กับวุฒิสภามีบทบาทอำนาจหน้าที่หลักเป็น "สภาตรวจสอบ" และยังคงบทบาทในการเป็น "สภากลั่นกรอง" ไว้เช่นเดิม บทบาทอำนาจหน้าที่หลักๆ ด้านนิติบัญญัติ ได้แก่ กลั่นกรองกฎหมาย ด้านควบคุมตรวจสอบการบริหาราชการแผ่นดิน ได้แก่ ตั้งกระทู้ถามอภิปรายทั่วไป แต่งตั้งคณะกรรมาธิการ แต่งตั้งบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบ พิจารณาและมีมติถอดถอนข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ และเจ้าหน้าที่ในองค์กรตรวจสอบ ซึ่งเมื่อศึกษาวิเคราะห์โครงสร้าง อำนาจ หน้าที่ของวุฒิสภาไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ตลอดจนศึกษาข้อดี ข้อเสีย และแนวทางในการแก้ไข เพื่อเป็นประโยชน์ในการนำมาเป็นแนวทางในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่คณะกรรมาธิการยกร่าง ได้ยกร่างรัฐธรรมนูญในส่วนของโครงสร้าง อำนาจ หน้าที่ของวุฒิสภาสามารถวิเคราะห์ได้ดังนี้

4.1 ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้โครงสร้าง ที่มาของวุฒิสภามีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จำนวน 200 คน ซึ่งศาสตราจารย์อมร รักษาสัตย์ ได้เขียนไว้ในหนังสือชื่อ "รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนพร้อมบทวิจารณ์" ในส่วนที่ 3 หัวข้อวุฒิสภา ระบุไว้ว่า "มาตรา 121 กำหนดให้วุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง นับเป็นครั้งแรกของประเทศไทย และกำหนดจำนวนสมาชิกคงที่ 200 คน ซึ่งเป็นแบบที่ประเทศไทยและประเทศต่างๆ ใช้อยู่ แต่วิธีคิดจำนวนสมาชิกวุฒิสภาอยู่ในเกณฑ์ใหม่สำหรับประเทศไทยและค่อนข้างใหม่สำหรับ

สากล[1] การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งและผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ 1 คน ซึ่งเมื่อสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้เพิ่มบทบาทอำนาจหน้าที่ให้กับวุฒิสภาจากเดิมมีอำนาจหน้าที่เป็นเพียงสภากลั่นกรองกฎหมาย เพิ่มอำนาจหน้าที่หลักให้เป็นสภาตรวจสอบ ให้มีอำนาจในการพิจารณาเลือกหรือแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจต่างๆ และมีอำนาจในการพิจารณาและมีมติถอดถอนข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ และเจ้าหน้าที่ในองค์กรตรวจสอบ ผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ได้ เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รองประธานศาลฎีกา รองประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร รองอัยการสูงสุด และผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ส่วนอำนาจหน้าที่ในฐานะเป็นสภากลั่นกรองยังคงอำนาจเดิมไว้

เมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างของวุฒิสภาที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนด ให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่หลักในการเป็นสภาตรวจสอบ โดยให้มีอำนาจในการพิจารณาเลือกหรือแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจต่างๆ และมีอำนาจในการพิจารณาและมีมติถอดถอนข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ และเจ้าหน้าที่ในองค์กรตรวจสอบ ผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ นอกจากนั้น ยังมีอำนาจอีกหลายประการในฐานะสภากลั่นกรองกฎหมาย ผู้ศึกษาเห็นว่า การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น แม้จะเป็นหลักเกณฑ์ที่ดี แต่เมื่อรัฐธรรมนูญดังกล่าวมาบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 11 ตุลาคม 2540 จนถึงวันที่ 19 กันยายน 2549 เป็นเวลาประมาณ 9 ปีเศษ สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่สมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มีปัญหาหลายประการ เช่น ปัญหาถูกแทรกแซงทางจากพรรคการเมือง ปัญหาไม่มีความเป็นกลาง ปัญหาในการพิจารณาเลือกหรือแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจต่างๆ โดยเฉพาะการเลือกและแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งชุดที่ผ่านมา ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งชุดดังกล่าวไม่มีความเป็นกลาง และปัญหาในการพิจารณาและมีมติถอดถอนข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ และเจ้าหน้าที่ในองค์กรตรวจสอบ ผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากปัญหาหลายประการ ดังนี้

---

[1] อมร รักษาสัตย์. เล่มเดิม. หน้า 108.

4.1.1 ปัญหาสมาชิกวุฒิสภาไม่ปลอดจากอิทธิพลของพรรคการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนจำนวน 200 คน โดยใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาได้ 1 คน และยังกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่เป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วเกินหนึ่งปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้ไม่มีความสัมพันธ์หรือเกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองหรือนักการเมือง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า ต้องปลอดการเมือง ทั้งนี้เนื่องจากต้องการให้วุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภา มีบทบาทในการควบคุมการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อำนาจในการพิจารณาเลือกหรือแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจต่างๆ และอำนาจในการพิจารณาและมีมติถอดถอนข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ และเจ้าหน้าที่ในองค์กรตรวจสอบ ผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ซึ่งล้วนแต่เป็นอำนาจหน้าที่ที่มีผลกระทบโดยตรงต่อพรรคการเมืองโดยเฉพาะพรรคร่วมรัฐบาลที่เป็นฝ่ายบริหาร ซึ่งจะเห็นได้ว่าในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่ผ่านมานั้นมีการแทรกแซงจากพรรคการเมืองทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล ในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภามีสัดส่วนจำนวนผู้สมัครที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพรรคการเมืองหรือนักการเมืองเป็นจำนวนมาก ที่ปรากฏชัด ได้แก่ ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นภริยาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นเพื่อน เป็นพี่น้อง หรือเป็นหัวคะแนนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือเป็นนักการเมืองในระดับท้องถิ่นที่ได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมือง หรือนักการเมืองคนใดคนหนึ่ง ซึ่งทำให้บุคคลเหล่านี้สามารถเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภา ทำให้มีชื่อเรียกขานรัฐสภาว่าเป็นสภาผัวเมีย สภาพี่น้อง ซึ่งมีผลทำให้วุฒิสภาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้สมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มีผลเสียเกิดขึ้นหลายประการ ดังต่อไปนี้

1) กรณีสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับพรรคการเมืองหรือนักการเมือง หรืออยู่ภายใต้อาณัติของพรรคการเมืองที่เป็นพรรครัฐบาลหรือพรรคร่วมรัฐบาล

ในกรณีเช่นนี้ ทำให้รัฐบาลมีคะแนนเสียงสนับสนุนในรัฐสภาเป็นจำนวนมากก่อให้เกิดปรากฏการณ์ที่เรียกว่า “เผด็จการทางรัฐสภา” ทั้งนี้เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถควบคุมตรวจสอบการบริหาราชการแผ่นดิน โดยผ่านกลไกของระบบรัฐสภาได้อยู่แล้ว ด้วยเหตุที่การปกครองในระบบรัฐสภานี้ กำหนดให้รัฐบาลบริหารประเทศได้ต้องได้รับเสียงสนับสนุนข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร เมื่อกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน โดยผ่านกลไกของระบบรัฐสภาเช่นเดียวกับในอดีต และการเพิ่มอำนาจให้วุฒิสภา

มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่สำคัญอีกสองประการ คือ เลือกหรือแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจต่างๆ และอำนาจในการพิจารณาและมีมติถอดถอนข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ และเจ้าหน้าที่ในองค์กรตรวจสอบ ผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ออกจากตำแหน่ง การแสดงบทบาท อำนาจ หน้าที่ของวุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินหรือการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนด ก็ไม่แตกต่างไปจากสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาในอดีตที่มาจากการเสนอแต่งตั้งของนายกรัฐมนตรี แต่ในกรณีของวุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภานี้ จะมีความเสียหายรุนแรงมากกว่า เนื่องจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั้นต้องการให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และมีอำนาจหน้าที่หลักในการเป็นสภาตรวจสอบ หากวุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับพรรคการเมืองหรือนักการเมือง หรืออยู่ใต้อาณัติของพรรคการเมืองที่เป็นพรรครัฐบาลหรือพรรคร่วมรัฐบาล นอกจากจะไม่แสดงอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินให้สมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแล้ว ยังใช้อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ในทางมิชอบ เพื่อประโยชน์ของพรรคการเมืองหรือนักการเมืองอีกด้วย ดังเห็นได้จากการใช้อำนาจหน้าที่ในการเลือก แต่งตั้ง หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลที่เป็นพวกพ้องของตนดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจต่างๆ หรือองค์กรอิสระต่างๆ ทำให้องค์กรเหล่านี้ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นส่วนหนึ่งที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ไม่สามารถใช้อำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เนื่องจากผู้ควบคุมตรวจสอบและผู้ถูกควบคุมตรวจสอบเป็นบุคคลกลุ่มเดียวกัน ที่เห็นได้อย่างชัดเจน ก็คือ คณะกรรมการการเลือกตั้งชุดที่ผ่านมา

2) กรณีสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับพรรคการเมืองหรือนักการเมือง หรืออยู่ภายใต้อาณัติของพรรคการเมืองที่เป็นพรรคฝ่ายค้านหรือพรรคร่วมฝ่ายค้าน

ในกรณีเช่นนี้ ทำให้รัฐบาลมีเสียงข้างน้อยในรัฐสภา เพราะเมื่อรวมจำนวนคะแนนเสียงของพรรคฝ่ายค้านหรือพรรคร่วมฝ่ายค้านกับสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่แล้ว ทำให้มีคะแนนเสียงในรัฐสภามากกว่าพรรครัฐบาลหรือพรรคร่วมรัฐบาล ส่งผลให้เกิดปัญหาต่อการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพ กล่าวคือ วุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภาจะร่วมกับสมาชิกพรรคฝ่ายค้านหรือพรรคร่วมฝ่ายค้าน ทำการควบคุมการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินอย่างเข้มงวด ทำให้รัฐบาลมีปัญหาไม่สามารถบริหารประเทศได้ตามที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภาก่อนเข้าบริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 และในที่สุดรัฐบาลต้องลาออกหรือยุบสภา ซึ่งส่วนใหญ่แล้วมักจะเลือกวิธีการยุบสภามากกว่าการลาออก ทำให้ต้องจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ สูญเสียงบประมาณจำนวนมาก ทำให้เกิดผลเสียหลายอย่างรวมถึงการพัฒนาประชาธิปไตยต่อไปในอนาคตด้วย

4.1.2 ปัญหาขาดผู้มีความรู้ความสามารถ และผู้ทรงคุณวุฒิ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนมีอำนาจ หน้าที่หลักในฐานะสภาตรวจสอบ ควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน มีอำนาจในการพิจารณาเลือกหรือแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจต่างๆ และมีอำนาจในการพิจารณาและมีมติถอดถอนข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ และเจ้าหน้าที่ในองค์กรตรวจสอบ ผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ซึ่งมีความสำคัญ นอกจากนี้วุฒิสภายังมีอำนาจหน้าที่สำคัญในฐานะสภากลั่นกรอง คือ กลั่นกรองกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร เช่น การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ การอนุมัติพระราชกำหนด การทำสนธิสัญญา เป็นต้น หากพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาแล้ว เห็นได้ว่า ต้องใช้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถ และผู้ทรงคุณวุฒิ มีประสบการณ์ และมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเป็นที่ยอมรับของประชาชนจึงจะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกวุฒิสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ถึงแม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา จะต้องจบการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า และมีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปี ในวันเลือกตั้งก็ตาม แต่การกำหนดคุณสมบัติดังกล่าว อาจจะไม่ได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถดังกล่าวเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกวุฒิสภา เนื่องจากบุคคลที่มีความรู้ความสามารถอาจไม่อยากลงสมัครรับเลือกตั้ง หรือลงสมัครรับเลือกตั้งแล้ว แต่สู้ฐานเสียงของนักการเมืองหรือพรรคการเมืองไม่ได้ ด้วยเหตุดังกล่าวจึงไม่ได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกวุฒิสภา

4.1.3 ปัญหาขาดสมาชิกวุฒิสภาที่มีความหลากหลายจากทุกสาขาอาชีพ

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ทำให้ได้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้คะแนนเสียงจากประชาชนจนได้เป็นสมาชิกวุฒิสภานั้นไม่หลากหลายจากทุกสาขาอาชีพ เนื่องจากผู้สมัครรับเลือกตั้งอาจมาจากหลายสาขาอาชีพ แต่เมื่อถึงวันเลือกตั้งแล้วบุคคลเหล่านั้นไม่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่เป็นวุฒิสมาชิก หรือเข้ามาได้แต่เป็นจำนวนน้อยมาก ถือเป็นข้อเสียในด้านที่ขาดความหลากหลายของสมาชิกวุฒิสภา ตัวแทนของกลุ่มสาขาอาชีพต่างๆที่ควรได้เข้ามาทำหน้าที่สมาชิกวุฒิสภาเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนสาขาอาชีพต่างๆ เช่น ตัวแทนของกลุ่มเกษตรกร ตัวแทนของกลุ่มพนักงานรัฐวิสาหกิจ ตัวแทนของกลุ่มผู้ใช้แรงงาน

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนวทางแก้ไขโครงสร้าง ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาจากเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนจำนวน 200 คน โดยใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง ควรปรับเปลี่ยนโครงสร้างที่มา ให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาแบบผสม ทั้งมาจากการเลือกตั้งทางตรง และมาจากการสรรหา กล่าวคือ

1) มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จำนวน 100 คน โดยใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง การคำนวณจำนวนสมาชิกที่แต่ละจังหวัดจะพึงมี ให้นำจำนวนประชากรทั้งประเทศหารด้วย 100 ได้เท่าไร ให้นำมาหารจำนวนราษฎรแต่ละจังหวัด จะได้เท่ากับจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่พึงจะมีสำหรับจังหวัดนั้นๆ จังหวัดใดมีพลเมืองไม่ถึงผลลัพธ์ดังกล่าวให้มีสมาชิกได้ 1 คน เมื่อคำนวณตามวิธีดังกล่าวแล้วยังได้จำนวนสมาชิกไม่ถึง 100 คน จังหวัดใดมีเศษเหลือมากที่สุดให้มีสมาชิกเพิ่มขึ้นอีก 1 คน และดำเนินการตามนี้จนกว่าจะมีสมาชิกครบ 100 คน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะลงคะแนนได้เขตละ 1 คน ถ้าจังหวัดใดมีสมาชิกวุฒิสภาได้มากกว่า 1 คน ให้ผู้สมัครที่ได้คะแนนสูงสุดเรียงตามลำดับจนครบจำนวนเป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง

2) ให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งได้รับเลือกตั้งจำนวน 100 คนดังกล่าว รวมกันเป็น "คณะกรรมการสรรหา" ทำหน้าที่สรรหาสมาชิกวุฒิสภาอีก 100 คน โดยให้สรรหาบุคคลที่มีความเหมาะสมจากผู้ได้รับการเสนอชื่อจากองค์กรต่างๆ ในภาควิชาการ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาชีพ และภาคอื่นๆ ที่เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ดังนี้

(1) ผู้ทรงคุณวุฒิในภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคสังคม และภาควิชาการ จำนวน 40 คน เช่น ผู้ทรงคุณวุฒิจากสภาทนายความ ผู้ทรงคุณวุฒิจากสภาหอการค้าไทย ผู้ทรงคุณวุฒิจากสภาสถาปนิก ผู้ทรงคุณวุฒิจากแพทยสภา เป็นต้น

(2) ผู้แทนองค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่น ประเภทต่างๆ จำนวน 30 คน

(3) ผู้แทนสาขาอาชีพประเภทต่างๆ เช่น ผู้แทนองค์กรด้านเกษตรกร ผู้แทนองค์กรด้านอุตสาหกรรม ผู้แทนองค์กรด้านแรงงาน จำนวน 30 คน เป็นต้น

ในส่วนของที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตามโครงสร้างนี้ อธิบายโดยละเอียด ก็คือ ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 100 คน ซึ่งได้รับเลือกโดยการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนโดยใช้จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งร่วมกันทำหน้าที่เป็น "คณะกรรมการสรรหา" ทำการสรรหาผู้ที่จะมาเป็นสมาชิกวุฒิสภาอีกจำนวน 100 คน โดยจะต้องเลือกบุคคลตาม (1) (2) และ (3) ซึ่งบุคคลตาม (1) (2) และ (3) จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับการคัดเลือกและเสนอชื่อจากหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องแล้วส่งรายชื่อให้ "คณะกรรมการสรรหา" ทำการเลือกให้เหลือตามจำนวนที่กำหนด เข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภา

หน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องที่มีสิทธิเสนอรายชื่อจะมีหน่วยงานหรือองค์กรใดบ้างและเสนอได้กี่รายชื่อ ให้เขียนไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เพื่อเป็นการกำหนดรายละเอียดและสะดวกหากมีการแก้ไขเพราะอาจมีการเพิ่มหรือลดจำนวนหน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ

คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภา คุณสมบัติที่สำคัญของผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภา ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังนี้

(1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

(2) มีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์

(3) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า

(4) ไม่เป็นสมาชิก หรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง หรือเคยเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง แต่ลาออกจากสมาชิกพรรคมาแล้ว ต้องไม่ต่ำกว่า 3 ปี

วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภา มีกำหนด 6 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

ข้อห้ามของสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกวุฒิสภาต้อง

(1) ไม่รับสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือคงหลือไว้ซึ่งสัมปทานนั้น หรือเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน ทั้งนี้ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

(2) ไม่รับเงินหรือผลประโยชน์ใดๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษนอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจนั้นปฏิบัติกับบุคคลอื่นในธุรกิจการงานตามปกติ

การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา ดังนี้

(1) ถึงคราวออกตามวาระ

(2) ตาย

(3) ลาออก

(4) เสียสัญชาติไทย

(5) เป็นสมาชิก หรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง

(6) วุฒิสภาถอดถอนออกจากตำแหน่ง

(7) ขาดประชุมตลอดสมัยประชุมที่มีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่า 120 วัน โดยไม่ได้รับอนุญาตจากประธานวุฒิสภา

(8) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก (แม้ศาลจะให้รอลงอาญา) เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ

โครงสร้าง ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาที่ผู้ศึกษานำเสนอมานี้ สามารถแก้ปัญหาของการมีสมาชิกวุฒิสภาจากการเลือกตั้งโดยตรงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งมีข้อดีหลายประการ กล่าวคือ

ประการที่ 1 จะได้สมาชิกวุฒิสภาที่เป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ ผู้ทรงคุณวุฒิจากองค์กรต่างๆ ในภาควิชาการ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาชีพ และภาคอื่นๆ และมีความหลากหลายจากทุกสาขาอาชีพ เนื่องจากคณะกรรมการสรรหา จะดำเนินการสรรหาผู้เหมาะสมเป็นสมาชิกวุฒิสภาจากผู้มีความรู้ ความสามารถ ผู้ทรงคุณวุฒิ และมีความหลากหลายจากทุกสาขาอาชีพ

ประการที่ 2 สมาชิกวุฒิสภาสามารถดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ทำให้สมาชิกวุฒิสภามีความเป็นกลาง ป้องกันมิให้สมาชิกวุฒิสภาหาเสียงกับประชาชนเมื่อคราวจะหมดวาระลงและแสวงหาผลประโยชน์ ซึ่งทำให้สมาชิกวุฒิสภาทำหน้าที่กลั่นกรองกฎหมายและตรวจสอบฝ่ายบริหารได้อย่างเต็มที่

ประการที่ 3 ทำให้วุฒิสภามีความเป็นกลาง ปลอดจากการแทรกแซงจากพรรคการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาจำนวน 100 คน ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิมีความเป็นกลางทางการเมือง มีจำนวนถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด หากบุคคลหรือพรรคการเมืองใดจะใช้วุฒิสภาในการกลั่นแกล้งบุคคลที่ขัดผลประโยชน์ก็เป็นไปได้ยาก หรือไม่ได้เลย เช่น การกลั่นแกล้งถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง จะทำไม่ได้เลย

ประการที่ 4 เป็นการคานอำนาจกันของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงและมาจากการสรรหา เพื่อให้วุฒิสภาทำหน้าที่ได้สมตามเจตนารมณ์ ทำให้พรรคการเมืองต่างๆ ไม่สามารถเข้ามาครอบงำวุฒิสภาได้ เนื่องจากแม้จะสนับสนุนคนของตนให้ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงเข้ามามีจำนวนถึงกึ่งหนึ่ง (จำนวน 50 คน) ก็ยังไม่ใช่เป็นเสียงข้างมากในวุฒิสภา

ประการที่ 5 เป็นการส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนภาคเอกชนให้มีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง เป็นการปลูกฝังจิตสำนึกในทางการเมืองไปในตัว ทำให้องค์กรหรือกลุ่มต่างๆ มีการพัฒนาตนเองในทางการเมือง ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยของไทยต่อไป

สมาชิกวุฒิสภาจำนวน 200 คน ที่มาจากการเลือกตั้งทางตรงและจากการสรรหาเข้ามาทำหน้าที่ในฐานะสมาชิกวุฒิสภา เป็นจำนวนที่เหมาะสมในการทำหน้าที่ต่างๆ เช่น การพิจารณาและลงมติ การตั้งคณะกรรมาธิการ และประเด็นสำคัญ คือ ป้องกันการบล็อกโหวต หรือการให้สินบนหรือการข่มขู่บังคับ ในการพิจารณาและลงมติในเรื่องใดๆ เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนมากถึง

200 คน หากมีการบล็อกโหวต หรือมีการให้สินบน หรือการข่มขู่บังคับ ในการพิจารณาและลงมติในเรื่องใดๆ ย่อมทำได้ยากกว่าการมีสมาชิกวุฒิสภาจำนวนน้อย เพราะต้องใช้เงินจำนวนมากในการให้สินบน หรือต้องข่มขู่บังคับสมาชิกวุฒิสภาจำนวนมาก และหากมีจำนวนสมาชิกวุฒิสภามากกว่านี้ การดำเนินการของวุฒิสภาจะดำเนินการหรือลงมติในเรื่องใดๆ ก็จะเป็นไปได้อย่างเชื่อช้า เนื่องจากหากมีการอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภาทุกคนก่อนลงมติ เช่น การพิจารณากลั่นกรองกฎหมาย จะใช้เวลาในการอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภาจำนวนมาก กรณีเช่นนี้จะทำให้การดำเนินการของวุฒิสภาเป็นไปด้วยความล่าช้า ไม่ทันกับสภาวการณ์และความต้องการของประชาชน

ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 กำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยสมาชิกจากการแต่งตั้งจำนวนหนึ่งร้อยคน โดยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมาจากการคัดเลือกจากสมัชชาแห่งชาติ และกำหนดให้สภาร่างรัฐธรรมนูญแต่งตั้งคณะกรรมาธิการยกร่าง ยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับการคัดเลือกตามมติของสภาจำนวนยี่สิบห้าคน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวนสิบคนตามคำแนะนำของประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ

ตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในหมวด 6 รัฐสภา ส่วนที่ 3 วุฒิสภา ได้กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนหนึ่งร้อยหกสิบคนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากบุคคลที่ได้รับการสรรหาตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา โดยให้มีคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาคณะหนึ่งประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการเลือกตั้ง ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามอบหมายจำนวนหนึ่งคน และตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมอบหมายจำนวนหนึ่งคนเป็นกรรมการ ทำหน้าที่สรรหาสมาชิกวุฒิสภา ให้คณะกรรมการสรรหา ดำเนินการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา โดยวิธี (1) ให้สรรหาบุคคลที่มีความเหมาะสมจากผู้สมัครเข้ารับการสรรหาในแต่ละจังหวัดเพื่อให้ได้บุคคลที่สมควรเป็นสมาชิกวุฒิสภาจังหวัดละหนึ่งคน (2) ให้สรรหาบุคคลที่มีความเหมาะสมจากผู้ได้รับการเสนอชื่อจากองค์กรต่างๆ ในภาควิชาการ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาชีพ และภาคอื่นๆ ที่เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา เพื่อให้ได้บุคคลที่สมควรเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามจำนวนที่เหลืออยู่จนครบจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่จะพึงมี ในการสรรหาบุคคลในแต่ละจังหวัดให้คำนึงถึงความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ที่จะเป็นประโยชน์ในการปฏิบัติงานของวุฒิสภา

เป็นสำคัญ และให้คำนึงถึงองค์ประกอบจากบุคคลที่มีความรู้ในด้านต่างๆ ที่แตกต่างกัน ความเท่าเทียมกันทางเพศ รวมทั้งให้โอกาสกับผู้ด้อยโอกาสทางสังคมด้วย

จากแนวคิดในส่วนนี้ ผู้ศึกษาไม่เห็นด้วยที่จะให้สมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดมาจากการสรรหาจากบุคคลเพียงบางกลุ่ม โดยไม่ได้ผ่านการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน เป็นตัวแทนของประชาชน เนื่องจากสาเหตุดังต่อไปนี้

ประการที่ 1 สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหา ไม่ได้ผ่านการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนให้มาเป็นตัวแทนของประชาชน นอกจากนี้ยังเป็นการริบเอาสิทธิของประชาชนในการเลือกฝ่ายนิติบัญญัติมาให้แก่คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการเลือกตั้ง ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาในศาลฎีกา และตุลาการในศาลปกครองสูงสุด โดยเชื่อว่า ตุลาการเป็นองค์กรที่ถูกแทรกแซงครอบงำจากผู้มีอำนาจทางการเมืองน้อยที่สุด ความเชื่อดังกล่าวไม่เป็นความจริง เพราะถ้าองค์กรตุลาการถูกดึงเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับผลประโยชน์ทางการเมืองแล้ว โอกาสที่จะถูกแทรกแซงครอบงำจากผู้มีอำนาจทางการเมืองก็มีอยู่สูง

ประการที่ 2 หากคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาถูกแทรกแซงครอบงำจากผู้มีอำนาจทางการเมืองหรือพรรคการเมือง เมื่อคณะกรรมการสรรหาซึ่งถูกแทรกแซงครอบงำดำเนินการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาจากการสรรหาจะมีสภาพเช่นเดียวกันกับสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 คือ ถูกแทรกแซงครอบงำจากผู้มีอำนาจทางการเมืองหรือพรรคการเมือง ไม่มีความเป็นกลาง ปัญหาต่างๆ ก็จะตามมาหลายประการ

4.2 ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาอำนาจหน้าที่วุฒิสภาไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

4.2.1 ปัญหาการริเริ่มเสนอกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มิได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจริเริ่มเสนอกฎหมาย โดยที่กำหนดผู้ที่มีสิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายได้ คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือคณะรัฐมนตรี หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน เป็นผู้มีสิทธิริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้วแต่กรณี

ประเทศอังกฤษ สมาชิกสภาขุนนางมีอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เสนอให้รัฐสภาพิจารณาได้ ซึ่งเรียกร่างพระราชบัญญัติที่เสนอนี้ว่า "Private Member' Bills"

ประเทศฝรั่งเศส สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายได้เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยที่ให้เสนอต่อสำนักงานเลขาธิการของวุฒิสภา เพื่อนำเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภาเป็นสภาแรกเช่นเดียวกับนายกรัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภา มีสิทธิในการเสนอร่างรัฐบัญญัติ ซึ่งหากสมาชิกรัฐสภาเป็นผู้เสนอเรียกว่า "ข้อเสนอรัฐบัญญัติ" (Proposition de loi)

ประเทศญี่ปุ่น สมาชิกรัฐสภาทุกคนมีสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายทุกประเภทเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาได้ โดยที่หากเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ส่งร่างกฎหมายต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร แต่หากเป็นสมาชิกวุฒิสภาก็ส่งร่างกฎหมายต่อประธานวุฒิสภา เว้นแต่เป็นร่างกฎหมายงบประมาณหรือร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเป็นสภาแรก เมื่อสภาที่ได้รับร่างกฎหมายพิจารณาและให้ความเห็นชอบแล้วส่งต่อไปยังอีกสภาหนึ่งเพื่อพิจารณาต่อไป การเสนอร่างกฎหมายของสมาชิกรัฐสภา ไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา จะต้องมีสมาชิกรับรองร่างกฎหมายนั้น กล่าวคือ สมาชิกวุฒิจะเสนอร่างกฎหมายทั่วไปได้ต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 10 คน และหากเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 20 คน

ข้อพิจารณา

อำนาจ หน้าที่ของวุฒิสภาไทย ในส่วนการริเริ่มเสนอกฎหมาย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มิได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจริเริ่มเสนอกฎหมาย โดยที่กำหนดผู้มีสิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายได้ คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือคณะรัฐมนตรี หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน เป็นผู้มีสิทธิริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ในการที่รัฐธรรมนูญมิได้ให้อำนาจวุฒิสภาริเริ่มเสนอกฎหมายได้นั้น ทำให้กฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวมของประเทศ ที่ควรเสนอให้เป็นกฎหมายบังคับใช้แต่ไม่ได้รับการเสนอจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือคณะรัฐมนตรี โดยเหตุที่กฎหมายฉบับนั้นอาจไม่เป็นประโยชน์ต่อฝ่ายบริหาร ดังนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาริเริ่มเสนอกฎหมายได้เนื่องจากสาเหตุหลายประการดังต่อไปนี้

ประการที่ 1 สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเช่นเดียวกันกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง สมาชิกวุฒิสภาจึงเป็นตัวแทนของประชาชนจากทุกจังหวัดทั่วประเทศ รับฟังปัญหา ความคิดเห็น ความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้เท่าเทียมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น ควรให้อำนาจสมาชิกวุฒิสภาในการริเริ่มเสนอกฎหมายที่ได้รับจากความต้องการของประชาชนได้เท่าเทียมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ประการที่ 2 สมาชิกวุฒิสภาไม่ได้สังกัดพรรคการเมือง จึงปลอดจากการแทรกแซงของพรรคการเมือง ไม่มีข้อจำกัดในการต้องรับฟังมติจากพรรคการเมือง ดังนั้นในการริเริ่มเสนอกฎหมาย สมาชิกวุฒิสภาจึงสามารถเสนอกฎหมายได้ตามความต้องการของประชาชน ซึ่งแตกต่างจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งต้องสังกัดพรรคการเมือง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 169 กำหนดให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะกระทำได้เมื่อมีมติพรรคให้เสนอได้ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า 20 คนรับรอง ซึ่งในการเสนอกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น หากเป็นกฎหมายสำคัญมีประโยชน์ต่อประชาชน หากมติพรรคไม่เห็นชอบด้วยก็ไม่อาจเสนอได้

ประการที่ 3 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อำนาจ หน้าที่หลัก คือ นิติบัญญัติ แต่ปัจจุบันบุคคลที่ต้องการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจุดประสงค์หลัก คือ ต้องการเป็นฝ่ายบริหารเพื่อบริหารประเทศ ไม่ได้ให้ความสำคัญในด้านนิติบัญญัติ เห็นได้ว่า ที่ผ่านมา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีการเสนอกฎหมายน้อยมาก ต่างจากสมาชิกวุฒิสภาซึ่งไม่ได้เกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหาร มีหน้าที่หลัก คือ นิติบัญญัติ และตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหาร ดังนั้น เมื่อวุฒิสภามีหน้าที่หลัก คือ นิติบัญญัติ จึงควรให้อำนาจสมาชิกวุฒิสภาในการริเริ่มเสนอกฎหมายได้

ประการที่ 4 อำนาจ หน้าที่ของวุฒิสภาประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น ซึ่งประเทศอังกฤษ สมาชิกวุฒิสภามาจากการสืบตระกูลและโดยตำแหน่ง ประเทศฝรั่งเศส สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งทางอ้อม ประเทศญี่ปุ่นสมาชิกวุฒิสภามาการเลือกตั้งโดยตรง แต่ประเทศทั้งสามกำหนดในรัฐธรรมนูญให้วุฒิสภามีสิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายได้ ซึ่งเป็นหลักการที่ดี เห็นได้ว่าประเทศทั้งสามซึ่งมีประวัติศาสตร์และมีวุฒิสภามายาวนานก่อนประเทศไทย ยังให้อำนาจวุฒิสภาในการริเริ่มเสนอกฎหมายได้ ย่อมต้องเป็นประโยชน์ต่อประชาชนเป็นอย่างมาก ดังนั้นควรแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาสามารถริเริ่มเสนอกฎหมายได้เช่นเดียวกับทั้งสามประเทศดังกล่าว

หลักเกณฑ์การเสนอกฎหมาย

การริเริ่มเสนอกฎหมายโดยสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกวุฒิสภาควรมีสิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายได้เฉพาะพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเท่านั้น ในส่วนร่างกฎหมายงบประมาณหรือร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกวุฒิสภาไม่ควรมีสิทธิเสนอ เนื่องจากร่างกฎหมายงบประมาณหรือร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ควรเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ เพื่อให้ฝ่ายบริหารสามารถตั้งงบประมาณทางด้านการเงินในการบริหารราชการแผ่นดินได้ ซึ่งฝ่ายบริหารหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ควรจะเป็นผู้กำหนดงบประมาณในการบริหารราชการแผ่นดินว่า ใช้งบประมาณเท่าไร สมควรจะใช้จ่ายอย่างไรบ้าง ส่วนวุฒิสภาควรมีหน้าที่ตรวจสอบควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารเท่านั้น ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ให้ส่งร่างกฎหมายดังกล่าวเสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อเปิดประชุมสภาโดยให้เป็นการประชุมร่วมกันของทั้งสองสภา การเสนอร่างกฎหมายของสมาชิกวุฒิสภา ควรมีสมาชิกวุฒิสภารับรองไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 (40 คน) ของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด ซึ่งเป็นจำนวนที่เหมาะสม เนื่องจากเป็นจำนวนที่ไม่มากหรือน้อยเกินไปในการรวบรวมรายชื่อจากสมาชิกวุฒิสภาผู้ที่มีความคิดเห็นว่า สมควรเสนอกฎหมายฉบับใด หากกำหนดจำนวนมากเกินไป ก็จะทำให้สมาชิกวุฒิสภาเสนอกฎหมายได้ยาก หากกำหนดจำนวนน้อย ก็จะทำให้สมาชิกวุฒิสภาเสนอกฎหมายได้ง่ายจนเกินไป และจะเสนอกฎหมายที่ไม่จำเป็นจำนวนมาก ทำให้กฎหมายบางฉบับเมื่อถึงชั้นพิจารณา ลงมติ กฎหมายฉบับนั้นอาจจะไม่ผ่านการพิจารณา เนื่องจากมีสมาชิกวุฒิสภาเสียงส่วนมากไม่เห็นด้วยกับกฎหมายฉบับดังกล่าว

รูปแบบการพิจารณา

มี 3 วาระ ดังนี้

วาระที่ 1 ขั้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

วาระที่ 2 ขั้นพิจารณาเรียงมาตรา ให้เอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ

วาระที่ 3 การออกเสียงลงคะแนน ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

4.2.2 ปัญหาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

การเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา เป็นผู้มีสิทธิในการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จะเห็นได้ว่าสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ โดยต้องเข้าชื่อร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นการกำหนดให้ใช้สิทธิร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาจะใช้สิทธิโดยลำพังมิได้

ประเทศฝรั่งเศส สมาชิกวุฒิสภาจึงมีสิทธิเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐและสมาชิกรัฐสภามีสิทธิเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ข้อพิจารณา

อำนาจ หน้าที่ของวุฒิสภาไทย ในส่วนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ โดยต้องเข้าชื่อร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นการกำหนดให้ใช้สิทธิร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศเป็นกฎหมายสำคัญในการควบคุมฝ่ายบริหาร รับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น หากการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นประโยชน์ คุ้มครองสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนให้มากขึ้น และควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารอย่างเข้มงวด โดยให้คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอแก้ไขคงเกิดขึ้นได้ยาก คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะไม่เสนอแก้ไข โดยเฉพาะบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในส่วนที่เป็นการจำกัดหรือควบคุมการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหาร เนื่องจากหากมีการแก้ไขแล้วจะเป็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อจำกัดหรือควบคุมการใช้อำนาจรัฐของตนเองซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร

ดังนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้โดยไม่ต้องเข้าชื่อร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สามารถใช้สิทธิโดยลำพังได้ เนื่องจากสาเหตุหลายประการ กล่าวคือ สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเช่นเดียวกันกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง สมาชิกวุฒิสภาจึงเป็นตัวแทนของประชาชนจากทุกจังหวัดทั่วประเทศเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และไม่ได้สังกัดพรรคการเมือง จึงปลอดจากการแทรกแซงของพรรคเมือง ไม่ได้เข้าร่วมกับฝ่ายบริหาร รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เป็นกฎหมายสำคัญในการควบคุมฝ่ายบริหาร รับรอง

สิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้นควรกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สามารถใช้สิทธิโดยลำพังได้ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนเป็นอย่างมาก นอกจากนี้หากศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับอำนาจ หน้าที่ของวุฒิสภาประเทศฝรั่งเศส ซึ่งสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งและเป็นตัวแทนของประชาชนเช่นเดียวกับสมาชิกวุฒิสภาไทย รัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสกำหนดให้ สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้นผู้ศึกษาเห็นว่า ควรแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สามารถใช้สิทธิโดยลำพังได้เช่นเดียวกับวุฒิสภาประเทศฝรั่งเศส

หลักเกณฑ์การเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

การการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ต้องมีสมาชิกวุฒิสภารับรองไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 (40 คน) ของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด ซึ่งเป็นจำนวนที่เหมาะสม ส่วนการส่งร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ให้ส่งร่างแก้ไขดังกล่าวเสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อเปิดประชุมสภาโดยให้เป็นการประชุมร่วมกันของทั้งสองสภา เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และควบคุมการใช้อำนาจฝ่ายบริหาร ควรให้ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่เป็นตัวแทนของประชาชน เป็นผู้พิจารณาและลงมติ

รูปแบบการพิจารณา

มี 3 วาระ ดังนี้

วาระที่ 1 ขั้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

วาระที่ 2 ขั้นพิจารณาเรียงมาตรา ให้เอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ

วาระที่ 3 การออกเสียงลงคะแนน ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

บทที่ 5
บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาถึงโครงสร้าง อำนาจและหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โครงสร้าง อำนาจ หน้าที่ของวุฒิสภาในอดีต สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง มีอำนาจหน้าที่เพียงเป็นพี่เลี้ยงของสภาผู้แทนราษฎร และกลั่นกรองกฎหมาย ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ได้เพิ่มอำนาจหน้าที่ให้กับวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่หลักในการตรวจสอบ เมื่อศึกษาวิเคราะห์โครงสร้าง อำนาจ หน้าที่ของวุฒิสภาไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ถึงข้อดี ข้อเสีย และแนวทางในการแก้ไข เพื่อประโยชน์ในการนำมาเป็นข้อเสนอแนะและแนวทางในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่คณะกรรมาธิการยกร่าง ได้ยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ในส่วนของโครงสร้าง อำนาจ หน้าที่ของวุฒิสภา ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

5.1 ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้โครงสร้าง ที่มาของวุฒิสภามีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จำนวน 200 คน รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้เพิ่มบทบาทอำนาจหน้าที่หลักให้เป็นสภาตรวจสอบ ให้มีอำนาจในการพิจารณาเลือกหรือแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจต่างๆ และมีอำนาจในการพิจารณาและมีมติถอดถอนข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ และเจ้าหน้าที่ในองค์กรตรวจสอบ ผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ได้ การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เพิ่มอำนาจหน้าที่หลักในการเป็นสภาตรวจสอบดังกล่าว และยังมีอำนาจในฐานะสภากลั่นกรองกฎหมาย ผู้ศึกษาเห็นว่าการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น แม้จะเป็นหลักเกณฑ์ที่ดี แต่เมื่อรัฐธรรมนูญดังกล่าวมาบังคับใช้เป็นเวลาประมาณ 9 ปีเศษ สมาชิกวุฒิสภาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่สมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มีปัญหาหลายประการ เช่น ปัญหาถูกแทรกแซงทางจากพรรคการเมือง ปัญหาไม่มีความเป็นกลาง ปัญหาในการพิจารณาเลือกหรือแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจต่างๆ และปัญหาในการพิจารณาและมีมติถอดถอนข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ

และเจ้าหน้าที่ในองค์กรตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากปัญหาหลายประการ ดังนี้

ประการที่ 1 ปัญหาสมาชิกวุฒิสภาไม่ปลอดจากอิทธิพลของพรรคการเมือง ในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่ผ่านมานั้น มีการแทรกแซงจากพรรคการเมืองทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล ซึ่งทำให้วุฒิสภาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้สมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มีผลเสียเกิดขึ้นหลายประการ เช่น กรณีสมาชิกวุฒิสภามีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับพรรคการเมืองที่เป็นพรรครัฐบาล ทำให้รัฐบาลมีคะแนนเสียงสนับสนุนในรัฐสภาเป็นจำนวนมาก ก่อให้เกิดปรากฏการณ์ที่เรียกว่า "เผด็จการทางรัฐสภา" นอกจากนี้ การเพิ่มอำนาจให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่สำคัญอีกสองประการนั้น หากสมาชิกวุฒิสภามีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับพรรคการเมืองที่เป็นพรรครัฐบาล นอกจากจะไม่ทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว ยังใช้อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ในทางมิชอบในการเลือก แต่งตั้ง หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลที่เป็นพวกพ้องของตนดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจต่างๆ ทำให้องค์กรเหล่านี้ไม่สามารถใช้อำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากผู้ควบคุมตรวจสอบและผู้ถูกควบคุมตรวจสอบเป็นบุคคลกลุ่มเดียวกัน หรือ กรณีสมาชิกวุฒิสภามีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับพรรคการเมืองที่เป็นพรรคฝ่ายค้าน ทำให้รัฐบาลมีเสียงข้างน้อยในรัฐสภา ส่งผลให้เกิดปัญหาต่อการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพ

ประการที่ 2 ปัญหาขาดผู้มีความรู้ความสามารถ และผู้ทรงคุณวุฒิ วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่หลักในการตรวจสอบ ควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน และกลั่นกรองกฎหมาย ซึ่งต้องใช้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถ ผู้ทรงคุณวุฒิ ถึงแม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาหลายประการ แต่อาจจะไม่ได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถดังกล่าวเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากบุคคลเหล่านั้นอาจไม่อยากลงสมัครรับเลือกตั้ง หรือลงสมัครรับเลือกตั้งแล้วแต่สู้ฐานเสียงของนักการเมืองหรือพรรคการเมืองไม่ได้

ประการที่ 3 ปัญหาขาดสมาชิกวุฒิสภาที่มีความหลากหลายจากทุกสาขาอาชีพ เนื่องจากผู้สมัครรับเลือกตั้งอาจมาจากหลายสาขาอาชีพ แต่เมื่อถึงวันเลือกตั้งแล้วบุคคลเหล่านั้นไม่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่เป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือเข้ามาได้แต่เป็นจำนวนน้อยมาก

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนวทางแก้ไขโครงสร้าง ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาจากเดิมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนจำนวน 200 คน โดยใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง ควรปรับเปลี่ยนโครงสร้างที่มา ให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาแบบผสม ทั้งมาจากการเลือกตั้งทางตรง และมาจากการสรรหา กล่าวคือ

มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จำนวน 100 คน โดยใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งได้รับเลือกตั้งจำนวน 100 คนดังกล่าว รวมกันเป็น "คณะกรรมการสรรหา" ทำหน้าที่สรรหาสมาชิกวุฒิสภาอีก 100 คน โดยให้สรรหาบุคคลที่มีความเหมาะสมจากผู้ได้รับการเสนอชื่อจากองค์กรต่างๆ ในภาควิชาการ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาชีพ และภาคอื่นๆ ที่เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ดังนี้ ผู้ทรงคุณวุฒิในภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคสังคมและภาควิชาการ จำนวน 40 คน ผู้แทนองค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่น ประเภทต่างๆ จำนวน 30 คน ผู้แทนสาขาอาชีพประเภทต่างๆ จำนวน 30 คน เป็นต้น วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภามีกำหนด 6 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

โครงสร้าง ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาที่ผู้ศึกษานำเสนอมานี้ สามารถแก้ปัญหาของการมีสมาชิกวุฒิสภาจากการเลือกตั้งโดยตรง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งมีข้อดีหลายประการ กล่าวคือ

ประการที่ 1 จะได้สมาชิกวุฒิสภาที่เป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ ผู้ทรงคุณวุฒิจากองค์กรต่างๆ ในภาควิชาการ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาชีพ และภาคอื่นๆ และมีความหลากหลายจากทุกสาขาอาชีพ

ประการที่ 2 สมาชิกวุฒิสภาสามารถดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ทำให้สมาชิกวุฒิสภามีความเป็นกลาง ป้องกันมิให้สมาชิกวุฒิสภาหาเสียงกับประชาชน เมื่อคราวจะหมดวาระลง และแสวงหาผลประโยชน์

ประการที่ 3 ทำให้วุฒิสภามีความเป็นกลาง ปลอดจากการแทรกแซงจากพรรคการเมือง

ประการที่ 4 เป็นการคานอำนาจกันของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงและมาจากการสรรหา

ประการที่ 5 เป็นการส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนภาคเอกชนให้มีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในหมวด 6 รัฐสภา ส่วนที่ 3 วุฒิสภา ได้กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนหนึ่งร้อยหกสิบคนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากบุคคลที่ได้รับการสรรหาตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา โดยให้มีคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาคณะหนึ่งประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการเลือกตั้ง ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามอบหมายจำนวนหนึ่งคน และตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมอบหมายจำนวนหนึ่งคน

เป็นกรรมการ ทำหน้าที่สรรหาสมาชิกวุฒิสภา ให้คณะกรรมการสรรหา ดำเนินการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา โดยวิธี (1) ให้สรรหาบุคคลที่มีความเหมาะสมจากผู้สมัครเข้ารับการสรรหาในแต่ละจังหวัด เพื่อให้ได้บุคคลที่สมควรเป็นสมาชิกวุฒิสภาจังหวัดละหนึ่งคน (2) ให้สรรหาบุคคลที่มีความเหมาะสมจากผู้ได้รับการเสนอชื่อจากองค์กรต่างๆ ในภาควิชาการ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาชีพ และภาคอื่นๆ เพื่อให้ได้บุคคลที่สมควรเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามจำนวนที่เหลืออยู่จนครบจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่จะพึงมี

จากแนวคิดในส่วนนี้ ผู้ศึกษาไม่เห็นด้วยที่จะให้สมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดมาจากการสรรหาจากบุคคลเพียงบางกลุ่ม โดยไม่ได้ผ่านการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน เป็นตัวแทนของประชาชน เนื่องจากสาเหตุดังต่อไปนี้

ประการที่ 1 สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหา ไม่ได้ผ่านการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนให้มาเป็นตัวแทนของประชาชน ยังเป็นการริบเอาสิทธิของประชาชนในการเลือกฝ่ายนิติบัญญัติมาให้แก่คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา

ประการที่ 2 หากคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาถูกแทรกแซงครอบงำจากผู้มีอำนาจทางการเมืองหรือพรรคการเมือง สมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาจากการสรรหาจะถูกแทรกแซงครอบงำจากผู้มีอำนาจทางการเมืองหรือพรรคการเมืองด้วยเช่นกัน

5.2 ปัญหาอำนาจหน้าที่วุฒิสภาไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

5.2.1 ปัญหาการริเริ่มเสนอกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มิได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจริเริ่มเสนอกฎหมาย โดยที่กำหนดผู้มีสิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายได้ คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือคณะรัฐมนตรี หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน ในการที่รัฐธรรมนูญมิได้ให้อำนาจวุฒิสภาริเริ่มเสนอกฎหมายได้นั้น ทำให้กฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวมของประเทศที่ควรเสนอให้เป็นกฎหมายบังคับใช้ แต่ไม่ได้รับการเสนอจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือคณะรัฐมนตรี โดยเหตุที่กฎหมายฉบับนั้นอาจไม่เป็นประโยชน์ต่อฝ่ายบริหาร ดังนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าควรกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาริเริ่มเสนอกฎหมายได้เนื่องจากสาเหตุหลายประการดังต่อไปนี้

ประการที่ 1 สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเช่นเดียวกันกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง สมาชิกวุฒิสภาจึงเป็นตัวแทนของประชาชนจากทุกจังหวัดทั่วประเทศ รับฟังปัญหา ความคิดเห็น ความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้เท่าเทียมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ประการที่ 2 สมาชิกวุฒิสภาไม่ได้สังกัดพรรคการเมือง จึงปลอดจากการแทรกแซงของพรรคการเมือง ไม่มีข้อจำกัดในการต้องรับฟังมติจากพรรคการเมือง ดังนั้นในการริเริ่มเสนอกฎหมาย สมาชิกวุฒิสภาจึงสามารถเสนอกฎหมายได้ตามความต้องการของประชาชน

ประการที่ 3 สมาชิกวุฒิสภาไม่ได้เกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหาร มีหน้าที่หลัก คือ นิติบัญญัติและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหาร จึงควรให้อำนาจสมาชิกวุฒิสภาในการริเริ่มเสนอกฎหมายได้

ประการที่ 4 อำนาจ หน้าที่ของวุฒิสภาประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น ประเทศทั้งสามกำหนดในรัฐธรรมนูญให้วุฒิสภามีสิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายได้ ซึ่งเป็นหลักการที่ดี และเป็นประโยชน์ต่อประชาชนเป็นอย่างมาก ดังนั้นควรให้สมาชิกวุฒิสภาริเริ่มเสนอกฎหมายได้เช่นเดียวกับทั้งสามประเทศดังกล่าว

5.2.2 ปัญหาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ โดยต้องเข้าชื่อร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น หากมีการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารอย่างเข้มงวด คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคงจะไม่เสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญที่เป็นผลเสียกับฝ่ายตน ผู้ศึกษาเห็นว่าควรกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ปลอดจากการแทรกแซงของพรรคเมือง ไม่ได้เข้าร่วมกับฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาประเทศฝรั่งเศส ซึ่งสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งและเป็นตัวแทนของประชาชนเช่นเดียวกับสมาชิกวุฒิสภาไทย ก็กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งเป็นหลักการที่ดี ควรนำแบบอย่างมาใช้

บรรณานุกรม

DPU

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2545). "แนวความคิดอำนาจอธิปไตยของฝรั่งเศส." **รวมบทความกฎหมายมหาชน.** โดย นันทวัฒน์ บรมานันท์. (บรรณาธิการ). กรุงเทพมหานคร: พี เพรส.

ณรงค์ สินสวัสดิ์. (2539). **การเมืองไทย: การวิเคราะห์เชิงจิตวิทยา.** กรุงเทพมหานคร: วัชรินทร์การพิมพ์.

เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์. (2503). **การปกครองประเทศอังกฤษ.** พระนคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ทินพันธ์ นาคะตะ. (2541). **นักคิดผู้ยิ่งใหญ่ของโลกปรัชญาและทฤษฎีการเมือง.** กรุงเทพมหานคร: โครงการเอกสารและตำรา สมาคมรัฐประศาสนศาสตร์ นิด้า.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2540). **การปฏิวัติสยาม พ.ศ. 2475.** กรุงเทพมหานคร: อัมรินทร์วิชาการ.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2540). "ระบบการพิจารณาคดีความผิดทางอาญาของนักการเมืองระดับสูงในประเทศฝรั่งเศส." **รวมบทความเนื่องในโอกาสครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนดุล.** กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2537 ก). **กฎหมายกับทางเลือกของสังคมไทย.** กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม.

_____. (2537 ข). **ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศอังกฤษ.** กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม.

_____. (2538). **ระบบตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง.** กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

_____. (2543). **บทบาทและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.** กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.

พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย. (2543). "ปัญหาการควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญในประเทศไทย." **รัฐธรรมนูญและการปกครอง: รวมบทความของพงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย.** กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พจนา ไชยรังสี และสุรพล ราชภัณฑารักษ์. (2541). **การเมืองในสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศส.** กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

โภคิน พลกุล. (2525). **กฎหมายมหาชนเบื้องต้น.** กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

_____. (2529). **ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องในรัฐธรรมนูญ.** กรุงเทพมหานคร: โครงการนโยบายสาธารณะ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.

_____. (2538). **หลักกฎหมายมหาชน.** กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

มนตรี รูปสุวรรณ. (2535). **กฎหมายรัฐสภา** (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ. (2542). **เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.** กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

วุฒิชัย จิตตานุ. (2542). **วุฒิสภาในระบบรัฐสภา.** กรุงเทพมหานคร: สำนักกฎหมายนิติวาทการ.

วิษณุ เครืองาม. (2530). **กฎหมายรัฐธรรมนูญ** (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร: แสวงสุทธิการพิมพ์.

ศูนย์บริการข้อมูลและกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2540 ก). **วุฒิสภาไทย.** กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

_____. (2540 ข). **วุฒิสภาไทย** (ฉบับสมบูรณ์). กรุงเทพมหานคร: กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

สนธิ เตชานันท์. (2529). **ระบบการเมืองการปกครองของอังกฤษ.** กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์.

สมคิด เลิศไพฑูรย์ และอัญชลี ธรรมวิธีกุล. (บรรณาธิการ). (2544). **สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.** กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.

หยุด แสงอุทัย. (2538). **หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป.** กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

อมร จันทรสมบูรณ์. (2537). "ศาลรัฐธรรมนูญ (หรือตุลาการรัฐธรรมนูญ)." **ครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์จิตติ ติงศภัทิย์.** กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

_____. (2539 ก). **การปฏิรูปการเมือง คอนสติติวชั่นแนลลิสม์ ทางออกของประเทศไทย.** กรุงเทพมหานคร: หลักทรัพย์จัดการกองทุนรวมบัวหลวง.

_____. (2539 ข). **คอนสติติวชั่นแนลลิสม์ (Constitutionalism): ทางออกของประเทศไทย.** กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิคอนราดอเด็นเนาวร์.

อมร รักษาสัตย์. (2541). **รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนพร้อมบทวิจารณ์.** กรุงเทพมหานคร: ด่านสุทธาการพิมพ์.

บทความ

"เคาะระบบเขต320-สัดส่วน80 ส.ส.เหลือ 400 พรรคโวยมุ่งบอนไซ-ทำแข่งดุ." (2550, 11 เมษายน). **มติชน, 30, 10623.**

วีระพันธ์ มุขสมบัติ. (2529, มกราคม). "โครงสร้างรัฐสภา." **รัฐสภาสาร, ปีที่ 34, ฉบับที่ 1.**

เอกสารอื่นๆ

จเร พันธุ์เปรื่อง. (2547). เอกสารวิชาการส่วนบุคคล เรื่อง **การประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ.** กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.

ชาญวุฒิ วัชรพุกก์ และคณะ. (ม.ป.ป.). **เอกสารประกอบคำบรรยายกระบวนการนิติบัญญัติ.** กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

สนธิ เตชานันท์. (2542, 27 พฤษภาคม). **พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับแนวพระราชดำริเรื่องรัฐธรรมนูญ.** เอกสารสรุปคำอภิปรายในงานสัปดาห์พระปกเกล้า ณ ห้องประชุมสภาบันพระปกเกล้า อาคารธนาคารทหารไทย กรุงเทพมหานคร.

วิทยานิพนธ์

พีรศักดิ์ จันทวรินทร์. (2529). **บทบาททางการเมืองของวุฒิสภา : ศึกษาเฉพาะกรณี วุฒิสภาไทยชุดที่ 6 (22 เม.ย. 22 - 18 มี.ค. 26).** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต รัฐศาสตร์ สาขาการปกครอง. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ไพบูลย์ วราหะไพบูลย์. (2541). **บทบาทอำนาจหน้าที่ของกรรมาธิการวิสามัญประจำวุฒิสภา.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

วุฒินันท์ พงศ์อารยะ. (2498). **รัฐสภาของประเทศไทย.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต รัฐศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วราภรณ์ ปิยะมงคลวงศ์. (2531). **การมอบอำนาจนิติบัญญัติให้ฝ่ายบริหาร.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุรินทร์ สุทธิธรรมคำรง. (2536). **วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ภาษาต่างประเทศ

BOOKS

Ardath W.Burks. (1966). **The Government of Japan.** London: Methuen.

Congress, Francis R. Valeo and Charles E.Morrison. (Eds). (1983). Colorado: Westview Press.

Hans H. Baerwald. (1974). **Japan's Parliament an introduction.** London: Syndics of the Cambridge University Press.

Kan Ori. "The Diet in the Japan Politica System." In Francis R. Valeo and Charles E. Morrison. (Eds). **The Japanese Diet and the U.S. Congress.**

Koichi Kishimoto. "Diet Structure Organization, and Procedures." In Francis R. Valeo and Charles E. Morrison. (Eds). **The Japanese Diet and the U.S. Congress.** Colorado: Westview Press.

Paul Silk and Rhoodri Walters. (1998). **How Parliament Works** (4 th ed.). New York: Addison Wesley Longman.

Senate. (1999). "The French Senate." **Service de la communication.** Paris: Rampazzo & Associes.

Shoichi Kishimoto. "Diet Structure, Organization, and Procedures." In **The Japanese Diet and The U.S. Congress.**

Shuzo Kimura. "The Role of the Diet in Foreign Policy and Defense." In Francis R. Valeo and Charles E. Morrison. (Eds). **The Japanese Diet and The U.S. Congress.**

The international centre for parliamentary documentation of the inter parliamentary union, Parliaments of the world (2 nd ed.). (1986). England: Gower.

Thedor Menellt. (1972). **Politics and Government in Japan** (2 nd ed.). Boston: Houghton Miffin.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ – นามสกุล	นายวิสุทธิ์ชัย จิตพิมลมาศ
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยกรุงเทพ ปีการศึกษา 2536
ตำแหน่งปัจจุบัน	ทนายความ

DPU