

ปัญหาและผลกระทบอันเกิดจากวิธีการได้มาซึ่งหน้าที่ และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภา  
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

สรภัทร สมจินตนากุล

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธีดี พนมยงค์  
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์  
พ.ศ. 2564

**PROBLEMS AND IMPACTS ARISING FROM THE ACQUISITION METHOD  
OF DUTIES AND POWERS OF THE SENATORS UNDER THE CONSTITUTION  
OF THE KINGDOM OF THAILAND, BUDDHIST ERA 2560**

**SORAPAT SOMJINTANAKUL**



**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirement  
for the Degree of Master of Laws  
Department of Law  
Pradi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University**

**2021**



## ใบรับรองวิทยานิพนธ์

คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์


ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ปัญหาและผลกระทบอันเกิดจากวิธีการได้มาซึ่งหน้าที่ และอำนาจของ  
สมาชิกรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560  
เสนอโดย นายสรภัทร สมจินตนากุล  
สาขาวิชา นิติศาสตร์  
หมวดวิชา กฎหมายมหาชน

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ

ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

 ประธานกรรมการ  
(ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล)

 กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์  
(รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ)

 กรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุธี อยู่สถาพร)

คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ รับรองแล้ว

 คณบดีคณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชาย รัตนชื้อสกุล)

วันที่ ๑๕ เดือน พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๕

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาและผลกระทบอันเกิดจากวิธีการได้มาซึ่งหน้าที่และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
ชื่อผู้เขียน	สรภัทร สมจินตนากุล
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2563

### บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาและผลกระทบอันเกิดจากวิธีการได้มาซึ่งหน้าที่และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ทั้งสองกรณีอันได้แก่ วิธีการได้มาซึ่งหน้าที่และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติหลัก อันมีวิธีการได้มาโดยการเลือกตั้งแบบไขว้กลุ่มอาชีพ และวิธีการได้มาซึ่งหน้าที่และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาล อันมีวิธีการได้มาโดยการแต่งตั้งจากคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ทั้งนี้ ในเรื่องหน้าที่และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาล นอกจากจะมีหน้าที่และอำนาจเหมือนกับสมาชิกวุฒิสภาในบทบัญญัติแล้ว ยังมีอำนาจพิเศษต่างๆ ตามบทเฉพาะกาล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คือ อำนาจในการร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอให้มีการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีนอกเหนือจากรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ก่อนการเลือกตั้งได้ รวมทั้งยังมีอำนาจร่วมกันกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งจะมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกด้วย ซึ่งถือเป็นเรื่องใหม่ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ได้เพิ่มอำนาจให้กับสมาชิกวุฒิสภาในการให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งจะมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

จากการศึกษาพบว่าวิธีการซึ่งหน้าที่และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้นอาจก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมาย อันได้แก่ ปัญหาการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติหลัก ซึ่งขัดกับหลักความเสมอภาค โดยประชาชนทั่วไปซึ่งไม่ได้ลงสมัครเข้ารับการคัดเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาไม่สามารถใช้สิทธิในการเลือกตั้งแบบไขว้กลุ่มอาชีพได้ อันเนื่องจาก จะมีเฉพาะผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา

เท่านั้น ที่มีสิทธิออกเสียงในการเลือกตั้งแบบไขว้กลุ่มอาชีพนี้ และปัญหาในการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ตามบทเฉพาะกาล ซึ่งมีที่มาจากคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาเพียง 10 คน เป็นผู้สรรหาและ แต่งตั้ง ส่งผลให้สมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลนี้ ขาดความเชื่อมโยงจากประชาชน ซึ่งขัดกับหลัก ประชาธิปไตยโดยผู้แทน และหลักอำนาจธิปไตยเป็นของปวงชน และปัญหาสุดท้าย คือ ปัญหา เกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาล ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 272 ซึ่งให้อำนาจสมาชิกวุฒิสภาในการร่วมกันกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในการให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งจะมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ อำนาจดังกล่าว เป็นการที่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ให้อำนาจสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมีที่มาจาก การ แต่งตั้งของคนเพียงกลุ่มเดียว ให้อำนาจเทียบเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีที่มาจาก การเลือกตั้ง โดยตรงจากประชาชน ผู้ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอันแท้จริง

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเสนอให้มีการแก้ไขปัญหาโดย การกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาตาม บทบัญญัติหลักของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม ของประชาชน โดยจัดให้มีการเลือกตั้งคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาจากประชาชน มาทำหน้าที่ ในการคัดเลือกผู้ซึ่งจะมาดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา และให้ยกเลิกบทเฉพาะกาล มาตรา 269 ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ให้อำนาจคณะรักษาความสงบแห่งชาติในการ จัดตั้งคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาล รวมทั้งให้ยกเลิกบทเฉพาะกาล มาตรา 272 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีหน้าที่ และอำนาจในการเสนอชื่อร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเสนอชื่อต่อประธานรัฐสภาขอให้ รัฐสภามีมติยกเว้น เพื่อไม่ต้องเสนอรายชื่อนายกรัฐมนตรีซึ่งอยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ และตามบทเฉพาะกาล มาตรา 272 ยังเป็นการให้อำนาจแก่สมาชิกวุฒิสภาในวาระแรก ในการให้ความ เห็นชอบผู้ซึ่งจะมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย

Thesis Title	Problems and Impacts Arising from the Acquisition Method of Duties and Powers of the Senators under the Constitution of The Kingdom of Thailand, Buddhist Era 2560
Author	Sorapat Somjintanakul
Thesis Advisor	Associate Professor Dr.Poom Chokmoh
Department	Law
Academic Yea	2020

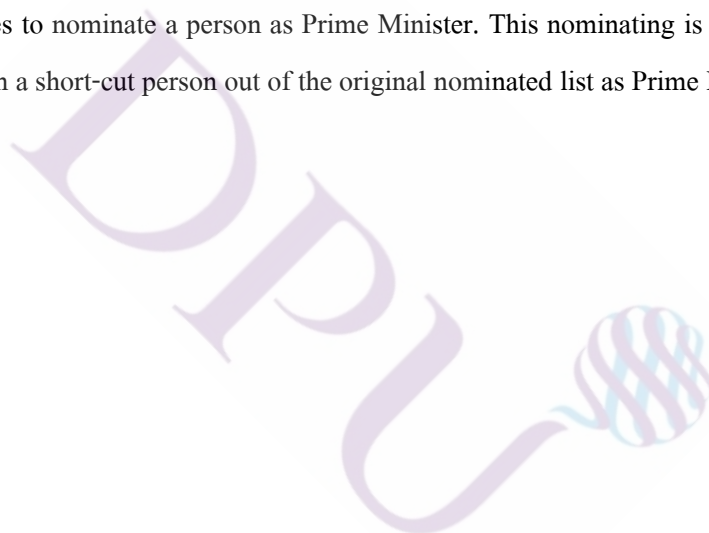
### **ABSTRACT**

This thesis aims to study problems and impacts arising in the Constitution of the Kingdom of Thailand Buddhist Era 2560 on an area of the appointment and authorization of Thai Senate. This problems includes selecting senators so called “cross election process” where the representatives is source from each field of work. The problem of an appointment of Senate by Nomination Committee, this problem focus on how democratic the Committee himself is formed. Such Senate selected by committee also has special authorizations specifically on nominating a person appointed as Prime Minister besides the list of people pre nominated by the House of Representatives before the election. Also, the Senate and the House of Representatives can mutually agree upon approval appointment of Prime Minister considered as an additional authorization given to the Senate in this current Constitution.

Based on my research, the appointment and roles of the Senate according to the Constitution of the Kingdom of Thailand could have impacts below. The appointment process of the Select Senate is against the principles of equity. The problem arise when the so called “cross election process” is not allow people to vote the Senator but Senator is voted within the applicant. This applied only for candidate who have an authority to elect the representative from each field of work due to the regulation and the problem of appointing Senators by the committee, such vote requires by the nomination of 10 committees, this appointment of Senators is unparalleled to democratic system. And the appointment of Prime Minister, Senate authorization is overpowered by Section 272, this section

has a controversial issue where the House of Representatives and The Senator have an equal right to approve an appointment of Prime Minister. considering the concept of democracy, the house of representatives is more democratic since they are voted by people when the Senate who is voted by limited people.

Thus, we would like to propose solutions that an appointment of the Selected Senate should be indirectly elected by people. This can be done by allow people to voted Committee and later appoint the senator. In the other hand, Section 269 should be repealed, this is to undo a non-democracy power, Since in this Constitution the committee is lack of democratic and should not be able to appointing the Senate. The Section 272 should be repealed because this section allow both Senate and House of Representatives to nominate a person as Prime Minister. This nominating is unnecessary provide the way to perform a short-cut person out of the original nominated list as Prime Minister.



## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยความกรุณาจากผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปราโมทย์ ประจนปัจจนึก ซึ่งได้กรุณาแนะนำ ถ่ายทอดความรู้ แหล่งข้อมูลต่างๆ สำหรับการค้นคว้าหาความรู้ เพื่อที่จะนำมาเขียนวิทยานิพนธ์ แม้ต่อมาท่านได้ลาออกจากการเป็นอาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตแล้ว ก็ยังคงช่วยประสานงานกับรองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ รับเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ให้กับผู้เขียน ซึ่งผู้เขียนขอขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ เป็นอย่างสูงที่ได้กรุณารับเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ตลอดจนชี้แนะแนวทางในการศึกษา และจัดทำวิทยานิพนธ์นี้จนสำเร็จลุล่วงไปด้วยดีทุกประการ

ผู้เขียนขอขอบพระคุณศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุธี อยู่สถาพร ที่ได้แนะนำ ถ่ายทอดความรู้ และแนวความคิดต่างๆ เพื่อที่จะนำข้อมูลมาเขียนวิทยานิพนธ์ และได้กรุณาเสียสละเวลาเพื่อเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์เล่มนี้

ผู้เขียนขอขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร.ธีระ ศรีธรรมรักษ์ และศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล ที่ได้กรุณาเสียสละเวลามาเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ แม้ต่อมาศาสตราจารย์ ดร.ธีระ ศรีธรรมรักษ์ จะได้ลาออกจากการเป็นอาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ ปรีดีพนมยงค์มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา ผู้ให้กำเนิดซึ่งต่างก็คอยส่งเสริม สนับสนุน และเป็นแรงผลักดันให้กับผู้เขียนในการประกอบกิจการงานต่างๆ ให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี สมปรารถนาทุกประการตลอดมา

ผู้เขียนขอขอบพระคุณคณาจารย์ คณาจารย์พิเศษ ของคณะนิติศาสตร์ ปรีดีพนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต ที่ได้ประสิทธิประสาทวิชาความรู้ ตลอดจนพิจารณาอนุมัติทุนการศึกษา ร้อยละห้าสิบสำหรับค่าหน่วยกิตตลอดการศึกษาจนจบคอร์สเวิร์คให้กับผู้เขียน และเจ้าหน้าที่ทุกท่านที่ได้ให้ข้อแนะนำ อำนวยความสะดวกต่างๆ ที่เกี่ยวกับการเรียน

ผู้เขียนขอขอบคุณเพื่อนร่วมรุ่นสาขากฎหมายมหาชนทุกท่าน ซึ่งต่างก็ได้ช่วยส่งเสริม สนับสนุนเกื้อกูลกันตลอดระยะเวลาการศึกษา



วิทยานิพนธ์นี้หากมีคุณค่าและประโยชน์ต่อการศึกษาผู้เขียนขอมอบความดีทั้งหมดให้กับบุคคลดังกล่าวข้างต้น และหากวิทยานิพนธ์นี้มีความบกพร่องประการใดผู้เขียนขออภัยแต่เพียงผู้เดียว

สรภัทร สมจินตนากุล



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๖
กิตติกรรมประกาศ.....	๗
สารบัญตาราง.....	๘
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	7
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	7
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	8
1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา.....	8
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	8
2. แนวคิด ทฤษฎี และวิวัฒนาการของการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา.....	9
2.1 ทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย และการปกครองระบอบประชาธิปไตย.....	9
2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับระบบสมาชิกวุฒิสภา.....	34
2.3 วิวัฒนาการของการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในราชอาณาจักรไทย.....	42
3. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งหน้าที่ และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศ เปรียบเทียบกับราชอาณาจักรไทย.....	63
3.1 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งหน้าที่ และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศ.....	63
3.2 วิธีการได้มาซึ่งหน้าที่ และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาในราชอาณาจักรไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.....	91
4. ปัญหา และผลกระทบที่เกิดขึ้นจากวิธีการได้มาซึ่งหน้าที่ และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.....	104
4.1 ปัญหาและผลกระทบอันเกิดจากวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.....	105
4.2 แนวทางการแก้ปัญหา.....	119

สารบัญ(ต่อ)

บทที่	หน้า
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	125
5.1 บทสรุป.....	125
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	132
บรรณานุกรม.....	133
ประวัติผู้เขียน.....	139



สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
3.1 ตารางเปรียบเทียบการได้มาซึ่งหน้าที่ และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภา ในต่างประเทศเปรียบเทียบกับสมาชิกวุฒิสภาในราชอาณาจักรไทย.....	103



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ในอดีตราชอาณาจักรไทยมีการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) ต่อมาในปีพุทธศักราช 2475 เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยมีพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ซึ่งให้อำนาจสูงสุดเป็นของราษฎร และเป็นการปกครองแบบรัฐบาลภายใต้รัฐสภาหรือแบบสมัชชา (Government of the Assembly) โดยใช้ระบบสภาเดียวคือ สภาผู้แทนราษฎร<sup>1</sup> ต่อมาได้มีการบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ขึ้น ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับแรกของราชอาณาจักรไทย โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวสยาม โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ผ่านทางสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรี และศาล ซึ่งเป็นไปตามทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ จนกระทั่งพุทธศักราช 2489 จึงมีการปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เหมาะสมกับสถานการณ์บ้านเมือง และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการบัญญัติหลักการที่สำคัญคือ ให้มีการปกครองในระบบสองสภาซึ่งประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา (ต่อมาเรียกว่า วุฒิสภา)<sup>2</sup> โดยกำหนดให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งทางตรง ส่วนสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งทางอ้อม ตามบทเฉพาะกาลในขณะนั้น ได้กำหนดให้มี “องค์การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา” ซึ่งประกอบด้วยผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในวันสุดท้ายก่อนใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ เป็นผู้ทำการเลือกสมาชิกวุฒิสภาในชุดแรก โดยมีเจตนาเพื่อให้ทำหน้าที่เป็นสภาพี่เลี้ยงมีหน้าที่ตรวจสอบ กลั่นกรองการทำงานของสภาผู้แทนราษฎรให้มีความรอบคอบ มิให้สภาผู้แทนราษฎรทำงานด้านนิติบัญญัติเร็วเกินไป

<sup>1</sup> สมยศ เชื้อไทย, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ฉบับใช้เรียน, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549), น.17-18.

<sup>2</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), น. 5.

จนขาดความรอบคอบและอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคมโดยไม่ตั้งใจได้<sup>3</sup> ซึ่งต่อมาในปีพุทธศักราช 2490 ได้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 และประกาศบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 โดยมีการเปลี่ยน “พฤษสภา” ให้เป็น “วุฒิสภา” ซึ่งสมาชิกวุฒิสภามาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 นั้นมีที่มาจาก การแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์

หลังจากนั้นรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ก็ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งมาโดยตลอด โดยรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ทั้งนี้แม้รัฐธรรมนูญที่กล่าวมาข้างต้นจะบัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง แต่การกำหนดผู้ซึ่งมีอำนาจแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา และจำนวนของสมาชิกวุฒิสภานั้นก็มีข้อแตกต่างกันตามที่รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับจะกำหนด โดยสมาชิกวุฒิสภานั้นมีหน้าที่ในการเป็นสภากลั่นกรองกฎหมาย และประทับรององค์การปฏิบัติหน้าที่ของผู้แทนราษฎร แต่ทางปฏิบัติวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยการแต่งตั้งนั้นก่อให้เกิดปัญหาถึงความน่าเชื่อถือในเรื่องความเป็นกลางอย่างมาก เนื่องจากการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้น ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลจะเป็นผู้ดูแลกล่าววรายชื่อนบุคคลซึ่งจะทรงแต่งตั้งตามที่ตนเองเห็นสมควรและพิจารณาคัดเลือกไว้แล้ว โดยอาจเป็นบุคคลซึ่งฝ่ายบริหารไว้วางใจ หรือสามารถควบคุมได้ จึงอาจทำให้ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่มุ่งหวังให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นสภาที่คอยถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหาร และเป็นสภากลั่นกรองของฝ่ายนิติบัญญัติ

จนกระทั่งได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดวิธีการได้มาของสมาชิกวุฒิสภาให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน โดยใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง แต่ละจังหวัดสามารถมีสมาชิกวุฒิสภาได้ไม่เท่ากัน โดยคำนวณตามจำนวนประชากรในแต่ละจังหวัด จึงเห็นได้ว่าเป็นวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย รวมถึงทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน อีกทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้นถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ทำให้อำนาจสมาชิกวุฒิสภาในการแต่งตั้ง และถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ แต่อย่างไรก็ตามตลอดระยะเวลาการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ได้เกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์ถึงความไม่เป็นกลาง

<sup>3</sup> รายงานการประชุมพฤษสภา พ.ศ. 2489 อังโน เกียรติภูมิ นิลสุข, “ปัญหาของสถาบันการเมือง: ศึกษากรณีวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของไทย,” น. 125.

ของสมาชิกวุฒิสภาในการตรวจสอบรัฐบาล เนื่องจากผู้ซึ่งได้รับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาขณะนั้น กลับมีความสัมพันธ์กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในลักษณะเครือญาติ ทำให้สมาชิกวุฒิสภาในขณะนั้นมีภาพลักษณ์ที่ไม่เป็นกลางต่อกระบวนการตรวจสอบฝ่ายบริหาร อีกทั้งการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้น ผู้ซึ่งจะได้รับเลือกจะต้องอาศัยคะแนนเสียงจากประชาชนทำให้ผู้สมัครอาศัยฐานคะแนนเสียงจากพรรคการเมืองต่าง ๆ ดังนั้น เมื่อได้รับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาแล้วจึงอาจเอื้อประโยชน์ให้กลุ่มการเมืองได้ จากปัญหาดังกล่าวก่อให้เกิดการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้ถูกยกเลิกไป โดยหลังจากการก่อรัฐประหารได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ที่ได้กำหนดให้มีการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 ขึ้น ซึ่งเป็นที่มาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในเวลาต่อมา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ต้องการแก้ปัญหาที่เคยเกิดขึ้นจากการมีสมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาจากโดยการเลือกตั้งโดยตรง จึงได้กำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 150 คน มาจากการเลือกตั้งตัวแทนแต่ละจังหวัดจำนวนจังหวัดละหนึ่งคนรวมเป็น 76 คน และมาจากการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 74 คนซึ่งนับเป็นครั้งแรกของราชอาณาจักรไทยที่กำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาในรูปแบบผสม ทั้งนี้แม้จะมีที่มาแตกต่างกันแต่ยังคงหน้าที่และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นทั้งสภาถ่วงดุลองกฎหมาย รวมทั้งการมีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

อย่างไรก็ตาม ขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บังคับใช้สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาที่ยังคงถูกตั้งคำถาม เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการสรรหานั้นมีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นที่มาจาก การเลือกตั้งโดยประชาชน จึงเกิดปัญหาความไม่สอดคล้องระหว่างวิธีการได้มากับหน้าที่ และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการสรรหา จึงมีผู้เห็นว่าสมาชิกวุฒิสภาควรมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด เพื่อให้วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภามีลักษณะเช่นเดียวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยการได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน อันเป็นการส่งเสริมหลักประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมือง ของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ<sup>4</sup> จึงนำไปสู่การ

<sup>4</sup> บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่...) พุทธศักราช .... (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 111 มาตรา 112 มาตรา 115 มาตรา 116 วรรคสอง มาตรา 117 มาตรา 118 มาตรา 120 และมาตรา 241 วรรคหนึ่ง และยกเลิกมาตรา 113 และมาตรา 114)

เสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... แก้ไขที่มาของสมาชิกวุฒิสภาให้มาจากการเลือกตั้งทั้งหมด แม้ต่อมาจะถูกตีตกไปตามคำวินิจฉัยที่ 15-18/2556 จึงเห็นได้ว่า ได้มีการพยายามที่จะแก้ไขการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในขณะนั้นให้มีที่มาจาก การเลือกตั้งทั้งหมด

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้สิ้นสุดลงเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ยกเว้นเฉพาะหมวด 2 พระมหากษัตริย์ และสิ้นสุดลงทุกมาตราเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 โดยในมาตรา 32 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และต่อมาในวันที่ 6 กันยายน 2558 สภาปฏิรูปแห่งชาติได้มีมติไม่รับร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ และส่งผลให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญต้องสิ้นสุดการปฏิบัติหน้าที่ลง จึงมีการตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) ขึ้น เมื่อวันที่ 5 ตุลาคม พ.ศ. 2558 เพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ประกอบด้วยสมาชิก 21 คน มีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธาน จนเมื่อร่างแล้วเสร็จจึงจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบ ในวันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ. 2559 ซึ่งในการประชามติในครั้งนี้แบ่งออกเป็น 2 ประเด็น โดยประเด็นแรกเป็นการออกเสียงประชามติเพื่อเห็นชอบ “ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ....” ซึ่งมีผู้มาใช้สิทธิร้อยละ 61.35 ลงมติเห็นชอบ<sup>5</sup> และประเด็นที่สองคือ “ท่านเห็นชอบหรือไม่ว่า เพื่อให้การปฏิรูปประเทศเกิดความต่อเนื่องตามแผนยุทธศาสตร์แห่งชาติสมควรกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลว่า ในระหว่าง 5 ปีแรกนับแต่วันที่มิรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ ให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี” กล่าวคือ ให้รัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ในวาระแรกให้มีอำนาจในการเลือกนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีผู้มาใช้สิทธิร้อยละ 58.07 ลงมติเห็นชอบ<sup>6</sup> ส่งผลให้มีการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้แบ่งวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาเป็น 2 ช่วง ได้แก่ช่วงวาระเริ่มแรก หรือสมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 250 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติถวายคำแนะนำ ทั้งนี้ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยัง

<sup>5</sup> ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง ผลการออกเสียงประชามติ ลงวันที่ 10 สิงหาคม 2559 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 133 ตอนที่ 69 ก หน้า 1 ลงวันที่ 11 สิงหาคม 2559

<sup>6</sup> เพิ่งอ้าง.



กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาในวาระเริ่มแรก ให้มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งจะดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี ร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย

ช่วงวาระที่สอง หรือสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติหลักของรัฐธรรมนูญ การได้มาโดยการเลือกตั้งแบบไขว้กลุ่มอาชีพ ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 200 คน มาจากการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคมในแต่ละกลุ่ม โดยมีการแบ่งกลุ่มออกเป็น 20 กลุ่ม ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พุทธศักราช 2561 การเลือกสมาชิกวุฒิสภาให้ใช้วิธีลงคะแนนลับตามวิธีการที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม การที่บทเฉพาะกาลกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาในวาระเริ่มแรกมีอำนาจในการเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ก็เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลนี้มีอำนาจในการติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 ของการปฏิรูปประเทศ ซึ่งจะคอยควบคุมรัฐบาลที่ขึ้นมาใหม่ ภายหลังจากเกิดความขัดแย้งมาอย่างยาวนานในประเทศ ให้ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนี้ในเรื่องของการปฏิรูปประเทศ และแผนยุทธศาสตร์ชาติ แต่ในทางปฏิบัติการมีสมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลนี้ ทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวางถึงความชอบด้วยการปกครองในระบบประชาธิปไตยโดยผู้แทน เนื่องจากการเห็นชอบผู้ซึ่งจะมาเป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นการให้อำนาจสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมีที่มาจากการแต่งตั้งของคนเพียงกลุ่มเดียว ให้มีอำนาจเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน จึงทำให้เกิดการชุมนุมเรียกร้องให้เกิดการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หลายครั้งในช่วงปี พ.ศ. 2563 จนทำให้ในวันที่ 18 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2563 มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภา มีมติรับหลักการ 2 ร่างในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และมีการจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับเพิ่มเติม ส่งผลให้ในปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงอยู่ในระหว่างการแก้ไข

และช่วงที่สองสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติหลักของรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 200 คน<sup>7</sup> มาจากการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคม

<sup>7</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 107

ในแต่ละกลุ่ม โดยมีการแบ่งกลุ่มออกเป็น 20 กลุ่ม ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561<sup>8</sup> โดยการเลือกสมาชิกวุฒิสภาให้ใช้วิธีลงคะแนนลับตามวิธีการที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้<sup>9</sup> โดยแบ่งการเลือกตั้งเป็น 3 ระดับได้แก่ ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศ โดยในการเลือกตั้งแต่ละระดับจะดำเนินการ โดยเลือกตั้งไขว้กลุ่มอาชีพ แม้จะมีเจตนาเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงการเป็นสมาชิกวุฒิสภาให้ได้มากที่สุด แต่การเลือกตั้งแบบไขว้กลุ่มอาชีพนั้น กลับส่งผลให้ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนส่วนใหญ่ที่ไม่ได้ลงสมัคร อันเนื่องมาจาก จะมีแต่เฉพาะผู้ซึ่งลงสมัครเข้ารับการคัดเลือกเท่านั้น ที่จะมีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนน ซึ่งโดยแท้จริงแล้วประชาชนทุกคนก็ล้วนแล้วแต่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเช่นเดียวกับผู้สมัคร ดังนั้น การเลือกตั้งแบบไขว้กลุ่มอาชีพนี้ จึงไม่สอดคล้องต่อหลักความเสมอภาค

จากสภาพปัญหาที่เกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของราชอาณาจักรไทยที่กล่าวมาข้างต้นนั้น เห็นได้ว่าตั้งแต่ราชอาณาจักรไทยเปลี่ยนรูปแบบการปกครองในปีพุทธศักราช 2475 และมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของราชอาณาจักรไทยที่ใช้ระบบรัฐสภาหรือสภาเดียว จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นเวลากว่า 85 ปี มีรัฐธรรมนูญกว่า 20 ฉบับ โดยหากพิจารณาถึงบทบาทของสมาชิกวุฒิสภาในอดีตจะเห็นได้ว่า นอกจากที่มาของสมาชิกวุฒิสภาจะเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยแล้ว หน้าที่ และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาก็มีการแก้ไข และปรับเปลี่ยนเพิ่มมากขึ้น โดยนอกจากจะทำหน้าที่กั้นกรองกฎหมาย ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ให้ความเห็นชอบในในการให้บุคคลดำรงตำแหน่งและการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งแล้ว ยังรวมถึงการให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีอีกด้วย หน้าที่และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาจึงควรมีความสอดคล้องกับที่มาและความรู้ความสามารถของสมาชิกวุฒิสภา กล่าวคือ หน้าที่ และอำนาจหลักของสมาชิกวุฒิสภาคือการเป็นสภาผู้ทรงคุณวุฒิคอยกั้นกรองกฎหมาย รวมถึงการแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นภารกิจที่ทำในฐานะผู้แทนของชาติ มิได้มีหน้าที่ดูแลสารทุกข์สุกดิบของประชาชนเป็นหลักเกณฑ์เช่นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงไม่จำเป็นต้องใช้คนในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ดังนั้นสมาชิกวุฒิสภาควรเป็นบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ที่จะเป็นประโยชน์ ในการปฏิบัติงานของสมาชิกวุฒิสภาเป็นสำคัญ จึงไม่สามารถกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากการ

<sup>8</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561, มาตรา 11

<sup>9</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561, มาตรา 33

เลือกตั้งเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ เนื่องจาก หากสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้ง เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อาจมีข้อครหาเกี่ยวกับการอาศัยฐานเสียงจากกลุ่มการเมือง การซื้อเสียง โดยอาจส่งผลกระทบต่อปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งต้องมีความเป็นอิสระ และปลอดจากการครอบงำทางการเมือง แต่อย่างไรก็ตาม หากสมาชิกวุฒิสภามาจากการสรรหาจาก กลุ่มคนเพียงกลุ่มเดียว ก็เท่ากับไม่มีความเชื่อมโยงในทางประชาธิปไตยกับประชาชน

จากประเด็นดังกล่าวผู้ศึกษาจึงมีความสนใจที่จะศึกษาเกี่ยวกับปัญหา และผลกระทบ อันเกิดจากรูปแบบวิธีการได้มาและหน้าที่ และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภา ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยศึกษาเปรียบเทียบกับรูปแบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ทั้งภายในประเทศที่เคยบังคับใช้มาแล้ว และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของต่างประเทศบาง ประเทศ รวมถึงหน้าที่ และอำนาจต่างๆ ของสมาชิกวุฒิสภา เพื่อค้นหาระบบหรือรูปแบบในการ ได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสม และสอดคล้องกับหน้าที่ และอำนาจของวุฒิสภาตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาหลักการ แนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องซึ่งกับรูปแบบวิธีการได้มาซึ่งหน้าที่ และอำนาจของ สมาชิกวุฒิสภา
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบวิธีการได้มาซึ่งหน้าที่ และอำนาจของ สมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศบางประเทศ และในราชอาณาจักรไทย
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการแก้ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบวิธีการได้มาซึ่ง หน้าที่ และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาภายในราชอาณาจักรไทย
4. เพื่อเสนอแนะรูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมสอดคล้องกับหน้าที่ และ อำนาจของวุฒิสภาภายในราชอาณาจักรไทย

## 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

หน้าที่ และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภานั้น จำเป็นจะต้องสอดคล้องกับรูปแบบการได้มา ซึ่งสมาชิกวุฒิสภา กล่าวคือ ถ้ารัฐธรรมนูญได้ให้หน้าที่ และอำนาจแก่สมาชิกวุฒิสภาไว้มาก ก็ จำเป็นต้องกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาโดยยึดโยงกับประชาชนให้มากที่สุด และจำเป็นต้องมี ความหลากหลายทางอาชีพ รวมถึงต้องปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง จึงจะเป็นรูปแบบการ ได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่มีประสิทธิภาพ และเหมาะสมกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

#### 1.4 ขอบเขตการศึกษา

มุ่งศึกษาแนวความคิด องค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของราชอาณาจักรไทยในแต่ละยุคสมัย และรูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศ เพื่อศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบมูลเหตุแห่งการมีสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศว่ามีความสอดคล้องกับรูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของราชอาณาจักรไทยอย่างไร เพื่อการกำหนดแนวทางการแก้ปัญหา รวมถึงการกำหนดข้อเสนอแนะต่อการกำหนดรูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา เพื่อให้สอดคล้องกับหน้าที่ และอำนาจของวุฒิสภาแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป

#### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาวิจัยฉบับนี้เป็นการศึกษาโดยใช้วิธีการศึกษาค้นคว้า วิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาข้อมูลต่างๆ ซึ่งได้มาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คำวินิจฉัยของศาล หนังสือ บทความ วารสารทางวิชาการ รายงานวิจัย รายงานการสัมมนา วิทยานิพนธ์ เอกสารเผยแพร่ของหน่วยงานในภาครัฐ ข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต บทบัญญัติกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ต่างๆ แล้วนำข้อมูลต่างๆ ที่ได้รวบรวมมา นำมาศึกษาวิเคราะห์เชื่อมโยงถึงปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อหาข้อสรุปและแนวทางในการแก้ไขปัญหาอย่างเหมาะสม

#### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงหลักการ แนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบวิธีการได้มาซึ่งหน้าที่ และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภา
2. ทำให้ทราบถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบวิธีการได้มาซึ่งหน้าที่ และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศบางประเทศ และในราชอาณาจักรไทย
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาและแนวทางการแก้ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบวิธีการได้มาซึ่งหน้าที่ และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาภายในราชอาณาจักรไทย
4. ทำให้ทราบถึงรูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมสอดคล้องกับหน้าที่ และอำนาจของวุฒิสภาภายในราชอาณาจักรไทย

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และวิวัฒนาการของวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

สมาชิกวุฒิสภาถือเป็น องค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยผ่านฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น ก่อนที่จะศึกษาถึงเรื่องหน้าที่และอำนาจ รวมถึงวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภานั้น จำต้องศึกษาและเข้าใจเกี่ยวกับแนวความคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับอำนาจอธิปไตยรวมถึงต้นกำเนิด และวิวัฒนาการของสมาชิกวุฒิสภาเสียก่อน เนื่องด้วยหน้าที่และอำนาจ รวมถึงวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภานั้น ย่อมมีความเหมือนหรือแตกต่างกันไปตามประวัติศาสตร์ทางการเมืองของประเทศนั้นๆ

#### 2.1 ทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย และการปกครองระบอบประชาธิปไตย

การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นรูปแบบการปกครองที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ทุกคนมีสิทธิเสรีภาพในการแสดงออก ภายใต้อำนาจหลักเสรีภาพ เสมอภาค และมีกฎหมายเป็นใหญ่ในการปกครอง สำหรับการปกครองระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบันเป็นแบบโดยอ้อม (Indirect Democracy) โดยประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยผ่านฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ผ่านสถาบันการเมืองต่าง ๆ โดยผู้แทนของประชาชนจะต้องใช้อำนาจทั้งสามฝ่ายให้เป็นไปตามเจตจำนงของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม

เนื่องจากองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา เป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ย่อมต้องอยู่ภายใต้หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน โดยสมาชิกวุฒิสภาคือบุคคลซึ่งใช้อำนาจอธิปไตยผ่านการเลือกตั้งจากประชาชน หรือโดยการแต่งตั้งจากประมุขของรัฐ ให้ปฏิบัติหน้าที่เพื่อบริหารประเทศ และปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมถึงการสร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อยให้เกิดแก่สังคม โดยสภานิติบัญญัติสามารถแบ่งได้ 2 รูปแบบ ได้แก่ แบบสภาคู่ (Bicameral Legislature) ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา และแบบสภาเดี่ยว (Unicameral Legislature) ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียงสภาเดียว โดยแต่ละประเทศจะเลือกใช้ในรูปแบบใดนั้น ขึ้นอยู่กับประวัติศาสตร์ทางการเมืองและความมุ่งหมายในทางการเมืองของแต่ละประเทศ โดยก่อนที่จะศึกษาถึงโครงสร้างของรัฐสภาทั้งของต่างประเทศ รวมถึงของราชอาณาจักรไทยนั้น จำเป็นจะต้องศึกษาถึงหลักการและทฤษฎี

ของอำนาจอธิปไตยที่เกี่ยวข้องกับการเป็นผู้แทนจากประชาชน รวมถึงแนวคิดและความหมายของสมาชิกวุฒิสภาเสียก่อน เพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับสมาชิกวุฒิสภาอย่างแท้จริง

อำนาจอธิปไตยตามความหมายของกฎหมายมหาชน ถือเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ หรืออำนาจที่แสดงความเป็นเจ้าของประเทศ ซึ่งเมื่อสูงสุดหรือเป็นเจ้าของเสียแล้ว โดยปกติก็ไม่ต้องอยู่ในบังคับบัญชาของใคร เว้นแต่จะเป็นไปด้วยใจสมัคร อำนาจนี้ถือว่าเป็นองค์ประกอบอย่างหนึ่งของรัฐหรือเป็นเครื่องวัดว่าดินแดนนั้นเป็นรัฐหรือประเทศเอกราชหรือไม่ ทั้งนี้ อำนาจอธิปไตยในแต่ละประเทศย่อมมีบริบทและความมุ่งหมายที่แตกต่างกันไป เช่น อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนในการปกครองระบอบประชาธิปไตย หรืออำนาจอธิปไตยเป็นของกษัตริย์ในการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นต้น

### 2.1.1. ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน

ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนนั้น หมายถึงประชาชนทุกคนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยตรง (Direct Democracy) หรืออาจเป็นการปกครองโดยรูปแบบประชาธิปไตยโดยผู้แทน (Representative Democracy) คือ ให้ประชาชนเลือกผู้แทนขึ้น และทำการแทนตน<sup>1</sup> โดยทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน เกิดจากข้อเสนอของนักคิดชาวฝรั่งเศส ชื่อว่า “รูสโซ” (Jean Jacques Rousseau, พ.ศ. 2255-2321) ในหนังสือ The Social Contract หรือสัญญาประชาคม โดยรูสโซมีความคิดว่าสังคมเกิดจากความยินยอมพร้อมใจกันของมนุษย์ การที่มนุษย์ทุกคนยินยอมมาอยู่รวมกันเป็นสังคมนั้น ก่อให้เกิดสัญญาประชาคมขึ้น สัญญานี้เป็นสัญญาที่คนแต่ละคนทำสัญญาร่วมกันว่า “เราทุกคนจะยอมมอบร่างกายและอำนาจทุกอย่างซึ่งมีอยู่ร่วมกัน ภายใต้อำนาจสูงสุดของเจตนารมณ์ร่วมกันของสังคม และเราก็จะได้รับส่วนในฐานะที่เป็นสมาชิกที่แยกจากกันมิได้ของส่วนรวม ผู้เข้าร่วมแต่ละคนรวมกับทุกคน ไม่ใช่กับใครคนใดคนหนึ่ง โดยนัยนี้ เขาผู้นั้นไม่ต้องเชื่อฟังใครนอกจากตัวเองและยังคงมีเสรีภาพเหมือนเมื่อก่อน” ทั้งนี้เพราะรูสโซมีแนวความคิดในทางกีดกันอำนาจเด็ดขาดของกษัตริย์ รูสโซจึงเชื่อว่าสังคมเกิดขึ้นจากสัญญาร่วมกันของราษฎร มิใช่เกิดขึ้นจากการข่มขู่บังคับ ดังนั้นราษฎรทุกคนจึงมีส่วนเป็นเจ้าของสังคมหรืออำนาจอธิปไตย มิใช่พระเจ้าหรือกษัตริย์ที่เป็นเจ้าของดังที่อธิบายกันมาตลอดในยุคสมัยโบราณ

<sup>1</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์นิติบรรณาการ, 2530), น. 212.

<sup>2</sup> ณัฐกร วิทิตานนท์, หลักรัฐธรรมนูญเบื้องต้น, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553), น. 34.

นอกจากนี้ รุสโซยังอธิบายว่า สมาชิกในสังคมเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจในการปกครองบริหารประเทศ ถ้าสังคมหรือประเทศมีสมาชิกรวมกันอยู่หนึ่งหมื่นคน และอำนาจในการปกครองบริหาร ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดที่เรียกว่า “อำนาจอธิปไตย” ประชาชนแต่ละคนจะมีส่วนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยคนละหนึ่งในหนึ่งหมื่นส่วน ในทำนองเดียวกัน ถ้าประเทศใหญ่โตขึ้นและมีจำนวนประชาชนมากขึ้น น้ำหนักในอำนาจอธิปไตยของประชาชนแต่ละคนจะมีค่าเท่ากับ หนึ่งส่วนหนึ่งแสน หรือหนึ่งส่วนหนึ่งล้าน แล้วแต่กรณี ดังนั้นประชาชนแต่ละคนในรัฐหนึ่งจึงเป็นทั้งราษฎรที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย และเป็นผู้ที่อยู่ใต้อำนาจอธิปไตยซึ่งราษฎรได้มอบไว้ให้แก่สังคม ทฤษฎีนี้เน้นถึงความเสมอภาค เพราะไม่มีใครเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยมากกว่ากัน<sup>3</sup> ทฤษฎีนี้เรียกว่า ทฤษฎีประชาธิปไตยหรืออำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ซึ่งมีผลดังนี้<sup>4</sup>

(1) การออกเสียงเลือกตั้งเป็นสิทธิ ซึ่งจะใช้สิทธิหรือไม่ก็ได้

(2) ผู้แทนเป็นผู้แทนของประชาชน ประชาชนสามารถควบคุมผู้แทนได้ เมื่อประชาชนไม่พอใจก็สามารถถอดถอนผู้แทนออกจากตำแหน่งได้ (Recall) นอกจากนี้ การที่ประชาชนมอบอำนาจให้ผู้แทน ก็เป็นการมอบในลักษณะที่ผู้แทนต้องอยู่ภายใต้อำนาจของประชาชนผู้เลือกตั้ง ผู้แทนแต่ละคน ไม่ได้ถือว่าเป็นผู้แทนของราษฎรทั้งหมด แต่เป็นผู้แทนของราษฎรในเขตเลือกตั้งของตน ผู้แทนต้องอยู่ภายใต้คำสั่งและการควบคุมจากผู้เลือกตั้ง

(3) ประชาชนมีส่วนร่วมในทางกฎหมายมาก เช่น มีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย มีสิทธิออกเสียงแสดงประชามติในเรื่องสำคัญ ๆ

ดังนั้น หากพิจารณาตามทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน อันเป็นหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบบประชาธิปไตยแล้ว การออกกฎหมายจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนเสียก่อน ดังนั้น ในส่วนของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของใช้อำนาจนิติบัญญัติในการออกกฎหมาย จึงต้องอาศัยวิธีการได้มาโดยยึดโยงกับประชาชนผู้มีอำนาจอธิปไตยเป็นหลัก โดยอาจต้องอาศัยวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน อย่างไรก็ตามการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาอาศัยวิธีการได้มาเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยมีหน้าที่และอำนาจซึ่งคล้ายคลึงกัน จึงยากที่จะสัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์ของการมีสภาที่สอง ดังนั้น จึงมีแนวโน้มที่จะกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม เพื่อเป็นจุดประสาน

<sup>3</sup> วิชาญ เครื่องงาม, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 1*, น. 218-219.

<sup>4</sup> มานิตย์ จุมปา, *คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2549 พร้อมข้อเสนอสำหรับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2549), น. 92.

ระหว่างหลักการในระบบประชาธิปไตยและหลักการของระบบสองสภา<sup>5</sup> นอกจากนี้ ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ยังให้ความเห็นที่แตกต่างออกไปว่า การกำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมิได้มาจากการเลือกตั้ง แต่มาจากการแต่งตั้งทั้งหมดก็อาจเป็นประชาธิปไตยได้ หากเสียงซึ่งขาดสุดท้ายในการบัญญัติกฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดินอยู่ที่สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งประกอบด้วยบุคคลซึ่งประชาชนเลือกตั้งมา ดังนั้น หากพิจารณาในแง่นี้ สภาขุนนางของอังกฤษซึ่งมีเพียงอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายของสภาสามัญเพียงชั่วคราว จึงหาได้ขัดกับหลักประชาธิปไตยไม่<sup>6</sup>

### 2.1.2 ทฤษฎีการใช้อำนาจอธิปไตยโดยประชาชน

การปกครองในระบบประชาธิปไตยนั้น “อำนาจอธิปไตย” หรืออำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศมาจากประชาชน และประชาชนทุกคนเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยนี้ โดยสามารถแบ่งรูปแบบตามลักษณะการใช้อำนาจอธิปไตยโดยประชาชนได้ออกเป็น 3 ประการ ดังนี้

#### (1) ระบบประชาธิปไตยโดยตรง (Direct Democracy)

การใช้อำนาจอธิปไตยโดยประชาชนใช้อำนาจโดยตรง หรือระบบประชาธิปไตยโดยตรง เริ่มขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อประมาณ 500 ปีก่อนคริสต์ศักราช ในนครรัฐเอเธนส์สมัยกรีก ซึ่งมีประชากรประมาณ 300,000 คน โดยมีสภาประชาชน (The Assembly) ซึ่งประกอบด้วยประชากรที่เป็นพลเมืองทั้งหมด อันได้แก่ ผู้บรรลุนิติภาวะซึ่งได้รับอนุญาตให้มีส่วนร่วมในการปกครองรัฐ ยกเว้นแต่สตรี ทาส คนต่างด้าว และเสรีชนซึ่งอายุต่ำกว่า 20 ปี นอกจากนี้ยังมีสภาบริหาร และสภาตุลาการ โดยสภาบริหาร (Council) ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 500 คน มาจากการจับสลากของที่ประชุมสภาประชาชน โดยสภาบริหารได้มีการแบ่งเป็นคณะกรรมการ (Committees) ออกเป็นจำนวน 10 ชุด รับผิดชอบดูแลเรื่องต่าง ๆ ของรัฐเป็นการเฉพาะ ส่วนสภาตุลาการ (Juries) ทำหน้าที่พิจารณารรคดี ประกอบด้วยสมาชิก 200-300 คน โดยมาจากการได้รับเลือกจากสภาประชาชน จากโครงสร้างการปกครองที่กล่าวมาข้างต้นเห็นได้ว่า ระบบประชาธิปไตยของนครเอเธนส์ มิใช่ระบบทางตรงเสียหมด เนื่องจากประชาชนมิได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองในทุกกรณี หากแต่พลเมืองจะมีส่วนร่วมเฉพาะเรื่องที่สำคัญที่ต้องนำเข้าสู่การตัดสินใจ โดยที่ประชุมสภาประชาชน เช่น การเก็บภาษีทางตรง การตกลงสันติภาพ การประกาศสงคราม เป็นต้น กล่าวได้ว่า หลักการบริหารและสถาปนการเมืองของนครรัฐเอเธนส์ขึ้นกับคุณค่าในการแสดงออกของพลเมือง

<sup>5</sup> อำนาจ พรหมอนันต์, “ระบบสองสภา,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), น. 8.

<sup>6</sup> หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511 เรียงมาตราและคำอธิบายรัฐธรรมนูญทั่วไปโดยย่อ, (พระนคร: กรงสยามการพิมพ์, 2511), น. 255.



เกี่ยวกับความรู้สึกและความต้องการของตน โดยเชื่อว่าพลเมืองสามารถบรรลุถึงความสุขแห่งชีวิตและพัฒนาตนเองผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมในชีวิตแห่งชุมชน โดยถือว่าหน้าที่ของตนซึ่งมีต่อรัฐนั้นสำคัญที่สุด โดยชาวเมืองนครรัฐเอเธนส์มีความเคารพต่อกระบวนการตัดสินใจของสภาประชาชน สภการบริหาร และสภาตุลาการ โดยการปฏิบัติตามคำสั่งโดยเคร่งครัด เป็นการปกครองตามกฎหมาย (Rule of Law) ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของความเชื่อว่า มนุษย์เกิดมาต้องมีเหตุผล ไม่มีผู้ใดมีอภิสิทธิ์เหนือผู้อื่น แม้จะมีความแตกต่างทางเศรษฐกิจและสังคมก็ตาม<sup>7</sup>

จากที่กล่าวมาข้างต้นจึงเห็นได้ว่าการปกครองรูปแบบนี้ ราษฎรจะเป็นผู้ร่วมกันจัดการปกครองบ้านเมือง รวมถึงการออกกฎหมายเองด้วย โดยจะแต่งตั้งผู้แทนขึ้นมาสำหรับงานในด้านตุลาการตุลาการเท่านั้น ส่วนงานด้านกฎหมายนั้นราษฎรจะเป็นผู้ทำเองโดยตรง ในทางปฏิบัติใช้การประชุมให้มีการออกกฎหมายเป็นครั้งคราว และจัดให้มีเจ้าหน้าที่บริหารให้เป็นไปตามกฎหมายอีกส่วนหนึ่ง โดยวิธีนี้ใช้ได้ผลดีเฉพาะท้องที่ซึ่งมีพลเมืองน้อยและมีความเจริญในทางจิตใจใกล้เคียงกัน เพราะถ้าหากท้องที่ใดมีพลเมืองมากแล้ว ย่อมเป็นการยากที่จะใช้วิธีมาประชุมออกเสียงจัดทำกฎหมายได้ ด้วยเหตุนี้ประเทศต่าง ๆ ในปัจจุบันจึงไม่นิยมใช้การปกครองโดยราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง และหันมาใช้ระบอบการปกครองที่ราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยโดยผู้แทน

(2) ระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทน (Representative democracy) หรือระบอบประชาธิปไตยโดยอ้อม (Indirect Democracy)<sup>8</sup>

เนื่องจากสังคมการเมืองยุคใหม่ รัฐต่าง ๆ ประกอบด้วยประชาชนจำนวนมาก จึงไม่สะดวกต่อการที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการปกครองด้วยตนเอง จึงเกิดรูปแบบการใช้อำนาจอธิปไตยโดยผู้แทน หรือระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทน โดยระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทนนั้น คือระบอบการปกครองที่ประชาชนมิได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการปกครองด้วยตนเองโดยตรง แต่ประชาชนเป็นผู้เลือกตัวแทนให้เข้ามาตัดสินใจแทนตนเอง การปกครองระบอบนี้ประชาชนส่วนใหญ่ต้องสามารถผลักดันความต้องการของตนผ่านกระบวนการทางการเมือง และสามารถควบคุมผู้นำของตน ที่เพื่อให้มั่นใจได้ว่าผู้นำทางการเมืองต้องรับผิดชอบต่อประชาชน เนื่องจากหากประชาชนไม่สามารถควบคุมผู้ปกครองได้แล้ว ย่อมกลายเป็นระบอบคณาธิปไตย (Oligarchy) ซึ่งเป็นการปกครอง ของคนจำนวนน้อยที่ไม่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชนหรือต่อสังคม โดยกลไกที่ทำให้ผู้นำทางการเมืองต้องรับผิดชอบต่อประชาชน คือ การเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการสร้างความไม่มั่นคงให้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่

<sup>7</sup> สถาบันพระปกเกล้า, รายงานการศึกษาระดับสมบูรณ โครงการวิจัย “ยุทธศาสตร์การฟื้นฟูประเทศไทยเพื่อสร้างความเข้มแข็งของสังคมไทย,” เรื่องการปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา, น 9-10.

<sup>8</sup> เพิ่งอ้าง, น. 9.

จะต้องผ่านการเลือกตั้งใหม่เมื่อครบกำหนด หรือครบวาระ หรือกติกาของรัฐธรรมนูญ ผู้นำทางการเมืองจึงต้องระวังและรับผิดชอบต่อประชาชนมิฉะนั้นประชาชนย่อมไม่เลือกตนกลับเข้ามาเป็นผู้นำทางการเมืองอีก สาระสำคัญของระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทน คือ อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน เพียงแต่ประชาชนไม่สามารถใช้อำนาจนั้นได้โดยตรงเนื่องจากมีจำนวนประชากรมากขึ้น จึงต้องมีการมอบอำนาจอธิปไตยนั้นให้กับตัวแทนเป็นผู้ใช้อำนาจแทนประชาชน ดังนั้นผู้แทนทางการเมืองของประชาชนจึงถูกเรียกว่า “ผู้แทนราษฎร” โดยลักษณะสำคัญของการปกครองโดยผู้แทน ได้แก่ การที่ประชาชนเป็นผู้มอบอำนาจอธิปไตยให้ผู้แทนใช้แทนตน โดยการมอบอำนาจอธิปไตยต้องผ่านกระบวนการเลือกตั้งภายใต้ระบบการแข่งขัน ตัวแทนของประชาชนมีอำนาจจำกัดตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญเท่านั้น และต้องเป็นการมอบอำนาจอย่างมีเงื่อนไข หากผู้แทนใช้อำนาจเกินขอบเขตของกฎหมาย หรือใช้อำนาจโดยพลการหรือโดยบิดเบือนเพื่อประโยชน์ส่วนตน ประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงย่อมเรียกอำนาจคืนได้<sup>9</sup>

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทนนี้ เริ่มมีขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศอังกฤษแล้วจึงแพร่หลายไปในประเทศต่าง ๆ โดยในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2491 (Universal Declaration of Human Rights หรือ UDHR) ซึ่งที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ (United Nations General Assembly) ให้การรับรองเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2491 ได้วางหลักของการใช้อำนาจอธิปไตยโดยผู้แทน โดยกำหนดให้การเลือกตั้งผู้แทนต้องประกอบไปด้วยหลักเกณฑ์ที่สำคัญ 6 ประการ ดังนี้<sup>10</sup>

2.1) หลักอิสระแห่งการเลือกตั้ง (Free Vote) คือ การจัดการเลือกตั้งด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม ประชาชนมีเสรีภาพในการเลือกผู้แทน ปราศจากการขู่ข่มขู่บังคับ

2.2) หลักการเลือกตั้งตามกำหนดเวลา (Periodical Election) คือ ต้องทำการเลือกตั้งอย่างสม่ำเสมอตามกำหนดระยะเวลา “วาระการดำรงตำแหน่ง” เพื่อให้ประชาชนยืนยันว่ายังคงต้องการให้ผู้นั้นดำรงตำแหน่งต่อไปหรือไม่

2.3) หลักการเลือกตั้งอย่างแท้จริง (Genuine Election) คือ การเลือกตั้งที่แสดงถึงความบริสุทธิ์ยุติธรรม ไม่มีการคดโกง

<sup>9</sup> วิวัฒน์ เอ็มไพรวิน และอมร รักษาสัตย์, “การเมืองกับประชาชน,” ในการเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน (กรุงเทพมหานคร: วิ.เจ.พรินติ้ง, 2544), น 10.

<sup>10</sup> มานิตย์ จุมปา, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง คณะกรรมการการเลือกตั้ง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542) น. 108-109.

2.4) หลักการออกเสียงทั่วไป (Universal Suffrage) คือ การมีสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งอย่างทั่วถึง ไม่มีการแบ่งแยกหรือกีดกันทางเพศ ศิ่ว ความรู้

2.5) หลักการเลือกตั้งอย่างเสมอภาค (Equal Suffrage) คือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนมีคะแนนเสียงเท่ากันและแต่ละเสียงมีค่าเท่ากัน

2.6) หลักการลงคะแนนเสียงลับ (Secret Vote) คือ การลงคะแนนเสียงโดยไม่มีผู้ใดทราบได้ว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ลงคะแนนเลือกตั้งให้กับใคร

อย่างไรก็ตาม การปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทนยังมีข้อบกพร่องและจุดอ่อนบางประการ โดยถูกวิพากษ์วิจารณ์ถึงความไร้ประสิทธิภาพและประสิทธิผล การขาดความเชื่อมั่นศรัทธาของประชาชน เช่น การถูกวิจารณ์ว่าเป็นการปกครองโดยนายทุน คนกลุ่มน้อยสามารถผูกขาดอำนาจได้ เป็นต้น<sup>11</sup>

### (3) ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)<sup>12</sup>

ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เกิดจากการผสมระหว่างระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทนกับระบอบประชาธิปไตยโดยตรง โดยมีผู้แทนราษฎร แต่ราษฎรมิได้มอบอำนาจให้แก่ผู้แทนทั้งหมด มีการสงวนอำนาจบางประการให้ประชาชนมีส่วนร่วม กล่าวคือ ถึงแม้ว่าแนวความคิดประชาธิปไตยโดยตรงจะเป็นแนวคิดซึ่งมีความสมบูรณ์ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว เป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้สำหรับรัฐในสมัยใหม่ซึ่งมีขนาดใหญ่ และมีประชากรจำนวนมาก รวมถึงการมีโครงสร้างทางสังคมที่สลับซับซ้อนอย่างมาก ทำให้ยากที่จะให้ประชาชนทุกคนใช้อำนาจอธิปไตยทั้งด้านนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการด้วยตนเองโดยตรง ประกอบกับความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทน จึงได้นำแนวคิดในระบอบประชาธิปไตยโดยตรงเข้ามาใช้ควบคู่กับแนวคิดของระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทน เป็นระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทนที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครอง และการตัดสินใจระดับต่าง ๆ มากขึ้น มิใช่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมเพียงแค่เลือกตั้งผู้แทนให้ไปทำหน้าที่แทนตนเพียงอย่างเดียว<sup>13</sup> กล่าวคือ มีการเสนอทางออกเพื่อแก้ไขปัญหาและจุดอ่อนของระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทน โดยการเสนอ

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

<sup>12</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>13</sup> ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, “การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับความเป็นประชาธิปไตยโดยตรง,” วารสารกฎหมายปกครอง, เล่มที่ 17, ปีที่ 60, อ้างใน รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัย “ยุทธศาสตร์การฟื้นฟูประเทศไทยเพื่อสร้างความเข้มแข็งของสังคมไทย,” เรื่องการปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา, น. 12.

ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมาทดแทน หลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมยึดหลักพื้นฐานที่ว่า ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจธิปไตย ประชาชนสามารถใช้อำนาจได้เสมอ แม้ว่าจะได้มอบอำนาจให้กับผู้แทนของประชาชนไปใช้ในฐานะที่เป็น “ตัวแทน” แล้วก็ตาม แต่ประชาชนก็สามารถเฝ้าดู ตรวจสอบ ควบคุมและแทรกแซงการทำหน้าที่ของตัวแทนประชาชนได้ตลอดเวลา โดยสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ 4 ลักษณะ ได้แก่

3.1) การแสดงประชามติ (Referendum) ในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายสำคัญหรือการออกกฎหมายซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ และวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ประชาชนสามารถเรียกร้องให้รัฐรับฟังมติของประชาชนเสียก่อนที่จะตรากฎหมาย หรือดำเนินการสำคัญ ๆ ในฐานะเจ้าของอำนาจธิปไตย โดยการจัดให้มีการลงประชามติเพื่อถามความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่ ก่อนจะมีการตัดสินใจในเรื่องนั้น ๆ

3.2) การประชาพิจารณ์ (Public Hearings) เป็นการแสดงออกของประชาชนในการตรวจสอบ และควบคุมการทำงานของตัวแทนประชาชน ในกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารเตรียมออกกฎหมายหรือกำหนดนโยบาย หรือมาตรการต่าง ๆ ก็ตามอันส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่หรือสิทธิเสรีภาพของประชาชน ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจธิปไตยสามารถที่จะเรียกร้องให้มีการชี้แจงข้อเท็จจริง และผลดีผลเสียก่อนการออกหรือบังคับใช้กฎหมาย นโยบาย หรือมาตรการนั้น ๆ ได้

3.3) การริเริ่มเสนอแนะ (Initiatives) เป็นการทดแทนการทำหน้าที่ของผู้แทนของประชาชน หรือเป็นการเสริมการทำหน้าที่ของผู้แทนของประชาชน ประชาชนสามารถเสนอนโยบาย ร่างกฎหมาย รวมถึงมาตรการใหม่ ๆ ได้ หากว่าผู้แทนของประชาชนไม่เสนอ หรือเสนอแต่ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนในขณะนั้น

3.4) การเรียกคืนอำนาจโดยการถอดถอน หรือปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) เป็นการควบคุมการใช้อำนาจของผู้แทนประชาชน หากผู้แทนนั้นใช้อำนาจในฐานะ “ตัวแทน” ไปเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว มิใช่เพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม กล่าวคือ ผู้แทนใช้อำนาจโดยมิชอบ โดยทุจริต หรือเพื่อประโยชน์ส่วนตนเป็นหลัก ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจธิปไตยสามารถเรียกร้องเรียกคืนอำนาจที่ได้มอบไปให้มันกลับคืนมาโดยการถอดถอน หรือปลดออกจากตำแหน่งได้

การมีส่วนร่วมของประชาชนภายใต้ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจึงเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนเอง โดยนอกจากจะช่วยให้การตัดสินใจของผู้เสนอโครงการหรือรัฐบาลมีความรอบคอบและสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้นแล้ว ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมยังเป็นการควบคุมอำนาจบริหารของรัฐบาลให้มีความโปร่งใส

(Transparency) ตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน (Responsiveness) และมีความรับผิดชอบหรือสามารถตอบคำถามของประชาชนได้ (Accountability) อีกด้วย ซึ่งเท่ากับว่าเป็นการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น<sup>14</sup>

ในราชอาณาจักรไทยตั้งแต่มีการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีการนำแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมาปรับใช้ โดยมีเจตนารมณ์มุ่งเปลี่ยนการเมืองของนักการเมืองให้เป็นการเมืองของพลเมือง โดยเพิ่มสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของพลเมืองในทุกระดับ โดยการกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิในการรับรู้และให้ความเห็นชอบในเรื่องต่าง ๆ เช่น สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นสาธารณะในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ สิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมใด ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชน สิทธิในการร่วมกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่รัฐในการปฏิบัติราชการ อันมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน เป็นต้น ทั้งนี้ยังเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเมืองระดับชาติ เช่น การกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ หรือแผนนโยบายแห่งรัฐ การกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญหรือข้าราชการระดับสูง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา รัฐมนตรี รวมถึงนายกรัฐมนตรี หากมีพฤติการณ์ส่อไปในทางทุจริต หรือร่ำรวยผิดปกติ เป็นต้น

### 2.1.3 ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ

แม้ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ หมายความว่า อำนาจอธิปไตยไม่ใช่ของประชาชน แต่เป็นของชาติ ซึ่งชาติเป็นสิ่งที่สมมติขึ้นมา ชาติเกิดจากการรวมกันของ พลเมืองทุกคน ซึ่งถ้าแยกเป็นคนแต่ละคนแล้วจะไม่มีเลย แต่ถ้ารวมกันทุกคนแล้วย่อมเป็นชาติซึ่งเป็นทุกสิ่งทุกอย่าง โดยผู้เสนอทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ คือ ซ็อยเยส์ (Sieyès) ชาวฝรั่งเศส โดยได้เสนอความคิดในหนังสือชื่อ “Qu'est-ce que le Tiers-Etat?” ว่าแม้ประเทศ หรือรัฐจะประกอบด้วยประชาชน แต่แท้จริงแล้วการที่ประชาชนมาอยู่รวมกันเช่นนั้นทำให้เกิด “สถานะชาติ” ขึ้นเป็นเอกเทศจากประชาชนแต่ละคน ชาตินี้เองที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยไม่ใช่ ประชาชน ชาติเป็น

<sup>14</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และฉวีลวดี บุรีกุล, ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม, (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2548), น. 26-27.

สภาวะพิเศษประกอบด้วยประชาชนที่จะเกิดมาในอนาคต ประชาชนซึ่งมีชีวิตอยู่ในขณะนี้และประชาชนของประเทศนั้นที่แม้จะเสียชีวิตไปแล้ว<sup>15</sup>

ดังนั้น เจตนารมณ์ของชาติจะแสดงออกได้ก็แต่โดยชาติ โดยผ่านผู้แทน ของชาติ และผู้แทนที่ได้รับเลือกโดยประชาชนนั้น เมื่อได้รับเลือกแล้วไม่ใช่ผู้แทนของราษฎรที่เลือก แต่เป็นผู้แทนของชาติจึงเป็นอิสระไม่ถูกผูกมัดโดยสัญญาใด ๆ กับประชาชนผู้เลือก และมีอิสระจะทำแทนชาติได้เต็มที่ โดยการถือทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติจะมีผลตามมาดังนี้<sup>16</sup>

(1) เมื่ออำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ หากชาติได้มอบหมายให้ผู้ใดใช้อำนาจแทน เช่น มอบหมายให้กษัตริย์หรือประธานาธิบดี เป็นต้น ชาติย่อมเรียกอำนาจอธิปไตยกลับคืนได้

(2) อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติไม่ใช่ของประชาชน ชาติมีสภาพบุคคล ต่างหากจากประชาชน ดังนั้น ประชาชนจะเสนอร่างกฎหมาย ออกเสียงแสดงประชามติหรืออ้างอำนาจว่าเป็นเจ้าของประเทศไม่ได้

(3) การเลือกตั้งผู้แทนราษฎรเป็นหน้าที่ไม่ใช่สิทธิ

(4) แม้ประชาชนจะเป็นผู้เลือกผู้แทนราษฎร แต่เมื่อเลือกได้แล้วก็จะเป็นผู้แทนของชาติ ไม่ใช่ผู้แทนของประชาชน การกระทำ เช่น การออกกฎหมายก็ถือว่าเป็นของชาติ ผู้แทนราษฎรจะไม่อยู่ในอาณัติของประชาชนหรือพรรคการเมืองใด

อนึ่ง ในหลายประเทศได้เกิดปัญหาขึ้นว่าจะใช้ทฤษฎีอำนาจอธิปไตย เป็นของประชาชน หรือเป็นของชาติ จึงมีการผสมผสานทั้งสองทฤษฎีเข้าด้วยกัน โดยจะปรากฏ ในลักษณะดังต่อไปนี้<sup>17</sup>

(1) ไม่ระบุว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติหรือประชาชนกันแน่ แต่มีวิธีใช้ ถ้อยคำพิเศษ เช่น รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ฉบับปัจจุบัน มาตรา 3 บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยของชาติ เป็นของประชาชนชาวฝรั่งเศส”

(2) การเลือกตั้งเป็นกลไกสำคัญในการให้ประชาชน ได้แสดงสิทธิของ ความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย

(3) ผู้แทนราษฎรไม่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของประชาชนแห่งเขตเลือกตั้ง ของตนและไม่ถือว่าเป็นผู้แทนของเขตเลือกตั้งนั้น แต่ถือว่าเมื่อได้รับเลือกแล้วก็เป็นผู้แทนของ ประชาชนทั้งประเทศหรือทั้งชาติ

<sup>15</sup> วิษณุ เครืองาม, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 1*, น. 220.

<sup>16</sup> มานิตย์ จุมปา, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 4*, น. 93.

<sup>17</sup> *เพ็ญอ้าง*, น. 93-94.

(4) การออกเสียงเลือกตั้ง ทุกระดับ ทุกตำแหน่ง เป็นสิทธิของประชาชน ไม่ใช่หน้าที่

#### 2.1.4 หลักการแบ่งแยกอำนาจ

หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นแนวความคิดของมองเตสกีเออ (Montesquieu) ปรากฏอยู่ในหนังสือชื่อว่า “เจตนารมณ์ของกฎหมาย (De l'esprit des lois)” ในบทที่ 8 ที่ชื่อว่า “จากรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ” โดยแนวความคิดดังกล่าวของ Montesquieu ได้รับอิทธิพลมาจาก จอห์น ล็อก (John Locke) เนื่องจากในช่วงที่จอห์น ล็อก เขียนหนังสือชื่อ Second Treatise of Civil Government ยุโรปนั้นตกอยู่ภายใต้การปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จุดประสงค์ของจอห์น ล็อก ก็เพื่อจำกัดขอบเขตอำนาจของกษัตริย์โดยการแบ่งแยกการใช้อำนาจ โดยเฉพาะการแยกอำนาจนิติบัญญัติออกจากอำนาจบริหาร เพื่อป้องกันการใช้อำนาจอย่างไม่มีขอบเขตของรัฐบาลทรราช แต่จอห์น ล็อก ก็มีได้ให้รายละเอียดว่าจะจัดระบบการเมืองเพื่อแยกอำนาจออกไปโดยอย่างไร มองเตสกีเออจึงได้นำแนวทางของจอห์น ล็อก มาสานต่อโดยสร้างทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจขึ้นมาในสาธารณรัฐฝรั่งเศส เพื่อเป็นการต่อต้านระบบการผูกขาดอำนาจที่อยู่ที่ยกษัตริย์เพียงผู้เดียว<sup>18</sup>

โดยมองเตสกีเออได้กล่าวว่า ทุกประเทศมีอำนาจอยู่ 3 อย่าง คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจที่จะปฏิบัติกิจการต่าง ๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชน อันได้แก่ อำนาจที่พระมหากษัตริย์หรือข้าราชการทำสัญญาสันติภาพหรือประกาศสงคราม ส่งหรือรับทูต หรือรักษาความสงบเรียบร้อย หรือป้องกันมิให้มีการรุกราน (ซึ่งเป็นอำนาจบริหาร) และอำนาจที่จะปฏิบัติกิจการต่าง ๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับ กฎหมายเอกชน ซึ่งเป็นอำนาจที่จะพิพากษาคดี ทั้งนี้ เป็นการที่มองเตสกีเออ ได้เข้าใจรัฐธรรมนูญในสมัยนั้นผิดไป แต่ในทางรัฐธรรมนูญนั้น ความเข้าใจผิดหรือการปฏิบัติรัฐธรรมนูญอย่างผิด ๆ ได้กลายเป็นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไปมากต่อมาก ความคิดเห็นของมองเตสกีเออจึงเป็นที่นิยมในสมัยการปฏิวัติฝรั่งเศส และนอกจากนั้นปฏิญญาสิทธิมนุษยชนและพลเมืองของฝรั่งเศสซึ่งสมัชชาแห่งชาติได้ลงมติเมื่อวันที่ 27 สิงหาคม พ.ศ. 2332 มาตรา 16 ก็ได้พูดถึงเรื่องการแบ่งแยกอำนาจว่า “สังคมใดไม่มีหลักประชาธิปไตยโดยแท้จริงและไม่มีการแบ่งแยกอำนาจโดยชัดเจน สังคมนั้นไม่มีรัฐธรรมนูญ”

การที่มองเตสกีเออเห็นว่าทุกประเทศจะต้องมีหลักเรื่องการแบ่งแยกอำนาจนั้นก็เพราะเป็นธรรมดาที่เมื่อบุคคลมีอำนาจ บุคคลมักจะใช้อำนาจเกินเลยไปเสมอ ๆ ฉะนั้นจึงต้องจัดให้มีอำนาจหนึ่งคอยหยุดยั้งอำนาจอีกอำนาจหนึ่ง (Le pouvoir arrête le pouvoir) บุคคลจึงจะมีเสรีภาพได้ ทั้งนี้ ถ้าอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารอยู่ในมือบุคคลคนเดียวหรือเจ้าพนักงานคณะ

<sup>18</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547), น. 168-170.

เดียวกัน บุคคลจะไม่มีเสรีภาพเพราะเป็นที่น่าห่วงเกรงว่าบุคคลคนเดียวหรือเจ้าพนักงานคนเดียว (คือสถานิติบัญญัติแห่งชาติ) นั้นจะออกกฎหมายคดี และใช้กฎหมายนั้นบังคับอย่างคดี และถ้าอำนาจตุลาการไม่แยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร บุคคลก็จะมีเสรีภาพ เช่นเดียวกัน กล่าวคือถ้าอำนาจตุลาการมารวมกับอำนาจบริหาร ผู้พิพากษาก็จะมีอำนาจที่จะบังคับราษฎรได้เต็มที่ ดังนั้น มองเตสกีเออจึงเห็นว่า จะต้องไม่ให้อำนาจต่าง ๆ นี้ ขึ้นอยู่ต่อกัน หมายถึงให้ผู้ใช้อำนาจทั้งสามนี้เป็นอิสระจากกัน<sup>19</sup> มีการคานอำนาจและถ่วงดุลระหว่างกัน อันเป็นวัตถุประสงค์สำคัญในการป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้ปกครองที่อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิของประชาชน

สาระสำคัญของทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเออ คือ รัฐมีการใช้อำนาจอยู่ 3 ประการด้วยกัน คือ ประการแรก รัฐมีอำนาจออกกฎหมายมาบังคับการดำเนินชีวิตของประชาชนทั่วไป อำนาจในการออกกฎหมาย การแก้ไขกฎหมาย และการยกเลิกกฎหมาย (อำนาจนิติบัญญัติ) ประการที่สอง รัฐมีอำนาจในการดูแลความปลอดภัยทั้งภายในและภายนอกประเทศ และใช้กำลังเพื่อให้ประชาชนเคารพกฎหมาย ภารกิจนี้เป็นภารกิจที่เป็นการปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย (อำนาจบริหาร) ประการสุดท้าย รัฐจำเป็นต้องจัดให้มีการลงโทษบุคคลเมื่อมีการกระทำผิดกฎหมาย และจัดให้มีการพิพากษาวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างเอกชนที่อยู่ใต้กฎหมาย (อำนาจตุลาการ) จากสภาพสมัยนั้น มองเตสกีเออ เห็นว่า การใช้อำนาจนิติบัญญัติควรให้ประชาชนและกลุ่มอภิชนเป็นผู้ใช้อำนาจผ่านทาง รัฐสภา ส่วนอำนาจบริหารควรอยู่ในมือกษัตริย์โดยมีขุนนางเป็นผู้ช่วย และอำนาจตุลาการควรอยู่ในมือขององค์กรที่ไม่ใช่องค์กรประจำ แต่เป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นเป็นครั้งคราวเมื่อมีคดีเกิดขึ้นและสิ้นสุดลงเมื่อพิจารณาคดีเสร็จ เพื่อให้คนเกรงกลัวอำนาจของสถาบันมิใช่ตัวบุคคล<sup>20</sup>

ดังนั้น หากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารอยู่ในมือคนเพียงคนเดียว บุคคลจะไม่มีเสรีภาพ เพราะเกรงว่าบุคคลคนเดียวนี้จะออกกฎหมายคดีและใช้กฎหมายนั้นบังคับคดี และถ้าอำนาจตุลาการจะไม่แยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติ บุคคลก็จะมีเสรีภาพเช่นเดียวกัน เพราะว่าถ้าหากอำนาจตุลาการมารวมเป็นอำนาจนิติบัญญัติ เสรีภาพของบุคคลก็จะตกอยู่ในมือของ ผู้ใช้อำนาจดังกล่าว เพราะผู้พิพากษาเป็นทั้งผู้ออกกฎหมายและผู้ใช้ และหากอำนาจตุลาการมารวม กับอำนาจบริหาร ผู้พิพากษาก็จะมีอำนาจบังคับราษฎรได้อย่างเต็มที่ จึงต้องไม่ให้อำนาจต่าง ๆ เหล่านี้ ขึ้นตรง

<sup>19</sup> หยุต แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ วิทยุชน, 2538), น. 92-93.

<sup>20</sup> สุขุม นวลสกุล, ทฤษฎีการเมืองแห่งนวมสมัย, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2519), น. 44.



ต่อกัน และต้องให้เป็นอิสระจากกัน ทั้งนี้ เพื่อที่จะคุ้มครองและให้หลักประกันแก่สิทธิเสรีภาพของประชาชนนั่นเอง<sup>21</sup>

ในกรณีซึ่งมีการแบ่งแยกอำนาจไม่เด็ดขาด จึงต้องกำหนดวิธีการที่จะทำให้อำนาจต่าง ๆ สมดุลกัน ไม่ให้อำนาจหนึ่งมีอำนาจมากเกินไปจนกลายเป็นเผด็จการ และกำหนดให้ผู้ซึ่งขาดในขั้นสุดท้ายคือ ราษฎร เพื่อให้กิจการต่าง ๆ เป็นไปตามเจตจำนงของราษฎร เช่น การยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งใหม่ โดยหากราษฎรเห็นว่าผู้แทนราษฎรคนเดิมปฏิบัติตรงตามเจตจำนงก็เลือกตั้งซ้ำ หรือไม่ก็สามารถเลือกตั้งคนใหม่ซึ่งมีความคิดเห็นตรงกับเจตจำนงของตน โดยการให้ราษฎรออกเสียงประชามติทั่วประเทศ จะเป็นผลดีสำหรับประเทศที่ราษฎรมีการศึกษาที่ดีและสนใจในทางการเมือง<sup>22</sup>

อย่างไรก็ตาม โดยหลักการและทฤษฎีนั้น การแบ่งแยกอำนาจไม่จำเป็นเสมอไป ที่จะต้องให้องค์กรผู้ใช้อำนาจทั้งสามมีความเท่าเทียมกัน อาจให้อำนาจหนึ่งอยู่เหนืออีกอำนาจหนึ่งได้ แต่มิใช่อยู่เหนือกว่าในลักษณะที่เด็ดขาดสมบูรณ์ กล่าวคือ จะต้องมีมาตรการที่เป็นหลักประกันในการ ดำเนินการในแต่ละองค์กร คือ มีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (Checks and Balances) ระหว่างกัน ซึ่งถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญอีกประการหนึ่งของการแบ่งแยกการใช้อำนาจ<sup>23</sup> ความสัมพันธ์ในลักษณะถ่วงดุลกันระหว่างผู้ใช้อำนาจทั้งหลาย จะเป็นไปได้มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับรูปแบบของการปกครองในแต่ละประเทศเป็นสำคัญ

#### 2.1.5 หลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตย

คำว่า “ประชาธิปไตย” มาจากคำว่า “ประชา” สนธิกับคำว่า “อธิปไตย” กล่าวคือ ประชา หมายถึง ประชาชน และ อธิปไตย หมายถึง อำนาจอสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งตรงกับภาษาอังกฤษว่า “Democracy” ซึ่งมาจากคำในภาษากรีกว่า “Democratia” ซึ่งประกอบด้วยคำสองคำคือ “Demos” กับ “Kratein” โดยคำว่า Demos หมายถึง ประชาชน และ Kratein หมายถึง การปกครอง ดังนั้น การปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น หมายถึง ระบอบการปกครองตนเองของประชาชน เป็นระบอบการปกครองที่ประชาชนเป็นใหญ่ โดยเน้นในเรื่องสิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาค นักปรัชญาการเมืองหลายท่านได้ชี้ให้เห็นว่ารูปแบบการปกครองที่ดีก็คือ การปกครองที่เคารพสิทธิและความเสมอภาคของมนุษย์ เชื่อว่าสมาชิกของสังคม ทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันที่จะเข้า

<sup>21</sup> ฉัฐกร วิทิตานนท์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 2*, น. 42-43.

<sup>22</sup> หยุด แสงอุทัย, *คำบรรยายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป คำอธิบายโดยสังเขปของรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร และกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป*, พิมพ์ครั้งที่ 6 (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2509), น. 136.

<sup>23</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 18*, น. 175.

มีส่วนร่วมในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมเพื่อพัฒนาตนเองและสังคมโดยรวม นอกจากนี้ ระบบการเมืองจะต้องเปิดโอกาสหรือให้เสรีภาพแก่ประชาชนในการดำเนินการใด ๆ ภายใต้กฎระเบียบของสังคมด้วย โดยเน้นที่เจตนารมณ์ของประชาชน ซึ่งประธานาธิบดีอับราฮัม ลินคอล์น แห่งสหรัฐอเมริกาได้ให้ความหมายของคำว่าประชาธิปไตยไว้ อย่างกระชับและคมคายว่า “เป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน” ทั้งนี้ เนื่องจากมนุษย์ทุกคนเกิดมาพร้อมสิทธิและเสรีภาพโดยธรรมชาติ พวกเขาสามารถที่จะคิดและทำการใด ๆ ได้ แต่เมื่อมนุษย์มาอยู่รวมกันเป็นสังคม พวกเขาจะต้องสละสิทธิ์และอำนาจบางประการให้กับผู้ปกครอง เพื่อใช้อำนาจนั้นดำเนินการภายในกรอบที่กำหนด ฉะนั้นเราจะพบว่ารัฐบาลในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยนั้น จะมีอำนาจซึ่งมีขอบเขตโดยประชาธิปไตยเป็นรูปแบบการปกครองและวิธีการดำเนินชีวิต ซึ่งยึดหลักของความเสมอภาค เสรีภาพและศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ การปกครองระบอบประชาธิปไตยถือว่าทุกคนมีสิทธิเสรีภาพเท่าเทียมกัน และอำนาจธิปไตย ต้องมาจากปวงชน โดยเป็นศัพท์ที่นำมาใช้กันอย่างแพร่หลายมากในโลกปัจจุบัน โดยเป็นที่น่าสังเกตว่าประเทศต่าง ๆ แม้จะมีรูปแบบการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ และสังคมที่แตกต่างกัน แต่ก็อ้างว่าประเทศของตนเป็นประชาธิปไตย<sup>24</sup>

โดยหลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยสามารถแบ่งออกได้เป็น 5 ประการ ดังนี้<sup>25</sup>

(1) หลักการอำนาจธิปไตยเป็นของปวงชน ประชาชนแสดงออกซึ่งการเป็นเจ้าของ โดยใช้อำนาจ ซึ่งมีตามกระบวนการเลือกตั้งอย่างอิสระและทั่วถึงในการให้ได้มาซึ่งตัวผู้ปกครองและผู้แทนของตน รวมทั้งประชาชนมีอำนาจในการคัดค้านและถอดถอนผู้ปกครองและผู้แทนที่ประชาชนเห็นว่ามิได้บริหารประเทศในทางที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม เช่น มีพฤติกรรม ร่ำรวยผิดปกติ

(2) หลักเสรีภาพ ประชาชนทุกคนมีความสามารถในการกระทำหรืองดเว้นการกระทำ อย่างใดอย่างหนึ่งตามที่บุคคลต้องการ ตราบเท่าที่การกระทำของเขานั้น ไม่ไปละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น หรือละเมิดต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมและความมั่นคงของประเทศชาติ

<sup>24</sup> สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, “ระบอบประชาธิปไตย,” สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2564, จาก <http://www2.ect.go.th/download-file.php?Action=filedownload&DataID=18358>.

<sup>25</sup> วิทยากร เชียงกุล, “หลักการของระบอบประชาธิปไตย,” สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2564, จาก <https://witayakornclub.wordpress.com/2007/06/26/democratic/>.

(3) หลักความเสมอภาค การเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงทรัพยากร และคุณค่าต่าง ๆ ของสังคมซึ่งมีอยู่จำกัดอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่ถูกกีดกันด้วยสาเหตุแห่งความแตกต่างทางชั้นวรรณะทางสังคม ชาติพันธุ์ วัฒนธรรมความเป็นอยู่ฐานะทางเศรษฐกิจ หรือด้วยสาเหตุอื่น

(4) หลักการปกครองโดยกฎหมายหรือหลักนิติธรรม การให้ความคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนทั้งในเรื่องสิทธิ เสรีภาพในทรัพย์สิน การแสดงออก การดำรงชีพ ฯลฯ อย่างเสมอหน้ากัน โดยผู้ปกครองไม่สามารถใช้อำนาจใด ๆ ถิดรอนเพิกถอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ และไม่สามารถใช้อิทธิพลอยู่นอกกฎหมาย หรือเหนือกว่าประชาชนคนอื่น ๆ ได้

(5) หลักการเสียงข้างมาก (Majority Rule) ควบคู่ไปกับการเคารพในสิทธิของเสียงข้างน้อย (Minority Rights) การตัดสินใจใด ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนหมู่มาก ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งผู้แทนของประชาชนเข้าสู่ระบบการเมือง การตัดสินใจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการ ย่อมต้องถือเอาเสียงข้างมากซึ่งมีต่อเรื่องนั้น ๆ เป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจเลือก โดยถือว่าเสียงข้างมากเป็นตัวแทนที่สะท้อนความต้องการหรือข้อเรียกร้องของประชาชนหมู่มาก หลักการนี้ต้องควบคู่ไปกับการเคารพและคุ้มครองสิทธิเสียงข้างน้อยด้วย ทั้งนี้ ก็เพื่อเป็นหลักประกันว่า ฝ่ายเสียงข้างมากจะไม่ใช้วิธีการพวกมากลากไปตามผลประโยชน์ความเห็นหรือกระแสความนิยมของพวกตนอย่างสุดโต่ง แต่ต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประชาชนทั้งหมดเพื่อสร้างสังคม ที่ประชาชนเสียงข้างน้อย รวมทั้งชนกลุ่มน้อยผู้ด้อยโอกาสต่าง ๆ สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติสุข โดยไม่มีการเอาเปรียบกันและสร้างความขัดแย้งในสังคมมากเกินไป ค่านิยมทัศนคติที่ส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย นอกจากจะเป็นระบอบการเมืองแล้ว ยังเป็นระบอบเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมด้วย

#### 2.1.6 หลักการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย<sup>26</sup>

การเลือกตั้งมีผลสำคัญต่อการเมืองเป็นสิ่งกำหนดผู้ซึ่งจะเข้า หรือออกจากการดำรงตำแหน่งทางการเมืองและมีความสำคัญต่อระบบการเมือง การเลือกตั้งนั้นจะสร้างความชอบธรรมให้แก่ ระบบการปกครอง เช่น การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือผู้ปกครองโดยสันติ ทำให้รัฐบาลนั้นเป็นรัฐบาลในนามของประชาชน เพราะได้รับความยินยอมให้เข้าปฏิบัติหน้าที่จากประชาชนและทำให้ประชาชนผู้อยู่ใต้การปกครองเกิดความผูกพันกับนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลที่ตนเลือกเข้าไป และทำให้เกิดความรู้สึกว่าตนมีส่วนในการปฏิบัติตามนโยบาย การเลือกตั้งเป็นกลไกเชื่อมโยงที่

<sup>26</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 : วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ, (กรุงเทพมหานคร: สานักพิมพ์นิติธรรม, 2538), น. 57.

สะท้อนทัศนคติของสาธารณชนต่อนโยบายของรัฐบาลและกำหนดแนวทางของนโยบายการบริหารออกมการเลือกตั้งนั้นก่อให้เกิดคุณประโยชน์แก่ประชาชนมากมาย จอห์น ล็อก (John Locke) นักนิติปรัชญาชาวอังกฤษได้เขียนหนังสือสองเล่มว่าด้วยการปกครอง (Two Treatises of Government) โดยเห็นว่ากฎหมายเป็นเครื่องมือคุ้มครองสิทธิตามธรรมชาติ กฎหมายเกิดจากเหตุผล กฎหมายที่ขัดแย้งกับกฎหมายธรรมชาติ กฎหมายนั้นจะถูกยกเลิกโดยรัฐบาล ส่วนการปกครองนั้นเห็นว่าเสรีภาพเป็นกฎเกณฑ์พื้นฐานของระบอบการปกครองและสถาบันทางการเมือง ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อคุ้มครองเสรีภาพ ดังนั้น แนวความคิดของ จอห์น ล็อก จึงถือว่าเป็นผู้ให้กำเนิด ลัทธิเสรีนิยมประชาธิปไตย (Democratic Liberalism) นอกจากนี้ จอห์น ล็อกยืนยันว่าเสรีภาพเป็นกฎเกณฑ์พื้นฐานของระบอบการปกครองและการสร้างสถาบันทางการเมืองขึ้นมาคุ้มครองเสรีภาพ โดยหลักเสียงส่วนใหญ่ นั้นหมายถึงการใช้เสียงจากการเลือกตั้ง ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตสถานให้ความหมายของการเลือกตั้งไว้ว่า หมายถึง การเลือกบุคคลเพื่อเป็นตัวแทนตนกรณีต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล เป็นต้น การเลือกตั้งถือเป็นหลักของประชาธิปไตยโดยอ้อม (Indirect Democracy) ตามแนวคิดของ ซีเอเยส์ (Sieyès) นักนิติปรัชญาชาวฝรั่งเศสซึ่งได้เขียนหนังสือเรื่อง ความเรียงเกี่ยวกับอภิสิทธิ์ (Essai sur les privileges) และอะไรคือสามัญชน (Qu'est – ce que le Tiers Etat ?) โดย ซีเอเยส์ เป็นผู้คิดทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ โดยถือว่าชาติ (Nation) เกิดขึ้นจากการ รวมกันของคนทุกคนเจตนารมณ์ของชาติจึงเป็นเจตนารมณ์ที่ชอบด้วยกฎหมายและเจตนารมณ์ของชาติอาจมอบให้ผู้แทนไปสร้างรัฐธรรมนูญเพื่อก่อตั้งองค์กรทางการเมืองในการปกครองประเทศ ดังนั้น แนวความคิดของ ซีเอเยส์ จึงเป็นหลักของประชาธิปไตยโดยอ้อม (Indirect Democracy) ซีเอเยส์ นั้นถือว่าชาติมีอยู่ก่อนสิ่งอื่นใดและเป็นที่มาของทุกสิ่ง เจตนารมณ์ของชาติจึงเป็นเจตนารมณ์ที่ชอบ ด้วยกฎหมายและชาติเกิดขึ้นจากการรวมกันของพลเมืองทุกคน สามัญชนคือคนทุกคนซึ่งรวมเป็นชาติเท่านั้นที่ออกกฎหมายได้โดยผ่านสภาที่ผู้แทนสามัญมีจำนวนเป็นสัดส่วนกับจำนวนที่แท้จริงของสามัญชนในชาติ ดังนั้น เจตนารมณ์ของชาติจะแสดงออกได้ก็แต่โดยชาติ โดยผ่านผู้แทนของชาติที่ได้รับเลือกจากประชาชน และเมื่อผู้แทนของชาติได้รับเลือกแล้วจะไม่ใช้ผู้แทนของราษฎรที่เลือก แต่เป็นผู้แทนของชาติจึงมีความเป็นอิสระไม่ถูกผูกมัดโดยสัญญาใด ๆ กับประชาชนผู้เลือก และมีอิสระที่จะทำแทนชาติได้อย่างเต็มที่<sup>27</sup>

<sup>27</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เพิ่งอ้าง, น. 57.

ทั้งนี้ เดวิท บัทเลอร์และคณะ (Butler Pennimanand Renny eds. 1981)<sup>28</sup> กล่าวว่า การเลือกตั้ง (Election) มีความหมายจำแนกออกได้เป็นสองแง่ กล่าวคือ การเลือกตั้งในแง่มุมมองของกฎหมาย และการเลือกตั้งในแง่มุมมองของปรัชญา โดยในส่วนแรกการเลือกตั้งในแง่มุมมองของกฎหมาย เป็นการพิจารณาจากกฎหมายการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง โดยทั่วไปแล้วจะมีสภาพอยู่ 3 ประการ คือ การเลือกตั้งที่เป็นสิทธิ(Rights) ในแง่นี้การเลือกตั้งถือเป็นสิทธิซึ่งมีความสำคัญประการหนึ่งที่รัฐจะต้องให้ความคุ้มครองในฐานะที่เป็นอภิสิทธิ์ (Privilege) เป็นการที่ผู้ลงคะแนนเสียง มีความเป็นอิสระที่จะเลือกกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้ ที่ได้รับการยอมรับจากกฎหมาย ปราศจากการแทรกแซงหรือเกี่ยวข้องกับบุคคลอื่น เป็นต้น และการเลือกตั้งในฐานะที่เป็นหน้าที่ (Duty) อันหมายถึงการที่บุคคลจำเป็นต้องกระทำหรืองดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งซึ่งมีสภาพเป็นหน้าที่ จึงเป็นไปโดยที่กฎหมายได้ระบุหรือบังคับให้ผู้ลงคะแนนไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่ากฎหมายได้ระบุหรือบังคับให้ผู้ลงคะแนนไปใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยถือเป็นหน้าที่อย่างหนึ่งที่ต้องกระทำการลงคะแนนเสียงที่กำหนดไว้ หน้าที่ทางการเมืองของประชาชนโดยผลทางบังคับของกฎหมาย เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบางฉบับ ได้กำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของปวงชนชาวไทยหากเพิกเฉยจะต้องถูกลงโทษด้วยการเสียดสิทธิต่างทางการเมืองบางประการ เป็นต้น ในส่วนที่สอง การเลือกตั้งในแง่มุมมองปรัชญาแบ่งออกได้เป็น 3 ประการดังนี้

1) การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมีสภาพเป็นสิทธิตามธรรมชาติ (NaturalRights) กล่าวคือ เป็นสิทธิที่เกิดขึ้นมาพร้อมกับบุคคลในฐานะที่เป็นหน่วยหนึ่งของรัฐ ทั้งนี้ เพราะบุคคลย่อมเสมอภาคกันอันเป็นลักษณะตามธรรมชาติของมนุษย์ ซึ่งหากบุคคลผู้ใดเป็นผู้บรรลุนิติภาวะมีความเป็น ผู้ใหญ่ และไม่มีลักษณะต้องห้ามแล้ว ก็จะมีสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

2) การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมีสภาพเป็นภารกิจสาธารณะ (PublicAffairs) กล่าวคือ ความก้าวหน้าของสังคมย่อมขึ้นอยู่กับการปฏิบัติงานของบุคคลให้เป็นไปตามหน้าที่อย่างชาญฉลาด ดังนั้น การให้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง จึงจำกัดเฉพาะแก่บุคคลซึ่งเหมาะสมและสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ด้วยดีเท่านั้น การดำเนินการตามแนวทางนี้บุคคลจึงอาจถูกกำหนดสิทธิในการลงคะแนนได้เสมอ หากปรากฏว่าบุคคลนั้นเข้าลักษณะที่ไม่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้อย่างเหมาะสม

<sup>28</sup> ช โสธร ตู้อองคำ, “กระบวนการการเลือกตั้ง,” ในเอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย, (นันทบุรี:มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช 2545), น. 535-536.

3) การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมีสภาพเป็นสิทธิศักดิ์้านการกระทำ กล่าวคือผู้ออกเสียงลงคะแนนที่คัดค้านการกระทำหรือนโยบายของรัฐจะลงคะแนนให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง พรรคการเมืองที่ตรงกันข้ามกับผู้สมัครรับเลือกตั้ง ที่สนับสนุนรัฐบาลหรือร่วมรัฐบาล พรรครัฐบาลหรือพรรคร่วมรัฐบาลในวันที่มีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง หรือวันเลือกตั้งเป็นสำคัญจากความหมายดังกล่าว อาจสรุปค่านิยมของการเลือกตั้งได้ว่า หมายถึงกระบวนการและกิจกรรมทางการเมืองที่แสดงออกถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยทั้งบทบาทในแง่การกำหนดตัวผู้บริหารประเทศ และการแสดงบทบาทตามเจตนารมณ์ในการส่งเสริม สนับสนุนการบริหารประเทศของผู้มีอำนาจปกครองด้วย การไปออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนของตน เพื่อทำหน้าที่ในรัฐสภาและในรัฐบาลหรือเป็นการที่ประชาชนได้แสดงออก ซึ่งมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political Participation) โดยการออกเสียง (Voting) ลงคะแนนเลือกตัวแทนของเขาตามความเห็นโดยอิสระว่าจะเลือกผู้ใดเป็นตัวแทนของตนไปใช้อำนาจอธิปไตย ทั้งในทางนิติบัญญัติ และการบริหารกิจการของประเทศ ผู้ซึ่งรับการเลือกตั้งนั้น จะเป็นผู้ซึ่งสมัครใจเสนอตัวเข้ามาให้ประชาชนเลือก และผู้ซึ่งได้รับการเลือกตั้งด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่จะเป็นผู้ซึ่งได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้แทนของประชาชนทั้งหมด โดยมีสิทธิตามที่ได้รับมอบหมายจากประชาชน

การเลือกตั้งเป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่สุดประการหนึ่ง และเป็นกระบวนการทางการเมืองที่มีอาจขาดไปได้ของการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องจาก เป็นสิ่งที่สะท้อนถึงการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศในอันที่จะมอบความไว้วางใจให้ตัวแทนของประชาชนได้ใช้อำนาจแทนตน หลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้งจะมีความหมายและถือว่าเป็นที่มาของความชอบธรรมในอำนาจของรัฐบาล และผู้ปกครองนั้นมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญ ซึ่งมักถูกกำหนดไว้แล้วในกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายซึ่งมีฐานะเป็นบทบัญญัติสูงสุดแห่งรัฐ โดยมีสถานะเป็นบทรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนและใช้บังคับกับการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งหรือลงมติทางการเมืองแทบทุกประเภท อันเห็นได้จากบทบัญญัติเชิงบังคับ ข้อ 21(1) แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Right) มีสาระสำคัญคือ “เจตจำนงของประชาชนย่อมเป็นมูลฐานแห่งอำนาจการปกครองของรัฐบาล เจตจำนงดังกล่าวต้องแสดงโดยการเลือกตั้งอันสุจริตซึ่งจัดขึ้นเป็นครั้งคราวตามกำหนดเวลาด้วยการลงคะแนนเสียงของชายหญิง โดยถือหลักคนละหนึ่งเสียงเท่ากัน และกระทำเป็นการลับด้วยวิธีการอื่นใดที่รับประกันได้ว่าการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะเป็นไปโดยเสรี”

การเลือกตั้งจึงเป็นกระบวนการและขั้นตอนที่สำคัญของประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย และในทางปฏิบัตินี้อาจแบ่งความสำคัญของการเลือกตั้งออกได้เป็น 6 ประการ ดังนี้

1) การเลือกตั้งเป็นกระบวนการทางการเมืองที่เป็นการแสดงออกถึงเจตจำนงหรือความต้องการของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง การเลือกตั้งจึงเป็นส่วนสำคัญในการสร้างความชอบธรรมให้เกิดขึ้นกับระบบการเมือง

2) การเลือกตั้งเป็นกระบวนการทางการเมืองซึ่งมีผลต่อการจัดตั้งรัฐบาลและการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลโดยเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองโดยสันติวิธีก่อนให้เกิดการหมุนเวียนเปลี่ยนผ่านอำนาจ เพื่อป้องกันการผูกขาดอำนาจและการฉ้อราษฎร์บังหลวง

3) การเลือกตั้งเป็นกลไกสำคัญที่เชื่อมโยงระหว่างสถาบันทางการเมืองกับ ประชาชนหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า เป็นกลไกที่สร้างความเชื่อมโยงระหว่างโครงสร้างส่วนบน (Super Structure) อันประกอบด้วยรัฐสภารัฐบาลและศาล กับโครงสร้างส่วนล่าง (Infra-Structure) ซึ่งก็คือประชาชนโดยผ่านการมีส่วนร่วมทางการเมือง ดังนั้น การเลือกตั้งจึงเป็นสิ่งที่สะท้อนถึง ความคิด ความเชื่อและทัศนคติของประชาชนซึ่งมีต่อการบริหารงานของรัฐบาลและเป็นพันธะ สัญญาที่ รัฐบาลจำต้องปฏิบัติตาม โอบายที่ให้อำนาจไว้ นโยบายของรัฐนี้ นับเป็นสัญญาประชาคม (Social Contract) ที่เป็นผลมาจากการเลือกตั้งทั่วไปอันเป็นส่วนสำคัญต่อการตัดสินใจของผู้มีสิทธิ ออกเสียงเลือกตั้ง

4) การเลือกตั้งเป็นกระบวนการ กลไก และขั้นตอนที่แสดงถึงความเป็นประชาธิปไตย หรือเป็นสัญลักษณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งทำให้การเลือกตั้ง เป็นเครื่องมือสำคัญในการป้องกันการใช้อำนาจรุนแรงทางการเมืองการปฏิวัติรัฐประหาร เมื่อการเมืองเกิดวิกฤตการณ์ การเลือกตั้งในแง่หนึ่งจึงเป็นเครื่องมือประการหนึ่งที่จะใช้ลดความขัดแย้งลงได้

5) การเลือกตั้งก่อให้เกิดบูรณาการทางสังคม (Societal Integration) และความรู้สึกในทางปฏิบัติที่ต่างมีสิทธิหรือหน้าที่ในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การเลือกตั้งเป็นกลไกสำคัญทั้งในทางการเมืองและทางสังคม ในการสร้างความรู้สึกร่วมกันในการเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยและการเป็นเจ้าของประเทศของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งหรือเป็นกิจของพลเมือง (Civic Duty) ที่พลเมืองในประชาคมการเมืองจะต้องปฏิบัติ

6) การเลือกตั้งก่อให้เกิดการกล่อมเกลாதทางการเมือง (Political Socialization) ทั้งนี้ เพราะมีกิจกรรมทางการเมืองหลายประการที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง โดยเฉพาะการรณรงค์หาเสียง (Vote-gaining Campaign) ซึ่งก่อให้เกิดการเรียนรู้ เกิดการสื่อสารถ่ายทอดความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและสร้างเสริมการเรียนรู้ระหว่างกันจนนำไปสู่การสร้างวัฒนธรรมทางการเมือง (Political Culture) ร่วมกัน ในที่สุด

### 2.1.7 หลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาค (Equity) เป็นหลัก ว่าด้วยสิทธิในความเสมอภาค ถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ที่พึงมีพึงได้ หลักความเสมอภาคเป็นแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชน และการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ซึ่งมีมาตั้งแต่สมัยกรีกโรมัน อันเนื่องมาจากสภาพสังคมที่ไร้ระบบระเบียบในการปกครอง นักคิดนักปรัชญาในยุคนั้นจึงได้กล่าวอ้างแนวความคิดเรื่องกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law) และสิทธิธรรมชาติ (Natural Rights) ของมนุษย์ขึ้น เพื่อประสานความขัดแย้งระหว่างผู้คนในสังคม และจำกัดการใช้อำนาจของผู้ปกครองดังกล่าว และแนวความคิดทั้งสองดังกล่าว ก็ได้พัฒนามาเป็นแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน และการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนมาจนกระทั่งปัจจุบัน<sup>29</sup> แนวคิดทางกฎหมายของหลักความเสมอภาคในปัจจุบัน ได้รับการรับรองอย่างชัดเจนโดยถือว่าบุคคลย่อมมีความเสมอภาคที่จะได้รับการรับรอง และคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน (Fairness) ซึ่งหมายถึง “หลักความเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมาย (Equality before the Law)” ที่เป็นการยอมรับสิทธิเสรีภาพอันเป็นสาระสำคัญของความเป็นมนุษย์ที่คิดตัวมนุษย์มาตั้งแต่กำเนิดและ ไม่อาจพรากไปได้ จึงเป็นการแสดงให้เห็นถึงการยอมรับตามทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law) ซึ่งผู้ที่มีความคิดเช่นนี้ได้แสดงความคิดเห็นต่อต้านลัทธิสมบูรณาญาสิทธิราชย์โดยต้องการกีดกันพระมหากษัตริย์ไม่ให้ใช้พระราชอำนาจผิดทำนองคลองธรรมโดยอ้างถึงหลักกฎหมายที่ว่า “บุคคลทุกคนเกิดมาพร้อมเสมอภาคกัน และมีสิทธิบางประการ เช่น สิทธิในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน คิดตัวมาโดยสิทธินี้ไม่สามารถจำหน่ายโอนได้”<sup>30</sup> และหลักกฎหมายธรรมชาตินี้ยังเป็นแนวความคิดที่สอดคล้องกับสิทธิปัจเจกชนนิยม (Individualism) ในสมัยนั้นด้วย โดยได้ให้ความสำคัญกับปัจเจกชนและสิทธิทั้งหลายของปัจเจกชน ซึ่งจุดกำเนิดของระบบปัจเจกชนนิยมในทางกฎหมายมหาชนคือ คำประกาศสิทธิมนุษยชน และพลเมืองฝรั่งเศส ลงวันที่ 26 สิงหาคม 1789 โดยการปฏิวัติปี 1789 นี้ได้ยกเลิกระบอบกษัตริย์ที่ปกครองด้วยระบบศักดินาซึ่งบุคคลขึ้นอยู่กับฐานันดร และชนชั้นที่ตนสังกัด แต่ผู้ปฏิวัติได้ยกความสำคัญของปัจเจกชนขึ้นแทน โดยคำประกาศนี้ให้ความสำคัญกับคนแต่ละคนรวมทั้งสิทธิเสรีภาพของบุคคลนั้นว่าเป็นหัวใจของ

<sup>29</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ, คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกับการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2553), น.5.

<sup>30</sup> สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, 2553), น. 138.



สังคม ตามทฤษฎีนี้ถือว่าหัวใจของสังคมอยู่ที่การยอมรับคุณค่าของทุกคนแต่ละคนรวมกันเป็นสังคม รัฐหรือสังคมไม่สามารถก้าวท้าวสิทธิของเขาได้ เว้นเพื่อประโยชน์ส่วนร่วม<sup>31</sup>

จากคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองปี ค.ศ. 1789 ซึ่งมีข้อความว่า “มนุษย์เกิดมาและมีชีวิตอยู่โดยอิสระ และโดยเสมอภาคภายใต้กฎหมายความแตกต่างในสังคมจะมีได้ก็เพื่อประโยชน์อันร่วมกัน” ต่อมาความคิดที่ว่ามนุษย์เกิดมาเสมอภาคกันตามปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนปี ค.ศ. 1789 นี้ได้รับการยืนยัน และขยายความโดยอารัมภบทของรัฐธรรมนูญปี 1946 และปัจจุบันหลักการดังกล่าวได้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรฝรั่งเศสฉบับลงวันที่ 3 มิถุนายน 1958 โดยได้แสดงความเชื่อมั่นในหลักสิทธิมนุษยชน และหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติโดยรัฐธรรมนูญปี 1958 ได้ยืนยันปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองปี 1789 และอารัมภบทของรัฐธรรมนูญปี 1946 ไว้ด้วย

หลักกฎหมายระหว่างประเทศหลายฉบับที่ได้บัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคไว้เช่นกัน เช่น ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Convention of Civil and Political Rights) ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิในการพัฒนา (Declaration on the Rights to Development) โดยได้ระบุหลักการไม่เลือกปฏิบัติต่อบุคคลทุกคน จากแนวคิดหลักความเสมอภาคในระบบสากลข้างต้นได้มีอิทธิพลต่อราชอาณาจักรไทย ในการกำหนดบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความเสมอภาค เช่นกัน โดยก่อนการปฏิวัติการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี พุทธศักราช 2475 นั้นประเทศไทยไม่มีการนำหลักความเสมอภาคมาใช้แต่ประการใด ซึ่งเห็นได้จากการมีส่วนร่วมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่ทำโดยบุคคลบางกลุ่มเท่านั้น เมื่อคณะราษฎรทำการปฏิวัติจึงได้ร่างประกาศ 6 ประการ ซึ่งมีหลักความเสมอภาค อันเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่ง<sup>32</sup>

แม้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 จะมิได้กล่าวถึง หลักความเสมอภาคไว้โดยเฉพาะซึ่งก็น่าจะเป็นเพราะต้องการความรวดเร็วและมุ่งให้เป็นธรรมนูญฉบับชั่วคราว ทั้งอีกคณะราษฎรเห็นว่าได้ยอมรับหลักความเสมอภาคไว้ในประกาศ 6 ประการ ซึ่งถือเป็นปฏิญญาแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญของสยามซึ่งมีผลบังคับได้ดังเช่น รัฐธรรมนูญอยู่แล้วจึงไม่มีความจำเป็นต้องบัญญัติให้มีการซ้ำซ้อนแต่ประการใด แต่ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 นี้ก็เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติให้ชายและหญิงมีความเสมอภาคในการออกเสียงเลือกตั้งโดย

<sup>31</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 26*, น. 70.

<sup>32</sup> ปรีดี พนมยงค์, “คณะราษฎรกับการอภิวัฒน์ประชาธิปไตย 24 มิถุนายน,” ใน *แนวความคิดประชาธิปไตยของปรีดี พนมยงค์*, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, 2535), น. 41-43.

บัญญัติไว้ในมาตรา 14 ว่า “ราษฎรไม่ว่าเพศใด...ย่อมมีสิทธิออกเสียงลงมติเลือกผู้แทนหมู่บ้านได้ ...” หลังจากนั้นก็มีรัฐธรรมนูญอีกหลายฉบับที่บัญญัติหลักความเสมอภาคไว้โดยชัดแจ้ง โดยมักบัญญัติให้ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิดหรือศาสนาได้ ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญเสมอกัน แต่การใช้กฎหมายของไทยนับตั้งแต่ที่ได้มีการนำหลักความเสมอภาคมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับแรก หลักดังกล่าวแทบจะไม่ค่อยได้รับการกล่าวถึง หลักความเสมอภาคจึงเป็นเพียงหลักการที่บัญญัติรับรองคุ้มครองไว้โดยไม่ก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้พัฒนาการของหลักความเสมอภาคในระบอบกฎหมายไทยจึงเป็นไปอย่างจำกัด<sup>33</sup> หลักความเสมอภาคนั้นมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับหลักเสรีภาพเนื่องจากเป็นหลักการที่จะทำให้การใช้เสรีภาพเป็นไปอย่างเสมอกันทุกผู้ทุกคน ความเสมอภาคจึงเป็นฐานของเสรีภาพและเป็นหลักประกันในการทำให้เสรีภาพเกิดขึ้นได้จริง ดังนั้น หลักความเสมอภาคได้กฎหมายจึงเป็นหลักการที่ทำให้มีการปฏิบัติต่อบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ อย่างเท่าเทียมกันหรือไม่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination) ทั้งนี้ การปฏิบัติตามหลักความเสมอภาคนั้นจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งซึ่งมีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งซึ่งมีสาระสำคัญแตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้นๆ จึงจะทำให้เกิดความยุติธรรมภายใต้หลักความเสมอภาคขึ้นได้ นอกจากนี้ ยังมีความสัมพันธ์กับสิทธิโดยเป็นสิทธิในความเสมอภาค ซึ่งหมายความว่า เป็นสิทธิซึ่งมีลักษณะเรียกร้องให้ทำการเปลี่ยนแปลงแก้ไขสังคมเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกัน ซึ่งความเสมอภาคในกฎหมายหรือความเท่าเทียมกันในกฎหมายเป็นหลักที่เป็นพื้นฐานของความยุติธรรมของบุคคลทุกคนที่จะกล่าวอ้างกับการกระทำใดๆ ของรัฐได้ เพื่อมิให้มีการใช้อำนาจอย่างอำเภอใจ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญได้แบ่งประเภทของหลักความเสมอภาค ออกเป็น 2 ประเภท คือ<sup>34</sup>

(1) หลักความเสมอภาคทั่วไป เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลทุกคน ที่อาจกล่าวอ้างได้ โดยเป็นหลักห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติในเรื่องการใช้กฎหมาย (ความเสมอภาคต่อกฎหมาย) และในการบัญญัติกฎหมาย(ความเสมอภาคของกฎหมาย) จะเห็นได้ว่า หลักของความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมายนั้น มีหลักสำคัญว่า กรณีซึ่งมีข้อเท็จจริง 2 อัน เปรียบเทียบในสาระสำคัญแล้ว จะต้องปฏิบัติเหมือนกันต่อสิ่งซึ่งมีสาระสำคัญเหมือนกัน และจะต้องปฏิบัติแตกต่างกันต่อสิ่งซึ่งมีสาระสำคัญไม่เหมือนกัน ดังนั้น หากมีสาระสำคัญแตกต่างกันก็ให้ปฏิบัติแตกต่างกัน โดยต้องมีเหตุผลที่สมเหตุสมผลเพื่อมิให้มีการปฏิบัติอย่างอำเภอใจ ซึ่งหมายถึงการปราศจากเหตุผลที่เหมาะสมต่อการปฏิบัติในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

<sup>33</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, “หลักความเสมอภาค,” สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, น. 1-2.

<sup>34</sup> เท็จอ้าง, น. 9.

(2) หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง หมายถึง หลักความเสมอภาคที่ใช้เฉพาะภายในขอบเขตเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะเป็นเงื่อนไข และขอบเขตการใช้ที่แตกต่างไปจากหลักความเสมอภาคทั่วไป

#### 2.1.8 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นถือเป็นหลักการสากลที่นานาอารยประเทศต่างยอมรับว่ามีความสำคัญ และมีความจำเป็นอย่างยิ่งในสังคมประชาธิปไตย ซึ่งประเทศต่างๆ ได้นำไปใช้ในการบริหารกิจการภายในประเทศ อันได้แก่ กิจกรรมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละประเทศนั้น จะมีรูปแบบ ลักษณะ และวิธีการที่แตกต่างกันไป ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของกิจกรรมนั้น

การมีส่วนร่วมของประชาชน(Public Participation) หมายความว่า การที่ประชาชนเข้าร่วมกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งของหน่วยงานภาครัฐเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม เริ่มตั้งแต่ประชาชนเกิดจิตสำนึกในตนเองและถือเป็นภาระหน้าที่ของคนในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของสังคมที่

ตนเองอยู่ ร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมดำเนินงาน ร่วมติดตามประเมินผล และร่วมรับผลประโยชน์<sup>35</sup> นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนยังหมายถึง กระบวนการสื่อสารสองทางซึ่งมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้น และได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน ซึ่งเป้าหมายก็คือ การให้ข้อมูลต่อสาธารณชนและให้สาธารณชนแสดงความคิดเห็นต่อโครงการ หรือนโยบายรัฐ และมีส่วนร่วมแก้ปัญหาเพื่อหาทางออกที่ดีที่สุดสำหรับทุกคน ทั้งนี้ เงื่อนไขสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน<sup>36</sup> ต้องเกิดจากความเต็มใจและความตั้งใจของประชาชนในเรื่องนั้นๆ รวมทั้งอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาค ประชาชนมีสิทธิเท่าเทียมกับผู้เข้าร่วมคนอื่น ๆ และมีขีดความสามารถที่จะเข้ามามีส่วนร่วมได้

การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การกระจายโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง การบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ที่จะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน การมีส่วนร่วมในการออกกฎหมาย ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐ<sup>37</sup>

ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ของประเทศ ร่วมกับฝ่ายบริหารและฝ่ายการเมือง โดย

<sup>35</sup> อรทัย ก๊กผล, การบริหารจัดการการมีส่วนร่วมของประชาชน คู่มือพลเมืองยุคใหม่, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรี และราชกิจจานุเบกษา, ม.ป.ป.), น. 40.

<sup>36</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>37</sup> “การมีส่วนร่วมของประชาชน,” สืบค้นเมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2563, จาก <http://www.odloc.org>

ประชาชนสามารถกำหนดปัญหา รวมถึงแสดงความต้องการได้ด้วยตนเอง ด้วยการแสดงความคิดเห็น แนะนำแนวทางในการแก้ไขปัญหา ซึ่งการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมนี้ จะส่งผลทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกภาคภูมิใจและมีความรู้สึกเป็นเจ้าของ ต้องการที่จะมีส่วนร่วมปกป้องคุ้มครองดูแลการดำเนินงานต่างๆ โดยมีกิจกรรมร่วมกันระหว่างประชาชนกับฝ่ายบริหารและฝ่ายการเมือง การมีส่วนร่วมกันในทุกภาคส่วนเช่นนี้จะทำให้สามารถจัดการแก้ไขปัญหาโดยความร่วมมือกันทั้งภาคประชาชน และภาครัฐ เกิดการพัฒนาประเทศร่วมกัน และเป็นการรวมพลังสร้างความสามัคคี เป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันของคนในชาติ เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนและประเทศชาติต่อไป

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนมีเงื่อนไขพื้นฐานที่สำคัญ 3 ประการ คือ<sup>38</sup>

(1) ต้องมีอิสรภาพ หมายถึง ประชาชนมีอิสระที่จะเข้าร่วมหรือไม่ก็ได้ การเข้าร่วมต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ การถูกบังคับให้ร่วมไม่ว่าจะในรูปแบบใดไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วม

(2) ต้องมีความเสมอภาค ประชาชนที่เข้าร่วมในกิจกรรมใดจะต้องมีสิทธิเท่าเทียมกับผู้เข้าร่วมคนอื่น ๆ

(3) ต้องมีความสามารถ ประชาชนหรือกลุ่มเป้าหมายจะต้องมีความสามารถพอที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมนั้นๆ หมายความว่า ในบางกิจกรรมแม้จะกำหนดว่าผู้เข้าร่วมมีเสรีภาพและเสมอภาค แต่กิจกรรมที่กำหนดไว้มีความซับซ้อนเกินความสามารถของกลุ่มเป้าหมาย การมีส่วนร่วมย่อมเกิดขึ้นไม่ได้

ทั้งนี้สามารถแยกระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนได้<sup>39</sup> ดังนี้

ระดับการให้ข้อมูล (Informing) เป็นระดับการมีส่วนร่วมที่ดีที่สุด โดยรัฐหรือเจ้าของโครงการให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับประชาชน หรือโครงการพัฒนาต่างๆ ได้ถูกคิดริเริ่มขึ้นมาแล้ว โดยประชาชนมีสิทธิเพียงการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเท่านั้น ไม่มีช่องทางในการแสดงความคิดเห็นหรือเกี่ยวข้องใดๆ กับการตัดสินใจนั้นๆ อย่างไรก็ตาม กล่าวได้ว่าระดับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียนั้น เป็นจุดเริ่มต้นของการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม วิธีการให้ข้อมูลมีได้หลายวิธีการ เช่น การประกาศผ่านหนังสือพิมพ์ การแจกแผ่นพับ การแสดงนิทรรศการ เป็นต้น

<sup>38</sup> ถวิลวดี บุรีกุล, เอกสารประกอบการศึกษาดูงานของคณะกรรมการพัฒนาทางการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักวิจัยสภา, 2551), น. 6.

<sup>39</sup> จุฑารัตน์ ชมพันธุ์, “การวิเคราะห์หลัก การมีส่วนร่วมของประชาชน,” วารสารการจัดการสิ่งแวดล้อม, น.133-134.

ระดับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Information Provision) เป็นระดับที่สูงขึ้น ซึ่งเมื่อประชาชน ผู้มีส่วนได้เสียได้รับข้อมูลข่าวสารแล้ว ก็สามารถที่จะค้นหาสาเหตุของปัญหา วิเคราะห์ความจำเป็น และความต้องการของกิจกรรมหรือ โครงการ และพิจารณาถึงข้อดี ข้อเสียของ ทางเลือกต่างๆ ได้ดียิ่งขึ้น โดยที่รัฐหรือผู้มีอำนาจตัดสินใจเชิญชวนให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียได้ ร่วมแสดงความคิดเห็นต่อกิจกรรมหรือ โครงการนั้นๆ เพื่อให้ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจนำไปใช้ ประกอบการตัดสินใจต่อไป

ระดับปรึกษาหารือ (Consultation) เป็นระดับซึ่งมีการเปิดโอกาสให้มีการเจรจากันอย่าง เป็นรูปแบบระหว่างผู้กำหนดนโยบาย เจ้าของโครงการ ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบและ สาธารณชน มีจุดมุ่งหมายเพื่อนำข้อมูลและผลการศึกษามาปรึกษาหารือกับประชาชนในประเด็น ปัญหา ทางเลือก ทางแก้ไขที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย โครงการนั้นๆ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชน สามารถแสดงความคิดเห็นได้ แต่ไม่มีหลักประกันว่าแนวความคิดเหล่านั้นจะถูกนำเข้า กระบวนการพิจารณาอย่างเหมาะสม และมีผลต่อการตัดสินใจเพียงใด ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าภาคีมีส่วน ร่วมในประเทศไทยส่วนใหญ่อยู่นี้อยู่ในระดับนี้ โดยได้จัดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนใน โครงการซึ่งมีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน และคุณภาพของสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย ที่เกี่ยวข้อง

ระดับการร่วมดำเนินการ (Partnership) ระดับนี้ผู้มีอำนาจตัดสินใจ ผู้ดำเนินนโยบาย โครงการ และประชาชนร่วมกันจัดทำหรือดำเนินการตามนโยบายหรือโครงการนั้นๆ เป็นการ ปฏิบัติตามนโยบาย หรือดำเนินโครงการร่วมกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ เป้าหมายที่วางไว้

ระดับการร่วมตัดสินใจ ร่วมติดตามตรวจสอบและประเมินผล (Delegated Power) เป็น ระดับที่ประชาชนมีสิทธิในการแลกเปลี่ยนกับผู้มีอำนาจตัดสินใจ และสามารถเข้าร่วมตรวจสอบ และติดตามผลการดำเนินการกิจกรรมหรือโครงการนั้น ๆ ว่าบรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่ตั้ง ไว้หรือไม่ การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินนโยบายและ โครงการพัฒนาต่างๆ โดยเฉพาะการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างมาก เนื่องจากประชาชนจะทำหน้าที่เฝ้าระวัง ติดตาม ตรวจสอบและเตือนภัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจกรรม หรือโครงการที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน สังคม และคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยรูปแบบ ของการติดตามตรวจสอบและประเมินผลอาจอยู่ในรูปแบบของการจัดตั้งคณะกรรมการกลางที่ ประกอบจากผู้มีส่วนได้เสียที่ครอบคลุมทุกภาคส่วน

ระดับการควบคุมโดยประชาชน (Citizen Control) เป็นระดับการมีส่วนร่วมขั้นสูงสุด โดยประชาชนสามารถริเริ่มนโยบาย วางแผนและดำเนินโครงการต่างๆ ได้เองตั้งแต่ต้น โดย เจ้าหน้าที่รัฐ หรือหน่วยงานของรัฐเป็นเพียงผู้ให้การสนับสนุนในการดำเนินงานเท่านั้น

## 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับระบบสมาชิกวุฒิสภา

สมาชิกวุฒิสภานั้นเป็นองค์กรหนึ่งที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติในรัฐสภา กำเนิดขึ้นโดยความมุ่งหมายให้เป็นสภาที่คอยถ่วงดุลอำนาจกับรัฐบาล หรือสภาผู้แทนราษฎร เพื่อเสริมสร้างให้การทำงานด้านนิติบัญญัติของฝ่ายนิติบัญญัติมีความเข้มแข็ง และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

### 2.2.1 ความหมายของสมาชิกวุฒิสภา

สมาชิกวุฒิสภา หมายถึง สภานิติบัญญัติสภาหนึ่ง ซึ่งเมื่อรวมกับสภาผู้แทนราษฎรแล้ว จะประกอบเป็นรัฐสภา ซึ่งรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับอาจกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาแตกต่างกัน โดยอาจมีที่มาจากกรเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน การแต่งตั้ง หรือการสรรหา โดยกำหนดให้มีหน้าที่และอำนาจในการกลั่นกรองกฎหมาย ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน หรือหน้าที่และอำนาจอื่นตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้<sup>40</sup>

ทั้งนี้ความหมายของสมาชิกวุฒิสภามักถูกนิยามโดยบทบาทหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา เช่น อาจถูกเรียกว่าเป็น “สภาที่เลี้ยง” โดยหากวิเคราะห์ความหมายจากคำว่าสภาที่เลี้ยงก็อาจหมายถึงสภานิติบัญญัติสภาหนึ่ง ซึ่งทำหน้าที่ควบคุมดูแล หรือตรวจสอบการใช้อำนาจ หรือการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี ให้เป็นไปตามคำแถลงนโยบายที่ให้ไว้ต่อรัฐสภา รวมทั้งการปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดิน แต่ทั้งนี้ในรัฐธรรมนูญบางฉบับอาจกำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพียงสภาเดียวซึ่งมีอำนาจในการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร

### 2.2.2 ความเป็นมาของระบบสมาชิกวุฒิสภา

ความเป็นมาของสมาชิกวุฒิสภาหรือสภาสูงนั้น มีวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ตามรูปแบบการปกครองตั้งแต่สมัยดั้งเดิมจนถึงปัจจุบัน โดยเริ่มตั้งแต่การเกิดขึ้นของสภาในสมัยนครรัฐ และหากพิจารณาการปกครองในสมัยกรีกได้แบ่งการปกครองเป็นนครรัฐต่างๆ โดยแบ่งองค์กรปกครองรัฐเป็น 3 ส่วน คือ

- (1) กษัตริย์เป็นประมุขแห่งนครรัฐ และมีอำนาจสิทธิขาดเหนือกษัตริย์เล็กๆ ต่างๆ
- (2) สภาที่ปรึกษา (Council) ซึ่งเป็นรากฐานอันสำคัญของสภาสูงต่อ ๆ มา สมาชิกของสภานี้ ได้แก่ พวกกษัตริย์เล็กๆ ของรัฐต่างๆ ซึ่งมาประกอบกันเข้าเป็นนครรัฐ

<sup>40</sup> พจนานุกรมออนไลน์, “วุฒิสภา(Senate),” สืบค้นเมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2564, จาก

(3) สภารายฐร เป็นสภาของรายฐรแท้ๆ ไม่ใช่สภาผู้แทนรายฐรเช่นปัจจุบัน กล่าวคือ เป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยตรงจากรายฐร ไม่ได้เลือกผู้แทนเข้ามา สมาชิกของสภานี้ ได้แก่ พลเมืองทั้งหมดของนครรัฐที่เป็นอิสระ (ไม่เป็นทาสหรือคนต่างด้าว)

สภาที่ปรึกษาในสมัยนั้น ไม่มีหน้าที่และอำนาจอย่างใด แต่ว่เมื่อกษัตริย์แห่งนครรัฐเรียกประชุมปรึกษาหารือทั้งในยามสงบ และสงครามก็ต้องเข้าประชุม แต่อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดเป็นของ กษัตริย์นครรัฐแต่ผู้เดียว แต่อย่างไรก็ตาม สภาที่ปรึกษานี้ก็มีประโยชน์ที่กษัตริย์จะต้องขอความเห็นชอบเสมอ แต่สภารายฐรเองก็ไม่มีหน้าที่และอำนาจเช่นเดียวกัน เพียงแต่มีหน้าที่ลงมติเห็นชอบ ด้วยหรือไม่เห็นชอบด้วย แต่กษัตริย์ไม่จำเป็นต้องทำตาม ในสมัยนครรัฐนี้ บางแห่งก็มีการปกครองแบบคณาธิปไตย แต่บางแห่งก็มีการปกครองมาในลักษณะประชาธิปไตย นครรัฐที่สำคัญ ที่น่าจะกล่าวถึง ในสมัยกรีกมีอยู่ 2 รัฐใหญ่ๆ ได้แก่

(1) นครรัฐสปตา เป็นการจักระเบียบการปกครองไปในรูปการป้องกันตัวมาก มีนักรัฐศาสตร์ผู้หนึ่งชื่อ “ไลเคอร์กัส (Lycurgus)” ได้ปรับปรุงระเบียบการปกครอง โดยกำหนดหน้าที่สภาสูงต่างไปกว่าเก่า คือ

1. มีกษัตริย์ปกครอง 2 องค์ตามประเพณีเดิม โดยต่างมีราชวงศ์คนละสายสืบราชสันตติวงศ์กันต่อมา โดยทางโอรสองค์ใหญ่กษัตริย์ทั้งสององค์นี้ มีอำนาจในทางปกครองอย่างจำกัด จะมีอำนาจแท้จริงแต่ในทางทหาร นอกจากนี้ ยังเป็นประธานประกอบพิธีกรรมในทางศาสนา เป็นประธานแห่งพฤฒสภา (Senate) และเป็นประธานในทางตุลาการ

2. พฤฒสภาหรือสมาชิกวุฒิสภา (Senate) โดยมีคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ในการดำรงตำแหน่ง กล่าวคือ สมาชิกวุฒิสภามีจำนวน 28 คน และต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปี โดยสภารายฐรเป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาให้ดำรงตำแหน่งอยู่ตลอดชีวิต

โดยสมาชิกวุฒิสภามีหน้าที่เสนอร่างกฎหมายต่อสภารายฐร ทำหน้าที่เป็นศาลสูงในคดีอาญาและคดีการเมือง เช่น คดีที่คณะผู้ควบคุมกิจการของรัฐกล่าวหาฟ้องร้องกษัตริย์ว่าดำเนินการไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะเห็นได้ว่า สภาสูงในสมัยนครรัฐสปตา ได้ปรับปรุงหน้าที่และอำนาจมากกว่าเดิมขึ้นอีก กล่าวคือ มีอำนาจในการปกครองรัฐมากขึ้น

3. สภารายฐร (Appella) ประกอบด้วยชาวสปตา มีจำนวน 9,000 คน เลือกจากผู้มีอายุอยู่ในเกณฑ์ที่จะใช้สิทธิทางการเมือง กล่าวคือ มีอายุตั้งแต่ 30 ปีขึ้นไป มีหน้าที่และอำนาจคือ เลือกสมาชิกพฤฒสภาและเลือกตั้งควบคุมกิจการของรัฐ ตั้งแต่ทัพ ประกาศ และสงบศึก อนุมัติหรือไม่อนุมัติร่างกฎหมายที่สภาซีเนตเสนอมา เป็นต้น

4. คณะผู้ควบคุมการปกครองรัฐ มีสมาชิก 5 คน ประกอบด้วยชาวสภาตา ที่ราษฎรเลือกตั้ง โดยไม่จำกัดสกุลและทรัพย์สิน<sup>41</sup>

(2) นครรัฐเอเธนส์ เป็นรัฐที่มีการปกครองในระบบประชาธิปไตยซึ่งมีลักษณะโดดเด่นกว่านครรัฐอื่นๆ ซึ่งเดิมก็ใช้รูปแบบการปกครองระบอบกษัตริย์ โดยบรรดาขุนนางยอมอยู่ภายใต้อำนาจของกษัตริย์ แต่ต่อมาภายหลังได้มีการอพยพเข้ามาอยู่กันที่กรุงเอเธนส์ กลายเป็นขุนนางซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในเมืองแล้ว ได้มีการลดอำนาจของกษัตริย์ลงทีละน้อยๆ จนในที่สุดในปีที่ 683 ก่อนคริสตกาล ได้มีการนำเอาระบบการปกครองโดยคณะข้าราชการ (Archontat) เข้ามาใช้แทนระบอบกษัตริย์ โดยข้าราชการระดับสูงหรืออาจจะเรียกได้ว่าเป็นรัฐมนตรีแต่ละคนจะได้รับการแต่งตั้ง ให้เข้ามารับผิดชอบในสายงานใดสายงานหนึ่งเป็นระยะเวลาหนึ่งปี โดยสายงานต่างๆ ก็จะแบ่งเป็น สายงานเกี่ยวกับพิธีกรรมทางศาสนา สายงานเกี่ยวกับกิจการนครบาล และสายงานเกี่ยวกับการดูแลกิจการกองทัพ<sup>42</sup> ต่อมาในปีที่ 594 ก่อนคริสตกาล มีนักปกครองผู้หนึ่ง โชลอน (Solon) ได้ตรา กฎหมายรัฐธรรมนูญขึ้น โดยแบ่งองค์การปกครองรัฐออกเป็นรูปสองสภา คือ

1. คณะบริหาร ประกอบด้วยสมาชิก 9 นาย มีหน้าที่บริหารกิจการของรัฐ
2. สภาราษฎร ประกอบด้วยพลเมืองที่บรรลุนิติภาวะแล้ว โดยถือเอาอายุ 18 ปีเป็นเกณฑ์ มีอำนาจอนุมัติกฎหมายที่สภาสูงเสนอมา
3. สภาสูง มีองค์การประกอบ คือ
  - 3.1 สมาชิกสภาสูงมีจำนวน 400 คน
  - 3.2 สมาชิกเลือกตั้งจากหมู่คณะต่างๆ ทั้งสี่ที่ประกอบกันเป็นนครรัฐ โดยเลือกตั้งหมู่คณะละ 100 คน
  - 3.3 การเลือกตั้งมีปีละ 1 ครั้ง
  - 3.4 อำนาจของสภานี้เพียงเสนอร่างกฎหมายต่อสภาราษฎร
4. ศาลสูงสุด มีหน้าที่ตัดสินคดีที่สำคัญและมีหน้าที่ให้คณะบริหารปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ ตุลาการประกอบด้วยผู้บริหารที่พ้นจากตำแหน่งไปแล้ว และยังมีศาลอื่นๆ ที่ตุลาการเลือกโดยราษฎรจากพลเมืองด้วย<sup>43</sup>

<sup>41</sup> สุวัฒน์ เสนิงส์ ฌ อุษุชา, “สภาสูงในบางประเทศ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2498), น. 4 – 9.

<sup>42</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: โครงการ ตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), น. 25.

<sup>43</sup> สุวัฒน์ เสนิงส์ ฌ อุษุชา, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 41, น. 8-9.



ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญในสมัยของโซลอน ได้ยกเลิกการผูกขาดอำนาจของพวกขุนนางโดย รัฐมนตรีและขุนคลังไม่จำเป็นต้องมีที่มาจากชนชั้นสูงอีกต่อไป และสภาสูงซึ่งเดิมเป็นของชนชั้น ขุนนางเท่านั้นก็ถูกเปลี่ยนแปลงเสียใหม่ให้เป็นที่ประชุมของเหล่าผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ซึ่งจะเห็นได้ว่า ตามโครงสร้างใหม่มีการเปิดกว้างมากขึ้น<sup>44</sup>

ต่อมาในสมัยซึ่งเปริคลีส (Pericles) ได้รับหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการบริหารประเทศ ท่านผู้ นี้เป็นนักปกครองซึ่งมีชื่อในสมัยนครรัฐเอเธนส์ได้เห็นว่า การปกครองโดยให้อำนาจสภาสูงมาก ไม่ถูกต้องกับระบอบประชาธิปไตยแท้ จึงได้ให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายรัฐธรรมนูญใหม่ โดย ลด อำนาจของสภาสูงลงมาอีก คือไม่ให้อำนาจในการร่างกฎหมาย แต่ให้มีหน้าที่เพียงตรวจ พิจารณาและ เสนอความเห็น ในร่างกฎหมายเท่านั้น ส่วนวิธีการเลือกตั้งและคุณสมบัติคงไว้ ตามเดิม

ส่วนในสมัยโรมันเมื่อกรุงโรมเป็นนครรัฐ การปกครองคล้ายกับรัฐเอเธนส์ในสมัยที่ มี การปกครองในยุคมิกษัตริย์นั้น อำนาจการปกครองของรัฐตกอยู่แก่กษัตริย์ สภาสูง และสภาราชฎร โดยสภาสูง (Senate) ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่ผู้ปกครองมาตั้งแต่สมัยซึ่งมีการอพยพเคลื่อนย้ายถิ่นฐาน จนกระทั่งมีการตั้งหลักปักฐาน นับได้ว่าเป็นองค์กรที่เป็นพื้นฐานสำคัญของรัฐโรมัน โดยเคยมี ภารกิจสำคัญในการกำหนดตัวผู้ซึ่งจะขึ้นครองราชย์เป็นกษัตริย์ และเมื่อกษัตริย์เสด็จสวรรคต ประมุข ของแต่ละตระกูลคือผู้ใช้อำนาจต่อไป จนกว่าจะมีกษัตริย์พระองค์ใหม่เสด็จขึ้นครองราชย์ ดังนั้น จากความสำคัญดังกล่าว กษัตริย์บางพระองค์จึงทรงแต่งตั้งคนของพระองค์เข้ามาดำรง ตำแหน่ง สมาชิกวุฒิสภานี้เพื่อทำหน้าที่เป็นฐานเสียงของพระองค์<sup>45</sup>

ต่อมาในสมัยโรมันราวปี 510 ก่อนคริสตกาล อาณาจักร โรมันเปลี่ยนรูปแบบการ ปกครองจากระบอบกษัตริย์มาเป็นการปกครองแบบสาธารณรัฐ แต่ก็อาจกล่าวได้ว่าเป็นสาธารณรัฐ ของบรรดาตระกูลเก่าแก่ทั้งหลาย และเพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้ระบบกษัตริย์กลับมา มี อำนาจได้อีก จึงกำหนดให้ใช้หลักการสำคัญสองประการสำหรับข้าราชการระดับสูง (Magistrate) กล่าวคือ หลักการตัดสินใจแบบร่วมกัน และการให้ดำรงตำแหน่งกันเป็นรายปี กล่าวคือ แต่ละ ตำแหน่งจะต้องมี ผู้ได้รับเลือกตั้งให้เข้าดำรงตำแหน่งอย่างน้อยสองคน และทั้งหมดจะดำรง ตำแหน่งได้เพียง 1 ปีเท่านั้น และตำแหน่งสูงสุดของสาธารณรัฐก็คือ ตำแหน่งกงสุล (Consul) ซึ่งก็ จะมีผู้ดำรงตำแหน่งพร้อมกัน สองคนเช่นกัน องค์กรที่จะทำหน้าที่ดูแลให้เกิดความต่อเนื่องทาง การเมืองก็คือ สภาสูง (Senate) หรือสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งมีสมาชิกที่มาจากผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่ง

<sup>44</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 42*, น. 28.

<sup>45</sup> สุวัฒน์ เสนิงวงศ์ ณ อยุธยา, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 41*, น. 9.

ข้าราชการระดับสูงมาก่อนนั่นเอง และบุคคลเหล่านี้ทั้งหมดก็มาจากตระกูลเก่าแก่ดั้งเดิมของกรุงโรมทั้งสิ้น<sup>46</sup>

ดังนั้น จึงสรุปหน้าที่และอำนาจของสภาสูงได้ดังนี้ คือ

(1) สภาสูงเลือกจากหัวหน้าครอบครัวพวกปาทริเชียน (ราษฎรโรมันสมัยนั้น แบ่งเป็นสองพวก คือ พวกปาทริเชียน (Patricians) ซึ่งเป็นพวกชนชั้นสูงสืบเชื้อสายชาวโรมันสมัยแรก สร้างกรุงโรม และพวกเพลเบีย (Plebeians) เป็นราษฎรทั่วไป) ทั้งนี้ พลเมืองพวกอื่นๆ ไม่มีสิทธิเป็นสมาชิกสภาสูงนี้ สภาชั้นแรกประกอบด้วยสมาชิก 100 คน ต่อมาได้เพิ่มเป็น 200 คน และ 300 คน

(2) สภาสูงมีหน้าที่และอำนาจเป็นสภาที่ปรึกษา และมีอำนาจเลือกกษัตริย์ร่วมกับ สภาราษฎร ให้ดำรงตำแหน่งตลอดชีวิตและแม้ในสมัยที่กรุงโรมมีการปกครองแบบสาธารณรัฐอำนาจสภาสูงก็ยังคงมีมากอยู่ คือ มีสิทธิเลือกตั้งบุคคลผู้ซึ่งจะไปปกครองประเทศ 2 คน ซึ่งสมัยนั้นเรียกว่า กงสุล

จะเห็นได้ว่า สภาสูงในสมัยโรมันและกรีกนี้ ค่อยเปลี่ยนแปลงไปตามลำดับตามยุคของการปกครอง เพราะสภาสูงในสมัยนั้นตั้งขึ้นโดยมีอำนาจมากเกินไป ซึ่งเป็นการขัดกับระบบประชาธิปไตยที่ถือว่าสภาผู้แทนราษฎร (สภาล่าง) ย่อมเป็นตัวแทนของราษฎรที่แท้จริงในประเทศ ฉะนั้น ในกาลต่อมา จึงได้มีการปรับปรุงหน้าที่และอำนาจสภาสูงให้ลดน้อยลงบ้างตามสมควรที่เหมาะสม กับรูปการปกครองในสมัยต่อๆ มา บางประเทศถึงกับให้มีอำนาจแต่เพียงคล้ายกับสภาที่จะให้คำปรึกษาแนะนำแก่สภาล่างเท่านั้น

ทั้งนี้ อำนาจการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของกษัตริย์ได้มีอยู่เป็น เวลานาน ครั้นต่อมาได้เกิดวิวัฒนาการปกครองขึ้นอีกชั้นหนึ่ง คือ เมื่อประชาชนพลเมืองมีสติปัญญา ความรู้ดีขึ้นกว่าเดิม ประกอบกับฐานะในทางเศรษฐกิจเริ่มดีขึ้นด้วย อำนาจสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของกษัตริย์จึงเริ่มขัดกับอำนาจของประชาชน ประชาชนเริ่มเรียกร้องสิทธิในทางการเมืองมากขึ้น ปฏิกริยาในสิทธินี้เริ่มในยุโรปก่อน โดยเฉพาะประเทศอังกฤษ หลังจากสมัยกรีกและโรมันดังกล่าวแล้ว ประชาชนต้องการต่อสู้ป้องกันอำนาจของกษัตริย์ในการเรียกเก็บภาษีอากรต่าง ๆ จากประชาชน จึงเรียกร้องสิทธิที่จะให้มีผู้แทนไปเจรจาตกลงด้วย การเปลี่ยนแปลงน่าเป็นระบอบประชาธิปไตยของ อังกฤษค่อยดำเนินไปที่ละน้อย และโดยสันติวิธีจนกระทั่งในปัจจุบันนี้ ซึ่งผิดกับบางประเทศต้องเสียเลือดเสียเนื้อมาก เช่น ประเทศรัสเซีย ประเทศฝรั่งเศส เป็นต้น ซึ่งการปกครองในรูปประชาธิปไตยนี้เอง ก่อให้เกิดมีรัฐสภาอันถือว่าเป็นเจตจำนงของราษฎรที่จะมีส่วน

<sup>46</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 42*, น. 42-43.

ร่วมในการปกครองประเทศด้วย เพราะการปกครองรูปนี้ ถือหลักว่า อำนาจสูงสุดในการปกครองแผ่นดินเป็นของราษฎร ซึ่งราษฎร อาจจะใช้อำนาจโดยตรง หรือแต่งตั้งผู้แทนไปปกครองแทนตนเอง โดยมีหลักว่า ผู้แทนราษฎรต้อง ปฏิบัติตามเจตจำนงที่ราษฎรได้มอบหมายไปในการบริหารและควบคุมดูแลประเทศ เพื่อประโยชน์ ของราษฎรเอง การปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยแบบหลังนี้ จึงได้เกิดรัฐสภาที่สมบูรณ์ขึ้น โดยมี อำนาจแตกต่างกับสภาสสมัยก่อนเป็นอย่างมาก ซึ่งอาจจะเป็นสภาเดียวหรือสองสภาก็ได้ แล้วแต่ กฎหมายรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศกำหนดไว้ ด้วยเหตุดังกล่าวแล้ว การปกครองในรูปแบบการใช้ ผู้แทนนี้ จึงก่อให้เกิดสภาผู้แทนราษฎรขึ้น โดยวิธีที่ราษฎรเป็นผู้เลือกตั้งบุคคลผู้ซึ่งเห็นสมควรตาม คุณสมบัติและคุณวุฒิแล้วแต่จะกำหนดไว้ให้เป็นผู้แทนไปบริหารประเทศ แทนราษฎรทั้งหมด และการปกครองโดยใช้ผู้แทนนี้เอง จึงเป็นรากฐานสำคัญของการมีรัฐสภาเกิดขึ้น กล่าวคือ ในกรณีซึ่งมี สภาผู้แทนราษฎร 2 ประเภท คือ ประเภทหนึ่งเรียกว่า สภาล่าง และอีกประเภทหนึ่งเรียกว่า สภาสูง ซึ่งต่างก็เป็นผู้แทนราษฎรทั้งสองสภา ส่วนวิธีการเลือกตั้ง ตลอดจนกำหนดคุณสมบัติและคุณวุฒิก็จะ แตกต่างกันตามที่แต่ละประเทศกำหนด

เมื่อพิจารณาวิวัฒนาการ ในรูปการปกครองตั้งแต่อดีตมาจนถึงสมัยปัจจุบันได้ ทำให้รูปลักษณะของสภาสูง ตลอดจนหน้าที่และอำนาจของสภาสูงเปลี่ยนแปลงไปกว่าแต่ก่อนมาก เพราะเหตุที่ว่า ในสมัยประชาธิปไตยนั้น ได้มีการเลือกตั้งผู้แทนอย่างแท้จริงของราษฎรเข้าไปบริหาร ประเทศแทน โดยกำหนดสิทธิและหน้าที่ ตลอดจนคุณสมบัติในการรับเลือกตั้งและวิธีการเลือกตั้งให้ เสมอหน้ากัน ในหมู่ประชาชนโดยไม่คำนึงถึงการแบ่งชนชั้นวรรณะ หรือเอกสิทธิพิเศษแต่อย่างใด เช่นแต่ก่อน โดยเฉพาะในสภาล่าง (สภาผู้แทนราษฎร) จึงทำให้เกิดความรู้สึกใน ความสำคัญของสภา ล่างมีมากขึ้นเป็นลำดับ เพราะถือว่าสภานี้เป็นสภาผู้แทนที่ราษฎรทั้งประเทศ ได้เลือกตั้งเข้าไปเพื่อ ปฏิบัติตามเจตจำนงของคน

ส่วนสภาสูง (สมาชิกวุฒิสภา) นั้น บางประเทศกำหนดให้ราษฎรเลือกตั้งเข้าไป ในทำนองเดียวกับสภาล่างก็มี แต่การ ได้มาซึ่งสมาชิกภาพสำหรับสภานี้ อาจได้มาโดยหลายทาง เช่น การแต่งตั้งหรือการ ได้สิทธิเนื่องจากตำแหน่งหน้าที่ และการกำหนดคุณสมบัติก็เข้มงวดและสูงมาก ราษฎรส่วนมากมักไม่ได้รับสิทธิ โดยทั่วไปเหมือนอย่างสภาล่าง ด้วยเหตุนี้ จึงรู้สึกว่ามีไม่ใช่ว่าเป็นผู้แทน ของราษฎรทั่วไปโดยตรงแท้จริง แต่ถือว่า ในกรณีเช่นนี้ เป็นผู้แทนของบุคคลบางหมู่บางจำพวกเท่านั้น ฉะนั้น ความนิยมในสภาล่างจึงมีมากกว่าสภาสูง ซึ่งเป็นเหตุให้มีการเปลี่ยนแปลง อำนาจและ หน้าที่ของสภาล่างให้มากขึ้น หรืออย่างน้อยก็ต้องเท่าเทียมกับสภาสูงในฐานะที่ถือว่าเป็นสภาซึ่งมีความสำคัญมาก พร้อมกับลดอำนาจต่างๆ ของสภาสูงลงมาให้เหมาะสมตาม ความสำคัญของแต่ละ สภา ซึ่งมีบางประเทศจะเลิกหลักการให้มีสภานิติบัญญัติสองสภา โดยให้มีแต่

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น โดยเฉพาะในคริสต์ศตวรรษที่ 38 และต้นคริสต์ศตวรรษที่ 39 ในสมัยที่ระบอบประชาธิปไตยกำลังเกิดขึ้น ใหม่ๆ ในยุโรปมักจะนิยมการมีสภาเดียว (ยกเว้นประเทศอังกฤษ) แม้ประเทศอังกฤษเองก็ยังมี ผู้เห็นควรที่จะล้มเลิกสภาสูงเหมือนกัน เช่น Jeremy Bentham นักปราชญ์รัฐธรรมนุญของอังกฤษ ก็สนับสนุนการมีสภาเดียวนี้ และเมื่อสมัย ครอมเวลล์ เป็นนายกรัฐมนตรี ก็ได้หันมาใช้ระบบสภาเดียว นี้แต่ก็ต้องกลับมาใช้ระบบสองสภาอีก

ในประเทศฝรั่งเศสสมัยปฏิวัติ ก็มีผู้เสนอให้มีสภาเดียวมากเหมือนกัน ดังบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญปี 1791 และ ปี 1792 แต่ก็ใช้ในช่วงระยะเวลาที่สั้นเพราะไม่ได้ผลเป็นที่พอใจ โดยรู้สึกว่าการทำให้มีการกดขี่และใช้อำนาจซึ่งไม่ได้ผลดี จึงเปลี่ยนมาใช้ระบบสภาเดียวในปี ค.ศ. 1849 ในเวลาต่อมาเนื่องจากมีความเห็นว่า การมีสภาเดียวไม่เป็นหลักประกันที่ดี จึงได้หันมานิยมใช้ระบบสองสภา ขึ้นภายหลัง ประเทศที่เป็นหลักสำคัญในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เช่น อังกฤษ อเมริกา ฝรั่งเศส ฯลฯ ได้หันมานิยมใช้การปกครองในระบบสองสภากัน แม้ประเทศในยุโรปส่วนมากก็นิยม การปกครองโดยมีสองสภา เป็นส่วนมาก<sup>47</sup>

### 2.2.3 รูปแบบและลักษณะของสมาชิกวุฒิสภา

หน้าที่และอำนาจของสภาสูงหรือสมาชิกวุฒิสภาในระบบสภาคู่หนึ่ง โดยหลักแล้ววัตถุประสงค์ของสมาชิกวุฒิสภามีความมุ่งหมายเพื่อให้มีการตรวจสอบถ่วงดุลกร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้สมบูรณ์ซึ่งเป็นการถ่วงอำนาจระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารให้มั่นคงยิ่งขึ้น หรือเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของสภานิติบัญญัติมีคุณค่ามากขึ้น โดยการจัดตั้งสมาชิกวุฒิสภาทำหน้าที่แนะนำ ทักท้วงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือในกรณีของประเทศที่เป็นรูปแบบรัฐรวมการมีสมาชิกวุฒิสภาก็เพื่อ คุ่มครองรักษาผลประโยชน์ของมลรัฐแต่ละมลรัฐ ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภาจึงมักมีอำนาจน้อยกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่อย่างไรก็ตาม สมาชิกวุฒิสภาในบางประเทศก็มีลักษณะหน้าที่และอำนาจเป็นพิเศษออกไป<sup>48</sup>

#### 2.2.3.1 เป็นสภาผู้แทนของชนชั้น

สมาชิกวุฒิสภาในลักษณะนี้มีเหตุผลทางประวัติศาสตร์ ได้แก่ “สภาขุนนาง” (House of Lords) ของอังกฤษ ซึ่งเกิดขึ้นมาหลายร้อยปี โดยความมุ่งหมายให้เป็นผู้แทนชนชั้นขุนนางในยุคกลาง ซึ่งมีบทบาทในฐานะเจ้าศักดินาในขณะที่ “สภาสามัญ” (House of Commons) เป็นสภาสามัญชนเมื่อเป็นเช่นนี้สภาขุนนางอังกฤษก่อนศตวรรษที่ 20 จึงมีองค์ประกอบมาจากการสืบสายโลหิต

<sup>47</sup> สุวัฒน์ เสนิงวงศ์ ณ อยุธยา, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 41*, น. 10-15.

<sup>48</sup> ประพันธ์ ทรัพย์แสง, *คู่มือนักศึกษาวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ*, (กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณการ, 2557), น. 82-83.

หรือการแต่งตั้งและมีอำนาจเท่ากับสภาสามัญต่อเมื่อความสำคัญของขุนนางในระบบการเมืองลดลง หน้าที่และอำนาจ รวมถึงบทบาทของขุนนางก็ถูกลดลงในต้นศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา<sup>49</sup>

#### 2.2.3.2 เป็นสภาผู้แทนของมลรัฐ

เหตุผลในการก่อตั้งสภาประเภทนี้ให้เป็นผู้แทนมลรัฐในระบบสหรัฐนั้น เพื่อเป็นการรักษาประโยชน์ของมลรัฐตามรัฐธรรมนูญ สมาชิกวุฒิสภาประเภทนี้จะมีหน้าที่และอำนาจเท่ากันหรือมากกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เช่น สมาชิกวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกา และสหพันธรัฐเยอรมนี เป็นต้น<sup>50</sup>

#### 2.2.3.3 เป็นสภาผู้แทนของวิชาชีพ

สมาชิกวุฒิสภาในลักษณะเป็นผู้แทนของวิชาชีพต่างๆ ในลักษณะของกลุ่มตัวแทนของประชาชนในวิชาชีพต่างๆ เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาทำงานด้านการกลั่นกรองกฎหมาย หรือการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยอาศัยความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์และความชำนาญที่แตกต่างกัน และมีความหลากหลายมากยิ่งขึ้น เช่น สมาชิกวุฒิสภาของประเทศไอร์แลนด์ ในสัดส่วนของมหาวิทยาลัย สมาชิกวุฒิสภาของไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่มาจากการสรรหา เป็นต้น

#### 2.2.3.4 เป็นสภาค้ำจุนเสถียรภาพของรัฐบาล

สมาชิกวุฒิสภาในลักษณะเป็นผู้ค้ำจุนเสถียรภาพของรัฐบาล ซึ่งมีจุดมุ่งหมายในการจัดตั้งให้เป็นผู้ค้ำจุนเสถียรภาพของผู้แต่งตั้ง ได้แก่ สมาชิกวุฒิสภาของราชอาณาจักรไทยที่มาจากการแต่งตั้งของรัฐบาล<sup>51</sup> เป็นต้น

#### 2.2.3.5 เป็นสภากานอำนาจสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

สมาชิกวุฒิสภาในลักษณะนี้เป็นการกานอำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติด้วยกันเอง มีอำนาจยับยั้งการใช้อำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ เพื่อป้องกันระบบเผด็จการรัฐสภา เนื่องจากเกรงว่า หากมีสภาเดียวแล้วสมาชิกส่วนใหญ่เป็นฝ่ายรัฐบาล อาจทำให้รัฐบาลสามารถครอบงำรัฐสภาได้ทั้งหมด ซึ่งอาจก่อให้เกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบ กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ และเพื่อให้การปฏิบัติ

<sup>49</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และ ปัทมา สุกคำปึง, บทบาทและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2543), น.12.

<sup>50</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>51</sup> อมร สุวรรณโรจน์, “ปัญหาการพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในชั้นวุฒิสภา,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), น. 31.

หน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปโดยเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ<sup>52</sup> ซึ่งนอกจากเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติแล้ว สมาชิกวุฒิสภายังมีจุดมุ่งหมายในการควบคุม และตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของบุคคลหรือองค์กรต่างๆ ด้วย ได้แก่ สมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550<sup>53</sup>

### 2.3 วิวัฒนาการของการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในราชอาณาจักรไทย

ในอดีตประเทศไทยมีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) ต่อมาได้มีแนวความคิดในการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย (Democracy) ตั้งแต่ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เนื่องจากทรงตระหนักถึงภัยจากการคุกคามของลัทธิจักรวรรดินิยมของมหาอำนาจตะวันตก จึงทรงเห็นควรปรับปรุงและพัฒนาประเทศให้เป็นที่ไปตามแบบตะวันตก โดยทรงจัดตั้ง “สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน” (Council of State) และ “สภาองคมนตรี” (Privy Council) ขึ้น แต่สภาดังกล่าวหาได้มีหน้าที่และอำนาจดังเช่นรัฐสภาในต่างประเทศไม่ อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งสภาทั้งสองนั้น ถือได้ว่าเป็นครั้งแรกซึ่งมีการประยุกต์เอาแบบอย่างการปกครองของอารยประเทศมาใช้ในประเทศไทย แต่ในที่สุดก็ต้องล้มเลิกสภาทั้งสองไปเนื่องจากการขาดความรู้ความเข้าใจ ไม่กล้าแสดงความคิดเห็น และการยึดมั่นในรูปแบบเดิม<sup>54</sup> หลังจากนั้นในปี พ.ศ. 2427 ข้าราชการที่ได้ศึกษาเล่าเรียนและใช้ชีวิตในยุโรป ได้กราบบังคมทูลขอให้เปลี่ยนแปลงการปกครองในขณะที่พระองค์เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงต้องดำเนินแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยทรงมีพระราชดำริว่าในอนาคตจะทรงให้เจ้าฟ้ามหาวชิราวุธ (รัชกาลที่ 6) เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม ทรงโปรดเกล้าให้เสนาบดียกร่างรัฐธรรมนูญขึ้น โดยได้จัดโครงสร้างรัฐสภาแบบ 3 สภา เรียกว่า “ไตรวรคสันนิบาต” ได้แก่ เสนาบดีสภา มีหน้าที่พิจารณาราชการของกระทรวงต่างๆ และด้านนิติบัญญัติ, องคมนตรีสภา มีหน้าที่ให้คำปรึกษาราชการส่วนพระองค์ และสุดท้าย มนตรีสภา มีหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 6 ได้ทรงโปรดเกล้าให้ตั้ง “คูติตธานี” เพื่อทดลองการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบค่อยเป็นค่อยไป จนกระทั่งสมัยรัชกาลที่ 7 พระองค์ได้ตระหนัก

<sup>52</sup> นฤ ลินอนันต์วัฒน์, “ปัญหาที่เกิดจากการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553), น. 27-28.

<sup>53</sup> อมร สุวรรณโรจน์, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 51*, น. 31.

<sup>54</sup> ภารดี มหาจันทร์, *ประวัติศาสตร์การปกครองไทย*, (ชลบุรี: โรงพิมพ์อมรพิมพ์, 2527), น. 117-118.

ถึงการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศในอนาคต จึงทรงกำหนดแนวทางพัฒนาประชาธิปไตยไว้ 3 แนวทาง ได้แก่ การจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล การปรับปรุงสภาองคมนตรี และให้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้น 2 ฉบับ เพื่อศึกษาความเหมาะสมที่จะใช้กับประเทศไทย ได้แก่ ฉบับพระกัลป์ญาณไมตรี และฉบับนายเรมอนด์ บี สตีเวนส์ และพระยาศรีวิศาลกิจวาจา เป็นผู้ยกร่าง แต่ไม่ได้ใช้ชื่อว่ารัฐธรรมนูญ โดยมีเนื้อหากำหนดรูปแบบการปกครองประเทศระบบรัฐสภา ฝ่ายนิติบัญญัติประกอบด้วยสมาชิกสภา 2 ประเภท ได้แก่ ประเภทที่ราษฎรเลือกตั้ง และพระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าแต่งตั้ง<sup>55</sup>

อย่างไรก็ตาม เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยโดย “คณะราษฎร” และได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว และมีการจัดตั้งรัฐสภาขึ้นเป็นครั้งแรกโดยมีโครงสร้างเป็นระบบสภาเดียว ประกอบด้วยสมาชิกสภาจำนวน 70 คน โดยในวาระแรกสมาชิกทั้งหมดมาจากการแต่งตั้งโดยคณะราษฎร แต่ผ่านหลังมีการกำหนดให้สมาชิกจากการเลือกตั้งทั้งหมดภายในเวลาไม่เกิน 10 ปี ต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ในวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 โดยยังคงใช้ระบบสภาเดียว แต่แบ่งสมาชิกออกเป็น 2 ประเภท คือ สมาชิกซึ่งได้มาจากการเลือกตั้ง และสมาชิกซึ่งได้มาโดยการแต่งตั้ง เนื่องจากคณะราษฎรเห็นว่าประชาชนส่วนมากในเวลานั้นยังไม่มีการศึกษาพอที่จะป้องกันผลประโยชน์ของตนเอง อาจหลงไปว่าสมาชิกสภาซึ่งมีกำลังทรัพย์จะสามารถปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนได้ ซึ่งไม่จริงเสมอไป จึงได้มีการกำหนดให้สมาชิกสภาบางส่วนมาจากการแต่งตั้ง เสมือนเป็นสภาพที่เลี้ยงซึ่งจะช่วยดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และเป็นผู้ปกป้องผลประโยชน์ของประชาชน นอกจากนี้ คณะราษฎรยังมีแนวคิดว่ายประเทศไทยนั้นเหมาะกับระบบสภาเดียว โดยได้ให้เหตุผลว่า ระบบสองสภาในต่างประเทศเกิดขึ้นเพราะมีประเพณีของประเทศนั้นๆ บังคับอยู่ แต่ประเทศไทยไม่มีประเพณีเช่นนั้น และการมีระบบสองสภาจะทำให้การดำเนินกิจการต่างๆ ลำบากกว่าในระบบสภาเดียว<sup>56</sup>

ต่อมาในปี พ.ศ. 2483 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ขยายกำหนดระยะเวลาของสมาชิกสภาที่ได้ออกเป็น 20 ปี โดยให้เหตุผลว่าประชาชนยังไม่เคยชินกับระบอบประชาธิปไตย และกลุ่มที่นิยมระบอบเก่ายังไม่หมดไปจึงจำเป็นต้องมีสมาชิกสภาที่ได้ออก

<sup>55</sup> เกาะหลักรุข, เภษววิหการส่วนบุคคล เรือง วุฒิสภากับระบบการเมืองไทย, (นนทบุรี: นนทบุรี, 2542), น. 19-20.

<sup>56</sup> ไพโรจน์ ชัยนาม, “บทกฏหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย,” อ้างใน เกียรติกูมิ นิลสุข, “ปัญหาของสถาบันการเมือง: ศึกษากรณีวุฒิสภาที่มาจากเลือกตั้งโดยตรงของไทย,” น. 122-123.

โดยการแต่งตั้ง แต่ก็มิได้เห็นด้วยคัดค้านการขยายระยะเวลา โดยเห็นว่าไม่เป็นการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย และเสนอว่าทางแก้คือ การเปลี่ยนแปลงให้เป็นระบบสองสภา<sup>57</sup>

หลังจากนั้น ประเทศไทยได้มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 และได้เปลี่ยนจากระบบสภาเดียวมาเป็นระบบสองสภา โดยประกอบด้วยวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 วุฒิสภามีวิธีการได้มาโดยการเลือกตั้งโดยอ้อม มีหน้าที่เป็นสภากลั่นกรองกฎหมาย และร่วมลงมติความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีขณะแถลงนโยบายต่อรัฐสภา

### 2.3.1 การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยการเลือกตั้งโดยอ้อม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ได้กำหนดให้ รัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทน ซึ่งทั้งวุฒิสภาและสภาผู้แทนประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้ง โดยในส่วนของ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนให้ใช้วิธีลงคะแนนออกเสียงโดยตรง และลับ แต่การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาให้ใช้วิธีลงคะแนนออกเสียงโดยทางอ้อมและลับ ทั้งนี้ เพื่อให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดและสร้างความแตกต่างจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงกำหนด สาระสำคัญเกี่ยวกับที่มาของวุฒิสภาให้มาจากการเลือกตั้งแต่เป็นการเลือกตั้งทางอ้อม กล่าวคือ ให้ราษฎรเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้ามาทำหน้าที่เลือกสมาชิกวุฒิสภาอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งในชั้นต้นให้ สมาชิกประเภทที่ 1 ซึ่งราษฎรเลือกตั้งสมัยรัฐสภาชุดก่อนหน้านั้นคือสมาชิกสภาผู้แทนซึ่งได้รับเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 มกราคม พ.ศ. 2489 เป็นผู้เลือกตั้งไปก่อน

รัฐธรรมนูญได้กำหนดบทเฉพาะกาลเกี่ยวกับวุฒิสภา กล่าวคือ ในวาระ เริ่มแรก วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งองค์การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้เลือกตั้งภายใน กำหนด 15 วัน นับแต่วันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้<sup>58</sup> ซึ่งองค์การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ประกอบด้วยผู้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนซึ่งได้รับเลือกตั้งมาเป็นผู้เลือกตั้ง

วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งมีจำนวน 80 คน โดยสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาให้ใช้วิธีลงคะแนนออกเสียงโดยตรง อ้อมและลับ<sup>59</sup> สมาชิกวุฒิสภาอย่างน้อยจะต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ และมีวิถฐานะไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี หรือเทียบเท่ามาแล้วไม่ต่ำกว่า 5 ปี หรือเคยดำรงตำแหน่งทางราชการมาแล้วไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่าหรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทน หรือ

<sup>57</sup> รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 8/2483, อังน ใน เกียรติภูมิ นิลสุข, “ปัญหาของสถาบันการเมือง:ศึกษากรณีวุฒิสภาที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของไทย,” น. 122-123.

<sup>58</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 90

<sup>59</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 24



สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว<sup>60</sup> โดยสมาชิกภาพแห่งพฤฒสภา มีกำหนดเวลาคราวละ 6 ปี ซึ่งเฉพาะในวาระเริ่มแรกเมื่อครบกำหนด 3 ปี ให้มีการเปลี่ยนสมาชิกกึ่งหนึ่งโดยวิธีจับสลาก แต่ผู้ซึ่งออกไปไม่มีสิทธิได้รับเลือกตั้งกลับเข้ามาอีก<sup>61</sup> ซึ่งพฤฒสภาหรือสภาที่สองชุดแรกของประเทศไทยนี้มีสมาชิกจำนวน 80 คน มาจากการเลือกตั้งโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ทั้งนี้ การที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สมาชิกพฤฒสภาต้องมีอายุ ไม่น้อยกว่า 40 ปี บริบูรณ์และมีวิทย์ฐานะ ไม่น้อยกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี หรือเคยดำรงตำแหน่งทางราชการมาแล้วไม่น้อยกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่าหรือเคยเป็น สมาชิกสภาผู้แทนหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วนั้น เนื่องจากพฤฒสภามีหน้าที่และอำนาจถ่วงดุลการดำเนินงานพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร และควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการตั้งกระทู้ถาม (ไม่สามารถลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีได้) จึงต้องการให้สมาชิกวุฒิสภาเป็น สภาของผู้สูงวัย ทั้งวัยวุฒิและคุณวุฒิ มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์การทำงาน เพื่อจะได้ใช้ถ่วงดุลหรือถ่วงดุลการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้มีความรอบคอบมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ยังกำหนดห้ามมิให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมืองในขณะเดียวกัน นับได้ว่ามีความสอดคล้องกับหลักผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) อันเป็นหลักการที่ยึดถือกันในประเทศเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายซึ่งต้องกำหนดให้มีการแยกองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารออกจากองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติให้ชัดเจน<sup>62</sup>

### 2.3.2 การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์

ก่อนมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ของไทยกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาอาศัยวิธีการได้มาโดยการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ ซึ่งบางฉบับกำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ บางฉบับกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ดังนี้

#### 2.3.2.1 การแต่งตั้งโดยประธานองคมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

รัฐธรรมนูญที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาอาศัยวิธีการได้มาโดยการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์โดยมีประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ มีจำนวน 2 ฉบับได้แก่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ดังนี้

<sup>60</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 25

<sup>61</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง

<sup>62</sup> เกียรติภูมิ นิลสุข, “ปัญหาของสถาบันการเมือง: ศึกษากรณีวุฒิสภาที่มาจากเลือกตั้งโดยตรงของไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), น 126.

## (1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งตั้งขึ้นโดยอาศัยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2491 โดยในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการอภิปรายว่าควรใช้รูปแบบรัฐสภาเดียวหรือสองสภา โดยฝ่ายที่สนับสนุนรูปแบบสภาเดียวให้เหตุผลว่า การที่สภาที่สองทำให้กระบวนการนิติบัญญัติล่าช้าโดยไม่จำเป็น และเป็นการฉุกละหุกผู้แทนราษฎรและประชาชน ส่วนฝ่ายที่สนับสนุนรูปแบบสองสภาให้ความเห็นว่ายังคงไม่ไว้วางใจสภาผู้แทนราษฎรเนื่องจากประชาชนยังมีความรู้ไม่เพียงพอ และสภาที่สองจะช่วยยับยั้งมิให้สภาผู้แทนราษฎรใช้อำนาจ อีกทั้งสภาที่สองจะช่วยเป็นกั้นชนระหว่างรัฐกับสถาบันพระมหากษัตริย์ได้ เนื่องจากการมีสภาเดียวทำให้เกิดการเผชิญหน้าระหว่างสถาบันพระมหากษัตริย์ดังเช่นในสมัยรัชกาลที่ 7

สุดท้ายแล้วรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ได้อำนาจให้ระบบสองสภา ซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา โดยเริ่มประกาศใช้วันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2492 ถูกยกเลิกวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494 เนื่องจากเกิดการรัฐประหาร รวมระยะเวลาที่ใช้บังคับทั้งสิ้น 2 ปี 8 เดือน 6 วัน

ในส่วนของวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภานั้น กำหนดให้ได้มาโดยการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ และเพื่อให้การแต่งตั้งเป็นไปตามพระราชอัธยาศัย จึงมีการกำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ โดยมีสมาชิกจำนวน 100 คน เท่ากับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งวาระละ 6 ปี เมื่อครบสามปีแรกให้จับสลากออก และแต่งตั้งใหม่จำนวนกึ่งหนึ่ง

หน้าที่และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาในด้านนิติบัญญัตินั้น ในส่วนที่เกี่ยวกับการร่างกฎหมาย สมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีอำนาจมากกว่าสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 โดยสามารถยับยั้งร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือร่างพระราชบัญญัติของกรรมาธิการร่วมกันได้ มีกำหนด 1 ปี เว้นแต่เป็นพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเงิน สมาชิกวุฒิสภาผู้แทนราษฎรจึงสามารถยืนยันได้ทันทีโดยอาศัยเสียงข้างมากเด็ดขาด<sup>63</sup> แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินนั้น สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจลดน้อยลงกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 กล่าวคือ ไม่สามารถลงมติไม่ไว้วางใจเมื่อรัฐบาลแถลงนโยบายหลังพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งได้ ทำได้เพียงส่งข้อสังเกตมาให้

<sup>63</sup> เสียงข้างมากเด็ดขาด (Absolute Majority) คือจำนวนเต็มของสมาชิกบวกด้วยหนึ่ง หารด้วยสอง เป็นคะแนนข้างมากอย่างเด็ดขาดคือไม่มีคะแนนเสียงใดที่จะมากกว่าเสียงข้างมากดังกล่าวได้

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นซึ่งมีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้กำหนดให้แต่ละสภาตั้งคณะกรรมการร่วมกันในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้สองสภาปรองดองกันได้ ซึ่งเป็นหลักการที่ไม่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489

#### (2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

หลังจากที่จอมพลถนอม กิตติขจร ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เนื่องจากเกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 นายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรีซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชได้โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งนั้น ได้แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อทำการยกร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาเป็นต้นแบบและเป็นแนวทางในการยกร่าง ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 จึงวางแนวทางการปกครองไว้คล้ายกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 นั่นเอง โดยยังคงใช้ระบบสองสภาซึ่งประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ในส่วนของวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภานั้น อาศัยการได้มาโดยการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ โดยมีประธานองคมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ มีจำนวนสมาชิก 100 คน โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เลือกจากผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะองคมนตรีเป็นผู้จัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 300 คน ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเลือกตั้ง โคนใช้วิธีลงคะแนนลับ<sup>64</sup> อย่างไรก็ตาม ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญภายหลัง ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาแทนประธานองคมนตรี

โดยสมาชิกวุฒิสภามาตรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 นั้น มีหน้าที่และอำนาจในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติทั่วไปที่สมาชิกวุฒิสภาไม่เห็นด้วยเป็นเวลา 180 วัน ต่างจาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ที่กำหนดไว้ 1 ปี ส่วนอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินนั้น มีน้อยมาก โดยมีเพียงอำนาจในการตั้งกระทู้ถามเท่านั้น ทั้งนี้รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีการกำหนดเป็นครั้งแรกให้สมาชิกวุฒิสภาต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วย

<sup>64</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 105

### 2.3.2.2 การแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

#### (1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 หรือเรียกกันว่า รัฐธรรมนูญฉบับใต้ร่ม เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 4 เกิดขึ้นเนื่องจากในขณะนั้น สถานการณ์ทางการเมืองที่สะสมต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2489 จนเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2490 พลโท ผิน ชุณหะวัณ และพันเอก กาจ กาจสงคราม พันเอก เผ่า ศรียานนท์ และพันเอก สฤษดิ์ ชนะรัชต์ นำกำลังทหารยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาล พลเรือตรี ถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2490 โดยอ้างเหตุผลว่า ประเทศชาติตกอยู่ในภาวะวิกฤตกาล ประชาชนพลเมืองได้รับความลำบากเดือดร้อน เพราะขาดอาหาร ขาดเครื่องนุ่งห่ม และขาดแคลนสิ่งอื่นๆ นานัปการ เครื่องบริโภคและอุปโภคทุกอย่างมีราคาสูงขึ้นกว่าแต่ก่อนเป็นอันมาก เป็นเหตุให้เกิดความเสื่อมทรามในศีลธรรมอย่างไม่เคยมีมาแต่กาลก่อนขึ้นในประชาชน บรรดาผู้บริหารราชการแผ่นดิน และสภาไม่อาจดำเนินการแก้ไขสิ่งที่ไม่ดีให้กลับเข้าสู่ภาวะอย่างเดิมได้ การดำเนินการของรัฐบาล และการควบคุมราชการฝ่ายบริหารของรัฐสภา เพื่อมุ่งหมายที่จะช่วยกันแก้ไขให้ดีขึ้นตามวิถีทาง ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ไม่ประสบผลดีเลยแม้แต่น้อย เป็นการผิดหวังของประชาชน ทั้งประเทศ และตรงกันข้ามกลับทำให้เห็นว่า การแก้ไขทุกอย่างเป็นเหตุที่ทำให้ประเทศชาติทรุดโทรมลง เป็นลำดับ ถ้าจะคงปล่อยให้ไปเป็นไปตามยถากรรม ก็จะนำมาซึ่งความหายนะแก่ประเทศชาติอย่างไม่มีสุดสิ้นจนถึงกับว่าจะไม่ดำรงอยู่ในภาวะอันควรแก่ความเป็นไทยต่อไปอีกได้ราษฎรไทยส่วนมาก ผู้สนใจต่อการนี้พร้อมด้วยทหารของชาติได้พร้อมใจกันนำความขึ้นกราบบังคมทูล ขอให้เลิกใช้รัฐธรรมนูญปัจจุบัน และประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่อันจะเป็นวิถีทางจรโลงประเทศชาติ ให้วัฒนาถาวร อีกทั้งจะเป็นทางบำบัดทุกข์เข็ญของประชาชนทั้งปวงให้เข้าสู่ภาวะปกติได้สืบไป โดยมี นายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี<sup>65</sup>

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีทั้งหมด 98 มาตรา โดยใช้ระบบสองสภา แต่เปลี่ยนพฤฒสภา มาเป็นสมาชิกวุฒิสภา โดยกำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร<sup>66</sup> โดยสมาชิกวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกที่พระมหากษัตริย์ทรงเลือกตั้งโดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนาม สมาชิกวุฒิสภามีจำนวนเท่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร<sup>67</sup> และกำหนดสมาชิกภาพแห่งวุฒิสภามีกำหนดเวลา คราวละ 6 ปี เฉพาะเมื่อวาระเริ่มแรกเมื่อครบกำหนด 3 ปี ให้

<sup>65</sup> คำปรารภแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490

<sup>66</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มาตรา 26

<sup>67</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มาตรา 33

มีการเปลี่ยนสมาชิกกึ่งหนึ่งโดยวิธีจับ สลาก<sup>68</sup> ในส่วนของคุณสมบัติได้กำหนดไว้ว่า บุคคลจะเป็นสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขณะเดียวกันไม่ได้<sup>69</sup> ในการเสนอร่างกฎหมายสมาชิกวุฒิสภา (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา) สามารถเสนอร่างกฎหมายได้<sup>70</sup> สำหรับหน้าที่และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภานั้น ยังคงมีหน้าที่และอำนาจกลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเหมือนรัฐธรรมนูญฉบับก่อน นอกจากนี้ ยังกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาประชุมได้ในระหว่างที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร<sup>71</sup>

#### (2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511

หลังจากที่จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ถึงแก่อสัญกรรม เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2506 จอมพลถนอม กิตติขจร และจอมพลประภาส จารุเสถียร ก็ยังสามารถจะบริหาร บ้านเมืองได้อีกถึงเกือบ 10 ปี ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ที่ร่วมกันร่างตั้งแต่ปีพ.ศ. 2502 ระหว่างนักวิชาการฝ่ายรัฐบาล ได้แก่ กลุ่มทหารประชาธิปไตย เช่น พลโท แสวง เสนาณรงค์ ก็เป็นผู้หนึ่งที่เห็นควรกลับไปสู่ระบบรัฐสภา โดยปรับแนวทางให้มีการแยกอำนาจระหว่าง ฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร คล้ายกับรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐที่ 5 ของสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่ห้ามผู้แทนราษฎรเป็นรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 8 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2511 มีทั้งหมด 183 มาตรา มีเนื้อหาสาระคล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เว้นแต่ในส่วนของรัฐสภา กล่าวคือ กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร<sup>72</sup> โดยสมาชิกวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิในวิชาการหรือกิจการต่างๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน มีสัญชาติไทยโดยกำเนิดและมีอายุ ไม่น้อยกว่า 40 ปีบริบูรณ์ และสมาชิกวุฒิสภาให้มีจำนวน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร<sup>73</sup> สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภามีวาระคราวละ 6 ปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง โดยในวาระเริ่มแรกเมื่อครบกำหนด 3 ปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งสมาชิกเป็นครั้งแรก ให้มีการจับสลากเพื่อให้สมาชิกพ้นจากตำแหน่ง

<sup>68</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มาตรา 34

<sup>69</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มาตรา 32

<sup>70</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มาตรา 31

<sup>71</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มาตรา 36

<sup>72</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 71

<sup>73</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 78

เป็นจำนวนกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด และให้ถือว่าการสิ้นสุดแห่งสมาชิกภาพโดยการจับสลากเป็นการออกตามวาระด้วย โดยให้พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะแต่งตั้งผู้ซึ่งออกตามวาระเป็นสมาชิกอีกก็ได้<sup>74</sup>

นอกจากนี้ยังกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกวุฒิสภาได้<sup>75</sup> โดยร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรี และร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ส่วนร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกวุฒิสภาให้เสนอต่อสมาชิกวุฒิสภา<sup>76</sup> และเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอตามมาตรา 118 และลงมติให้ใช้ได้แล้ว ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี<sup>77</sup>

ใน ส่วน ของ การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจควบคุมราชการแผ่นดิน<sup>78</sup> โดยมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี<sup>79</sup> เข้าชื่อเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไป<sup>80</sup> และมีสิทธิลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือคณะได้<sup>81</sup>

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า รัฐธรรมนูญได้เพิ่มอำนาจให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ เพิ่มอำนาจให้สมาชิกวุฒิสภาสามารถเสนอกฎหมายได้ แต่อย่างไรก็ตาม ก็ได้เพิ่มอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารด้วย โดยแบ่งแยกฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารออกจากกัน โดยกำหนดให้รัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะเดียวกันไม่ได้<sup>82</sup> และไม่ห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมือง นอกจากนี้ กำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ

<sup>74</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 79

<sup>75</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 117

<sup>76</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 118

<sup>77</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 119

<sup>78</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 125

<sup>79</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 126

<sup>80</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 127

<sup>81</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 128

<sup>82</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 76

หลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ได้ประกาศใช้เพียง 2 ปี ประเทศไทยก็เกิดการรัฐประหารขึ้นอีกครั้ง โดยจอมพล ถนอม กิตติขจร เป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติ ได้กระทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินเป็นผลสำเร็จเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 (รัฐธรรมนูญฉบับที่ 9) มีการตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวน 299 คน โดยให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่ต่อมาในวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ได้เกิดการ ปฏิวัติโดยนักศึกษาและประชาชน โดยมีสาเหตุมาจากการเรียกร้องให้มีรัฐธรรมนูญภายหลังจา ที่รัฐบาลลาออก รัฐบาลชุดใหม่ซึ่งมี นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ก็ยังคงใช้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ต่อมาจนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เมื่อ พ.ศ. 2517

### (3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 เป็น รัฐธรรมนูญฉบับที่ 13 ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นประชาธิปไตยโดยครึ่งใบเนื่องจากมีความคล้ายคลึงกับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ซึ่งถือเป็นฉบับเต็มใบ กล่าวคือ กำหนดให้มี 2 สภา คือ รัฐสภาประกอบด้วย สมาชิกวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร<sup>83</sup> แต่ส่วนที่แตกต่างนั้นคือ ประธานสมาชิกวุฒิสภาเป็น ประธานรัฐสภา และไม่ห้ามข้าราชการประจำในการเป็นวุฒิสมาชิก ในการแถลงนโยบายของ คณะรัฐมนตรีเมื่อเข้ารับตำแหน่งไม่ต้องมีการลงมติเหมือนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 รวมถึงไม่ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ในส่วนของสมาชิกวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่างๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิด แก่การปกครองแผ่นดิน มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ และไม่เป็นสมาชิก พรรคการเมืองหนึ่งพรรคการเมืองใด และกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาให้มีจำนวนไม่เกินสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร<sup>84</sup> จึงเท่ากับ 225 คน สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภามีกำหนดเวลาคราวละ 6 ปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ในวาระเริ่มแรกเมื่อครบ 2 ปีให้สมาชิกออกจาก ตำแหน่งเป็นจำนวนหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดโดยวิธีจับสลาก และเมื่อครบ 4 ปีนับแต่ วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ให้สมาชิกวุฒิสภาในจำนวนที่เหลือจากการจับสลากออกเมื่อครบ 2 ปีแรก ออกจากตำแหน่งเป็นจำนวนหนึ่งในสองของจำนวนดังกล่าวโดยวิธีจับ

<sup>83</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 74

<sup>84</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 84

สลาก หากจำนวนที่คำนวณได้มีเศษให้ปัดเศษทิ้ง และให้ถือว่าการสิ้นสุดแห่งสมาชิกภาพโดยการจับสลากเป็นการออก ตามวาระด้วย และพระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะแต่งตั้งผู้ซึ่งออกตามวาระเป็นสมาชิกอีกก็ได้<sup>85</sup>

สมาชิกวุฒิสภามีหน้าที่และอำนาจในการกลั่นกรองกฎหมาย<sup>86</sup> และควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน<sup>87</sup> โดยการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี<sup>88</sup> เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะได้<sup>89</sup>

ต่อมาเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 เกิดรัฐประหารโดยพลเอก สุนทร คงสมพงษ์ หัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ซึ่งได้กระทำการยึดและควบคุม อำนาจการปกครองแผ่นดินเป็นผลสำเร็จ โดยยึดอำนาจมาจากรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และจัดตั้งรัฐบาลชั่วคราวมีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี โดยประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2534 กำหนดให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวนไม่น้อยกว่า 200 คนแต่ไม่เกิน 300 คน มีหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

#### (4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

จากการรัฐประหารโดยพลเอก สุนทร คงสมพงษ์ หัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 คณะ รสช. ได้มอบให้ นายอานันท์ ปันยารชุน ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี มีการจัดตั้งสถาบันนิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อร่างรัฐธรรมนูญขึ้นยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2534 (รัฐธรรมนูญฉบับที่ 14) โดยยังคงรูปแบบโครงสร้างรัฐสภาเป็นแบบสองสภา ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา<sup>90</sup>

วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ได้มาโดยการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ มีจำนวนสมาชิกทั้งสิ้น 270 คน ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้มีความรู้ความชำนาญในวิชาการและอาชีพด้านต่างๆ โดยต้องมีสัญชาติไทย

<sup>85</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 85

<sup>86</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 127

<sup>87</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 135

<sup>88</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 136

<sup>89</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 137

<sup>90</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 84



โดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ ไม่เป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่หรือที่ปรึกษาของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง ไม่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งได้รับเลือกตั้งไม่เคยถูกสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีมติให้พ้นจากสมาชิกภาพ และไม่เคยถูกคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีมติให้พ้นจากสมาชิก<sup>91</sup> สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภามีกำหนดเวลาคราวละ 6 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง เมื่อครบ 3 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งครั้งแรกตามมาตรา 91 ให้สมาชิกวุฒิสภาจำนวนกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดตามมาตรา 94 วรรคสองออกจากตำแหน่งโดยวิธีจับสลาก และให้ถือว่าการสิ้นสุดแห่งสมาชิกภาพโดยการจับสลากเป็นการออกตามวาระ และพระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งสมาชิกเท่าจำนวนที่ต้องออกไปเข้าแทนที่ เมื่อครบ 6 ปี สมาชิกส่วนที่เหลือจากการจับสลากต้องพ้นจากตำแหน่ง และจะมีการแต่งตั้งสมาชิกจำนวนเท่าที่ต้องออกไปเข้ามาแทนที่ต่อไปทุก 3 ปี พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะทรงแต่งตั้งผู้ซึ่งออกตามวาระเป็นสมาชิกอีกได้<sup>92</sup> ในส่วนของหน้าที่และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภามีหน้าที่กลั่นกรองกฎหมาย และควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน<sup>93</sup> ขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ<sup>94</sup>

### 2.3.3 การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยการเลือกตั้งโดยตรง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 เป็นที่มาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ริเริ่มขึ้นโดยพรรคชาติไทย นายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี ได้แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมืองเข้ามาดำเนินการและได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมา และมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 99 คน โดย 76 คนเป็นตัวแทนของแต่ละจังหวัด และอีก 23 คนมาจากผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีประสบการณ์

ในการคัดเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตัวแทนจังหวัด รัฐสภาจะทำการคัดเลือกจากบัญชีรายชื่อที่ผู้ว่าราชการจังหวัด ได้จัดส่งมายังประธานรัฐสภา ซึ่งในการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ในกรณีที่จังหวัดใดมีผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่เกิน 10 คน ผู้ว่าราชการจังหวัดจะส่งรายชื่อของผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งหมด ไปยังประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาเลือกให้เหลือเพียง 1 คน แต่ถ้าจังหวัดใดมีผู้สมัครรับเลือกตั้งเกิน 10 คน ผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะจัดให้มีการประชุมพร้อมกันระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพื่อลงคะแนนเลือกตั้งกันเอง โดยการ

<sup>91</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 94

<sup>92</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 95

<sup>93</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 148

<sup>94</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 150

ลงคะแนนลับ และผู้สมัครแต่ละคนมีสิทธิลงคะแนนเลือกผู้สมัครด้วยตนเองคนละไม่เกิน 3 คน แต่ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเสียงเท่ากันอันเป็นเหตุให้มีจำนวนเกิน 10 คน ผู้ว่าราชการจังหวัดจะจัดให้มีการลงคะแนนใหม่เฉพาะผู้ซึ่งได้รับคะแนนเท่ากัน เพื่อให้ได้ผู้สมัครซึ่งมีคะแนนสูงสุด 10 คน หลังจากนั้น ก็จะส่งบัญชีรายชื่อให้กับประธานรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาทำการคัดเลือกให้เหลือเพียงหนึ่งคนต่อไป

ส่วนสมาชิกซึ่งรัฐสภาเลือกตั้งจากผู้เชี่ยวชาญ ได้แก่

1. ผู้เชี่ยวชาญสาขากฎหมายมหาชน 8 คน
2. ผู้เชี่ยวชาญสาขารัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ 8 คน
3. ผู้มีประสบการณ์ด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดินหรือการร่าง

รัฐธรรมนูญ จำนวน 7 คน

ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มาจากการเลือกตั้ง ต่างจากรัฐธรรมนูญ 15 ฉบับที่ผ่านมา ซึ่งมาจากคณะรัฐมนตรีที่มาจากแต่งตั้งหรือรัฐบาลทหาร ดังนั้นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 นี้ถูกเรียกว่าเป็น “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” เนื่องจากการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการร่างรัฐธรรมนูญ โดยตัวแทนของแต่ละจังหวัดที่ถูกเลือกเข้ามาร่างรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จำนวน 200 คน นับเป็นมิติใหม่ทางการเมืองที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน โดยใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาได้ 1 คน โดยวิธีลงคะแนนโดยตรงและลับ และกฎหมายได้กำหนดห้ามผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาหาเสียง ให้ทำได้เพียงแนะนำตัวตามที่กำหนดไว้เท่านั้น นอกจากนี้ ได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภาไว้หลายประการที่สำคัญมี 3 ประการ ได้แก่

1. ต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี หรือเทียบเท่า
2. ต้องไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ
3. ต้องไม่มีความสัมพันธ์หรือเกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง หรือนักการเมือง ทั้งนี้ เนื่องจากต้องการให้สมาชิกวุฒิสภามีบทบาทในการควบคุมตรวจสอบ การบริหารราชการแผ่นดินอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลและสามารถทำหน้าที่อย่างเป็นอิสระในการแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ สมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ในการนี้ รัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาไว้ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541

ในส่วนของหน้าที่และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภามาเป็นที่ยอมรับของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สมาชิกวุฒิสภามีหน้าที่และอำนาจมากขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับวิธีการได้มา โดยนอกจากกำหนดให้มีหน้าที่ในการเป็น “สภาถ่วงดุล” อันเป็นหน้าที่ซึ่งมีมาแต่เดิมแล้ว ยังมีหน้าที่ในการแต่งตั้งและถอดถอนเพิ่มขึ้นมาด้วย กล่าวคือ ให้มีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชันของการเมืองและข้าราชการระดับสูง โดยหน้าที่และอำนาจที่สำคัญที่เพิ่มขึ้นได้แก่

อำนาจในการเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลเข้าดำรงตำแหน่งต่างๆ ได้แก่ ประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้ง, ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, ประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ, ประธานศาลปกครองสูงสุดและตุลาการศาลปกครองสูงสุด, กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม, กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง, ประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, ประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน<sup>95</sup>

อนึ่งสมาชิกวุฒิสภามาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังมีอำนาจในการพิจารณา และมีมติให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง หากมีพฤติการณ์ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง<sup>96</sup>

อย่างไรก็ตามตลอดระยะเวลาการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ได้เกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์ถึงความไม่เป็นกลางของสมาชิกวุฒิสภาในการตรวจสอบรัฐบาล เนื่องจากผู้ซึ่งได้รับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภานั้นกลับมีความสัมพันธ์กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในลักษณะเครือญาติ ทำให้สมาชิกวุฒิสภาในขณะนั้นมีภาพลักษณ์ที่ไม่เป็นกลางต่อกระบวนการตรวจสอบฝ่าย

<sup>95</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 135

<sup>96</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 303

บริหาร อีกทั้งการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้น ผู้ซึ่งจะได้รับเลือกจะต้องอาศัยคะแนนเสียงจากประชาชนทำให้ผู้สมัครอาศัยฐานคะแนนเสียงจากพรรคการเมืองต่าง ๆ ดังนั้น เมื่อได้รับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาแล้วจึงอาจเอื้อประโยชน์ให้กลุ่มการเมืองได้ จากปัญหาดังกล่าวก่อให้เกิดการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้ถูกยกเลิกไป โดยหลังจากการก่อรัฐประหารได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ที่ได้กำหนดให้มีการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 ขึ้น ซึ่งเป็นที่มาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในเวลาต่อมา

#### 2.3.4 การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยการผสมการเลือกตั้งและการสรรหา

ภายหลังการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แม้รัฐธรรมนูญจะได้กำหนดบทบัญญัติให้มีการแยกสมาชิกวุฒิสภาให้เป็นอิสระจากพรรคการเมือง เพื่อให้สอดคล้องกับการทำหน้าที่ในการแต่งตั้งและถอดถอน แต่ในทางปฏิบัติกลับไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาซึ่งได้รับเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีสมาชิกวุฒิสภาบางส่วนมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพรรคการเมือง หรือนักการเมืองที่สังกัดพรรคต่างๆ ทำให้เกิดปัญหาคอรัปชั่น และส่งผลให้ประเทศไทยได้เกิดรัฐประหารขึ้นเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งมี พลเอก สนธิ บุญยรัตกลิน เป็นหัวหน้าคณะ ยึดอำนาจจากพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร รักษาการ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ซึ่งคณะรัฐประหารอ้างเหตุที่ทำการยึดอำนาจและประกาศให้ยกเลิก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เพื่อแก้ไขความเสื่อมศรัทธาในการบริหาร ราชการแผ่นดิน ความไร้ประสิทธิภาพในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ทำให้เกิดการทุจริตและประพฤติมิชอบขึ้นอย่างกว้างขวาง โดยไม่อาจหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ อันเป็นวิกฤติการณ์ร้ายแรงทางการเมืองการปกครอง และปัญหาความขัดแย้งในมวลหมู่ประชาชนที่ถูกปลุกปั่นให้แบ่งแยกเป็นฝักเป็นฝ่ายจนเสื่อมสลายความรู้สึกสามัคคีของชนในชาติอันเป็นวิกฤติการณ์รุนแรงทางสังคม แม้หลายภาคส่วนจะได้ใช้ความพยายามแก้ไขวิกฤติการณ์ ดังกล่าวแล้วแต่ก็ไม่เป็นผล กลับมีแนวโน้มว่าจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นจนถึงขั้นใช้กำลังเข้าปะทะกัน ซึ่งอาจมีการสูญเสียชีวิตและเลือดเนื้อได้<sup>97</sup> ดังนั้น จึงประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับ

<sup>97</sup> คำปรารภรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549

ชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 (รัฐธรรมนูญฉบับที่ 17) จนกว่าจะจัดทำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่เริ่มจากให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ มีจำนวน 100 คน<sup>98</sup> ที่มาจากตัวแทนของประชาชนจากทุกสาขาอาชีพ โดยสัดส่วนของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญชุดนี้ มาจากบุคคลในภาครัฐ 28 คน ภาคเอกชน 27 คน ภาคสังคม 23 คน และ ภาควิชาการ 22 คน หากจำแนกตามภูมิภาค ประกอบด้วยภาคเหนือ 10 คน ภาคกลาง 68 คน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 12 คน และภาคใต้ 10 คน จากนั้นสภาร่างรัฐธรรมนูญแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นคณะหนึ่งจำนวน 35 คน ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับการคัดเลือกตามมติของสภาจำนวนยี่สิบห้าคน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวนสิบคนตามคำแนะนำของประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ<sup>99</sup> เพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายใน 180 วันนับแต่วันประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งแรก<sup>100</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้เป็นกฎหมายไทยฉบับแรก ที่เมื่อร่างเสร็จและได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว ได้เผยแพร่ให้ประชาชนทราบ และจัดให้มีการลงประชามติเพื่อขอความเห็นชอบ ณ วันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2550 ผลปรากฏว่าผู้มาลงประชามติร้อยละ 57.81 เห็นชอบ และร้อยละ 42.19 ไม่เห็นชอบ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์ให้ทรงลงพระปรมาภิไธย ที่มาของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในเวลาต่อมา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 150 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด จังหวัดละ 1 คน และมาจากการสรรหาเท่ากับจำนวนรวมข้างต้นหักด้วยจำนวนสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้ง ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท กล่าวคือ สมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้ง และสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการสรรหา มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง หรือวันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการสรรหาแล้วแต่กรณี และจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินหนึ่งวาระไม่ได้ อนึ่ง ในมาตรา 297 กำหนดให้ในวาระเริ่มแรก ให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการสรรหามีวาระ 3 ปี นับแต่วันเริ่มต้นสมาชิกภาพ และสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการสรรหาในวาระเริ่มแรกเมื่อสิ้นสุดสมาชิกภาพแล้วสามารถได้รับการสรรหาให้มาดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาได้

<sup>98</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาตรา 19

<sup>99</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาตรา 25

<sup>100</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาตรา 29

สมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้มีที่มาจากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด จังหวัดละ 1 คน รวมจำนวน 76 คน ในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา กำหนดให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ 1 เสียง และให้ออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

ทั้งนี้ การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เหมือนกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในส่วนของการแบ่งเขตเลือกตั้งที่ให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งผู้สมัครได้ 1 เสียงเท่ากัน ตามหลักการ One Man One Vote แต่แตกต่างกัน ใน ส่วน ของ จำนวน สมาชิก วุฒิสภา ที่ แต่ละ จังหวัด จะ พึ่ง มี ส่วน คุณสมบัติ และ ลักษณะ ต้องห้าม ที่ กำหนด เพื่อให้ ปลอดภัย เมือง นั้น กำหนดไว้เข้มงวดมากยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้ว่าการกำหนดห้ามผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นบุพการี คู่สมรส หรือบุตรของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ผู้สมัครรับเลือกตั้งสามารถหาเสียงได้เฉพาะที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่ของวุฒิสภา ในขณะที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้ทำได้เพียงแนะนำตัวเองเท่านั้น

ส่วนสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการสรรหามีจำนวน 74 คน มาจากส่วนที่เหลือจากการแบ่งเขตเลือกตั้ง จากสมาชิกวุฒิสภาที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดไว้ จำนวน 150 คน โดยให้คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาสรรหาและคัดเลือกจากบัญชีรายชื่อที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง รวบรวมมาจากการเสนอชื่อขององค์กรภาควิชาการ ภาครัฐภาคเอกชน ภาควิชาชีพ และภาคอื่น ที่เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติการตามหน้าที่และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภา

คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภานั้น มาจากบุคคลซึ่งมีตำแหน่งเชื่อถือได้ว่าเป็นบุคคลซึ่งมีความเป็นอิสระ มีความยุติธรรม และได้รับความไว้วางใจในการทำหน้าที่สรรหา บุคคลซึ่งมีความเหมาะสมให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา ประกอบด้วย

- (1) ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
- (2) ประธานกรรมการการเลือกตั้ง
- (3) ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน
- (4) ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- (5) ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

(6) ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามอบหมายจำนวน 1 คน

(7) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง สูงสุดมอบหมายจำนวน 1 คนเป็นกรรมการ

ในส่วนของหน้าที่และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภามาตรฐานตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น ได้กำหนดให้มีหน้าที่เป็นสภากลั่นกรองกฎหมาย ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้ง และถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ และในด้านการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ให้อำนาจสมาชิกวุฒิสภาในการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่<sup>101</sup> การเข้าชื่อของสมาชิกวุฒิสภาไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามเพื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือชี้แจง โดยไม่มีการลงมติ<sup>102</sup> รวมถึงการตั้งคณะกรรมการเพื่อกระทำกิจการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ รวมทั้งสอดส่องการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร แต่ต้องไม่แทรกแซงอำนาจตุลาการ หรือการดำเนินงานขององค์กรอิสระที่ปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจ

อย่างไรก็ตาม ขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บังคับใช้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการสรรหาที่ยังคงถูกตั้งคำถาม เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาซึ่งได้มาโดยการสรรหานั้นมีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน จึงเกิดปัญหาความไม่สอดคล้องระหว่างหน้าที่และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งได้มาโดยการสรรหา จึงมีผู้เห็นว่าสมาชิกวุฒิสภาควรมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด เพื่อให้วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภามีลักษณะเช่นเดียวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยการได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน อันเป็นการส่งเสริมหลักประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมือง ของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ<sup>103</sup> จึงนำไปสู่การเสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... แก้ไขที่มาของสมาชิกวุฒิสภาให้มาจากการเลือกตั้งทั้งหมด แม้ต่อมาจะถูกตีตกไปตามคำวินิจฉัยที่ 15-18/2556 จึงเห็นได้ว่า ได้มีการพยายามที่จะแก้ไขการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในขณะนั้นให้มีที่มาจากการเลือกตั้งทั้งหมด

<sup>101</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 156

<sup>102</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 161

<sup>103</sup> บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช .... (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 111 มาตรา 112 มาตรา 115 มาตรา 116 วรรคสอง มาตรา 117 มาตรา 118 มาตรา 120 และมาตรา 241 วรรคหนึ่ง และยกเลิกมาตรา 113 และมาตรา 114)

### 2.3.5 การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยการเลือกตั้งแบบไขว้กลุ่มอาชีพ

หลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้สิ้นสุดลงเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ยกเว้นเฉพาะหมวด 2 พระมหากษัตริย์ และสิ้นสุดลงทุกมาตราเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 โดยในมาตรา 32 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และต่อมาในวันที่ 6 กันยายน 2558 สถาปนิกรูปแห่งชาติ ได้มีมติไม่รับร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ และส่งผลให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญต้องสิ้นสุดการปฏิบัติหน้าที่ลง จึงมีการตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) ขึ้นใหม่ เมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2558 เพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ประกอบด้วยสมาชิก 21 คน มีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธาน จนเมื่อร่างแล้วเสร็จ จึงจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบ ในวันที่ 7 สิงหาคม 2559 ซึ่งในการประชามติในครั้งนี้ แบ่งออกเป็น 2 ประเด็น

ประเด็นแรกเป็นการออกเสียงประชามติเพื่อเห็นชอบ “ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ...” ซึ่งมีผู้มาใช้สิทธิร้อยละ 61.35 ลงมติเห็นชอบ<sup>104</sup>

ประเด็นที่สองคือ ในระหว่าง 5 ปีแรกนับแต่วันที่มิรัฐบาลชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ ให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี กล่าวคือ ให้รัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสมาชิกผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาในวาระแรกให้มีอำนาจในการเลือกนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีผู้มาใช้สิทธิร้อยละ 58.07 ลงมติเห็นชอบ

ส่งผลให้มีการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในวันที่ 6 เมษายน 2560 ดังนั้นตามผลของการประชามติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงได้แบ่งวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาเป็น 2 ช่วง ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญซึ่งผ่านการประชามติ และตามบทบัญญัติหลักของรัฐธรรมนูญ ดังนี้

วาระเริ่มแรกตามบทเฉพาะกาล ให้สมาชิกวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 250 คน<sup>105</sup> ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ถวายคำแนะนำ โดยมาจากการดำเนินการจัดให้มีการเลือกสมาชิกวุฒิสภาของคณะกรรมการการเลือกตั้งจำนวน 50 คน และมาจากการคัดเลือกของคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 194 คน รวมกับผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก

<sup>104</sup> ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง ผลการออกเสียงประชามติ ลงวันที่ 10 สิงหาคม 2559 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 133 ตอนที่ 69 ก หน้า 1 ลงวันที่ 11 สิงหาคม 2559

<sup>105</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 269



ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รวมเป็นจำนวน 250 คน ซึ่งมีกำหนดวาระ 5 ปีนับแต่วันที่มิพระบรมราชโองการแต่งตั้ง และมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ตามบทเฉพาะกาล

ช่วงที่สองตามบทบัญญัติหลักของรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภา ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 200 คน<sup>106</sup> มาจากการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคมในแต่ละกลุ่ม โดยมีการแบ่งกลุ่มออกเป็น 20 กลุ่ม ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561<sup>107</sup> โดยการเลือกสมาชิกวุฒิสภาให้ใช้วิธีลงคะแนนลับตามวิธีการที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้<sup>108</sup> โดยแบ่งการเลือกตั้งเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศ โดยในการเลือกตั้งแต่ละระดับจะดำเนินการ โดยเลือกตั้งไขว้กลุ่มอาชีพ ซึ่งจะกล่าวโดยละเอียดในบทถัดไป

ในส่วนของหน้าที่และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ กำหนดให้มี “สมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาล” ขึ้นในวาระเริ่มแรก (ภายใน 5 ปีแรก) จำนวน 250 คน ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจที่เพิ่มขึ้นจาก “สมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติหลัก” โดยสรุปได้ ดังนี้

หน้าที่และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติหลัก ได้แก่ การพิจารณาและการกลั่นกรองกฎหมาย การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ การอนุมัติพระราชกำหนด รวมถึงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วย ในส่วนของการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจในการตั้งกระทู้ถาม<sup>109</sup> การเปิดอภิปรายทั่วไปในสมาชิกวุฒิสภา<sup>110</sup> การเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภา<sup>111</sup> การตั้งกรรมาธิการ และการให้คำแนะนำหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่ง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่ได้ให้อำนาจสมาชิกวุฒิสภาในการถอดถอนบุคคลออกจาก

<sup>106</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 107

<sup>107</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561, มาตรา 11

<sup>108</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561, มาตรา 33

<sup>109</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 150

<sup>110</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 153

<sup>111</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 155

ตำแหน่ง ซึ่งแตกต่างจากอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550 ซึ่งบัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

ส่วนหน้าที่และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภามบทเฉพาะกาลนั้น นอกจากจะมีหน้าที่และอำนาจเช่นเดียวกับสมาชิกวุฒิสภามบทบัญญัติหลักแล้ว ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังเพิ่มอำนาจในการติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ การพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 ของการปฏิรูปประเทศ การพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขยับยั้งได้ตามมาตรา 137 (2) หรือ (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีอีกด้วย

อย่างไรก็ดี แม้สมาชิกวุฒิสภามบทเฉพาะกาลนี้ จะมีที่มาจากการประชุมติของประชาชนโดยมีเจตนาเพื่อให้รัฐบาลในอนาคตปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ แต่ก็กลับถูกวิพากษ์วิจารณ์ถึงวิธีการได้มาซึ่งหน้าที่และอำนาจ โดยมีประชาชนบางส่วนมองว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีบางส่วนที่ไม่เป็นประชาธิปไตย เช่น สมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด โดยมีกำหนดวาระ 5 ปี และมีอำนาจให้ความเห็นชอบผู้ซึ่งจะมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีถึง 2 คน เป็นการผูกมัดให้รัฐบาลในอนาคตต้องปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ของ คสช. จึงถูกมองว่าเป็นประชาธิปไตยซึ่งมีการชี้นำ (Guided Democracy) โดยกองทัพ ทำให้เกิดการชุมนุมหลายครั้งในปี พ.ศ. 2563 จนทำให้ในวันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2563 มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภา และมีมติรับหลักการ ร่างการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมีการจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับเพิ่มเติม ส่งผลให้ในปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงอยู่ในระหว่างการพิจารณาเพื่อเสนอให้มีการแก้ไขใหม่

### บทที่ 3

## มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งหน้าที่ และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศ เปรียบเทียบกับราชอาณาจักรไทย

ประเทศต่างๆ ที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันใช้ระบบสองสภา(Bicameral System) อันประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภานั้น ต่างมีมูลเหตุและความจำเป็นของการมีสมาชิกวุฒิสภาแตกต่างกันออกไป โดยสมาชิกวุฒิสภาของแต่ละประเทศนั้น จะมีวิธีการได้มาซึ่งหน้าที่ และอำนาจตามมูลเหตุของประเทศนั้นๆ บางประเทศสมาชิกวุฒิสภาอาจมาจากการเลือกตั้ง บางประเทศอาจมาจากการแต่งตั้ง โดยสมาชิกวุฒิสภาของบางประเทศอาจทำหน้าที่ถ่วงดุลอำนาจสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สามารถเสนอร่างกฎหมายได้ หรืออาจมีอำนาจเพียงการยับยั้งร่างกฎหมายของสภาด่างเท่านั้น ดังนั้น ในการศึกษาถึงวิธีการได้มาซึ่งหน้าที่ และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภานั้น จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงความเป็นมา ที่มา วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ตลอดจนหน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาของประเทศต่างๆ เพื่อเปรียบเทียบกับสมาชิกวุฒิสภาของราชอาณาจักรไทย

### 3.1 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งหน้าที่ และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศ

ผู้เขียนได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งหน้าที่ และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาในประเทศต่างๆ บางประเทศ ทั้งประเทศที่เป็นรัฐรวม อันได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหพันธสาธารณรัฐเยอรมนี สหพันธรัฐมาเลเซีย และประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยว อันได้แก่ ประเทศอังกฤษ สาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น โดยในแต่ละประเทศนั้น สมาชิกวุฒิสภาย่อมมีความเหมือน หรือแตกต่างกันในเรื่องของวิธีการได้มาซึ่งหน้าที่และอำนาจ เนื่องด้วย แต่ละประเทศย่อมมีมูลเหตุ และวิวัฒนาการทางการเมืองที่แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ดังนี้

#### 3.1.1 สหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาคือประเทศซึ่งก่อตั้งขึ้นได้เพียง 200 ปีเศษ แต่กลับได้ชื่อว่าเป็นประเทศมหาอำนาจของโลกทั้งด้านเศรษฐกิจ และการเมืองการปกครอง ซึ่งเป็นต้นแบบให้หลายประเทศได้นำไปศึกษา รวมถึงหลักการของการมีสมาชิกวุฒิสภา ในฐานะสถาบันทางการเมืองที่สำคัญด้วย

### 3.1.1.1 ความเป็นมาของสมาชิกรัฐสภาในสหรัฐอเมริกา

ก่อนการประกาศเอกราชในปี ค.ศ. 1776 (พ.ศ. 2319) รัฐต่างๆ ในทวีปอเมริกาเหนือมีฐานะเป็นเพียงอาณานิคม (Colony) ของประเทศอังกฤษ โดยในศตวรรษที่ 17-18 ได้เกิดความขัดแย้งระหว่างอาณานิคมในอเมริกาเหนือกับอังกฤษอยู่โดยตลอด โดยมีสาเหตุมาจากการที่รัฐบาลอังกฤษต้องการควบคุมการจัดเก็บภาษี แต่ชาวอาณานิคมส่วนมากเห็นว่าการจัดเก็บภาษีไม่ใช่อำนาจของรัฐบาลอังกฤษ แต่เป็นอำนาจของสภาอาณานิคมเท่านั้น ในปี ค.ศ. 1774 (พ.ศ. 2317) อาณานิคมได้จัดให้มีการประชุมสภาkongเกรสของอาณานิคม (The Continental Congress) โดยมีผู้แทนจากอาณานิคมต่างๆ ยกเว้นจอร์เจีย โดยที่ประชุมมีมติว่าแต่ละอาณานิคมที่สิทธิที่จะปกครองตนเองและจะไม่อยู่ภายใต้การปกครองของอังกฤษอีกต่อไป ทำให้เกิดสงครามประกาศอิสรภาพซึ่งกองทัพอังกฤษยอมแพ้ต่อ นายพลจอร์จ วอชิงตัน ก็เกิดการแตกแยกและกระทบกระทั่งระหว่างรัฐและความไม่มั่นคงทางการเมือง ส่งผลให้ในวันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ. 1776 (พ.ศ. 2319) สภาkongเกรสได้มีมติให้รับคำประกาศอิสรภาพที่ร่างขึ้น โดย โทมัส เจฟเฟอร์สัน (Thomas Jefferson) อย่างเป็นทางการ ร่างบัญญัติของสมาพันธ์ได้ถูกเสนอต่อสภาkongเกรสของอาณานิคมเพื่อให้รัฐต่างๆ ให้สัตยาบัน ทั้งนี้ เนื่องจากการรวมกันเป็นสหภาพของรัฐทั้ง 13 รัฐ มีลักษณะเป็นแบบสมาพันธ์รัฐ (Confederation) คือเหมือนกับกลุ่มสัมพันธมิตรมากกว่าประเทศซึ่งเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ตามทฤษฎีแล้วในการปกครองแบบสมาพันธ์รัฐนั้นเป็นการใช้อำนาจร่วมกันระหว่างรัฐต่างๆ กับรัฐสภา โดยที่แต่ละรัฐมีหนึ่งคะแนนเสียงในรัฐสภาของรัฐบาลกลาง แต่ความจริงแล้วรัฐบาลของรัฐมีอำนาจมากกว่ารัฐบาลกลางอย่างมหาศาล รัฐสภาของรัฐบาลกลางไม่สามารถที่จะเก็บภาษีหรือควบคุมการค้าขายได้ รัฐสภาสามารถขอเงินจากรัฐได้ แต่การที่รัฐจะจ่ายให้หรือไม่ขึ้นขึ้นอยู่กับรัฐบาลรัฐนั้นๆ รัฐสภาของรัฐบาลกลาง ไม่มีอำนาจจะบังคับได้ อีกประการหนึ่งคือ รัฐสภาสามารถออกกฎหมายได้ แต่ไม่มีทางจะรักษากฎหมายได้ เนื่องจากเป็นเพียงฝ่ายนิติบัญญัติ มิได้เป็นฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ ดังนั้น จึงขึ้นอยู่กับรัฐบาลรัฐนั้นๆ ที่จะปฏิบัติตามหรือไม่

ในปี ค.ศ. 1781 (พ.ศ. 2324) จึงได้มีการประชุมขึ้นที่เมืองฟิลาเดลเฟีย (Philadelphia) ซึ่งนายจอห์น ดิกกินสัน (John Dickinson) ได้เสนอให้ใช้กฎบัตรแห่งสมาพันธ์รัฐ (The Articles of Confederation) คือ กำหนดให้รัฐทั้ง 13 รัฐอยู่ร่วมกันแบบสหพันธ์รัฐ (Confederation) และมีรัฐบาลกลางแห่งสหพันธ์รัฐ (Confederation Government) โดยใช้ชื่อประเทศว่า “สหรัฐอเมริกา (United States of America)” รัฐสภาของรัฐบาลกลางจะถือคะแนนเสียงจากตัวแทนของรัฐแต่ละรัฐมี 1 คะแนนเสียงเท่ากันทุกรัฐโดยไม่คำนึงว่าจะจะเป็นรัฐเล็กหรือรัฐใหญ่ กฎหมายที่สำคัญจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐอย่างน้อย 9 รัฐ และในที่สุดรัฐต่างๆ ก็ได้ให้สัตยาบันแก่กฎบัตรแห่งสหพันธ์รัฐ ทำให้กฎบัตรแห่งสมาพันธ์รัฐมีผลตั้งแต่วันที่ ค.ศ. 1781 (พ.ศ. 2324) แต่อย่างไรก็ตาม กฎ

บัตรแห่งสมาพันธรัฐก็มีขอบพร้อมบางประการ ต่อมาจึงได้ประชุมร่วมกันใหม่ที่เมือง Annapolis ในรัฐ Maryland ผลแห่งการประชุมต่างเห็นตรงกันว่าควรที่จะให้รัฐทั้ง 13 รัฐ ได้มาพบกันเพื่อร่วมประชุมอีกครั้งและหาทางแก้ไขปัญหาที่กำลังเกิดขึ้น ในที่สุดผู้แทนจากรัฐต่างๆ ก็ร่วมกันประชุมเรียกการ ประชุมนี้ว่า “The Constitutional Convention” ผลแห่งการประชุมระบุว่าบรรดาสมาชิกทั้งหมด ต่างลงความเห็นว่าเป็นประเทศสหรัฐอเมริกาต้องการรัฐบาลกลางที่เข้มแข็งเพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพจึงต้องดำเนินการจัดการร่างรัฐธรรมนูญขึ้น เมื่อการร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้นลง ที่ประชุมร่างรัฐธรรมนูญต้องการให้อำนาจของรัฐบาลกลางมีมากกว่าอำนาจของรัฐบาลรัฐ ซึ่งได้มีการถกเถียงกันในที่ประชุมพบว่ามีปัญหาหลายประการ ทั้งนี้ ปัญหาที่สำคัญ คือ ปัญหาเรื่องสิทธิของแต่ละรัฐที่จะส่งตัวแทนเข้าร่วมในรัฐสภา ในที่ประชุมได้เสนอแนวความคิดขึ้น 2 รูปแบบ ได้แก่<sup>1</sup>

(1) The Virginia Plan เสนอโดย Edmund Randolph ผู้แทนจากรัฐเวอร์จิเนีย ซึ่งเป็นรัฐเสนอให้รัฐสภามี 2 สภา คือ สภาสูงและสภาล่าง โดยที่ประชาชนแต่ละรัฐจะเป็นผู้เลือกสมาชิกสภาล่าง ส่วนสมาชิกสภาสูงนี้ได้รับเลือกจากสมาชิกสภาล่างอีกทีหนึ่งจำนวนสมาชิก ของรัฐสภาจะมาจากรัฐต่างๆ ตามจำนวนประชากรในประเทศ

(2) The New Jersey Plan เสนอโดย William Paterson ผู้แทนจากรัฐ นิวเจอร์ซีย์ ซึ่งเสนอให้รัฐสภามีเพียงสภาเดียวและมีสมาชิกซึ่งมาจากรัฐต่างๆ ในจำนวนเท่าๆ กัน รัฐสภา มีอำนาจออกกฎหมาย เก็บภาษี วางหลักทรัพย์ทางการค้า และบังคับให้รัฐต่างๆ ปฏิบัติตามกฎหมายที่รัฐสภาออก

จะเห็นได้ว่าทั้ง The Virginia Plan และ The New Jersey Plan เป็นการเสนอแนวความคิดซึ่งแตกต่างกันเรื่องจำนวนผู้แทนจากรัฐซึ่งส่งเข้ามาประชุมในรัฐสภา รัฐใหญ่ต้องการให้จำนวนประชากรของรัฐเป็นตัวกำหนดจำนวนผู้แทนของรัฐตนเข้าร่วมในรัฐสภา ซึ่งเป็นธรรมดาที่ผู้แทนของรัฐใหญ่จะต้องมีจำนวนมากกว่าผู้แทนของรัฐเล็กอันเป็นผลทำให้รัฐเล็กเสียเปรียบ ส่วนรัฐเล็กก็เรียกร้องให้ส่งผู้แทนมีจำนวนเท่าเทียมกัน เพื่อแก้ปัญหาอันจึงเกิดการประนีประนอมขึ้น โดยให้รัฐสภาประกอบด้วย 2 สภา คือ สภาสูง (The Senate) สมาชิกประกอบด้วยผู้แทนจาก 13 รัฐๆ ละ 2 คน เท่าเทียมกันโดยไม่คำนึงถึงจำนวนประชากรไม่ว่าจะเป็นรัฐเล็กหรือ รัฐใหญ่ และสภาล่าง (The House of Representatives) สมาชิกประกอบด้วย ผู้แทนจาก

<sup>1</sup> Ronan E. Pynn, *American Politics Changing Expectations*, (New York: D. Van Nostrand Company, 1981), pp. 50 – 51, อ้างใน สุรินทร์ สุทธิธรรมดำรง, “วิธีการได้มา ซึ่งสมาชิกวุฒิสภา,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), น. 30-31.

13 รัฐ จำนวนไม่เท่าเทียมกัน เพราะขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรภายในรัฐเป็นตัวกำหนดอัตราจำนวนผู้แทน นอกจากนั้นยังได้กำหนดให้กฎหมายใดๆ ก็ตามที่จะออกใช้บังคับในสหรัฐอเมริกาจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกสภาสูงและสภาล่างเสียก่อน และการออกกฎหมายเกี่ยวกับการเงินทั้งหลาย จะต้องเริ่มจากการดำเนินงานของสมาชิกสภาล่างก่อนทุกครั้งไป การประนีประนอมดังกล่าวนี้ เรียกว่า “The Great Compromise” หรือ “The Connecticut Compromise” แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้จะมีผลใช้บังคับต่อเมื่อได้รับสัตยาบันจาก 9 ใน 13 รัฐ ซึ่งหลังจากการประนีประนอมดังกล่าว ในที่สุดบรรดารัฐต่างๆ ยอมให้สัตยาบัน ทำให้รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับนับแต่นั้น และรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ได้รับการใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบัน<sup>2</sup>

### 3.1.1.2 วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในสหรัฐอเมริกา

ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับที่ 17 ในปี ค.ศ. 1913 (พ.ศ. 2456) สมาชิกวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกาได้มาโดยสภานิติบัญญัติของแต่ละรัฐเป็นผู้เลือก ซึ่งสภานิติบัญญัติของแต่ละรัฐจะทำการเลือกสมาชิกวุฒิสภาตามวิธีการที่เห็นสมควร การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยสภานิติบัญญัติของแต่ละรัฐนั้น แม้จะมีรัฐสภาวางระเบียบและคอยควบคุมอยู่ก็ตาม แต่ยังไม่ปรากฏผลเป็นที่พอใจ ทั้งนี้ เพราะว่าคุณคชซึ่งมีอิทธิพลทางการเมืองและบริษัทการค้าใหญ่ๆ มักควบคุมการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในสภานิติบัญญัติของแต่ละรัฐอยู่มาก จนในที่สุดรัฐสภาก็ได้มีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับที่ 17<sup>3</sup>

รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาได้กำหนดให้อำนาจนิติบัญญัติทั้งปวงเป็นของ รัฐสภาแห่งสหรัฐอเมริกา อันประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร<sup>4</sup> ซึ่งทั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่างก็มาจากการเลือกตั้งโดยตรง โดยสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนสมาชิก 100 คน มาจากรัฐละ 2 คน ซึ่งเลือกโดยรัฐสภาของแต่ละรัฐ ไม่ว่ารัฐนั้นๆ จะมีจำนวนประชากรเท่าใดก็ตาม โดยมีวาระ 6 ปี และให้สมาชิกวุฒิสภาทุกคนมีสิทธิออกเสียงได้คนละหนึ่งเสียง และทันทีที่มีการเรียกประชุมภายหลังการเลือกตั้งครั้งแรก สมาชิกวุฒิสภาจะถูกแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม โดยมีจำนวนเท่าๆ กันทุกกลุ่ม โดยสมาชิกวุฒิสภากลุ่มแรกจะหมดวาระลงในปีที่ 2 ส่วนกลุ่มที่สองจะหมดวาระลงในปีที่ 4 ส่วนกลุ่มที่สามจะหมดวาระลงในปีที่ 6 เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาจำนวนหนึ่งในสามทุกๆ 2 ปี และหากมีตำแหน่งว่างลงเนื่องจากการลาออกหรือด้วย

<sup>2</sup> จารุวรรณ สุขุมลพงษ์, “วิเคราะห์วิธีการได้มาของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550,” สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, น. 11-13.

<sup>3</sup> เกียรติภูมิ นิลสุข, “ปัญหาของสถาบันการเมือง : ศึกษากรณีวุฒิสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), น. 84.

<sup>4</sup> The United States Constitution Article 1 Section 3

เหตุอื่นในขณะที่รัฐสภาของรัฐนั้นไม่อยู่ในสมัยประชุม ก็ให้ฝ่ายบริหารของรัฐนั้นแต่งตั้งสมาชิกชั่วคราวให้ปฏิบัติหน้าที่ จนกว่ารัฐสภาจะเปิดสมัยประชุมครั้งต่อไป เพื่อเลือกสมาชิกวุฒิสภาแทนตำแหน่งที่ว่างลง<sup>5</sup>

คุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาต้องมีอายุตั้งแต่ 30 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป ถือสัญชาติ อเมริกัน ตั้งแต่ 9 ปีขึ้นไป และมีภูมิลำเนาอยู่ในรัฐซึ่งได้รับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา<sup>6</sup> ทั้งนี้ สมาชิกวุฒิสภาจากรัฐเดียวกันจะไม่หกดวาระพร้อมกัน โดยสมาชิกวุฒิสภาทั้ง 2 คนในแต่ละรัฐนั้น ผู้ซึ่งได้รับการเลือกตั้งเข้ามาก่อน หรือหากได้รับการเลือกตั้งเข้ามาพร้อมกันแต่ผู้ซึ่งได้รับการเลือกตั้งแบบครบวาระจะเรียกว่าเป็น “Senior Senator” และเรียกอีกคนหนึ่งว่า “Junior Senator” ซึ่งสมาชิกกว่าร้อยละ 90 มักจะได้รับการเลือกตั้งกลับเข้ามาใหม่ นอกจากนี้ ในทางปฏิบัติผู้ซึ่งจะลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาจะต้องเป็นผู้ได้รับเลือกจากที่ประชุมของแต่ละพรรคก่อนที่เรียกว่า “Convention” หรือ มีการเลือกตั้งหยั่งเสียง (Primary) ก่อน จากนั้นจึงนำรายชื่อที่ได้รับการหยั่งเสียงแล้วส่งเข้าสมัครชิงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาของแต่ละรัฐ<sup>7</sup> จะเห็นได้ว่า สมาชิกวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกามีความต่อเนื่อง มิได้หกดวาระลงพร้อมกันทั้งหมด การที่วุฒิสภาของสหรัฐอเมริกามีวาระดำรงตำแหน่งที่ยาวนานกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำให้สมาชิกวุฒิสภามีบทบาทในการเสริมสร้างความมั่นคงโดยการผ่อนสั้นผ่อนยาว และมองการณ์ไกลซึ่งเป็นคุณสมบัติที่ไม่อาจคาดหมายได้ในสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร<sup>8</sup>

### 3.1.1.3 หน้าที่และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาในสหรัฐอเมริกา

ในส่วนหน้าที่และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาสหรัฐอเมริกานั้น มีหน้าที่และอำนาจในด้านนิติบัญญัติ เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในฐานะของรัฐสภา กล่าวคือ กฎหมายต้องผ่านความเห็นชอบจากทั้งสองสภา อย่างไรก็ดีตาม รัฐธรรมนูญได้กำหนดหน้าที่และอำนาจเฉพาะให้แต่ละสภาไว้ด้วย นั่นคือ สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจในการให้ความยินยอมในการกระทำสนธิสัญญากับประเทศอื่นๆ และให้ความเห็นชอบร่วมกับประธานาธิบดีในการแต่งตั้งบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญต่างๆ ซึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 25 การที่ประธานาธิบดีจะเสนอชื่อบุคคลเข้ารับตำแหน่งรองประธานาธิบดีได้นั้น ต้องให้แต่ละสภาลงมติเห็นชอบด้วย ส่วนการยื่นถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้เสนอถอดถอนคล้ายกับการทำหน้าที่ของคณะ

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> เกียรติภูมิ นิลสุข, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 3*, น. 85.

<sup>8</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), น. 77.

ลูกขุนในการยื่นฟ้องต่อศาล ส่วนสมาชิกวุฒิสภามีหน้าที่ในการพิจารณาตัดสินเช่นเดียวกับการพิจารณาคดีของศาล ทั้งนี้ ในการถอดถอน บุคคลออกจากตำแหน่งต้องได้รับเสียงสนับสนุน 2 ใน 3 ของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งร่วมประชุมครบองค์ประชุม ส่วนร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการหารายได้ให้รัฐ (Revenue-raising Bills) เป็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ตามธรรมเนียมปฏิบัติการเสนอร่างกฎหมายงบประมาณ (Appropriation Bills) จึงเป็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเช่นกัน และด้วยเหตุผลที่ว่าทั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สหรัฐอเมริกามีอำนาจเท่าเทียมกันทางนิติบัญญัติ ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่างเป็นสภาที่ถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน<sup>9</sup>

### 3.1.2 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เป็นประเทศที่เกิดจากการรวมตัวกันของแคว้นต่างๆ ซึ่งมีความเป็นมาอันยาวนาน โดยในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้ถูกแบ่งออกเป็นสองส่วน ก่อนกลับมารวมตัวกันอีกครั้งในปี ค.ศ. 1990 (พ.ศ. 2533) โดยปัจจุบันสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มาจากการเลือกตั้งโดยตรง และมีสภาแห่งรัฐซึ่งมาจากการแต่งตั้งเพื่อเป็นตัวแทนของรัฐต่างๆ จำนวน 16 รัฐ

#### 3.1.2.1 ความเป็นมาของสมาชิกวุฒิสภาในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

สภาที่สองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น ใช้ชื่อว่าสภาบุนเดสรัต (Bundesrat) ซึ่งมีความหมายว่า “สภาแห่งรัฐ” ก่อตั้งขึ้นพร้อมกับจักรวรรดิเยอรมนี (German Empire) ในปี ค.ศ. 1871 แต่เดิมนั้น สภาแห่งรัฐประกอบไปด้วยสมาชิกที่เป็นข้าราชการชั้นสูงและถือเป็นสภาซึ่งมีอำนาจมาก เนื่องจากกฎหมายทุกฉบับต้องผ่านการเห็นชอบจากสภาแห่งชาติ ต่อมาในปี ค.ศ. 1919 (พ.ศ. 2462) จึงมีการ ตั้ง “Reichsrat” หรือ “สภาแห่งจักรวรรดิ” ขึ้นมาแทน โดยมีอำนาจลดลง ทำได้เพียงการคัดค้านร่างกฎหมาย ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรสามารถลงคะแนนเสียงเพื่อผ่านร่างกฎหมายดังกล่าวภายหลังได้ ด้วยคะแนนเสียงสองในสาม แต่เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้นประกอบไปด้วยสมาชิกจากหลายพรรคการเมือง ดังนั้น ส่วนใหญ่แล้วจึงไม่สามารถลงคะแนนเสียงเพื่อยืนยันร่างกฎหมายที่สภาแห่งจักรวรรดิคัดค้านได้เนื่องจากมีคะแนนเสียงไม่ถึงสองในสามของสมาชิกทั้งหมด อย่างไรก็ตาม ต่อมาสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้ตกอยู่ภายใต้การปกครองระบอบเผด็จการ โดย ออดอล์ฟ ฮิตเลอร์ ตั้งแต่ ค.ศ. 1933 (พ.ศ. 2476) จนกระทั่งในภายหลัง

<sup>9</sup> สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, รัฐสภาของเกรสแห่งสหรัฐอเมริกา, (กรุงเทพมหานคร : สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ม.ป.ป.), น. 8.



สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นฝ่ายแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 โดยถูกแบ่งประเทศ และถูกปกครองโดย 4 ประเทศมหาอำนาจ ต่อมาในปี ค.ศ. 1949 (พ.ศ. 2492) จึงมีการสถาปนาสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีขึ้น มีสภาผู้แทนราษฎรได้มาโดยการเลือกตั้งและยังมีสภาแห่งรัฐ (Bundesrat) ซึ่งประกอบไปด้วยตัวแทนจากแต่ละรัฐด้วย<sup>10</sup>

### 3.1.2.2 วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี หรือเรียกว่า “สภาบุนเดสรัต (Bundesrat)” ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งเป็นรัฐมนตรีของรัฐ (The Land Governments) ที่ได้รับแต่งตั้งและถอดถอนโดยรัฐ รัฐมนตรีคนอื่นอาจเป็นผู้ทำหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนซึ่งได้รับการแต่งตั้งได้ โดยแต่ละรัฐจะมีอย่างน้อย 3 เสียง รัฐที่มีประชากรกว่า 2 ล้านคน มี 4 เสียง รัฐที่มีประชากรกว่า 6 ล้านคนมี 5 เสียง และรัฐที่มีประชากรกว่า 7 ล้านคน มี 6 เสียง ซึ่งแต่ละรัฐมีสิทธิแต่งตั้งสมาชิกบุนเดสรัตเท่ากับจำนวนที่จะลงคะแนนเสียงได้ ซึ่งการลงคะแนนเสียงของแต่ละรัฐให้กระทำโดยการลงคะแนนเสียงกลุ่มเท่านั้น และโดยสมาชิกผู้มาร่วมประชุมหรือผู้ทำหน้าที่แทนสมาชิกเท่านั้น<sup>11</sup> ซึ่งปัจจุบันสมาชิกของสภาแห่งรัฐมีจำนวน 69 คน เป็นตัวแทนจากแต่ละรัฐจาก 16 รัฐ<sup>12</sup> โดยองค์ประกอบของสภาบุนเดสรัตนั้น มีลักษณะแตกต่างจากสมาชิกวุฒิสภาของประเทศอื่นๆ ที่อยู่ในฐานะตัวแทนของรัฐสมาชิก เนื่องจากสมาชิกของสภาบุนเดสรัตไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง แต่เป็นตัวแทนซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐบาลของแต่ละรัฐ และอาจกล่าวได้ว่าจำนวนสมาชิกสภาบุนเดสรัตซึ่งเป็นตัวแทนจากแต่ละรัฐอาจมีจำนวนไม่เท่ากัน ขึ้นกับจำนวนสิทธิในการลงคะแนนเสียงของแต่ละรัฐ ซึ่งคำนวณตามจำนวนประชากรนั่นเอง

ในส่วนของสมาชิกภาพของสภาบุนเดสรัตนั้นจะสิ้นสุดโดยอัตโนมัติ หากผู้เป็นตัวแทนนั้นนอกจากการปฏิบัติหน้าที่หรือออกจากการดำรงตำแหน่งในรัฐบาลของรัฐสมาชิก หรือกรณีที่รัฐบาลของรัฐสมาชิกถอนบุคคลนั้นออกจากความเป็นตัวแทน

<sup>10</sup> Bundesrat, “Bundesrat of Germany,” [http://www.bvdearat.de/nn\\_11628/en/organisation-en.html](http://www.bvdearat.de/nn_11628/en/organisation-en.html), อ้างใน นฤา สินอนันต์วัฒน์, “ปัญหาที่เกิดจากการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553), น. 59-61.

<sup>11</sup> รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 51

<sup>12</sup> Inter-Parliamentary Union, Germany: Bundesrat (Federal Council),” Accessed May 25, 2020, [http://www.ipu.org/parline-e/report/2112\\_A.htm](http://www.ipu.org/parline-e/report/2112_A.htm).

### 3.1.2.3 หน้าที่และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

สมาชิกสภาแห่งรัฐนั้น เป็นผู้ได้รับแต่งตั้งจากแต่ละรัฐ โดยทำการแต่งตั้งจากผู้ดำรงตำแหน่งในรัฐบาลของแต่ละรัฐ ดังนั้น หน้าที่และอำนาจของสภาแห่งรัฐจึงมีบทบาททั้งในส่วนของการดำรงตำแหน่งในรัฐบาลของรัฐสมาชิก และอีกบทบาทหนึ่งคือในฐานะของสมาชิกสภาแห่งรัฐ โดยจะมีอำนาจ ดังนี้

ในด้านนิติบัญญัติ สภาแห่งรัฐมีบทบาทสำคัญในฐานะตัวแทนของรัฐต่างๆ โดยสามารถพิจารณา อนุมัติ เสนอ หรือยับยั้งร่างกฎหมายได้ ซึ่งหากเป็นร่างกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของรัฐสมาชิก เช่น การแก้ไขรัฐธรรมนูญหรือร่างกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อประมาณของรับสมาชิก ร่างกฎหมายนั้นจะไม่สามารถประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ เว้นแต่ได้รับความเห็นชอบจากสภาแห่งรัฐ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถลงคะแนนเสียงเพื่อยืนยันร่างกฎหมายดังกล่าวที่สภาแห่งรัฐไม่เห็นชอบได้ โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำได้เพียงการตั้งคณะกรรมการไต่ถามเพื่อให้เกิดการประนีประนอมเท่านั้น กล่าวคือ ร่างกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของรัฐสมาชิกจะสามารถประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ก็ต่อเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสภาแห่งรัฐตกลงกันได้<sup>13</sup>

และสภาแห่งรัฐยังมีอำนาจด้านการเลือก หรือให้ความเห็นชอบบุคคลดำรงตำแหน่งอีกด้วย เช่น การเลือกสมาชิกเข้าดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์รัฐ (Federal Constitutional Court) จำนวนกึ่งหนึ่ง<sup>14</sup> เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้มีแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปสถาบันเดสรัต โดยแม้ว่าจะมีข้อเสนอแนะจากหลายฝ่ายเกี่ยวกับรูปแบบของสถาบันเดสรัต เช่น การเปลี่ยนแปลงเป็นระบบวุฒิสภาแบบสหรัฐอเมริกาซึ่งได้มาโดยการเลือกตั้งเพื่อลดอิทธิพลจากรัฐบาลของรัฐสมาชิกในการออกกฎหมาย และเพื่อให้การออกกฎหมายเป็นไปโดยโปร่งใสและสอดคล้องกับหลัก ประชาธิปไตยมากขึ้น แต่ข้อเสนอดังกล่าวไม่ได้รับความสนใจจากคณะกรรมการการปกครองระบอบสหพันธ์รัฐ (The Federalism Commission) โดยประเด็นที่ได้รับ

<sup>13</sup> Bundesrat, bundesrat of Germany (online), 6 October 2020.

[http://www.bundesrat.de/nm\\_11628/en/organisation-en.html](http://www.bundesrat.de/nm_11628/en/organisation-en.html) อ้างใน นฤา สีนอนันต์วัฒน์, “ปัญหาที่เกิดจากการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553), น. 59-61.

<sup>14</sup> อมร รักษาศักดิ์, ประชาธิปไตย อุดมการณ์ หลักการ และแบบอย่างการปกครอง, (ม.ป.ท: ม.ป.พ, ม.ป.ป.), น. 294.

ความสนใจ และมีการอภิปรายอย่างมาก คือการลดอำนาจของสถาบันเคสร์ตในด้านนิติบัญญัติ โดยเฉพาะอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย

### 3.1.3 สหพันธรัฐมาเลเซีย

สหพันธรัฐมาเลเซีย เป็นประเทศซึ่งตั้งอยู่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ประกอบด้วยรัฐ 13 รัฐ และดินแดนสหพันธ์ 3 ดินแดน สหพันธรัฐมาเลเซียได้กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎร(Dewan Rakyat) และสมาชิกวุฒิสภา(Dewan Negara) สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากแต่งตั้งโดยสมเด็จพระราชาธิบดี ในฐานะประมุขแห่งรัฐ

#### 3.1.3.1 ความเป็นมาของสมาชิกวุฒิสภาในสหพันธรัฐมาเลเซีย

ระบบการเมืองของสหพันธรัฐมาเลเซีย เป็นประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา (Parliamentary Democracy) ศูนย์กลางอำนาจการปกครองอยู่ที่รัฐบาลสหพันธรัฐ หรือรัฐบาลกลาง (Federal Government) ซึ่งถือเป็นรัฐบาลแห่งชาติ ประมุขของสหพันธรัฐมาเลเซียองค์ปัจจุบัน คือ สมเด็จพระราชาธิบดี อัลมูตัสสิม บิลลาฮีมุฮิบุดดีน ตวนกู อัลฮัจญ์ อับดุล ฮาลิมมูฮัมมัด ชาห์อิบินี อัลมาฮูม สุลต่าน บาดิชาห์ สมเด็จพระราชาธิบดีองค์ที่ 14 (His Majesty Almu' tasimuBillahiMuhibbuddin TuankuAlhaj Abdul HalimMu'adzam Shah ibiniAlmarhum Sultan Badlishah The Yang di-PertuanAgong XIV of Malaysia) โดยเจ้าผู้ครองรัฐทั้ง 9 รัฐ ได้แก่ กลันตัน ตรังกานู เกดะห์ ปะลิส ปะหัง เประยะ โธร์สลังงอร์ และเนกรีเซมบีลัน จะผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี ส่วนรัฐที่ไม่มีเจ้าผู้ครองรัฐ 4 รัฐ ได้แก่ มะละกา ปีนัง ซาบาห์ และซาราวัก สมเด็จพระราชาธิบดีจะทรงแต่งตั้งผู้ว่าการรัฐปฏิบัติหน้าที่ ประมุขของแต่ละรัฐในส่วนของที่มาของสมาชิกวุฒิสภาสหพันธรัฐมาเลเซียมีสองระบบดังนี้<sup>15</sup>

1) สมาชิกวุฒิสภาโดยการสรรหา (Indirect Senator) มีจำนวน 26 คน ซึ่งได้รับการคัดเลือกจากสภานิติบัญญัติประจำรัฐเพื่อเสนอให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาของรัฐทั้ง 13 รัฐ(แต่ละรัฐมีสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 2 คน) ทั้งนี้ สมาชิกวุฒิสภาจะได้รับการคัดเลือกจากบุคคลซึ่งดำเนินกิจกรรม ด้านวัฒนธรรม งานบริการสังคม หรือเป็นผู้แทนของเชื้อชาติชนกลุ่มน้อย หรือเป็นผู้แทนพิทักษ์ผลประโยชน์ของชนพื้นเมืองจนเป็นที่ประจักษ์ หรือประสบความสำเร็จอย่างยิ่งในด้านสาขาอาชีพ อาทิ การค้าอุตสาหกรรมเกษตรกรรม

2) สมาชิกวุฒิสภาโดยการแต่งตั้ง (Appointed Senator) มีจำนวน 44 คน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยตรง จากสมเด็จพระราชาธิบดีตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี ในจำนวนนี้รวมถึง

<sup>15</sup> สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ระบบรัฐสภามาเลเซีย, (กรุงเทพมหานคร:สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2558), น. 15

สมาชิกจำนวนสองคนจากกัวลาลัมเปอร์ และสมาชิกจากลาบวนและปุตراجายา เขตละหนึ่งคน ในส่วนการเลือกตั้งซ่อมสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ เมื่อใดที่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา หรือตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลงต้องจัดให้มีการเลือกตั้ง ภายใน 60 วัน นับจากวันที่ คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศ การดำเนินการอย่างอื่นถือว่าเป็นโมฆะ

### 3.1.3.2 วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในสหพันธรัฐมาเลเซีย

สหพันธรัฐมาเลเซียกำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาว่าต้องมีคุณสมบัติต่างๆ เช่น มีสัญชาติมาเลเซีย มีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปี ไม่วิกลจริต ต้องไม่ถูกพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลายไม่มี ทรัพย์สินอาชญากรรม และบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา คือไม่ จงรักภักดีต่อประเทศชาติ ถูกจำคุกอย่างน้อย 1 ปี หรือถูกปรับอย่างน้อย 2,000 ริงกิต เป็นผู้ถือหุ้น ในองค์กรซึ่งมีผลตอบแทน

การได้มามีสองรูปแบบคือจากการเลือกตั้งโดยตรง 26 คน และการแต่งตั้ง 44 คนการ เป็นสมาชิกภาของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญบุคคลต้องไม่เป็นสมาชิกของทั้งสองสภา และต้อง ไม่ได้รับการเลือกเข้ามาในสภาผู้แทนราษฎรจากการลงรับสมัครเลือกตั้งมากกว่า 1 เขตเลือกตั้ง หรือเป็นสมาชิกวุฒิสภามากกว่า 1 รัฐ หรือเป็นบุคคลซึ่งทั้งได้รับการเลือกตั้ง และแต่งตั้งให้เป็น สมาชิกวุฒิสภาก่อนการเข้ารับตำแหน่ง สมาชิกทุกคนของรัฐสภาจะต้องขึ้นทะเบียนก่อนผู้ซึ่งทำ หน้าที่เป็นประธานในสภาจะเข้าพิธีสาบานตนตามแบบฟอร์มที่กำหนดไว้แต่ก่อนเข้าพิธีสาบานตน สมาชิกสามารถมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งประธานสมาชิกวุฒิสภา หรือประธานสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรได้ สมาชิกทุกคนต้องสาบานตนก่อนเข้ารับตำแหน่งว่าจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และจะให้ความจงรักภักดีต่อประเทศชาติ โดยการธำรงรักษาป้องกัน และปกป้อง รัฐธรรมนูญ หากสมาชิกรัฐสภาไม่เข้ารับตำแหน่งภายในหกเดือนนับจากวันที่สภามีการประชุมกัน เป็นครั้งแรก ภายหลัง การเลือกตั้ง หรือในเวลาใดๆ ตามที่แต่ละสภานุญาตจะถือว่าตำแหน่งนั้น ได้ว่างลง

ระบบกฎหมายของสหพันธรัฐมาเลเซีย มีฐานมาจากระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ของ อังกฤษ เพราะเป็นเมืองขึ้นของอังกฤษเมื่อราวปี ค.ศ. 1800-1960 (พ.ศ. 2343-2503)ทำให้ได้รับ อิทธิพลทางกฎหมาย การเมือง และการปกครองจากประเทศอังกฤษ แม้จะได้รับอิทธิพลทาง กฎหมายจากประเทศอังกฤษ แต่สหพันธรัฐมาเลเซียก็มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นกฎหมาย สูงสุด แต่ก็ยังคงไว้ซึ่งอิทธิพลทางกฎหมายจากอังกฤษ ดังจะเห็นจากรูปแบบที่มาของสมาชิก วุฒิสภาเป็นระบบการเลือกตั้งและแต่งตั้งผสมกัน กล่าวคือ วุฒิสหพันธรัฐมาเลเซียมีสมาชิก 70 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรง 26 คน และมาจากการแต่งตั้ง 44 คน โดยสมาชิกจากการเลือกตั้งนั้น จะ เลือกจำนวน 2 คนในแต่ละรัฐ สำหรับสมาชิกจากการแต่งตั้ง จะได้รับการแต่งตั้งจาก Yang Di

Pertuan Agong จำนวน 2 คน สำหรับดินแดนสหพันธรัฐกัวลาลัมเปอร์ 1 คน สำหรับดินแดน Labuan 1 คน สำหรับดินแดนสหพันธรัฐ Putrajaya 1 คน ซึ่งเป็นการแต่งตั้งจากตัวแทนผู้ซึ่งมีความสำเร็จในการปฏิบัติหน้าที่ด้านข้าราชการพลเรือน หรือในสายอาชีพการค้า อุตสาหกรรมการเกษตร และวัฒนธรรม ตัวแทนของชนกลุ่มน้อยซึ่งมีประชากรจำนวนน้อย ส่วนอีก 40 คน ได้รับการแต่งตั้ง (Dilantik) โดย Yang Di Pertuan Agong เป็นการแต่งตั้งจากตัวแทนรัฐต่างๆ อยู่ในตำแหน่งไม่เกิน 6 ปี และจะมีการเลือกตั้งใหม่ทั้งหมดทุก 3 ปี และไม่สามารถเป็นได้สองสมัย ไม่ว่าจะต่อเนื่อง หรือเว้นวาระ<sup>16</sup>

### 3.1.3.3 หน้าที่และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาในสหพันธรัฐมาเลเซีย

หน้าที่และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาของสหพันธรัฐมาเลเซีย นั้น แยกได้เป็น 2 ส่วนคือ หน้าที่และอำนาจซึ่งมีร่วมกันกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และหน้าที่เฉพาะของสมาชิกวุฒิสภาเอง ดังนี้

#### 1) หน้าที่และอำนาจรวมกันกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นั้น ได้แก่

(ก) หน้าที่และอำนาจในรัฐสภา ได้แก่ การพิจารณาและให้ความเห็นชอบในประเด็นซึ่งอาจสร้างผลกระทบในวงกว้างต่อการบริหารประเทศ การให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติ การแก้ไขพระราชบัญญัติ การตรวจสอบนโยบายของรัฐบาลกลาง การพิจารณาร่างงบประมาณของรัฐบาลกลาง การรับรองการบังคับใช้มาตรการภาษีใหม่ และยังทำหน้าที่ในการประชุมเพื่ออภิปรายและประเมินผลการดำเนินงานของรัฐบาลรวม ทั้งให้ความเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐ

(ข) หน้าที่และอำนาจในกระบวนการนิติบัญญัติ ได้แก่ การตรากฎหมายต้องดำเนินการผ่านการพิจารณาจากทั้งสองสภา โดยสภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาร่างกฎหมายใน 3 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนการรับหลักการ ขั้นตอนการพิจารณา และตั้งคณะกรรมการขึ้น ขั้นตอนการลงมติ ซึ่งผู้มีสิทธิเสนอกฎหมายให้แก่ รัฐบาล สมาชิกรัฐสภา ทั้งนี้ กฎหมายที่เสนอโดยรัฐบาลต้องผ่านกระบวนการร่างโดยสำนักงานอัยการ ซึ่งอาศัยความเห็นผ่านกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง หรืออ้างอิงตามนโยบายที่กระทรวงหรือคณะรัฐบาลกำหนดขึ้น เมื่อร่างกฎหมายผ่านความเห็นชอบของทั้งสองสภา พระราชบัญญัติจะพิจารณาร่างกฎหมายภายใน 30 วัน หลังจากที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับการทูลเกล้าถวาย เมื่อพระองค์ลงนามเห็นชอบและประทับตราแผ่นดินในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาบังคับใช้เป็นกฎหมาย หากร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่ผ่านความเห็นชอบโดยสมเด็จพระราชาธิบดีภายในระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนด ให้ถือว่าร่าง

<sup>16</sup> สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, *อ้างแล้ว เจริญธรรม* ที่ 15, น. 15.

ดังกล่าวมีผลเป็นกฎหมายโดยอัตโนมัติทันที ในขณะที่เดียวกัน รัฐสภามีอำนาจชะลอระยะเวลาการบังคับใช้กฎหมาย หรืออาจทำให้กฎหมายมีผลย้อนหลังย้อนมกระทำได้เช่นกัน ทั้งนี้ การบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปโดยหลักนิติรัฐและนิติธรรมปราศจากอคติหรือการเลือกปฏิบัติ<sup>17</sup>

2) หน้าที่และอำนาจเฉพาะของสมาชิกวุฒิสภาในสหพันธรัฐมาเลเซีย โดยแบ่งหน้าที่ตามคณะกรรมการต่างๆ ดังนี้<sup>18</sup>

(ก) คณะกรรมการสรรหา (Committee of Selection) เป็นคณะกรรมการชุดแรกที่แต่งตั้งขึ้นมาในสภา เพื่อดำเนินการความรับผิดชอบในหน้าที่ตามที่ข้อบังคับการประชุมกำหนดไว้ คณะกรรมการสรรหาประกอบด้วยประธานสมาชิกวุฒิสภาเป็นประธานคณะกรรมการและสมาชิกวุฒิสภาอีก 4 คน ที่ได้รับเลือกจากสมาชิกวุฒิสภาเป็นสมาชิก คณะกรรมการคณะกรรมการจะต้องแจ้งถ้อยคำแถลงการณ์ต่อสภาให้ทราบทุกครั้งเมื่อสมาชิกสภาคนใดได้รับการคัดเลือกให้เป็นหนึ่งในสมาชิกคณะกรรมการ โดยคณะกรรมการการคัดเลือกสรรหาไม่มีอำนาจในการเรียกบุคคลอื่นมาชี้แจง หรือขอให้มีการออกหนังสือใดๆ เว้นแต่ สมาชิกวุฒิสภาได้มอบอำนาจให้กระทำการดังกล่าว

(ข) คณะกรรมการข้อบังคับการประชุม (Standing Orders Committee) คณะกรรมการนี้ประกอบด้วยประธานสมาชิกวุฒิสภาเป็นประธานคณะกรรมการ และสมาชิกสภาอีก 6 คน ที่ได้รับการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการสรรหา การคัดเลือกจะเกิดขึ้นหลังจากการเริ่มมีการเปิดประชุมสภา คณะกรรมการนี้ มีหน้าที่รับผิดชอบในการพิจารณาวินิจฉัยและชี้แจงแถลงการณ์ต่อสภาในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับข้อบังคับการประชุมสภาตามที่สมาชิกวุฒิสภาได้มอบหมายให้พิจารณา คณะกรรมการนี้ ไม่มีอำนาจในการเรียกบุคคลอื่นมาชี้แจง หรือขอให้มีการออกหนังสือต่อคณะกรรมการ เว้นแต่ สมาชิกวุฒิสภาได้มอบอำนาจให้กระทำการดังกล่าว ถ้าหากว่ามีผู้เสนอข้อคัดค้านในเรื่องที่จะให้มีการปรับปรุงแก้ไขระเบียบข้อบังคับการประชุม ผู้เสนอจะต้องจัดเตรียมทำร่างกฎหมายระเบียบข้อบังคับดังกล่าว<sup>19</sup>

(ค) คณะกรรมการกิจการสภา (House Committee) คณะกรรมการคณะนี้ประกอบด้วย ประธานสมาชิกวุฒิสภาเป็นประธานคณะกรรมการและสมาชิกสภาอีก 4 คน ที่

<sup>17</sup> สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, *อ้างแล้ว เจริญธรรม* ที่ 15, น. 16.

<sup>18</sup> House of Senator, "Senate of Malaysia Committee," สืบค้น เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2560, จาก <http://www.parlimen.gov.my/jawatankuasa-dn.html?uweb=dn&> อ้างใน วิชรพล โรจนวราวัฒน์, "รูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมกับหน้าที่และอำนาจวุฒิสภาแห่งราชอาณาจักรไทย," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2560), น. 132-133.

<sup>19</sup> สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, *อ้างแล้ว เจริญธรรม* ที่ 15, น. 3

ได้รับการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการสรรหา การคัดเลือกจะเกิดขึ้นหลังจากการเริ่มมีการเปิดประชุมสภา คณะกรรมการนี้มีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแก่ประธานสภาในทุกๆ เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวก การบริการ และเอกสิทธิ์อื่นๆ ของสมาชิกวุฒิสภา คณะกรรมการนี้ไม่มีอำนาจในการเรียกบุคคลอื่นมาชี้แจง หรือขอให้มีการออกหนังสือใดๆ เว้นแต่ สมาชิกวุฒิสภาได้มอบอำนาจให้กระทำการดังกล่าว รายงานการประชุมในแต่ละครั้งของคณะกรรมการกิจการสภาจะถูกส่งไปยัง สมาชิกวุฒิสภาทุกคน คณะกรรมการมีอำนาจเรียกประชุมหรือดำเนินการประชุมคณะกรรมการร่วมกันกับคณะกรรมการกิจการสภาของสภาผู้แทนราษฎร

(ง) คณะกรรมการเอกสิทธิ์ (Committee of Privileges) คณะกรรมการเอกสิทธิ์ ประกอบด้วยประธานสมาชิกวุฒิสภาเป็นประธานคณะกรรมการและสมาชิกวุฒิสภาอีก 4 คน ที่ได้รับการเสนอชื่อโดยคณะกรรมการสรรหาการคัดเลือกจะเกิดขึ้นหลังจากการเริ่มมีการเปิดประชุมสภา คณะกรรมการเอกสิทธิ์จะพิจารณาเรื่องใดๆ ก็ตามที่กระทบต่ออำนาจ และเอกสิทธิ์ของสมาชิกวุฒิสภา และออกแถลงการณ์ในเรื่องดังกล่าวต่อสมาชิกวุฒิสภาเมื่อไม่อยู่ในสมัยประชุมของสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกวุฒิสภาสามารถแจ้งประธานสมาชิกวุฒิสภาในเรื่องใดๆ ที่กระทบอำนาจและเอกสิทธิ์ของสมาชิกวุฒิสภา ถ้าประธานสมาชิกวุฒิสภาพังพอใจ เรื่องดังกล่าวสามารถส่งให้คณะกรรมการนี้ จากนั้น คณะกรรมการสามารถออกแถลงการณ์ต่อสมาชิกวุฒิสภาในเรื่องดังกล่าวได้ คณะกรรมการนี้มีอำนาจในการเรียกบุคคลใดก็ตามเพื่อมาชี้แจง หรือร้องขอให้ออกหนังสือ และแถลงการณ์ต่อสมาชิกวุฒิสภาได้

#### 3.1.4 ประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษเป็นประเทศซึ่งมีวิวัฒนาการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยมาอย่างยาวนาน ในปัจจุบันประเทศอังกฤษปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาโดยใช้โครงสร้างเป็นระบบสองสภา ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร หรือสภาสามัญ(House of Commons) และสภาขุนนาง (House of Lords) ร่วมกันทำหน้าที่เป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งในทางกฎหมายและทางธรรมเนียมประเพณีการปกครองของประเทศอังกฤษ รัฐสภาจะประกอบด้วย 3 สถาบันหลัก ได้แก่ สถาบันพระมหากษัตริย์ สภาขุนนาง และสภาสามัญ โดยระบบรัฐสภาของอังกฤษนั้นเป็นผลมาจากประวัติศาสตร์การต่อสู้เพื่อจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง หรือพระมหากษัตริย์ จนกระทั่งอำนาจในการปกครองได้ตกมาสู่รัฐสภา และสามัญชนในเวลาต่อมา ดังนั้น สภาขุนนาง

ของประเทศอังกฤษจึงเป็นสถาบันหนึ่งที่เป็นผลจากวิวัฒนาการอันยาวนานของประวัติศาสตร์ทางการเมืองการปกครองจนกลายเป็นต้นแบบของระบบสองสภา<sup>20</sup>

#### 3.1.4.1 ความเป็นมาของสภาขุนนางในประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษ ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา และถือได้ว่าเป็นต้นแบบของประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภาทั่วโลก เป็นประเทศซึ่งมีการพัฒนาทางการเมืองการปกครองอย่างต่อเนื่องและยาวนาน ลักษณะสำคัญของระบบการเมืองอังกฤษเริ่มต้นในสมัยยุคกลาง พระมหากษัตริย์มีอำนาจจำกัดในการตีความจารีต ประเพณีสำหรับการปกครอง และการใช้กฎหมายนั้นกระทำได้โดยอาศัยการปรึกษาจากสภาที่ปรึกษา (Witenagemot) และขึ้นอยู่กับความสามารถของพระมหากษัตริย์แต่ละพระองค์ อย่างไรก็ตาม ภายใต้โครงสร้างสังคมของอังกฤษ หลักการเสรีชน (Freeman) คือกุญแจสำคัญ เมื่อสิ้นสุดยุคสมัยของแองโกล แซกซอน (Anglo Saxons) เสรีชนในอังกฤษจำนวนมากได้กลายสภาพไปมีสถานะกึ่งทาส แต่เสรีชนยังคงเป็นหลักการสำคัญของสังคม โดยหลังจากศตวรรษที่ 10 เป็นต้นมา ระบบศักดินา (Feudalism) เริ่มมีความแข็งแกร่งขึ้น โดยอำนาจของกลุ่มตระกูลเจ้าของที่ดิน ความสัมพันธ์ ทางสังคมระหว่างเจ้าของที่ดินและทาสที่อาศัยที่ดินทำกินจึงเด่นชัดมากขึ้น ซึ่งมีผลกระทบต่อสังคมในยุคต่อมา<sup>21</sup>

ในศตวรรษที่ 11 และ 12 พระมหากษัตริย์พยายามแสวงหาการสนับสนุนจาก ระบบศักดินาโดยการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาขึ้นเรียกว่า มหาสภา (The Great Council) ซึ่งคณะที่ปรึกษาจะได้รับการแต่งตั้งจากเชื้อพระวงศ์และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมาจากพระและขุนนาง เพื่อทำหน้าที่ ให้คำปรึกษาแก่พระมหากษัตริย์ทั้งในเรื่องการบริหาร นิติบัญญัติและตุลาการ ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของพัฒนาการทางการเมืองการปกครองของอังกฤษ เพราะในศตวรรษที่ 13 และ 14 มหาสภาได้พัฒนามาเป็นสภาองคมนตรี (Privy Council) จนกระทั่งกลายเป็นคณะรัฐมนตรี (Cabinet)<sup>22</sup>

ต่อมาใน สมัยพระเจ้าจอห์น (ค.ศ. 1199 – 1216) ได้เกิดวิกฤตทางการเมืองทั้งภายในและภายนอกประเทศ พระเจ้าจอห์นทรงกดขี่ประชาชน โดยการเรียกเก็บภาษีมากขึ้น เพราะต้องการนำเงินมาทำสงครามเป็นจำนวนมาก รวมทั้งไม่ให้ความสำคัญแก่มหาสภาและละเมิดข้อผูกพันต่างๆ ที่เสมือนเป็นรัฐธรรมนูญของอังกฤษ ความขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์และ

<sup>20</sup> นฤ สีนอนันต์วัฒน์, “ปัญหาที่เกิดจากการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553), น. 48.

<sup>21</sup> สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, การเมืองอังกฤษ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ เศรษฐธรรม, 2543), น. 23-24.

<sup>22</sup> เพ็ญอ้าง, น. 25-26.



บรรดาขุนนางได้นำไปสู่การรวมกำลังของขุนนางเพื่อต่อต้านและบังคับให้พระมหากษัตริย์ลงนามในเอกสารสำคัญ คือ กฎบัตรแมกนาคาร์ตา (Magna Carta) ในปี ค.ศ. 1215 (พ.ศ.1758) กฎบัตรดังกล่าวได้กำหนดขอบเขตพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ให้อยู่ภายใต้กฎหมาย และจำกัดพระราชอำนาจในการจัดเก็บภาษีอากร ทั้งนี้ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากมหาสภา ก่อน รวมทั้งกำหนดให้พระมหากษัตริย์เคารพอธิปไตย และเสรีภาพของประชาชนด้วย<sup>23</sup>

อย่างไรก็ตาม หลักการในกฎบัตรแมกนาคาร์ตาได้มีการเปลี่ยนแปลงในรัชสมัย พระเจ้าเฮนรีที่ 3 (ค.ศ. 1216 – 1265) โดยพระองค์มีพระราชประสงค์ให้พระมหากษัตริย์มีอำนาจเด็ดขาด ซึ่งทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างกษัตริย์กับเหล่าขุนนางจนเกิดการยึดอำนาจโดยไซมอน เดอ มงฟอร์ด (Simon de Monfort) ในปี ค.ศ. 1265 (พ.ศ.1808) ซึ่งต่อมามงฟอร์ดได้สถาปนาตนเองเป็นพระมหากษัตริย์ขึ้นปกครองประเทศ และได้เรียกประชุมรัฐสภา (Parliament) ซึ่งนอกจากจะมี พระและขุนนางเข้าร่วมประชุมแล้วยังได้เลือกอัศวิน 2 คนในแต่ละแชนร์ (Shire) และเลือกชาวเมือง อีก 2 คน ในแต่ละ โบโร (Borough) เข้าร่วมประชุมด้วย ซึ่งเรียกการประชุมครั้งนี้ว่า การประชุม รัฐสภา (Parliament) โดยรัฐสภามีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่พระมหากษัตริย์ในการกำหนดนโยบายและการบัญญัติกฎหมายต่างๆ ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่ผู้แทนของเมืองมีสิทธิเข้าร่วมประชุม จึงถือเป็นการเริ่มต้นการปกครองในระบบผู้แทน (Representative Government)<sup>24</sup> และในสมัยของพระเจ้า เอ็ดเวิร์ดที่ 1 (ค.ศ.1295 – 1336) ได้มีการเรียกประชุมรัฐสภารูปแบบใหม่ในปี ค.ศ. 1295 (พ.ศ.1838) เป็นการ เรียกประชุมร่วมกันระหว่างชนชั้นสูงกับคนธรรมดา มิใช่เพื่อประชาธิปไตย แต่เพื่อพระองค์จะได้ฟังพวขุนนางน้อยลง และยอมรับอิทธิพลและความสำคัญของชนชั้นกลาง เพื่อพระองค์จะได้รับการสนับสนุนทางการเงินมากขึ้น<sup>25</sup> ประกอบด้วยสมาชิก 3 กลุ่มคือ กลุ่มมชนชั้นสูงหรือขุนนาง กลุ่มพระ และกลุ่มสามัญชน ซึ่งต่อมาในปลายศตวรรษที่ 14 ได้พัฒนาเป็นระบบสองสภาคือ สภาขุนนาง (House of Lords) ประกอบด้วยขุนนางและพระเถระชั้นผู้ใหญ่ และสภาสามัญ (House of Commons) ประกอบด้วยผู้แทนสามัญชนและขุนนางชั้นผู้น้อย

สถาบันพระมหากษัตริย์ไม่ได้เป็นสถาบันซึ่งมีอำนาจทางการเมืองเพียงสถาบันเดียวอีกต่อไป แต่ต้องใช้อำนาจทางการเมืองร่วมกับรัฐสภา และอำนาจของพระมหากษัตริย์ยังถูกจำกัดโดยกฎหมายการเปลี่ยนแปลงใดๆ เกี่ยวกับพระบรมราชโองการและการบริหารของพระมหากษัตริย์ จะต้องมีการแถลงต่อรัฐสภา (The King in Parliament) รวมทั้งมาตรการต่างๆ ที่ไม่เกี่ยวกับศักดิ์นา จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาและกระบวนการตรากฎหมายได้กำหนด

<sup>23</sup> เพิ่งอ้าง, น. 26.

<sup>24</sup> เพิ่งอ้าง, น. 28.

<sup>25</sup> เพิ่งอ้าง, น. 29.

ขึ้นโดยกลุ่มสามัญชนในรัฐสภา เพื่อนำไปสู่การอภิปรายในรัฐสภาด้วย<sup>26</sup> ทั้งนี้ ความขัดแย้งระหว่างสถาบันพระมหากษัตริย์กับรัฐสภาเกิดขึ้นบ่อยครั้ง จนนำไปสู่การล้มเลิกระบบกษัตริย์ มีการสถาปนาระบบสาธารณรัฐขึ้นแทน แต่ต่อมาอังกฤษได้สถาปนาระบบกษัตริย์ขึ้นอีกครั้งแต่อำนาจก็ยังคงลดลง

จึงเห็นได้ว่า อังกฤษมีการปกครองในรูปรัฐสภาซึ่งพัฒนาด้วยความบังเอิญ จนกระทั่งมีสภาขุนนาง (House of Lords) และสภาสามัญ (House of commons) ขึ้นปลายศตวรรษที่ 17 อำนาจของรัฐสภาก็มีมากขึ้นจนเหนืออำนาจของกษัตริย์ แต่รัฐสภาในขณะนั้นเป็นของอังกฤษ (England) และเวลส์ (Wales) เท่านั้น ส่วนสก๊อตแลนด์และไอร์แลนด์ แม้จะอยู่ภายใต้การปกครองของกษัตริย์องค์เดียวกัน แต่ก็มีรัฐสภาของตนเองต่อมาในปี ค.ศ. 1707 (พ.ศ. 2250) และปี ค.ศ. 1801 (พ.ศ. 2344) รัฐสภาของสก๊อตแลนด์และของไอร์แลนด์ได้มารวมเป็นรัฐสภาของอังกฤษ (The Parliament of Great Britain) ตามลำดับ อาจกล่าวได้ว่าประเทศอังกฤษเป็นประเทศซึ่งมีระบบ 2 สภาที่เก่าแก่ที่สุด โดยในระยะเริ่มแรกสถานภาพของสภาขุนนางและสภาสามัญนั้น กฎหมายกำหนดให้สภาทั้งสองมีอำนาจเท่าเทียมกัน ยกเว้นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการคลังการที่ทั้งสองสภามีอำนาจเท่าเทียมกันนี้ ทำให้รัฐบาลประสบความยากลำบากในการบริหารประเทศมาก เพราะสภาขุนนางสามารถคัดค้านข้อเสนอ นโยบายและร่างพระราชบัญญัติของรัฐบาลได้ทุกเรื่อง จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1911 (พ.ศ. 2454) รัฐบาลได้เสนอ กฎหมายจำกัดอำนาจของสภาขุนนางลง บทบาทของสภาขุนนางจึงถูกลดไปมากตั้งแต่กลาง คริสต์ศตวรรษที่ 19 เรื่อยมา ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากการขยายสิทธิการเลือกตั้งของประชาชน อำนาจของสภาขุนนางถูกแทนที่โดยสภาสามัญ และสภาสามัญเองก็สามารถสกัดตัวเองออกจากการครอบงำของสภาขุนนาง ไม่ว่าจะเป็นทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และกฎหมาย

ในปัจจุบัน สภาขุนนางจึงมีหน้าที่เพียงแค่นี้เป็นสภาถ่วงดุลเท่านั้น ปัญหาเรื่อง การปฏิรูปสภาสูงนั้นเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันตลอดมา ในบางครั้งถึงกับมีการเสนอให้ยุบสภาขุนนางไป แต่ความอยู่รอดของสภาขุนนางนั้น มีพื้นฐานมาจากการรักษาจารีตประเพณีของระบบการเมืองของอังกฤษตราบไคที่พรรคอนุรักษนิยมคงมีบทบาทในทางการเมืองอังกฤษอยู่ เป็นที่เชื่อได้ว่า สภาขุนนางคงจะดำรงอยู่ในทางการเมืองอังกฤษต่อไปอีกนาน<sup>27</sup>

#### 3.1.4.2 วิธีการได้มาซึ่งสภาขุนนางในประเทศอังกฤษ

<sup>26</sup> อรณิข รุ่งธิปานนท์, รัฐสภาแห่งสหราชอาณาจักร : สภาสามัญ สภาขุนนาง หน่วยงานสนับสนุน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2553), น. 4-5.

<sup>27</sup> จารุวรรณ สุขุมาลพงษ์, *อ้าวแล้วเชิง อรรถที่ 3*, น. 9.

สมาชิกสภาขุนนางของอังกฤษ แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้<sup>28</sup>

(1) ขุนนางฝ่ายศาสนา (Lords Spiritual) มีจำนวนที่กำหนดไว้แน่นอน 26 คน ประกอบด้วยพระในศาสนาคริสต์ซึ่งดำรงตำแหน่งอาร์คบิชอปและบิชอป (Archbishops and Bishop) ได้แก่ พระระดับสูงจากโบสถ์ 5 แห่งที่สำคัญของอังกฤษ ได้แก่ อาร์คบิชอปแห่งแคนเทอเบอรี (Archbishops of Canterbury) อาร์คบิชอปแห่งยอร์ก (Archbishops of York) บิชอปแห่งลอนดอน (Bishop of London) บิชอปแห่งเดอรัม (Bishop of Durham) บิชอปแห่งวินเชสเตอร์ (Bishop of Winchester) ซึ่งเพราะเหล่านี้จะเป็นสมาชิกสภาขุนนางโดยตำแหน่ง นอกจากนี้ ยังมีพระในตำแหน่ง บิชอป (Bishop) ซึ่งได้รับคัดเลือกจากพระอาวุโส (Senior Bishop) ในศาสนาคริสต์นิกาย Church of England ที่อยู่ในตำแหน่งบิชอปมายาวนานที่สุด

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

1. ขุนนางสืบเชื้อสาย (Hereditary Peers) แต่เดิมพระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าแต่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติบรรดาศักดิ์ ค.ศ. 1963 (พ.ศ. 2506) (Peerage Act 1963) โดยสมาชิกเหล่านี้ เป็นพระบรมวงศานุวงศ์หรือขุนนางยศต่างๆ ซึ่งเมื่อถึงแก่กรรม บุตรผู้สืบสกุลจะเข้ามาเป็นสมาชิก ต่อได้ ทั้งนี้ เนื่องจากความพยายามที่จะทำการปฏิรูปสภาขุนนางของรัฐบาลในปี ค.ศ. 1997 (พ.ศ. 2540) จึงได้ นำไปสู่การตราพระราชบัญญัติสภาขุนนาง ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2542) (House of Lords Act 1999) โดยกำหนดให้มีการลดจำนวนสมาชิกสภาขุนนางซึ่งเป็นขุนนางสืบเชื้อสายให้ลดลง ไม่สามารถสืบทอดความเป็น สมาชิกให้แก่ทายาทได้ ไม่มีสิทธิในการร่วมประชุมสภาและออกเสียงลงมติแต่อย่างใด

2. ขุนนางตลอดชีพ (Life Peers) ซึ่งพระมหากษัตริย์โปรดเกล้าแต่งตั้งขึ้นให้ ดำรงตำแหน่งขุนนางตลอดชีวิต โดยมีอยู่ด้วยกัน 2 ประเภทได้แก่

2.1 ขุนนางตลอดชีพซึ่งแต่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติขุนนางตลอดชีพ ค.ศ. 1958 (พ.ศ. 2501) (Life Peers Act 1958) มีเฉพาะตำแหน่งบารอน (Barons) และบารอนเนส (Baronesses) เท่านั้น ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีจำนวนมากที่สุดในสภาขุนนางของอังกฤษ โดยขุนนางประเภทนี้เป็นขุนนางที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกสภาขุนนางตลอดชีพ แต่ไม่สามารถสืบทอดสมาชิกภาพให้แก่ทายาทได้ การแต่งตั้งขุนนางประเภทนี้เป็นไปเพื่อให้รางวัลสำหรับบุคคลซึ่งทำประโยชน์ให้แก่

<sup>28</sup> นฤ สีนอนันต์วัฒน์, *อ้างแล้ว เจริญรทที่ 20*, น. 59-61.

สาธารณะ เช่น บุคคลซึ่งเคยดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรี หรือประธานสภาสามัญ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ภายใต้อาณัติของสภาสามัญนี้สามารถลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาขุนนางได้โดยสมัครใจ<sup>29</sup>

2.2 ขุนนางฝ่ายกฎหมาย (Lord of Appeal in Ordinary หรือ Law Lords) เดิมสมาชิกประเภทนี้ต้องเป็นผู้ซึ่งมีความรู้ทางกฎหมาย โดยนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้เสนอรายชื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เป็นผู้ตุลาการ มีบรรดาศักดิ์ชั้นบารอน (Barons) โดยจะเป็นสมาชิกสภาขุนนางตลอดชีวิต สิทธิในการเป็นสมาชิกสภาขุนนางประเภทนี้ไม่ตกทอดไปยังทายาท ขุนนางฝ่ายกฎหมายนี้ นอกจากจะเป็นสมาชิกสภาขุนนางทำหน้าที่ในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติแล้วยังเป็นผู้พิพากษาในศาลสูงสุดทำหน้าที่ในฐานะองค์กรฝ่ายตุลาการอีกด้วย แต่ในปัจจุบันนี้โดยผลของการปฏิรูประบบศาล โดยมีการตั้งศาลฎีกา (The United Kingdom Supreme Court) ขึ้น และเริ่มเปิดดำเนินการแล้วตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ. 2009 (พ.ศ. 2552) เป็นต้นมา ทำให้หน้าที่และอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและอาญาในฐานะศาลสูงสุดได้ถูกโอนไปยังศาลฎีกา โดยในวาระเริ่มแรก กฎหมายได้บัญญัติให้โอนขุนนางฝ่ายกฎหมาย (Lords of Appeal in Ordinary) จำนวน 12 คน ที่เคยเป็นผู้พิพากษาศาลสภาขุนนางไปปฏิบัติหน้าที่ในศาลฎีกา และเมื่อสิ้นวาระการดำรงตำแหน่ง แล้วจึงค่อยดำเนินการคัดเลือกใหม่ตามกระบวนการคัดเลือกผู้พิพากษากฎหมาย โดยในส่วนสมาชิกภาพของขุนนางฝ่ายกฎหมายที่ถูกโอนไปนั้น ถือว่าขุนนางฝ่ายกฎหมายทั้ง 12 คน ขาดคุณสมบัติในการปฏิบัติหน้าที่ในสภาขุนนางในช่วงเวลาที่ถูกโอนไปปฏิบัติหน้าที่ในศาลฎีกา แต่สามารถกลับมาเป็นสมาชิกสภาขุนนางอีกได้เมื่อพ้นวาระการเป็นผู้พิพากษาในศาลฎีกาแล้ว

ในปัจจุบันสมาชิกสภาขุนนางของอังกฤษมีจำนวนทั้งหมด 791 คน โดยมาจาก ขุนนางตลอดชีพซึ่งแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีจำนวน 679 คน มาจากการสืบเชื้อสายจำนวน 86 คน และอีก 26 คน มาจากขุนนางฝ่ายศาสนา<sup>30</sup>

#### 3.1.4.3 หน้าที่และอำนาจของสภาขุนนางในประเทศอังกฤษ

สภาขุนนางไม่มีอำนาจเสนอกฎหมาย โดยหน้าที่และอำนาจของสภาขุนนางก่อนปี ค.ศ. 1911 (พ.ศ. 2454) สภาขุนนางสามารถขัดขวางร่างกฎหมายที่ผ่านจากสภาสามัญมาแล้วได้ โดยการปฏิเสธ ที่จะยินยอมให้ประกาศใช้ร่างกฎหมายนั้น นับได้ว่าเป็นสิทธิยับยั้งของสภาขุนนางซึ่งสะท้อนความเป็นระบบสภาคู่ตามความหมายที่เคร่งครัดที่สามารถยับยั้งร่างกฎหมายของสภาสามัญได้เด็ดขาด ทำให้ร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากสภาสามัญตกไปไม่อาจ

<sup>29</sup> อรณิข รุ่งธิปานนท์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 26*, น. 22.

<sup>30</sup> Inter-Parliamentary Union, "United Kingdom: House of Lords," Accessed May 25, 2019, [http://www.ipu.org/parline-e/reports/2336\\_A.htm](http://www.ipu.org/parline-e/reports/2336_A.htm).

ประกาศเป็นกฎหมายใช้บังคับได้เลยทีเดียว แต่ภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติรัฐสภา ค.ศ. 1911 (The Parliament Act 1911) แล้ว สภาขุนนางไม่มีสิทธิยับยั้งร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน อีกต่อไป มีหน้าที่เพียงให้ความเห็นชอบยินตามสภาสามัญเท่านั้น และสำหรับร่างกฎหมายอื่นๆ การใช้สิทธิยับยั้งของสภาขุนนางจะมีผลเป็นการถ่วงเวลา ทำให้การประกาศใช้เป็นกฎหมายของร่าง กฎหมายนั้นๆ ใช้เวลานานขึ้นเท่านั้น<sup>31</sup>

นอกจากนี้ เดิมสภาขุนนางทำหน้าที่เป็นศาลสูงสุดในสหราชอาณาจักร (Final Court of Appeal) ทำหน้าที่พิจารณาคดีแพ่ง (Civil Case) ในสหราชอาณาจักร และคดีอาญา (Criminal Cases) ในอังกฤษ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ ผู้ซึ่งพิจารณาคดีประกอบด้วย ขุนนางกฎหมาย (Law Lords) ประธานสภาขุนนาง (Lord Chancellor) และสมาชิกซึ่งดำรงตำแหน่งในศาลสูง (High Judicial Office) ประจำสภาขุนนาง อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันอำนาจทางตุลาการนี้ได้โอนไปยังศาลฎีกาเนื่องจากพระราชบัญญัติปฏิรูปรัฐธรรมนูญ ปี 2005 (พ.ศ. 2548) (Constitutional Reform Act 2005) กำหนดให้มีการจัดตั้งศาลฎีกา (Supreme Court of United Kingdom) โดยทำหน้าที่พิจารณาคดีแพ่งและอาญา ซึ่งศาลฎีกาได้เริ่มเปิดทำการเป็นครั้งแรกในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2009 (พ.ศ. 2552)<sup>32</sup>

### 3.1.5 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นประเทศซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองบ่อยครั้ง โดยเกิดจากการปฏิวัติหรือรัฐประหาร โดยใช้ความรุนแรงเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยในระบบรัฐสภาของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น เคยใช้ทั้งระบบสองสภา และสภาเดียว ซึ่งมีที่มาแตกต่างกันออกไป อย่างไรก็ตาม ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันคือ รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1958 (พ.ศ. 2501) ซึ่งกำหนดให้ใช้ระบบสองสภาประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (The National Assembly) มาจากการเลือกตั้งโดยตรง และสมาชิกวุฒิสภา (Senate) โดยมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมในฐานะตัวแทนขององค์กรปกครองท้องถิ่น

#### 3.1.5.1 ความเป็นมาของสมาชิกวุฒิสภาในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบกึ่งรัฐสภาถึงประธานาธิบดี โดยระบบการเมืองการปกครองของฝรั่งเศสได้มีพัฒนาการมายาวนาน ซึ่งความ

<sup>31</sup> สรรค์ชัย ชญาณิน, “อำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกวุฒิสภา,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), น. 83.

<sup>32</sup> จิตพรต พัฒนสิน, “การปฏิรูปศาลสภาขุนนางของประเทศไทย,” สืบค้นเมื่อ มกราคม 2551, <http://library.uru.ac.th/webdb/images/krisdika.go.th-11.pdf>, อ้างใน นฤา สินอนันต์วัณิช, อ้างแล้ว เจริงวรรคที่ 21, น. 57.

เป็นมาของสมาชิกรัฐสภาในสาธารณรัฐฝรั่งเศสต่างกับของประเทศอังกฤษมาก กล่าวคือ สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีการเปลี่ยนแปลงในเชิงการปฏิบัติเปลี่ยนแปลงการปกครองมากกว่าจะค่อยๆ วิวัฒนาการมาทีละขั้น ดังเช่นในประเทศอังกฤษ จะเห็นได้จากการปกครองในสาธารณรัฐฝรั่งเศส สมัยหนึ่งมีสองสภา แต่อีกสมัยหนึ่งมีสภาเดียว ต่อมาก็กลับมาใช้ระบบสองสภาอีก จนกระทั่งมาถึง สมัยปัจจุบันยังคงใช้ระบบ สองสภาอยู่ในปัจจุบัน

ในสมัยซึ่งมีการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ สภาของสาธารณรัฐฝรั่งเศสคือ สภา États généraux สมาชิกของสภานี้ แบ่งออกเป็นสามชนชั้นประกอบด้วย ขุนนาง พระ และ สามัญชน โดยถือว่าขุนนางและพระเป็นอภิสิทธิชนซึ่งแตกต่างกับพวกสามัญชน สภานี้ไม่มีอำนาจ ดำเนินการใดๆ แต่ตั้งขึ้นเป็นเพียงสภาที่ปรึกษาของกษัตริย์เท่านั้น ต่อมาสภานี้ได้ประกาศตั้งตัวเอง เป็นสภาแห่งชาติ (Assemblée Nationale) ในปี ค.ศ. 1789 (พ.ศ. 2332) โดยทำหน้าที่เป็นสภาร่าง รัฐธรรมนูญ และสภานี้ ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 1791 (พ.ศ. 2334) ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญ ฉบับแรกของสาธารณรัฐฝรั่งเศส นับเป็นครั้งแรกที่สาธารณรัฐฝรั่งเศสเริ่มปกครองในระบอบ ประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติถึงอำนาจ นิติบัญญัติโดยประกอบด้วยสภาเดียวเป็น การแสดงออกถึงชัยชนะของชนชั้นกลางที่มีต่ออภิสิทธิชน ซึ่งเป็นการลดอำนาจของกษัตริย์และไม่ ยอมรับระบบสองสภา ต่อมาในปี ค.ศ. 1792 (พ.ศ. 2335) สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ออกกฤษฎีกาเลิก ล้มระบอบกษัตริย์ และประกาศจัดตั้งสาธารณรัฐที่ 1 (Republique 1) ในที่สุดฝรั่งเศสมีรูปแบบการ ปกครองแบบสาธารณรัฐนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1871 (พ.ศ. 2414)

ต่อมาปี ค.ศ. 1875 (พ.ศ. 2418) ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดย กำหนดให้อำนาจนิติบัญญัติ ประกอบด้วยสภา 2 สภา คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Chamber of Deputies) และสมาชิกรัฐสภา (Senate) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก 600 คน เลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ส่วนสมาชิกรัฐสภา ประกอบด้วยสมาชิก 300 คน ซึ่งถือว่าได้รับ เลือกตั้งโดยทางอ้อม รัฐสภามีอำนาจเลือกตั้ง ประธานาธิบดีของประเทศซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบใน การบัญญัติกฎหมาย ควบคุมฝ่ายบริหารและแก้ไขรัฐธรรมนูญ สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจเท่ากับ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นองค์กรทำหน้าที่ในการถ่วงดุลอำนาจนิติบัญญัติ และมีอำนาจให้ ความยินยอมเมื่อประธานาธิบดีจะใช้อำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากการเมืองในประเทศได้ พัฒนาสู่ความเป็นประชาธิปไตยตามลำดับ ต่อมาฐานะและอำนาจของสมาชิกรัฐสภาได้ค่อยๆ ลดลงจนอยู่ในฐานะที่ด้อยกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมักจะได้รับการ สนับสนุนจากมติมหาชนสาธารณรัฐที่ 3 และสิ้นสุดลงเมื่อสาธารณรัฐฝรั่งเศสถูกกองทัพ เยอรมนียึดครองในสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อปี ค.ศ. 1940 (พ.ศ. 2483)

การจัดตั้งสาธารณรัฐที่ 4 รัฐสภาประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ทำหน้าที่เป็นสภาล่าง คือ สามารถลงมติไม่ไว้วางใจให้รัฐบาลลาออกได้แต่เพียงสภาเดียว มีอำนาจลงมติรับรองหรือคัดค้านร่างกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณได้ ทั้งนี้ สมาชิกวุฒิสภามีหน้าที่เป็นสภาสูง สภาแห่งสาธารณรัฐประกอบด้วยสมาชิก 320 คน เลือกตั้งโดยคณะผู้เลือกตั้งจากตัวแทน หน่วยการปกครองต่างๆ มีวาระในตำแหน่ง 6 ปี สมาชิกต้องพ้นจากตำแหน่งและทำการเลือกตั้งใหม่ ในจำนวน 1 ใน 2 ของทั้งหมดในทุกๆ 3 ปี สภาแห่งสาธารณรัฐมีอำนาจเลือกประธานาธิบดีร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมีอำนาจแก้ไขรัฐธรรมนูญ แต่ไม่มีอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร การใช้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจเสนอกฎหมายใดๆ ได้ยกเว้นกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน แต่ร่างกฎหมายทุกฉบับจะต้องเสนอไปยังสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเป็นอันดับแรกเสียก่อน สาธารณรัฐที่ 4 ได้สิ้นสุดลงในที่สุด และสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเรียกว่าฉบับสาธารณรัฐที่ 5 ซึ่งกำหนดให้ใช้ระบบสองสภา ประกอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมัชชาแห่งชาติ และสมาชิกวุฒิสภา<sup>33</sup>

### 3.1.5.2 วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภา (Senat) มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม โดยเป็นผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสาธารณรัฐ และประชาชนฝรั่งเศสที่อยู่นอกสาธารณรัฐฝรั่งเศส<sup>34</sup>

ทั้งนี้ ก่อนเดือนกันยายน ค.ศ. 2004 (พ.ศ. 2547) สมาชิกวุฒิสภาฝรั่งเศสประกอบด้วยสมาชิกทั้งหมด 321 คน โดยดำรงตำแหน่งวาระละ 9 ปี และมีการเลือกตั้งใหม่จำนวนหนึ่งในสามของสมาชิกวุฒิสภาฝรั่งเศสทุกๆ 3 ปี ซึ่งต่อมาสมาชิกวุฒิสภาฝรั่งเศสเหลือวาระการดำรงตำแหน่งเพียง 6 ปี โดยมีการเลือกตั้งใหม่ครั้งหนึ่งของสมาชิกวุฒิสภาในทุกๆ 3 ปี สมาชิกวุฒิสภาต้องมีอายุ 35 ปีบริบูรณ์ มีสัญชาติฝรั่งเศส ผ่านการเกณฑ์ทหารแล้ว โดยไม่มีลักษณะต้องห้ามอันได้แก่ การเป็นผู้อยู่ในการอภิบาลของผู้อื่น การเป็นผู้เสียสิทธิเลือกตั้ง นอกจากนี้ ผู้สมัครต้องไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา สมาชิก รัฐบาล สมาชิกสภาเศรษฐกิจและสังคม สมาชิกสภารัฐธรรมนูญ ผู้พิพากษาข้าราชการพลเรือน หรือทหาร

สมาชิกวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมาจากจังหวัดในสาธารณรัฐฝรั่งเศส จังหวัดโพ้นทะเล และดินแดนโพ้นทะเล(d'outre-mer) ซึ่งถือได้ว่าเป็นผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมาจากผู้แทนประชาชนชาวฝรั่งเศสที่อยู่นอกสาธารณรัฐฝรั่งเศส

<sup>33</sup> จารวรรณ สุขุมลพงษ์, *อ้าวแล้ว เชิงอรที่ 2*, น. 14-15.

<sup>34</sup> รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส (สาธารณรัฐที่ 5) ค.ศ. 1958 มาตรา 24

ในส่วนของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากจังหวัดในสาธารณรัฐฝรั่งเศส จังหวัดโพ้นทะเล และดินแดนโพ้นทะเล(d'outre-mer) นั้น ได้มาโดยการเลือกตั้งโดยอ้อมโดยคณะผู้เลือกตั้ง (College Electoral) ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Deputes) สมาชิกสภาภาคที่ได้รับเลือกตั้งจากจังหวัดนั้น (Conseillers Régionaux) สมาชิกสภาจังหวัด (Conseillers Généraux) และตัวแทนซึ่งสมาชิกสภาเทศบาลตั้งขึ้นซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีการแต่งตั้งผู้แทนของสภาเทศบาลเข้ามาเป็นคณะผู้เลือกตั้งตามจำนวนของสมาชิกสภาเทศบาลและประชากรในเขตเทศบาลนั้น เช่น หากเทศบาลนั้นมีประชากรต่ำกว่า 9,000 คน และมีสมาชิกสภาเทศบาลระหว่าง 9-11 คน ตั้งผู้เลือกตั้งได้ 1 คน ถ้ามีสมาชิกสภาเทศบาล 15 คน ตั้งผู้เลือกตั้งได้ 3 คน ถ้ามีสมาชิกสภาเทศบาล 19 คน ตั้งผู้เลือกตั้งได้ 5 คน เป็นต้น สำหรับเทศบาลที่มีประชากรเกิน 9,000 คน และเทศบาลในเขตภาคของแม่น้ำแคว สมาชิกสภาเทศบาลทุกคนเป็นผู้เลือกตั้งโดยตำแหน่ง นอกจากนั้น ในเทศบาลเหล่านี้หากเทศบาลใดมีประชากร เกิน 30,000 คน ก็มีสิทธิเลือกผู้เลือกตั้งได้เพิ่มอีก 1 คน ต่อประชากรทุกๆ 1,000 คน<sup>35</sup>

ส่วนสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากผู้แทนประชาชนชาวฝรั่งเศสซึ่งอยู่นอกสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น มาจากการเลือกตั้งโดยใช้วิธีพิเศษ กล่าวคือ ให้คะแนนกรรมมาธิการระดับสูงของคนฝรั่งเศสนอกประเทศ (Conseil supérieur des Français de l'étranger) เสนอรายชื่อและให้สมาชิกวุฒิสภาลงมติรับหรือไม่รับรายชื่อดังกล่าว แต่สมาชิกวุฒิสภาจะเสนอรายชื่อใหม่ไม่ได้ กรณีสมาชิกวุฒิสภาลงมติไม่รับคณะกรรมการดังกล่าว ต้องเสนอให้สมาชิกวุฒิสภาพิจารณาใหม่จนกว่าจะรับ<sup>36</sup>

สำหรับวิธีการลงคะแนนเลือกสมาชิกวุฒิสภานั้น สาธารณรัฐฝรั่งเศสใช้ระบบผสม กล่าวคือ<sup>37</sup>

(1) จังหวัดใดซึ่งมีสมาชิกวุฒิสภาได้ไม่เกิน 3 คน ใช้วิธีการลงคะแนนเสียงข้างมาก 2 รอบ (A two-round first-past-the-post poll) ในรอบแรก ผู้ซึ่งได้รับเลือกจะต้องได้คะแนนเสียงข้างมากของคะแนนเสียงทั้งหมดและต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของผู้มีสิทธิออกเสียงตามบัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้งในรอบสอง ผู้ที่ได้รับเลือกได้แก่ผู้ซึ่งได้คะแนนเสียงมากที่สุดโดยเรียงตามลำดับ

<sup>35</sup> มานิตย์ จุมปา, ที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาที่เหมาะสมสำหรับการยกร่าง รัฐธรรมนูญใน พ.ศ. 2550, (กรุงเทพมหานคร : คณะกรรมการวิสามัญวิชาการ ตรวจสอบร่าง รัฐธรรมนูญและร่างกฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, 2550), น. 15.

<sup>36</sup> สุรินทร์ สุทธิธรรมดำรง, “วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), น. 47. อ้างใน นฤา สินอนันต์ดิวิชัย, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 21*, น. 72.

<sup>37</sup> มานิตย์ จุมปา, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 35*, น. 15-16.



(2) จังหวัดใดมีสมาชิกวุฒิสภาตั้งแต่ 4 คนขึ้นไป ใช้ระบบเฉลี่ยตามส่วนคะแนนเสียงที่ได้รับ (Proportional Representation) คือ คัดคะแนนที่พรรคการเมืองต่าง ๆ ได้รับในเขตเลือกตั้งต่าง ๆ มารวมคำนวณให้ตามส่วน ซึ่งแม้พรรคจะมีได้รับเลือกตั้งในเขตใด แต่คะแนนที่ประชาชนลงให้แก่ผู้สมัครของพรรคคนนั้นจะไม่สูญเปล่า ระบบเฉลี่ยตามส่วนนี้ เมื่อแต่ละพรรคเสนอรายชื่อของผู้สมัคร แต่ไม่มีรายชื่อใดที่ได้รับเลือกยกทีม แต่ละรายชื่อก็จะได้รับคะแนนเสียงที่จะนำมาพิจารณาหาที่นั่งที่ได้รับ รายชื่อใดได้คะแนนมากก็จะมีสิทธิได้ที่นั่งมาก

สำหรับสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากชาวฝรั่งเศสซึ่งอยู่นอกประเทศใช้วิธีการได้มาแบบพิเศษ โดยชาวฝรั่งเศสซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่นอกประเทศ มีสมาชิกวุฒิสภาได้ 12 คน โดยให้คณะกรรมการระดับสูงของคนฝรั่งเศสนอกประเทศเสนอรายชื่อบุคคลซึ่งเหมาะสมแล้ว ให้สมาชิกวุฒิสภาลงมติรับหรือไม่รับรายชื่อดังกล่าว โดยหากสมาชิกวุฒิสภาลงมติไม่รับคณะกรรมการระดับสูงของคนฝรั่งเศสนอกประเทศจะต้องเสนอรายชื่อให้สมาชิกวุฒิสภาใหม่ จนกว่าสมาชิกวุฒิสภาจะมีมติรับรองรายชื่อนั้น<sup>38</sup>

ปัจจุบันสมาชิกวุฒิสภาสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีจำนวน 348 คน<sup>39</sup> ในส่วนหน้าที่และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจเสนอร่างกฎหมายและพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมาย ได้ มีอำนาจควบคุมการบริหารงานของรัฐสอบสวนข้อเท็จจริงการบริหารงานของรัฐ การตั้งกระทู้ถาม รัฐมนตรีแต่ไม่สามารถลงมติไม่ไว้วางใจได้ ทั้งนี้ สมาชิกวุฒิสภาของสาธารณรัฐฝรั่งเศสเมื่อพิจารณาในด้านที่อาจจะเห็นได้ว่า เป็นผู้แทนของท้องถิ่นมากกว่าผู้แทนของประชาชน

มีข้อสังเกตว่า สมาชิกวุฒิสภาของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น กฎหมายมิได้ห้ามสังกัดพรรคการเมืองดังเช่นสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งของไทย แต่การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาก็มิได้เป็นไปตามแนวทางหรือนโยบายของพรรคการเมือง (political groups) ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การปฏิบัติงานของสมาชิกวุฒิสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด เป็นการรวมกลุ่มกันโดยสมัครใจโดยการเสนอชื่อและลายมือชื่อสมาชิกในกลุ่มพร้อมระบุชื่อประธานกลุ่ม ซึ่งในแต่ละกลุ่มต้องมีสมาชิกอย่างน้อย 15 คน ทั้งนี้ สมาชิกวุฒิสภาไม่จำเป็นต้องเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มการเมือง แต่การไม่เป็นสมาชิกกลุ่มก็อาจทำให้เสียประโยชน์หลายประการ อย่างไรก็ตาม การตั้งกลุ่มการเมืองของสมาชิกวุฒิสภานี้ ต้องตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะและจะบังคับให้สมาชิกลงมติในเรื่องใดเหมือนกันมิได้ เพราะเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญและต้องมีใช้การตั้งกลุ่ม

<sup>38</sup> เฟิงอ้าง, น. 16.

<sup>39</sup> Inter-Parliamentary Union, "France Senat (Senate)," Accessed May 27, 2015,

เพื่อปกป้องผลประโยชน์ส่วนบุคคล ผลประโยชน์ส่วนท้องถิ่น หรือผลประโยชน์ของอาชีพ<sup>40</sup> นอกจากนั้น กลุ่มการเมืองต่างๆ จะส่งผู้แทนเข้าเป็นกรรมการในคณะกรรมการสามัญคณะต่างๆ ซึ่งกลุ่มการเมืองใดมีสมาชิกมากก็จะได้รับการจัดสรรให้เป็นกรรมการมากตามไปด้วย และมีการวางแผนให้สมาชิกกลุ่มปฏิบัติตามในการพิจารณาร่างกฎหมายในคณะกรรมการหรือก่อนการพิจารณาในคณะกรรมการเต็มสภา ด้วยเหตุนี้ ทำให้สมาชิกวุฒิสภาไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของพรรคการเมืองและมีบทบาทพิเศษในการเป็นอำนาจจากส่วนท้องถิ่นในการเข้าไปนั่งในรัฐสภา เพราะสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่ ของส่วนท้องถิ่น<sup>41</sup>

### 3.1.5.3 หน้าที่และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาแบ่งได้เป็น 2 ฐานะ คือ การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะของตัวแทนของจังหวัด โดยสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่จะกลับเขตเลือกตั้งเป็นบางช่วงเพื่อพบกับผู้ได้รับเลือกตั้งของท้องถิ่น และกระตุ้นให้มีการแสดงออกในประเด็นเรื่องเศรษฐกิจ หรือนโยบายท้องถิ่น และการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกวุฒิสภา ดังนี้

ด้านนิติบัญญัติ สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย โดยกรณีรัฐสภาเป็นผู้เสนอจะเรียกว่า “ข้อเสนอรัฐบัญญัติ (Proposition de Loi)”<sup>42</sup> อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญได้กำหนดห้ามมิให้สมาชิกรัฐสภาเสนอร่างกฎหมายซึ่งจะมีผลทำให้รายได้ของรัฐลดลง หรือมีผลเป็นการสร้างรายจ่ายของรัฐขึ้นใหม่ นอกจากนี้ร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณ และร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนกิจการสังคมจะต้องเสนอต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก่อน<sup>43</sup> นอกจากนี้สมาชิกวุฒิสภายังมีอำนาจพิจารณากลับกรองร่างกฎหมาย และเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รวมถึงพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมอีกด้วย อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะให้อำนาจสมาชิกวุฒิสภาริเริ่มกฎหมายเองเท่าเทียมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่สมาชิกวุฒิสภามีได้มีอำนาจที่แท้จริงในการให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติร่างกฎหมายต่างๆ สมาชิกวุฒิสภามีเพียงอำนาจในการพิจารณากลับกรองร่างกฎหมายเท่านั้น อำนาจให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติร่างกฎหมายที่แท้จริงอยู่ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร<sup>44</sup>

<sup>40</sup> ปัทมา สุนทกำปิง, “บทบาทของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), น. 201-202.

<sup>41</sup> เกียรติภูมิ นิลสุข, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 3*, น. 93.

<sup>42</sup> ปัทมา สุนทกำปิง, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 40*, น. 203.

<sup>43</sup> รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 มาตรา 39

<sup>44</sup> ปัทมา สุนทกำปิง, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 40*, น. 207.

ด้านการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหาร สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจในการตั้งกระทู้ถาม (Les Questions) และการตรวจสอบการทำงาน โดยตั้งคณะกรรมการสมาชิกวุฒิสภา เพื่อตรวจสอบการทำงานด้านต่างๆ ของรัฐบาล อันได้แก่ คณะกรรมการสามัญ (Standing Committees) คณะกรรมการวิสามัญ (Spécial Committedés) คณะกรรมการสอบสวน (Commissions d'enquête) คณะกรรมการร่วมกัน (Joint Committedée หรือ Commission mixte paritaire)

ด้านตุลาการสมาชิกวุฒิสภามีอำนาจแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลอาญาชั้นสูง (La Haute Cour de Justice) จำนวน 12 คน ซึ่งมีหน้าที่พิจารณาคดีความผิดอาญาฐานทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง นอกจากนี้สมาชิกวุฒิสภายังมีอำนาจแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ (Le Cour de Justice de la République) จำนวน 6 คน มีหน้าที่พิจารณาคดีที่นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีกระทำความผิดทางอาญาขณะดำรงตำแหน่ง

ด้านอื่นๆ ได้แก่ การให้ความเห็นชอบในการแถลงนโยบายทางการเมืองทั่วไป การให้ความยินยอมในการประกาศสงคราม การให้ความยินยอมในการขยายระยะเวลาประกาศกฏอัยการศึกเกินกว่า 12 วัน การให้สัตยาบันแก่รัฐกำหนดที่ออกโดยรัฐบาล

### 3.1.6 ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศซึ่งมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา ในแบบสองสภา ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา โดยสภานี้เรียกว่าสภาไดเอตแห่งชาติ ร่วมกันใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ สมาชิกวุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่นนั้น ถูกกำหนดโดยรัฐธรรมนูญว่าให้มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

#### 3.1.6.1 ความเป็นมาของสมาชิกวุฒิสภาในประเทศญี่ปุ่น<sup>45</sup>

ประเทศญี่ปุ่นมีรัฐธรรมนูญเมจิ (The Meiji Constitution) เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรก ซึ่งมีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ. 1890 (พ.ศ. 2433) รัฐธรรมนูญเมจิใช้เป็นพื้นฐานทางการปกครองของญี่ปุ่นมาเป็นเวลา 55 ปี จนกระทั่งประเทศญี่ปุ่นเป็นฝ่ายพ่ายแพ้ในสงคราม และถูกยึดครองในปี ค.ศ. 1945 (พ.ศ. 2488) ต่อมารัฐธรรมนูญเมจิ ถูกร่างขึ้นในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1889 (พ.ศ. 2442) รัฐธรรมนูญนี้ ถูกมอบให้ประเทศญี่ปุ่นเป็น การแสดงถึงความการุณย์ของจักรพรรดิ ระบบการปกครองนี้ตั้งอยู่บนทฤษฎีแห่งรัฐญี่ปุ่น “โกกูไต (Kokutai)” กล่าวคือ สถาบันจักรพรรดิในญี่ปุ่นอยู่ในฐานะรัชทายาทของบรรพบุรุษผู้สืบเชื้อสายจาก เทพเจ้าติดต่อกันโดยไม่ขาดสาย

<sup>45</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สภาไดเอตแห่งชาติญี่ปุ่น (The National Diet of Japan), (กรุงเทพมหานคร: สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2556), น. 1.

จักรพรรดิที่กำลังครองราชย์อยู่เป็นที่รวมสูงของอำนาจทั้งหมดของรัฐสุดแต่ผู้เดียว ซึ่งได้แก่ อำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ ซึ่งรัฐสภาแบ่งเป็นสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน และสภาขุนนางหรือสมาชิกวุฒิสภา (House of Peers) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมาจากพระราชวงศ์ขุนนาง และบุคคลซึ่งองค์จักรพรรดิทรงแต่งตั้งขึ้น การที่รัฐธรรมนูญเมจิกำหนดให้สมาชิกสภาขุนนางมาจากการแต่งตั้งโดยองค์จักรพรรดิ เนื่องจากมีวัตถุประสงค์ที่จะใช้สภาขุนนางเป็นเครื่องถ่วงดุลอำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นสำคัญ เพราะมีความหวังเกรงว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจจะเรียกร้องให้มีการ ปฏิรูปสังคมญี่ปุ่นให้เปลี่ยนแปลงรวดเร็วเกินไป และเพื่อป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเปลี่ยนแปลง การปกครองในทางที่ไม่พึงประสงค์ เช่น ลดฐานะหรือลดพระราชอำนาจขององค์จักรพรรดิให้น้อยลง ด้วยเหตุนี้ สภาขุนนางจึงถูกกำหนดให้มาจากการแต่งตั้งของจักรพรรดิเท่านั้น โดยจะแต่งตั้งบุคคลซึ่งใกล้ชิด และเชื่อว่าจะมีความจงรักภักดีต่อองค์จักรพรรดิเป็นสำคัญ ดังนั้น สมาชิกสภาขุนนางจึงมีความ คิดเห็นทางการเมืองในแบบอนุรักษนิยมแทบทุกคน

ต่อมาเมื่อประเทศญี่ปุ่นแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 ฝ่ายสัมพันธมิตรพยายามลดล้าง ความเชื่อดั้งเดิมในสถาบันจักรพรรดิ โดยสร้างความเชื่อใหม่ว่าองค์จักรพรรดิคือคนธรรมดาสามัญ เช่นเดียวกับคนญี่ปุ่นทั้งหลายและมีได้เป็นเทพเจ้าแต่อย่างใด นายพลแมคอาเธอร์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุดของฝ่ายสัมพันธมิตร (The Supreme Commander for the Allied Power : SCAP) ได้รับมอบหมายให้ทำประเทศญี่ปุ่นให้เป็นประชาธิปไตย เจ้าหน้าที่ชั้นสูงของอเมริกาเห็นว่าต้องมีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญเมจิ จึงมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้แก่ประเทศญี่ปุ่น โดยร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรกเป็นภาษาอังกฤษถูกเสนอต่อญี่ปุ่นในการประชุมเล็กๆ อย่างไม่เป็นทางการ ในวันที่ 13 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1946 (พ.ศ. 2489) ต่อมาร่างรัฐธรรมนูญนี้ ถูกแปลเป็นภาษาญี่ปุ่นและกวดขันต่อคณะ รัฐบาลญี่ปุ่นเพื่อให้ยอมรับร่างนี้เป็นของตน หลังจากนั้นร่างรัฐธรรมนูญถูกนำเสนอต่อรัฐสภาเป็นข้อเสนอสำหรับแก้ไขรัฐธรรมนูญเมจิ ทั้งหมดโดยที่ทางที่ญี่ปุ่นไม่อาจตกลงในทางอื่นได้ และได้ประกาศใช้โดยจักรพรรดิ อาจกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ถูกร่างขึ้นและนำออกใช้โดยให้รัฐธรรมนูญแห่งญี่ปุ่นนี้ มีระบบการปกครองซึ่งมีสถาบันแบบอังกฤษและอเมริการวมกันเป็นพื้นฐานสำคัญ รัฐธรรมนูญนี้ยังคงรักษาระบบกษัตริย์ไว้แต่ลดรอนอำนาจทางการเมืองของจักรพรรดิ ตามหมวด 1 มาตรา 1 (Chapter 1, Article 1) กำหนดให้องค์จักรพรรดิเป็นเพียงสัญลักษณ์ของรัฐ และความเป็นอันหนึ่งอันเดียวของประชาชน รัฐธรรมนูญนี้ให้เป็นระบบสองสภา แต่จัดระบบความสัมพันธ์และอำนาจของสภาสูงและสภาล่างสมัยก่อนสงครามเสียใหม่ รัฐสภา (The Imperial Diet) เคยทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษาขององค์จักรพรรดิในกิจการของรัฐ

ต่อมาได้กำหนดให้มี The National Diet เป็นองค์กรสูงสุดของอำนาจรัฐ ทำหน้าที่ในฐานะแทนองค์จักรพรรดิในการดูแล กิจการของรัฐได้โดยเป็นองค์กรเดียวซึ่งมีอำนาจออกกฎหมายได้

รัฐสภา (The National Diet) ประกอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) ซึ่งสมาชิกได้รับเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง และสมาชิกวุฒิสภา (House of Councillors) ซึ่งสมาชิกได้รับเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรงเช่นกัน แต่วิธีการเลือกตั้งต่างจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในรัฐธรรมนูญกำหนดการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในแนวทางที่ต่างจากร่างเดิมเล็กน้อย กล่าวคือ แต่เดิมเจ้าหน้าที่ของอเมริกาต้องการให้รัฐสภาของญี่ปุ่นมีเพียงสภาเดียว และร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรกก็ออกมาในลักษณะนี้ แต่เมื่อทางฝ่ายผู้นำของญี่ปุ่นได้คัดค้านข้อเสนออย่างแข็งขันและสนับสนุนให้สมาชิกวุฒิสภาโดยมีสมาชิกซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นตัวแทนของพวกวิชาชีพต่างๆ กลุ่มอื่นๆ ในบรรดาผู้ออกเสียงเลือกตั้ง ปัจจุบันการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาเป็นผลจากการประนีประนอมระหว่างแนวความคิดทั้งสองนี้ ในเมื่อสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ทำให้สมาชิกวุฒิสภามีได้เป็นกลุ่มอนุรักษ์นิยมเหมือนกับสภาขุนนางในสมัยก่อน<sup>46</sup>

### 3.1.6.2 วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในประเทศญี่ปุ่น

รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น (The National Diet of Japan) กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร (The House of Representatives) และวุฒิสภา (House of Councillors)<sup>47</sup> ซึ่งมาจากการเลือกตั้งทางตรง<sup>48</sup> โดยสมาชิกของทั้งสองสภาคาดำรงตำแหน่งในเวลาเดียวกันไม่ได้<sup>49</sup> ในส่วนของสมาชิกวุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่นสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทดังนี้

(1) สมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งระบบแบ่งเขต (Single Member Constituency) โดยแบ่งตามเขตการปกครองจำนวน 47 เขต จำนวนสมาชิกซึ่งจะได้ในแต่ละเขตจะขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในเขตเลือกตั้งนั้นๆ โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่ละคนสามารถลงคะแนน เลือกผู้สมัครในระบบแบ่งเขตได้เพียง 1 คน

(2) สมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งระบบสัดส่วน (Proportional Representation) โดยใช้ประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง ซึ่งผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะเลือกจากบัญชีรายชื่อของ พรรคการเมือง

<sup>46</sup> จารุวรรณ สุขุมลพงษ์, *อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 2*, น. 21-22.

<sup>47</sup> รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 42

<sup>48</sup> รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 43(1)

<sup>49</sup> รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 48

ในการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งนั้น ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจะได้รับบัตร ลงคะแนน 2 ใบ โดยใบแรกเพื่อเลือกผู้สมัคร 1 คนในระบบแบ่งเขต และใบที่สองเพื่อเลือกพรรค การเมือง 1 พรรคในระบบสัดส่วน

ปัจจุบันสมาชิกวุฒิสภาของญี่ปุ่นมีจำนวน 242 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี และให้มีการเลือกตั้งสมาชิกจำนวนครึ่งหนึ่งเข้าแทนที่ทุก 3 ปี<sup>50</sup> ดังนั้น ประเทศญี่ปุ่นจึงต้องจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเข้ามาใหม่จำนวนกึ่งหนึ่งของแต่ละประเภท ทั้งแบบแบ่งเขตการเลือกตั้ง (Prefectural Constituencies หรือ Local Constituencies) และเลือกตั้งตามเขตเลือกตั้งระดับชาติ (National Constituencies) ทุกๆ 3 ปี โดยผู้สมัครต้องมีอายุตั้งแต่ 30 ปีขึ้นไป

มีข้อสังเกตว่า ฝ่ายบริหารมีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ แต่ไม่มีอำนาจยุบ วุฒิสภา ลักษณะเช่นนี้ทำให้สมาชิกวุฒิสภาของญี่ปุ่นมีเสถียรภาพในตำแหน่งสูงกว่าสภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ดี ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ วุฒิสภาก็ไม่สามารถเปิดประชุมได้ เว้นแต่ในกรณีมีเหตุฉุกเฉินคณะรัฐมนตรีอาจเรียกประชุมรัฐสภาสมัยฉุกเฉิน (Emergency Session) ได้ นอกจากนั้น ลักษณะเด่นของสมาชิกวุฒิสภาญี่ปุ่น คือการที่สมาชิกวุฒิสภาประกอบไปด้วยพรรคเล็กพรรคน้อย อยู่ในสภาเป็นจำนวนมาก ซึ่งแตกต่างกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีพรรคเสรีประชาธิปไตย ครองเสียงข้างมากเป็นเวลานาน<sup>51</sup>

### 3.1.6.3 หน้าที่และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาในประเทศญี่ปุ่น

สมาชิกวุฒิสภาญี่ปุ่นมีหน้าที่และอำนาจถ่วงดุลการกระทำที่ผ่านความเห็นชอบจาก สภา ผู้แทนราษฎร<sup>52</sup> การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยสมาชิกรัฐสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 นอกจากนี้วุฒิสภายังมีอำนาจทำการสอบสวนคณะรัฐมนตรีในกรณีซึ่งมีการทุจริตต่อหน้าที่<sup>53</sup> ตลอดจนการให้ความเห็นชอบต่างๆ เช่น ร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบบุคคล เข้าดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี<sup>54</sup> ให้ความเห็นชอบในการทำสนธิสัญญา<sup>55</sup> ตลอดจนถอดถอนผู้ ดำรงตำแหน่งระดับสูง โดยรัฐสภาจัดตั้งศาลซึ่งผู้พิพากษามาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ สมาชิกวุฒิสภา<sup>56</sup>

<sup>50</sup> รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 46

<sup>51</sup> นฤ สีนอนันต์วัฒน์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 16*, น. 94.

<sup>52</sup> รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 59

<sup>53</sup> รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 62

<sup>54</sup> รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 67

<sup>55</sup> รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 61

<sup>56</sup> รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 64

### 3.2 วิธีการได้มาซึ่งหน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาในราชอาณาจักรไทยตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ในเรื่องความเป็นมา และวิวัฒนาการของวุฒิสภาในราชอาณาจักรไทยผู้เขียนได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 2 หัวข้อที่ 2.3 และเนื่องจากคำถามเพิ่มเติมของการประชามติในวันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ.2559 ซึ่งในการประชามติในครั้งนี้แบ่งออกเป็น 2 ประเด็น คือ ประเด็นแรกเป็นการออกเสียงประชามติเพื่อเห็นชอบ “ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ...” ซึ่งมีผู้มาใช้สิทธิร้อยละ 61.35 ลงมติเห็นชอบ และประเด็นที่สองคือ ในระหว่าง 5 ปีแรกนับแต่วันที่มิมีรัฐบาลชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ ให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี กล่าวคือ ให้รัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสมาชิกผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภานวาระแรกให้มีอำนาจในการเลือกนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีผู้มาใช้สิทธิร้อยละ 58.07 ลงมติเห็นชอบ ส่งผลให้มีการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในวันที่ 6 เมษายน พ.ศ.2560 และเมื่อคำถามเพิ่มเติมของการประชามติมีเสียงส่วนมากเห็นชอบ จึงส่งผลให้วุฒิสภาดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แบ่งวุฒิสภาออกเป็น 2 ช่วง ได้แก่ วุฒิสภานวาระเริ่มแรกตามคำถามเพิ่มเติม ซึ่งมีวิธีการได้มาซึ่งหน้าที่และอำนาจตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และวุฒิสภาดำเนินการตามบทบัญญัติหลักของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งวุฒิสภาทั้ง 2 ช่วงมีรูปแบบวิธีการได้มา และหน้าที่และอำนาจดังจะกล่าวต่อไปนี้

#### 3.2.1 สมาชิกวุฒิสภาดำเนินการตามบทบัญญัติหลัก

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 200 คน วาระคราวละ 5 ปี<sup>57</sup> มาจากการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่างๆ ที่หลากหลายของสังคม โดยในการแบ่งกลุ่มต้องแบ่งให้ประชาชนมีสิทธิสมัครรับเลือก ทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ โดยการแบ่งกลุ่มหรือการเลือกในแต่ละระดับ ให้เป็นไปตาม “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา”

<sup>57</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 109

### 3.2.1.1 วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติหลัก

สมาชิกวุฒิสภาตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกกันเองตามกลุ่มอาชีพ โดยมีการแบ่งกลุ่มออกเป็น 20 กลุ่ม ได้แก่<sup>58</sup>

(1) กลุ่มการบริหารราชการแผ่นดินและความมั่นคง อันได้แก่ผู้เคยเป็นข้าราชการเจ้าหน้าที่ของรัฐหรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน

(2) กลุ่มกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม อันได้แก่ผู้เป็นหรือเคยเป็นผู้พิพากษา ตุลาการ อัยการ ตำรวจ ผู้ประกอบวิชาชีพด้านกฎหมาย หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน

(3) กลุ่มการศึกษา อันได้แก่ผู้เป็นหรือเคยเป็นครู อาจารย์ นักวิจัย ผู้บริหารสถานศึกษา บุคลากรทางการศึกษา หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน

(4) กลุ่มการสาธารณสุข อันได้แก่ผู้เป็นหรือเคยเป็นแพทย์ทุกประเภท เทคนิคการแพทย์ สาธารณสุข พยาบาล เกษษกร หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน

(5) กลุ่มอาชีพทำนา ปลูกพืชล้มลุก หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน

(6) กลุ่มอาชีพทำสวน ป่าไม้ ปศุสัตว์ ประมง หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน

(7) กลุ่มพนักงานหรือลูกจ้างของบุคคลซึ่งมิใช่ส่วนของราชการ หรือหน่วยงานรัฐ ผู้ใช้แรงงานหรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน

(8) กลุ่มประกอบอาชีพด้านสิ่งแวดล้อม พังเมือง อสังหาริมทรัพย์และสาธารณสุขปศุสัตว์ พยากรธรรมชาติ พลังงาน หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน

(9) กลุ่มผู้ประกอบการกิจการขนาดกลางและขนาดย่อมตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน

(10) กลุ่มผู้ประกอบการอื่นนอกจากกิจการตาม (9)

(11) กลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจหรืออาชีพด้านการท่องเที่ยว อันได้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยว มัคคุเทศก์ ผู้ประกอบการกิจการหรือพนักงาน โรงแรม หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน

(12) กลุ่มผู้ประกอบการอุตสาหกรรม หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน

(13) กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การสื่อสาร การพัฒนานวัตกรรม หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน

(14) กลุ่มสตรี

<sup>58</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561, มาตรา 11



(15) กลุ่มผู้สูงอายุ คนพิการหรือทุพพลภาพ กลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มอัตลักษณ์อื่น หรืออื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน

(16) กลุ่มศิลปะ วัฒนธรรม ดนตรี การแสดงและบันเทิง นักกีฬา หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน

(17) กลุ่มประชาสังคม กลุ่มองค์กรสาธารณประโยชน์ หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน

(18) กลุ่มสื่อสารมวลชน ผู้สร้างสรรค์วรรณกรรม หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน

(19) กลุ่มผู้ประกอบการวิชาชีพ ผู้ประกอบอาชีพอิสระ หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน

(20) กลุ่มอื่นๆ

ผู้สมัครต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้<sup>59</sup>

(1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

(2) มีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีในวันสมัครรับเลือก

(3) มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ หรือทำงานในด้านที่สมัครไม่น้อยกว่า

10 ปี

(4) ผู้สมัครต้องมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ด้วย

(ก) เป็นบุคคลซึ่งเกิดในอำเภอที่สมัครรับเลือก

(ข) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในอำเภอที่สมัครรับเลือกมาแล้วเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 2 ปี นับถึงวันสมัครรับเลือก

(ค) ทำงานอยู่ในอำเภอที่สมัครรับเลือกมาแล้วเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 2 ปีนับถึงวันสมัครรับเลือก

(ง) เคยทำงานหรือเคยมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านอยู่ในอำเภอที่สมัครรับเลือก แล้วแต่กรณีเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 2 ปี

(จ) เคยศึกษาในสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในอำเภอที่สมัครรับเลือกเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 2 ปีการศึกษา

ทั้งนี้ ความใน (3) ไม่ใช่บังคับแก่สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการหรือทุพพลภาพ กลุ่มชาติพันธุ์ และกลุ่มอัตลักษณ์อื่น

ผู้สมัครต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้<sup>60</sup>

(1) ดิศยาเสพตคิให้โทษ

<sup>59</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561, มาตรา 13

<sup>60</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561, มาตรา 14

- (2) เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต
- (3) เป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนใด ๆ (4) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
- (5) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไม่ว่าคดีนั้นจะถึงที่สุดแล้วหรือไม่
- (6) วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (7) อยู่ระหว่างถูกระงับการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นการชั่วคราว หรือถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง
- (8) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล
- (9) เคยได้รับโทษจำคุกโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงสิบปีนับถึงวันเลือกตั้งในระดับอำเภอ เว้นแต่ ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (10) เคยถูกสั่งให้พ้นจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ
- (11) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอันถึงที่สุดให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติ หรือเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกเพราะกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
- (12) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดใน ความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า กฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือ เจ้าสำนัก กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ายมนุษย์ หรือกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในความผิดฐานฟอกเงิน
- (13) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำการอันเป็นการทุจริตในการเลือกตั้ง
- (14) อยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- (15) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือ เป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ
- (16) เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ
- (17) เคยพ้นจากตำแหน่งเพราะศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการเสนอ การแปรญัตติ หรือ การกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือ กรรมการมีส่วนไม่ว่า โดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย

(18) เคยพ้นจากตำแหน่งเพราะศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีคำพิพากษาว่าเป็นผู้มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ หรือกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

(19) เป็นข้าราชการ

(20) เป็น หรือเคยเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เว้นแต่ได้พ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือก

(21) เป็นสมาชิกพรรคการเมือง

(22) เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมือง เว้นแต่ได้พ้นจากการดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือก

(23) เป็นหรือเคยเป็นรัฐมนตรี เว้นแต่ได้พ้นจากการเป็นรัฐมนตรีมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือก

(24) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เว้นแต่ได้พ้นจากการเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาแล้ว ไม่น้อยกว่าห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือก

(25) เป็นบุพการี คู่สมรส หรือบุตรของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาในคราวเดียวกัน หรือผู้ดำรงตำแหน่งใดในศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระ

(26) เคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ

ทั้งนี้ในการเลือกสมาชิกวุฒิสภาให้ใช้วิธีลงคะแนนลับตามวิธีการที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้<sup>61</sup> โดยแบ่งการเลือกตั้งเป็น 3 ระดับได้แก่ ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศ โดยในการเลือกตั้งแต่ละระดับจะดำเนินการโดยเลือกตั้งไขว้กลุ่มอาชีพ โดย

(ก) การเลือกระดับอำเภอ<sup>62</sup>

ในวันทีคณะกรรมการกำหนด ผู้อำนวยการการเลือกระดับอำเภอจะจัดให้ผู้สมัครแต่ละกลุ่มอยู่ในกลุ่มเดียวกัน และให้ผู้สมัครแต่ละกลุ่มลงคะแนนเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกันได้ไม่เกิน 2 คน โดยจะลงคะแนนเลือกตนเองก็ได้ แต่จะลงคะแนนให้บุคคลใดเกินหนึ่งคะแนนไม่ได้ เพื่อป้องกันการเลือกตนเอง 2 คะแนน หรือเลือกบุคคลอื่นทั้ง 2 คะแนนจากนั้นผู้ซึ่งได้คะแนนสูงสุด

<sup>61</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561, มาตรา 33

<sup>62</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561, มาตรา 40

เรียกตามลำดับ 5 คนแรกถือเป็นผู้ได้รับเลือกขั้นต้นของแต่ละกลุ่ม ทั้งนี้ หากลำดับใดมีผู้ได้คะแนนเท่ากันจนเป็นเหตุให้เกิน 5 คน โดยมีคะแนนเท่ากัน ให้จับสลากกันเองว่าผู้ใดจะได้รับเลือกในกลุ่มนั้น แต่ในกรณีซึ่งมีผู้ได้รับเลือกไม่ถึง 5 คน ให้ผู้ซึ่งได้คะแนนเป็นผู้รับเลือก หรือมีผู้สมัครไม่เกิน 5 คนในกลุ่มนั้น ให้ถือว่าทุกคนที่มารายงานตัวได้เป็นผู้รับเลือกขั้นต้นสำหรับกลุ่มนั้น และหากกลุ่มใดไม่มีผู้มาสมัครให้งดการดำเนินการของกลุ่มนั้น

เมื่อได้ผู้รับเลือกขั้นต้นแล้วให้แต่ละกลุ่มตกลงกันว่าจะให้ใครเป็นผู้จับสลาก หากตกลงกันไม่ได้ให้วิธีจับสลาก และเมื่อได้ผู้จับสลากแล้ว ให้แบ่งสายออกเป็นสายไม่เกิน 4 สาย แต่ละสายประกอบด้วยจำนวนกลุ่มเท่ากัน เว้นแต่จะแบ่งให้เท่ากันไม่ได้ ก็ให้แบ่งโดยมีจำนวนกลุ่มใกล้เคียงกันที่สุด โดยแต่ละสายนั้นต้องมีกลุ่มไม่เกิน 5 กลุ่ม และต้องไม่น้อยกว่า 3 กลุ่ม และให้ผู้จับสลากของแต่ละกลุ่ม ทำการจับสลากว่ากลุ่มของตนจะได้อยู่สายใด

เมื่อแบ่งสายแล้วเสร็จ ให้ผู้รับเลือกขั้นต้นของแต่ละกลุ่มเลือกผู้ได้รับเลือกขั้นต้นในกลุ่มอื่นที่อยู่ในสายเดียวกัน โดยแต่ละคนมีสิทธิเลือกผู้ได้รับเลือกขั้นต้นของกลุ่มอื่นแต่ละกลุ่มในสายเดียวกันได้กลุ่มละ 1 คนเท่านั้น ในขั้นนี้ผู้ได้รับเลือกขั้นต้นในกลุ่มเดียวกันจะเลือกกันเองหรือเลือกตนเองไม่ได้ และเมื่อทำการเลือกแล้วเสร็จให้ผู้อำนวยความสะดวกการเลือกระดับอำเภอดำเนินการนับคะแนนโดยเปิดเผย ให้ผู้ได้รับคะแนนสูงสุด 3 ลำดับแรกของแต่ละกลุ่มเป็นผู้ได้รับเลือกระดับอำเภอของกลุ่มนั้นๆ เพื่อไปดำเนินการเลือกในระดับจังหวัดต่อไป ในกรณีมีผู้ได้คะแนนเท่ากันเป็นเหตุให้มีผู้ได้คะแนนสูงสุดในกลุ่มเกิน 3 คน ให้ทำการจับสลากกันเองในกลุ่มนั้นว่าใครจะเป็นผู้ได้รับเลือก หรือกรณีซึ่งมีผู้ได้คะแนนไม่ถึง 3 คน ให้เฉพาะผู้ซึ่งได้รับคะแนนเป็นผู้ได้รับเลือก

ทั้งนี้ ในกรณีที่อำเภอใดมีผู้มาสมัครไม่เกิน 5 กลุ่ม ให้ดำเนินการโดยไม่ต้องมีการแบ่งสาย และให้แต่ละกลุ่มเลือกผู้สมัครในกลุ่มอื่นได้คนละหนึ่งคน โดยผู้สมัครในกลุ่มเดียวกันจะเลือกกันเองหรือเลือกตนเองไม่ได้

#### (ข) การเลือกระดับจังหวัด<sup>63</sup>

หลังจากมีการเลือกระดับอำเภอแล้วเสร็จ เมื่อถึงคณะกรรมการกำหนด ให้ผู้ได้รับเลือกระดับอำเภอแต่ละกลุ่มอาชีพมารวมอยู่กลุ่มเดียวกัน และให้ผู้รับเลือกระดับอำเภอในแต่ละกลุ่มลงคะแนนเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกันได้ไม่เกิน 2 คน โดยจะเลือกตนเองก็ได้ แต่จะคะแนนให้บุคคลเกินกว่าหนึ่งคะแนนไม่ได้ เช่นเดียวกับระดับอำเภอ

เมื่อลงคะแนนแล้วเสร็จ ให้ผู้ซึ่งได้คะแนนสูงสุดสูงสุดเรียงตามลำดับ 5 คนแรก ถือเป็นผู้ได้รับเลือกขั้นต้นของแต่ละกลุ่ม ทั้งนี้ หากลำดับใดมีผู้ได้คะแนนเท่ากันจนเป็นเหตุให้เกิน 5 คน

<sup>63</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561, มาตรา 41

โดยมีคะแนนเท่ากัน ให้จับสลากกันเองว่าผู้ใดจะได้รับเลือกในกลุ่มนั้น แต่ในกรณีซึ่งมีผู้ได้รับเลือกมีไม่ถึง 5 คน ให้ผู้ซึ่งได้คะแนนเป็นผู้รับเลือก ส่วนในกรณีที่กลุ่มใดมีผู้รับเลือกระดับอำเภอรวมกันแล้วไม่เกิน 5 คน หรือมีผู้มารายงานตัวไม่เกิน 5 คน ให้ผู้ได้รับเลือกระดับอำเภอกลุ่มนั้น ไม่ต้องดำเนินการเลือกกันเอง โดยให้ถือว่าผู้ได้รับเลือกระดับอำเภอทุกคนที่มารายงานตัวในกลุ่มนั้นเป็นผู้ได้รับเลือกขั้นต้นสำหรับกลุ่มนั้นๆ

เมื่อได้ผู้รับเลือกขั้นต้นของแต่ละกลุ่มแล้ว ให้แต่ละกลุ่มตกลงกันว่าใครจะเป็นผู้จับสลาก หากตกลงกันไม่ได้ให้ใช้วิธีจับสลาก เมื่อได้ผู้จับสลากแล้ว ให้แบ่งสายออกเป็นสายไม่เกิน 4 สาย แต่ละสายประกอบด้วยจำนวนกลุ่มเท่ากัน เว้นแต่จะแบ่งให้เท่ากันไม่ได้ ก็ให้แบ่งโดยมีจำนวนกลุ่มใกล้เคียงกันที่สุด โดยแต่ละสายนั้นต้องมีกลุ่มไม่เกิน 5 กลุ่ม และต้องไม่น้อยกว่า 3 กลุ่ม และให้ผู้จับสลากของแต่ละกลุ่ม ทำการจับสลากว่ากลุ่มของตนจะได้อยู่สายใด

เมื่อแบ่งสายแล้วเสร็จ ให้ผู้รับเลือกขั้นต้นของแต่ละกลุ่มเลือกผู้ได้รับเลือกขั้นต้นในกลุ่มอื่นที่อยู่ในสายเดียวกัน โดยแต่ละคนมีสิทธิเลือกผู้ได้รับเลือกขั้นต้นของกลุ่มอื่นแต่ละกลุ่มในสายเดียวกันได้กลุ่มละ 1 คนเท่านั้น ในขั้นนี้ผู้ได้รับเลือกขั้นต้นในกลุ่มเดียวกันจะเลือกกันเองหรือเลือกตนเองไม่ได้ และเมื่อทำการเลือกแล้วเสร็จให้ผู้อำนวยความสะดวกการเลือกระดับจังหวัดดำเนินการนับคะแนนโดยเปิดเผย โดยให้ผู้ได้รับคะแนนสูงสุด 2 ลำดับแรกของแต่ละกลุ่มเป็นผู้ได้รับเลือกระดับจังหวัดของกลุ่มนั้นๆ เพื่อไปดำเนินการเลือกในระดับประเทศต่อไป ในกรณีมีผู้ได้คะแนนเท่ากันเป็นเหตุให้มีผู้ได้คะแนนสูงสุดในกลุ่มเกิน 2 คน ให้ทำการจับสลากกันเองในกลุ่มนั้นว่าใครจะเป็นผู้ได้รับเลือก หรือกรณีซึ่งมีผู้ได้คะแนนไม่ถึง 2 คน ให้เฉพาะผู้ซึ่งได้รับคะแนนเป็นผู้ได้รับเลือก

ทั้งนี้ ในกรณีที่ในจังหวัดใดมีผู้ได้รับเลือกระดับอำเภอจากทุกอำเภอมาระดับจังหวัดไม่เกิน 5 กลุ่ม ให้ดำเนินการ โคนไม่ต้องมีการแบ่งสาย และให้แต่ละกลุ่มเลือกผู้สมัครในกลุ่มอื่นได้คนละหนึ่งคน โดยผู้สมัครในกลุ่มเดียวกันจะเลือกกันเองหรือเลือกตนเองไม่ได้

#### (ค) การเลือกระดับประเทศ<sup>64</sup>

หลังจากมีการเลือกระดับจังหวัดแล้วเสร็จ เมื่อถึงวันที่คณะกรรมการกำหนด ให้ผู้ได้รับเลือกระดับจังหวัดแต่ละกลุ่มอาชีพมารวมอยู่กลุ่มเดียวกัน และให้ผู้รับเลือกระดับจังหวัดในแต่ละกลุ่มลงคะแนนเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกันได้ไม่เกิน 10 คน โดยจะเลือกตนเองก็ได้ แต่จะคะแนนให้บุคคลเกินกว่าหนึ่งคะแนนไม่ได้ เช่นเดียวกับระดับอำเภอ และจังหวัด

<sup>64</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561, มาตรา 42

เมื่อลงคะแนนแล้วเสร็จ ให้ผู้ซึ่งได้คะแนนสูงสุดเรียงตามลำดับ 40 คนแรก ถือเป็น ผู้ได้รับเลือกขั้นต้นของแต่ละกลุ่ม ทั้งนี้ หากลำดับใดมีผู้ได้คะแนนเท่ากันจนเป็นเหตุให้เกิน 40 คน โดยมีคะแนนเท่ากัน ให้จับสลากกันเองว่าผู้ใดจะได้รับเลือกในกลุ่มนั้น แต่ในกรณีซึ่งมีผู้ได้รับเลือกมีไม่ถึง 40 คน แต่มีจำนวนเกิน 20 คนขึ้นไป ให้เป็นผู้ได้รับเลือกขั้นต้นของกลุ่มนั้นเท่าที่มีอยู่ แต่ถ้าหากมีผู้ได้คะแนนไม่ถึง 20 คน ให้ผู้อำนวยการเลือกระดับประเทศจัดให้ผู้ซึ่งไม่ได้รับเลือกซึ่งยังอยู่ ณ สถานที่เลือก ลงคะแนนเลือกกันใหม่เพื่อให้ได้จำนวน 20 คน

เมื่อได้ผู้รับเลือกขั้นต้นของแต่ละกลุ่มแล้ว ให้แต่ละกลุ่มตกลงกันว่าใครจะเป็นผู้จับสลาก หากตกลงกันไม่ได้ให้ใช้วิธีจับสลาก เมื่อได้ผู้จับสลากแล้ว ให้แบ่งสายออกเป็นสายไม่เกิน 4 สาย แต่ละสายประกอบด้วยจำนวนกลุ่มเท่ากัน เว้นแต่จะแบ่งให้เท่ากันไม่ได้ ก็ให้แบ่งโดยมีจำนวนกลุ่มใกล้เคียงกันที่สุด โดยแต่ละสายนั้นต้องมีกลุ่มไม่เกิน 5 กลุ่ม และต้องไม่น้อยกว่า 3 กลุ่ม และให้ผู้จับสลากของแต่ละกลุ่ม ทำการจับสลากว่ากลุ่มของตนจะได้อยู่สายใด

เมื่อแบ่งสายแล้วเสร็จ ให้ผู้รับเลือกขั้นต้นของแต่ละกลุ่มเลือกผู้ได้รับเลือกขั้นต้นในกลุ่มอื่นที่อยู่ในสายเดียวกัน โดยแต่ละคนมีสิทธิเลือกผู้ได้รับเลือกขั้นต้นของกลุ่มอื่นแต่ละกลุ่มในสายเดียวกันได้กลุ่มละไม่เกิน 5 คน ในขั้นนี้ผู้ได้รับเลือกขั้นต้นในกลุ่มเดียวกันจะเลือกกันเองหรือเลือกตนเองไม่ได้ และเมื่อทำการเลือกแล้วเสร็จให้ผู้อำนวยการการเลือกระดับประเทศจะดำเนินการนับคะแนนโดยเปิดเผย แล้วแจ้งผลการนับคะแนนให้คณะกรรมการทราบ

หลังจากคณะกรรมการได้รับรายงานคะแนนแล้ว ให้รอไว้ไม่น้อยกว่า 5 วัน และเมื่อพ้น 5 วันแล้วคณะกรรมการเห็นว่า การเลือกเป็นไป โดยถูกต้อง สุจริต และเที่ยงธรรม ให้ประกาศผลการเลือกในราชกิจจานุเบกษา โดยให้ผู้ได้รับคะแนนสูงสุดในแต่ละกลุ่ม ตั้งแต่ลำดับที่ 1 ถึงลำดับที่ 10 เป็นผู้ได้รับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาของกลุ่มนั้น และผู้ซึ่งได้รับคะแนนลำดับที่ 11 ถึง 15 ของแต่ละกลุ่มให้จัดอยู่ในบัญชีสำรองของกลุ่มนั้น และแจ้งให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาทราบ ทั้งนี้ หากมีผู้ซึ่งอยู่ในลำดับที่มีคะแนนเท่ากัน ให้จัดให้มีการจับสลากเพื่อเรียงลำดับใหม่

ทั้งนี้ หากผู้สมัครระดับอำเภอ หรือผู้มีสิทธิเลือกในระดับจังหวัด หรือระดับประเทศ เห็นว่า กรรมการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้ผู้นั้นมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านต่อศาลฎีกาภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มีการออกคำสั่ง<sup>65</sup>

<sup>65</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561, มาตรา 44

### 3.2.1.2 หน้าที่และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภิตามบทบัญญัติหลัก

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีหน้าที่และอำนาจ ดังนี้

#### (1) การพิจารณาและการกลั่นกรองกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 สมาชิกวุฒิสภามีหน้าที่และอำนาจ ทั้งการ พิจารณากฎหมายร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะรัฐสภา และการกลั่นกรองกฎหมายที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้ลงมติให้ความเห็นชอบแล้ว ดังนี้

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (มาตรา 132)

การกลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติทั่วไป (มาตรา 136)

การกลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่าย (มาตรา 143)

การอนุมัติพระราชกำหนดทั่วไป (มาตรา 172)

การอนุมัติพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา (มาตรา 174)

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (มาตรา 255 และมาตรา 256)

#### (2) การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

การตั้งกระทู้ถาม (มาตรา 150)

การเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา (มาตรา 153)

การเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมสภา (มาตรา 155)

การตั้งกรรมาธิการ (มาตรา 129)

#### (3) การให้คำแนะนำหรือความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่ง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา 204 และมาตรา 207)

คณะกรรมการการเลือกตั้ง (มาตรา 222 และมาตรา 223)

ผู้ตรวจการแผ่นดิน (มาตรา 228 และมาตรา 229)

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (มาตรา 232 และมาตรา 233)

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (มาตรา 238 มาตรา 239 และมาตรา 241)

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (มาตรา 246)

นอกจากหน้าที่และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีหน้าที่ และอำนาจในเรื่องอื่นๆ อีกด้วย เช่น การทำหน้าที่ในฐานะรัฐสภาและในฐานะวุฒิสภา ซึ่งเป็นการทำหน้าที่ในระหว่างที่ไม่มีสภาผู้แทนราษฎรไม่ว่าจะด้วย

เหตุใด(มาตรา 126) การทำหน้าที่ร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในฐานะรัฐสภา(มาตรา 156) และการให้ความเห็นในการจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรม (มาตรา 219)

### 3.2.2 สมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาล

สมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาล เกิดขึ้นจากคำถามเพิ่มเติมในการประชามติ เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ. 2559 เพื่อทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ในด้านต่างๆ โดยเฉพาะในช่วงเปลี่ยนผ่านทางการเมืองการปกครองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เช่น การติดตามเสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ และการจัดทำและดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งการเข้าไปมีส่วนร่วมร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี เป็นต้น

โดยหน้าที่และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลดังกล่าว เป็นเพียงหน้าที่และอำนาจเฉพาะกิจในช่วงระยะเวลา 5 ปีแรกนับแต่วันที่มิพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา แต่เมื่อพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้ว สมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลก็จะสิ้นสุดลง พร้อมกับหน้าที่และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลก็จะสิ้นสุดลงไปด้วย ดังนั้น เมื่อมีสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ สมาชิกวุฒิสภาก็จะมีหน้าที่และอำนาจเพียงเท่าที่บัญญัติไว้ในบทบัญญัติหลักของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เท่านั้น

#### 3.2.2.1 วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาล

สมาชิกวุฒิสภาชุดแรกนี้มาจากการสรรหาและแต่งตั้งจำนวน 250 คน มีวาระ 5 ปีโดยมีวิธีการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 269 ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561 โดยจะแบ่งที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลได้ออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่

(1) คณะรักษาความสงบแห่งชาติ(คสช.) โดยคัดเลือกจากบัญชีรายชื่อที่ได้รับจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน 50 คน

โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการจัดให้มีการเลือกสมาชิกวุฒิสภาให้มีจำนวน 200 คน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พุทธศักราช 2560 โดยมาจากการเลือกกันเองของ บุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคย ทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคม โดยในการแบ่งกลุ่มออกเป็น 10 กลุ่ม ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พุทธศักราช 2561 มาตรา 91 และต้องแบ่งในลักษณะที่ทำให้ประชาชนซึ่งมีสิทธิสมัครรับเลือกทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ โดยต้องดำเนินการจัดให้มีการเลือกสมาชิกวุฒิสภาให้แล้วเสร็จก่อนวันที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน



เมื่อเลือกสมาชิกรัฐสภาได้ครบจำนวน 200 คน แล้วให้นำรายชื่อเสนอต่อคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ โดยคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติจะคัดเลือกผู้ได้รับเลือกจากบัญชีรายชื่อที่ได้รับจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้ได้จำนวน 50 คน และคัดเลือกรายชื่อสำรองอีกจำนวน 50 คน โดยการคัดเลือกดังกล่าวให้คำนึงถึงบุคคลจากกลุ่มต่าง ๆ อย่างทั่วถึง

(2) การคัดเลือกโดยคณะกรรมการสรรหาสมาชิกรัฐสภา จำนวน 194 คน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกรัฐสภา พุทธศักราช 2561 มาตรา 90 (1) ได้กำหนดให้คณะกรรมการสรรหาสมาชิกรัฐสภาซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ซึ่งมาจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้และประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ และมีความเป็นกลางทางการเมืองจำนวนไม่น้อยกว่า 9 คนแต่ไม่เกิน 12 คน คัดเลือกบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถที่เหมาะสมในอันจะเป็นประโยชน์แก่ การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาและการปฏิรูปประเทศ จำนวนไม่เกิน 400 คน แล้วนำรายชื่อเสนอต่อคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ(คสช.) โดยต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จก่อนวันที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าสิบห้าวันและเมื่อคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติได้รับบัญชีรายชื่อจากคณะกรรมการสรรหาสมาชิกรัฐสภาจำนวน 400 คน คณะรักษาความสงบแห่งชาติจะคัดเลือกบุคคลจากบัญชีรายชื่อให้ได้สมาชิกรัฐสภาจำนวน 194 คน และคัดเลือกรายชื่อสำรองจากบัญชีรายชื่อซึ่งได้รับการสรรหาจำนวน 50 คน

(3) การเป็นสมาชิกรัฐสภาโดยตำแหน่ง 6 คน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 269 ได้ระบุถึงองค์ประกอบของสมาชิกรัฐสภาเอาไว้ โดยได้กำหนดให้บุคคลซึ่งดำรงตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นสมาชิกรัฐสภาโดยตำแหน่ง

3.2.2.2 หน้าที่และอำนาจของสมาชิกรัฐสภาตามบทเฉพาะกาล<sup>66</sup>

สำหรับสมาชิกรัฐสภาตามบทเฉพาะกาลนั้น นอกจากจะมีหน้าที่และอำนาจเช่นเดียวกับสมาชิกรัฐสภาตามบทบัญญัติหลักแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้เพิ่มหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะ ดังนี้

(1) การติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ (มาตรา 270)

สมาชิกรัฐสภาตามบทเฉพาะกาล มีหน้าที่และอำนาจติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ และการจัดทำและ

<sup>66</sup> หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, “สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา,” สืบค้นเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2564, จาก

ดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ ในการนี้ คณะรัฐมนตรีต้องแจ้งความคืบหน้าในการดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศต่อรัฐสภาเพื่อทราบทุก 3 เดือนด้วย

(2) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูป ประเทศ (มาตรา 270)

ร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ ให้เสนอและพิจารณาในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ร่างพระราชบัญญัติใดที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตาม หมวด 16 การปฏิรูปประเทศ ให้แจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบพร้อมกับการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น

(3) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติซึ่งสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ยับยั้งไว้ตาม มาตรา 137 (1) หรือ (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (มาตรา 271)

ในวาระเริ่มแรกภายในอายุของสมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาล (5 ปี) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยับยั้งไว้ ตามมาตรา 137 (2) หรือ (3) ให้กระทำโดยที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นเกี่ยวกับ

(3.1) การแก้ไขเพิ่มเติมโทษหรือองค์ประกอบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ เฉพาะเมื่อการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นมีผลให้ผู้กระทำความผิดพ้นจากความผิดหรือไม่ต้องรับโทษ

(3.2) ร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกวุฒิสภามีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ว่ามีผลกระทบต่อการดำเนินกระบวนการยุติธรรมอย่างร้ายแรง

(4) การพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี (มาตรา 272)

ตามบทเฉพาะกาล ในระหว่าง 5 ปีแรกนับแต่วันที่มิรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 การให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ให้กระทำใน “ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา” ซึ่งประกอบด้วย “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” และ “สมาชิกวุฒิสภา” มติของรัฐสภาซึ่งเห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรี ต้องกระทำโดยการลงคะแนนโดยเปิดเผย และมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

ตารางที่ 3.1 ตารางเปรียบเทียบ การได้มาซึ่งหน้าที่ และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศ เปรียบเทียบกับสมาชิกวุฒิสภาในราชอาณาจักรไทย

วุฒิสภา	สหรัฐอเมริกา	เยอรมนี	มาเลเซีย	อังกฤษ	ฝรั่งเศส	ญี่ปุ่น	ราชอาณาจักรไทย ตามบทบัญญัติหลัก	ราชอาณาจักรไทย ตามบทเฉพาะกาล
ชื่อ	Senate	Bundesrat	Dewan Negara	House of Lords	Senat	House of Councillors	วุฒิสภา	วุฒิสภา
จำนวน	100 คน	69 คน	70 คน	791 คน	348 คน	242 คน	200 คน	250 คน
วิธีการได้มา	เลือกตั้งทางตรง	แต่งตั้ง	สรรหา 26 คน แต่งตั้ง 44 คน	แต่งตั้ง 679 คน สืบเชื้อสาย 86 คน ฝ่ายศาสนา 26 คน	เลือกตั้งโดยอ้อม	เลือกตั้งทางตรง	เลือกตั้งไขว้กลุ่ม อาชีพ	สรรหา และแต่งตั้ง
วาระ	6 ปี 1/3เลือกใหม่ทุก 2 ปี	ขึ้นกับรัฐบาล แต่ละรัฐ	6 ปี ½เลือกใหม่ทุก 3 ปี	-	6 ปี ½เลือกใหม่ทุก 3 ปี	6 ปี ½เลือกใหม่ ทุก 3 ปี	5 ปี	5 ปี (มีวาระเดียว)
หน้าที่ และ อำนาจ	เสนอร่างกฎหมาย / กลั่นกรอง กฎหมาย / แต่งตั้ง ประธานาธิบดี	เสนอร่าง กฎหมาย / สภาที่ปรึกษา	เสนอร่าง กฎหมาย / กลั่นกรอง กฎหมาย / เป็น กรรมการ	กลั่นกรอง กฎหมาย (ยกเว้น กฎหมาย เกี่ยวกับ การเงิน)	เสนอร่าง กฎหมาย / กลั่นกรอง กฎหมาย / ตั้งกระทู้ถาม	กลั่นกรอง กฎหมาย / ควบคุมฝ่าย บริหาร / ให้ความเห็นชอบ นายกรัฐมนตรี	กลั่นกรอง กฎหมาย / ควบคุม ฝ่ายบริหาร / ตั้ง กระทู้	กลั่นกรองกฎหมาย / ควบคุมฝ่ายบริหาร / ตั้งกระทู้ / ให้ความเห็นชอบ นายกรัฐมนตรี / ติดตามการปฏิรูป

## บทที่ 4

### ปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากวิธีการได้มาซึ่งหน้าที่และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

จากการที่ผู้เขียนศึกษาถึงหลักการและทฤษฎี รวมถึงความเป็นมาของการได้มาซึ่งหน้าที่และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภา ทั้งในต่างประเทศและในราชอาณาจักรไทยเอง จึงเห็นได้ว่าวิวัฒนาการของสมาชิกวุฒิสภามีความเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย และสถานการณ์การเมืองการปกครอง และมูลเหตุทางการเมืองของประเทศนั้นๆ ทั้งลักษณะของสมาชิกวุฒิสภา ตลอดจนหน้าที่และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภา เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ซึ่งแต่เดิมสมาชิกวุฒิสภา เป็นสถาบันที่มีบทบาทเป็นอย่างมากในฐานะที่เป็นสภาที่ปรึกษาของกษัตริย์ จนเป็นสภาที่มีหน้าที่กลั่นกรองกฎหมาย รวมถึงหน้าที่และอำนาจอื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

สำหรับราชอาณาจักรไทย นับตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2489 เป็นต้นมา ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 เปลี่ยนแปลงจากระบบสภาเดียวเป็นระบบสองสภา โดยกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม และต่อมาได้มีการเปลี่ยนให้สมาชิกวุฒิสภามีซึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้คัดเลือกให้พระมหากษัตริย์โปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และได้มีการเปลี่ยนแปลงอีกครั้ง โดยให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงทั้งหมด แต่ถึงแม้จะพยายามแก้ไขให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาซึ่งยึดโยงกับประชาชนแล้วก็ตาม ก็ยังคงเกิดปัญหาความขัดแย้งในสังคม จนส่งผลให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาอีกครั้ง โดยให้สมาชิกวุฒิสภามีวิธีการได้มาจากการเลือกตั้งผสมกับการสรรหา จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงอีกครั้ง โดยได้กำหนดถึงวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาแบ่งออกเป็น 2 ช่วง คือ ช่วงวาระเริ่มแรกตามบทเฉพาะกาลมีวาระ 5 ปีโดยสมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลนี้ มีวิธีการได้มาโดยการแต่งตั้งทั้งหมด และช่วงที่ 2 หรือในวาระหลังจากนั้น ให้มีวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติหลัก โดยให้มีวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาจากการเลือกตั้งแบบไขว้กลุ่มอาชีพ

อย่างไรก็ตาม แม้ราชอาณาจักรไทยจะมีการพยายามเปลี่ยนแปลงวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา รวมถึงหน้าที่และอำนาจและบทบาทของสมาชิกวุฒิสภามาแล้วหลากหลายรูปแบบ แต่ก็ยังคงเกิดปัญหาทางกฎหมายไม่ว่าจะเป็นจากวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา หรือจากอำนาจ

ของสมาชิกวุฒิสภา จนนำไปสู่ความขัดแย้งในสังคมอยู่ตลอดมา รวมถึง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่แบ่งสมาชิกวุฒิสภาออกเป็น 2 ช่วงนี้ ก็ยังคงมีข้อถกเถียงถึงความเหมาะสมในเรื่องของวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา และหน้าที่และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภา ดังนี้

#### 4.1 ปัญหาและผลกระทบอันเกิดจากวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ภายหลังจากที่ได้มีการรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สิ้นสุดลง ต่อมาเมื่อวันที่ 6 เมษายน 2560 ได้มีการประกาศบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยได้กำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาไว้เป็นสองช่วง กล่าวคือ ในช่วงแรก หรือวาระเริ่มแรกสมาชิกวุฒิสภามีวิธีการได้มาจากบทเฉพาะกาล และช่วงที่สองหรือในวาระต่อไปให้สมาชิกวุฒิสภามีวิธีการได้มาตามบทบัญญัติหลักของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ทั้งนี้ การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของทั้งสองช่วงนี้ มีวิธีการได้มา และปัญหาที่แตกต่างกันจึงจำเป็นต้องแยกพิจารณาถึงปัญหา และผลกระทบที่เกิดขึ้นจากสมาชิกวุฒิสภาตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังนี้

##### 4.1.1 ปัญหาและผลกระทบอันเกิดจากวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ตามบทบัญญัติหลักของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

สำหรับการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในบทบัญญัติหลัก ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดสมาชิกวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 200 คน มีวาระคราวละ 5 ปี<sup>1</sup> โดยมาจากการเลือกตั้งแบบไขว้กลุ่มอาชีพ ซึ่งให้เป็นไปตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561 โดยให้แบ่งผู้สมัครเพื่อเข้าดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาออกเป็น 20 กลุ่ม<sup>2</sup> ตามความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่างๆ ที่หลากหลายของสังคม โดยในการแบ่งกลุ่ม ต้องแบ่งให้ประชาชนมีสิทธิสมัครรับเลือกทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ ซึ่งในแต่ละกลุ่มมีรายละเอียดอย่างไร นั้น ผู้ศึกษาได้กล่าวไปโดยละเอียดแล้วใน บทที่ 3

<sup>1</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 109

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561 มาตรา 11

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561 ยังได้กำหนดถึงวิธีการเลือก โดยให้ใช้วิธีเลือกแบบไขว้กลุ่ม หรือให้ผู้สมัครในกลุ่มต่างๆ เป็นผู้เลือกผู้สมัครกลุ่มที่ไม่ใช่กลุ่มของตน โดยจะใช้วิธีการเลือก 3 ระดับ<sup>3</sup> คือ ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด ระดับประเทศ อันทำให้การได้มาซึ่งบุคคลซึ่งจะมาดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ทั้งนี้ แม้จะมีความพยายามที่จะแก้ปัญหาวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในอดีตโดยคำนึงถึงหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ปัญหาวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ดังกล่าวนี้อาจก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ดังนี้

#### 4.1.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับความเสมอภาค และการมีส่วนร่วมของประชาชน

วิธีการเลือกแบบไขว้กลุ่มอาชีพ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะกำหนดให้มีการเลือกเป็น 3 ระดับ โดยผู้สมัครเพื่อเข้ารับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาต้องเป็นตัวแทนที่ผ่านการคัดเลือกจากในระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศ ตามลำดับ โดยการสมัครจะเริ่มตั้งแต่ ระดับอำเภอ ผู้สมัครเพื่อเข้ารับการคัดเลือกจะต้องเลือกลงในกลุ่มอาชีพตามความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่างๆ ของผู้สมัครเอง โดยผู้สมัครจะสามารถลงสมัครได้เพียงกลุ่มอาชีพกลุ่มเดียวจาก 20 กลุ่ม ทั้งนี้ กลุ่มอาชีพทั้ง 20 กลุ่ม ได้ถูกกำหนดไว้โดย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561 มาตรา 11 อันได้แก่

- (1) กลุ่มการบริหารราชการแผ่นดินและความมั่นคง อันได้แก่ผู้เคยเป็นข้าราชการเจ้าหน้าที่ของรัฐหรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน
- (2) กลุ่มกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม อันได้แก่ผู้เป็นหรือเคยเป็นผู้พิพากษา ตุลาการ อัยการ ตำรวจ ผู้ประกอบวิชาชีพด้านกฎหมาย หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน
- (3) กลุ่มการศึกษา อันได้แก่ผู้เป็นหรือเคยเป็นครู อาจารย์ นักวิจัย ผู้บริหารสถานศึกษา บุคลากรทางการศึกษา หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน
- (4) กลุ่มการสาธารณสุข อันได้แก่ผู้เป็นหรือเคยเป็นแพทย์ทุกประเภท เทคนิคการแพทย์ สาธารณสุข พยาบาล เภสัชกร หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน
- (5) กลุ่มอาชีพทำนา ปลูกพืชล้มลุก หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน
- (6) กลุ่มอาชีพทำสวน ป่าไม้ ปศุสัตว์ ประมง หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน

<sup>3</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 107

(7) กลุ่มพนักงานหรือลูกจ้างของบุคคลซึ่งมิใช่ส่วนของราชการ หรือหน่วยงานรัฐ ผู้ใช้แรงงานหรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน

(8) กลุ่มประกอบอาชีพด้านสิ่งแวดล้อม ผังเมือง อสังหาริมทรัพย์และสาธารณสุขโรคพยากรธรรมชาติ พลังงาน หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน

(9) กลุ่มผู้ประกอบการกิจการขนาดกลางและขนาดย่อมตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน

(10) กลุ่มผู้ประกอบการอื่นนอกจากกิจการตาม (9)

(11) กลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจหรืออาชีพด้านการท่องเที่ยว อันได้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยว มีคฤหาสน์ ผู้ประกอบการกิจการหรือพนักงานโรงแรม หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน

(12) กลุ่มผู้ประกอบการอุตสาหกรรม หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน

(13) กลุ่มประกอบอาชีพด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การสื่อสาร การพัฒนานวัตกรรม หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน

(14) กลุ่มสตรี

(15) กลุ่มผู้สูงอายุ คนพิการหรือทุพพลภาพ กลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มอัตลักษณ์อื่น หรืออื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน

(16) กลุ่มศิลปะ วัฒนธรรม ดนตรี การแสดงและบันเทิง นักกีฬา หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน

(17) กลุ่มประชาสังคม กลุ่มองค์กรสาธารณประโยชน์ หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน

(18) กลุ่มสื่อสารมวลชน ผู้สร้างสรรค์วรรณกรรม หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน

(19) กลุ่มผู้ประกอบการวิชาชีพ ผู้ประกอบอาชีพอิสระ หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน

(20) กลุ่มอื่นๆ

ทั้งนี้ ในการเลือกตั้งในแต่ละระดับ จะดำเนินการเลือกตั้งแบบลงคะแนนไขว้กลุ่มอาชีพ กล่าวคือ เมื่อผู้สมัครในระดับอำเภอสมัครเข้าในกลุ่มอาชีพใดอาชีพหนึ่งแล้ว เมื่อถึงเวลาในการเลือกผู้สมัครผู้สมัครดังกล่าวจะต้องเป็นผู้ลงคะแนนเลือก ผู้สมัครท่านอื่นๆ ในกลุ่มอาชีพเดียวกัน เพื่อให้ได้ตัวแทนจากกลุ่มอาชีพ และเมื่อได้ตัวแทนจากกลุ่มอาชีพแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) จะทำการแบ่งสาย โดยในแต่ละสายจะประกอบด้วยกลุ่มอาชีพไม่ต่ำกว่า 3 กลุ่ม และเมื่อทำการแบ่งสายแล้วเสร็จ คณะกรรมการการเลือกตั้งจะให้ตัวแทนของกลุ่มอาชีพเลือกลงคะแนนให้กับผู้สมัครท่านอื่นๆ ที่อยู่ในสายเดียวกัน แต่ห้ามเลือกผู้สมัครที่อยู่ในกลุ่มอาชีพเดียวกันกับตนเอง เช่น หากผู้สมัครลงสมัครในกลุ่มกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม ต่อมาได้รับเลือกเป็นตัวแทนจากกลุ่มกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม ภายหลังมีคณะกรรมการการเลือกตั้ง(กกต.) ทำการแบ่ง

สายแล้ว ผู้สมัครดังกล่าวจะไม่สามารถเลือกผู้สมัครอื่นๆ ในกลุ่มกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรมได้ แต่ต้องเลือกผู้สมัครในกลุ่มอื่นๆ ที่อยู่ในสายการเลือกเดียวกันแทน จนเมื่อได้ลงคะแนนแล้วเสร็จผู้ซึ่งได้รับคะแนนสูงสุด ใน 3 อันดับแรกของแต่ละกลุ่ม จะถือเป็นตัวแทนผู้ผ่านการคัดเลือกในระดับอำเภอ ตามกลุ่มอาชีพนั้นๆ โดยตัวแทนจากระดับอำเภอทุกกลุ่มอาชีพที่ผ่านการคัดเลือกในระดับอำเภอแล้วทุกคนจะต้องเข้าไปทำการคัดเลือกอีกครั้งในระดับจังหวัด และกระทำวิธีการเช่นเดียวกันกับการคัดเลือกตัวแทนในระดับอำเภอ จนได้ตัวแทนของกลุ่มอาชีพต่างๆ ในระดับจังหวัด ซึ่งเมื่อได้ตัวแทนของกลุ่มอาชีพต่างๆ ในระดับจังหวัดแล้ว ตัวแทนของกลุ่มอาชีพต่างๆ ในระดับจังหวัดทุกคนก็จะต้องเข้ารับการคัดเลือกในระดับประเทศต่อไป โดยใช้วิธีการเลือกเช่นเดียวกับ ระดับอำเภอ และระดับจังหวัด จนได้ตัวแทนของกลุ่มอาชีพต่างๆ ในระดับประเทศ ซึ่งจะเป็นผู้ซึ่งจะได้รับการแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาในลำดับต่อไป

ทั้งนี้ แม้การเลือกโดยวิธีไขว้กลุ่มอาชีพดังกล่าว จะมีเจตนาเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงการสมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภาให้ได้มากที่สุด และลดปัญหาอันอาจเกิดจากการล๊อบบี้ หรือการซื้อเสียงซื้อตำแหน่ง รวมทั้งการมีผลประโยชน์ในทางการเมืองให้กระทำได้อย่างยิ่งขึ้น แต่ในทางกลับกัน การเลือกตั้งแบบไขว้กลุ่มอาชีพก็เป็นการตัดสิทธิประชาชนทั่วไปที่มีได้สมัครเข้ารับการคัดเลือกเพื่อเป็นสมาชิกวุฒิสภา ส่งผลให้คนกลุ่มเหล่านี้ไม่มีสิทธิ หรือไม่มีส่วนร่วมใดๆ ในการเลือกสมาชิกวุฒิสภา กล่าวคือ การเลือกตั้งแบบไขว้กลุ่มอาชีพนั้น ไม่สามารถครอบคลุมการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกคนได้ อันเนื่องมาจาก จะมีแต่เฉพาะประชาชนที่ลงสมัครเข้ารับการคัดเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้น ที่จะมีสิทธิเลือกลงคะแนนบุคคลซึ่งจะเข้ามาดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่ที่ไม่ได้ลงสมัครรับเลือก รวมทั้งประชาชนที่ไม่มีอาชีพ ย่อมไม่มีสิทธิในการเลือกลงคะแนนให้กับผู้ซึ่งจะเข้ามาดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาเลย ส่งผลให้ประชาชนที่ไม่ได้ลงสมัครเข้ารับการคัดเลือกสมาชิกวุฒิสภา เสียโอกาสในการที่จะได้เข้ามาถ่วงถ่วงบุคคลคนที่เข้ามาดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา จึงถือเป็นการตัดขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้ซึ่งไม่ได้ลงสมัคร

อีกทั้งการลงสมัครเข้ารับการคัดเลือกตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภานั้น ย่อมมีค่าใช้จ่ายในการสมัคร และเนื่องด้วยวิธีการคัดเลือกที่มีหลายขั้นตอน และยังแบ่งเป็นระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศ จึงทำให้ผู้ซึ่งต้องการจะลงสมัครในตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภานั้น ต้องมีเวลาในการเข้าร่วมการคัดเลือกที่ใช้ระยะเวลานานถึง 3 ระดับ คือ ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศ ย่อมทำให้เกิดภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ส่งผลให้ผู้สมัครต้องเสียค่าใช้จ่ายจำนวนมาก กล่าวคือ ผู้ซึ่งต้องการสมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภาต้องเป็นผู้มีฐานะการเงินที่ดี ดังนั้น จึงเป็นไปได้ยากที่ประชาชนทั่วไปจะสมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้



จากที่กล่าวมาข้างต้น การเลือกตั้งแบบไขว้กลุ่มอาชีพนั้น ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนส่วนใหญ่ที่ไม่ได้ลงสมัคร ซึ่งโดยแท้จริงแล้วประชาชนทุกคนก็ล้วนแล้วแต่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเช่นเดียวกับผู้สมัคร แต่ถูกตัดสิทธิในการลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ดังนั้น การเลือกตั้งแบบไขว้กลุ่มอาชีพนี้ จึงไม่สอดคล้องต่อหลักความเสมอภาค ซึ่งควรเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงทรัพยากร และคุณค่าต่างๆ ของสังคมอย่างเท่าเทียม โดยไม่ถูกกีดกันด้วยสาเหตุแห่งความแตกต่างทางชนชั้นวรรณะทางสังคม หรือฐานะทางเศรษฐกิจ หรือด้วยสาเหตุอื่นๆ

#### 4.1.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับขั้นตอน และกระบวนการของการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

วิธีการเลือกแบบไขว้กลุ่มอาชีพ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะกำหนดให้มีการเลือกเป็น 3 ระดับ โดยผู้สมัครเพื่อเข้ารับการคัดเลือกในตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาต้องเป็นตัวแทนที่ผ่านการคัดเลือกจากในระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศ ตามลำดับ กล่าวคือ กระบวนการได้มาของสมาชิกวุฒิสภานั้น ต้องผ่านการคัดกรอง 3 ระดับ ต้องเป็นตัวแทนของระดับอำเภอ ตัวแทนระดับจังหวัด และตัวแทนระดับประเทศ โดยในขั้นแรก คือในระดับอำเภอ ให้ผู้สมัครนั้นเลือกกันเองในกลุ่ม โดยสามารถเลือกได้ 2 คน จะเลือกตนเองก็ได้ แต่ทั้งนี้ห้ามเลือกบุคคลใดบุคคลหนึ่งเกิน 1 คะแนน ซึ่งเป็นการป้องกันการลงคะแนนให้ตนเอง 2 คะแนน จนเมื่อเลือกแล้วเสร็จจะได้ตัวแทนของกลุ่มอาชีพอย่างน้อยกลุ่มละ 5 คน ต่อกลุ่มอาชีพ ซึ่งราชอาณาจักรไทยนั้นมีอำเภอทั้งหมด 928 อำเภอ<sup>4</sup> ดังนั้น จะมีการเลือกไขว้ของกลุ่มอาชีพในการคัดเลือกระดับอำเภอ 20 กลุ่ม กลุ่มละ 5 คน จาก 928 อำเภอ จึงเท่ากับว่าจะมีผู้ได้รับการคัดเลือกเบื้องต้นในระดับอำเภอทั้งหมด 92,800 คน จากนั้นจะให้ 5 คน ที่เป็นผู้ได้รับเลือกเบื้องต้นในแต่ละกลุ่มไปเลือกผู้สมัครในกลุ่มอื่นๆ ตามสายที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้แบ่งไว้ ให้เหลือกลุ่มละ 3 คน โดยให้ถือเป็นผู้ได้รับเลือกในระดับอำเภอ ดังนั้น ผู้ได้รับเลือกในระดับอำเภอทั้งหมดจะมีจำนวน 55,680 คน ที่ผ่านการคัดเลือกในระดับอำเภอ เพื่อไปดำเนินการเลือกในระดับจังหวัดต่อไป โดยในการเลือกระดับจังหวัดนี้ ก็จะนำผู้ได้รับเลือกในระดับอำเภอ 55,680 คน จาก 20 กลุ่ม นำมาเลือกตั้งแบบไขว้กลุ่มอาชีพเช่นเดิม ให้เหลือกลุ่มอาชีพละ 1 คน โดยให้ถือเป็นผู้ได้รับเลือกระดับจังหวัด ซึ่งราชอาณาจักรไทยมีทั้งหมด 77 จังหวัดก็จะได้ผู้ได้รับเลือกระดับจังหวัดรวม 1,540 คน จากนั้นก็จะเข้าสู่การเลือกระดับประเทศ ซึ่งจะมีการจัดประชุมผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภา ทั้ง 1,540 คนจาก 20 กลุ่ม เพื่อดำเนินการคัดเลือกในระดับประเทศต่อไป

<sup>4</sup> สรุปลำดับจำนวน อำเภอตำบลหมู่บ้าน, “กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม,” สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2564, จาก <https://datacenter.deqp.go.th/service-portal/tsm-network-system/report/member-location-all/>

จากที่กล่าวมาข้างต้น จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการในการเลือกสมาชิกวุฒิสภาทั้ง 3 ระดับ คือ ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศนั้น มีขั้นตอนที่เยอะเก็นไป และอาจทำให้เกิดค่าใช้จ่ายในส่วนของ การดำเนินการคัดเลือกสมาชิกวุฒิสภา และอาจใช้เวลาในการเลือกตั้งที่มีหลายขั้นตอน และหลายระดับจากระดับอำเภอสู่ระดับจังหวัด จากระดับจังหวัดสู่ระดับประเทศ ซึ่งอาจใช้เวลานานเกินไป ทำให้เกิดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานมากขึ้นไปอีก นอกจากนี้ในการเลือกตั้งในแต่ละระดับตั้งแต่การเลือกระดับอำเภอนั้น จำเป็นที่จะต้องมีการมีเจ้าหน้าที่ในหลายส่วนเข้ากำกับดูแลให้การดำเนินการคัดเลือกให้เป็นไปอย่างราบรื่น ดังนั้น จึงจำเป็นต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเพิ่มเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการคัดเลือก ที่ต้องมีถึง 3 รอบ อันเป็นการใช้งบประมาณเพื่อการเลือกสมาชิกวุฒิสภาในจำนวนมาก ทั้งนี้ หากการใช้งบประมาณจำนวนมากเพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่มีคุณภาพ และดำเนินงานในส่วนของสมาชิกวุฒิสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ก็อาจจะคุ้มค่ากับงบประมาณที่ใช้ไป

นอกจากนี้ วิธีการเลือกตั้งดังกล่าว อาจก่อให้เกิดปัญหาการทุจริต และการแทรกแซงจากกลุ่มต่างๆ เนื่องจากการเลือกแบบไขว้กลุ่มอาชีพนี้ ขาดการรับรู้ถึงกระบวนการโดยประชาชน อีกทั้งเป็นการยากที่จะตรวจสอบทั้งหมด เนื่องจากการเลือกตั้งถูกแบ่งเป็น 3 ระดับ ได้แก่ อำเภอ จังหวัด และประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในระดับอำเภอ ที่มีผู้ได้รับเลือกข้างต้นถึง 92,800 คน จึงเป็นการยากที่จะตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครให้ได้ทั้งหมดทุกคนทุกเขตเลือกตั้ง

จากที่กล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าการที่กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 107 ได้กำหนดที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ให้มีที่มาจาก การเลือกตั้งกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะหรือประโยชน์ร่วมกันหรือการทำงานด้านต่างๆ ที่หลากหลายของสังคม โดยในการแบ่งกลุ่ม และต้องให้ประชาชนมีสิทธิสมัครรับเลือกทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง โดยจะใช้วิธีเลือกแบบเดียว คือการเลือกแบบไขว้กลุ่ม หรือให้ ผู้สมัครกลุ่มต่างๆ เป็นผู้เลือกผู้สมัครกลุ่มที่ไม่ใช่กลุ่มของตน โดยจะใช้วิธีการเลือก 3 ระดับ คือ ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด ระดับประเทศ เมื่อพิจารณาตามหลักการทางกฎหมายมหาชนแล้ว วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวอาจส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน และหลักความเสมอภาพ อีกทั้งยังอาจเกิดปัญหาความน่าเชื่อถือในตัวสมาชิกวุฒิสภาที่ได้มา เนื่องจาก ระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบันนี้ ประชาชนส่วนใหญ่จะคำนึงถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน จนกลายเป็นนิยามใหม่ของประชาธิปไตย ที่ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการตาม กฎหมาย เพื่อให้ได้รับการยอมรับในตัว ของสมาชิกวุฒิสภา และได้รับการสนับสนุนจากประชาชนในการดำเนินการ หรือตัดสินใจเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิได้อย่างแท้จริง

4.1.2 ปัญหาอันเกิดจากวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ในวาระเริ่มแรก หรือสมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาล ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

สมาชิกวุฒิสภา ตามบทเฉพาะกาล เกิดขึ้นจากคำถามเพิ่มเติมในการประชามติ เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ. 2559 โดยสมาชิกวุฒิสภาชุดแรกนี้มาจากการสรรหาและแต่งตั้งจำนวน 250 คน มีวาระ 5 ปี โดยดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561

โดยสมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลนี้ นอกจากมีหน้าที่และอำนาจต่างๆ ตามสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติหลักแล้ว สมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลนี้ยังมีอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีอีกด้วย ดังที่กล่าวไปแล้วก่อนหน้านี้ ในบทที่ 3 ใดๆก็ได้ ผู้ศึกษาเห็นว่า การกำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลนี้ อาจก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ในทางกฎหมาย ดังนี้

#### 4.1.2.1 ปัญหาความไม่ชอบด้วยหลักประชาธิปไตย

การกำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการแต่งตั้งนั้น ตามหลักการทั่วไปแล้ว ถือว่าเป็นวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นที่ยอมรับกันว่า ตามหลักประชาธิปไตยแล้ว อำนาจอธิปไตยนั้นเป็นของประชาชน ดังนั้น เมื่อสมาชิกวุฒิสภาเข้ามาเป็นฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่ก่อกองกฎหมาย มีหน้าที่ถ่วงดุลอำนาจกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และฝ่ายบริหาร โดยอำนาจดังกล่าวนี้ ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตยที่ประชาชนนั้นเป็นเจ้าของอำนาจ ผู้แทนราษฎร และฝ่ายบริหาร เป็นเพียงผู้ซึ่งใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชน ดังนั้น ผู้ซึ่งจะเข้าไปใช้อำนาจในสถาบันการเมืองนี้ จึงจะต้องมีความเชื่อมโยงกับประชาชนไม่มากนักน้อย แม้แต่สภาขุนนางของประเทศอังกฤษ ซึ่งถือว่าเป็นประเทศต้นแบบของระบบสองสภา ก็มีได้หมายความว่าสภาขุนนางเป็นสภาผู้แทนของปวงชนภายในรัฐ แต่เป็นที่ยอมรับว่าสภาขุนนางเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพวกชนชั้นสูง<sup>5</sup>

ทั้งนี้ สมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เกิดขึ้นจากคำถามเพิ่มเติมในการประชามติ เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ. 2559 โดยสมาชิกวุฒิสภาชุดแรกนี้มาจากการสรรหาและแต่งตั้งจำนวน 250 คน มีวาระ 5 ปี<sup>6</sup> โดยดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 269

<sup>5</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, (กรุงเทพฯ: มหาวชิราวุฒยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), น. 199.

<sup>6</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 269

ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561 โดยจะแบ่งที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลได้ออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่

(1) คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) โดยคัดเลือกจากบัญชีรายชื่อที่ได้รับจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน 50 คน

(2) การคัดเลือกโดยคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) โดยมาจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้และประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ และมีความเป็นกลางทางการเมืองจำนวนไม่น้อยกว่า 9 คนแต่ไม่เกิน 12 คน คัดเลือกบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถที่เหมาะสม 400 คน แล้วนำรายชื่อเสนอต่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) คัดเลือกให้ได้จำนวน 194 คน

(3) การเป็นสมาชิกวุฒิสภาโดยตำแหน่ง 6 คน โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 269 ได้กำหนดให้บุคคลซึ่งดำรงตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นสมาชิกวุฒิสภาโดยตำแหน่ง

จึงเห็นได้ว่า วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลทั้ง 3 กลุ่มนี้ มีที่มาที่ยึดโยงกับคณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือ คสช. ซึ่งทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารในขณะนั้น ไม่ว่าจะ เป็นกลุ่มแรกที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ เป็นผู้คัดเลือกเองทั้งหมด จากบัญชีรายชื่อของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือกลุ่มที่สองซึ่งมีที่มาจากคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และมีพล.อ. ประวิตร วงษ์สุวรรณ รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในขณะนั้น และยังเป็นรองหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ดำรงตำแหน่งเป็นประธานคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา<sup>7</sup> และกลุ่มสุดท้ายซึ่งเป็นสมาชิกวุฒิสภาโดยตำแหน่ง ซึ่งถือเป็นหลักประกันด้านความมั่นคงแห่งชาติ ดังนั้น การที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้มีส่วนในการเสนอ หรือคัดเลือกรายชื่อบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกวุฒิสภา นั้น เป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารเข้ามามีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งส่งผลให้ความมุ่งหวังที่จะให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นสภาเพื่อถ่วงดุลตรวจสอบยอมเป็นไปได้อย่างยิ่งขึ้น เนื่องจาก สมาชิกวุฒิสภา อาจขาดความมีอิสระในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อฝ่ายบริหาร จึงเท่ากับเป็นการทำลายหลักการแบ่งแยกอำนาจ ที่กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติ มีหน้าที่ในการถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหาร

<sup>7</sup> ประวิตร พล.อ. ประวิตร วงษ์สุวรรณ, “รัฐบาลไทย,” สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2564, จาก

นอกจากนี้ ปัญหาสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการสรรหา พบว่าส่วนใหญ่เป็นประเด็นเกี่ยวกับการไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ที่เน้นเรื่องของประชาชน ทุกคนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย จึงควรใช้อำนาจอธิปไตยทั้งโดยตรง หรือโดยอ้อม ซึ่งตามทฤษฎี อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนนี้ การที่รัฐมีอำนาจต่างๆ ก็อันเนื่องมาจากประชาชน ได้มอบหมายให้รัฐเป็นผู้แทน และใช้อำนาจอธิปไตยนี้แทนประชาชน กล่าวคือ อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนทุกคนซึ่งประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะเลือกผู้แทนของตนอย่างทั่วถึง เพราะ ถือว่าการเลือกตั้งเป็นสิทธิของทุกคนมิใช่เป็นหน้าที่ และสิทธิในการเลือกตั้งเป็นสิทธิในตัวเอง มิต้องให้มีผู้ใดมอบหมาย หรือมิต้องให้ผู้ใดมอบหมายหรือจะมาเพิกถอนได้

ดังนั้น ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาในประเทศไทย ที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย ควรให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริง ได้ใช้อำนาจของตนผ่านการเลือกตั้ง ซึ่งจะสอดคล้องต่อหลักการใช้อำนาจอธิปไตยโดยผู้แทน และทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ซึ่งตรงกันข้ามกับการเปิดให้มีคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาคนหนึ่งเป็นผู้สรรหา และแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศ ซึ่งมีได้เป็นไปตามหลักการใช้อำนาจอธิปไตยโดยผู้แทน และทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนแต่อย่างใดเลย

#### 4.1.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับที่มาของคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา

เมื่อพิจารณาในแง่ของสมาชิกวุฒิสภาในฐานะผู้แทนปวงชนชาวไทยก็จะเห็นได้ว่า สมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการสรรหา นั้น มาจากการสรรหาของคนเพียงกลุ่มเดียว กล่าวคือ คณะกรรมการสรรหาแต่งตั้งโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ(คสช.) โดยมาจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้และประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ และมีความเป็นกลางทางการเมืองจำนวนไม่น้อยกว่า 9 คน แต่ไม่เกิน 12 คน<sup>8</sup> จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561 ให้ความเชื่อถือกับคณะบุคคลซึ่งทำหน้าที่สรรหาสมาชิกวุฒิสภาโดยไม่ได้คำนึงถึงจำนวนของคณะกรรมการสรรหาซึ่งมีจำนวนน้อยเกินไปที่จะกล่าวได้ว่าคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา นี้ จะทำหน้าที่เป็นผู้แทนประชาชนในการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาได้

โดยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 269 ได้กำหนดถึงวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาล โดยให้มีการตั้งคณะกรรมการสรรหาสมาชิก

<sup>8</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 269

วุฒิสภาคณะหนึ่ง แต่ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 269 ไม่ได้ระบุถึงคุณสมบัติ หรือหลักการในการจัดตั้งคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาแต่อย่างใด

ซึ่งต่อมาได้มีการเปิดเผยรายชื่อคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ทั้งนี้การประกาศรายชื่อคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภานี้ ไม่ได้มีบทบังคับให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา จึงมีการประกาศรายชื่อคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาในรูปแบบของคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติแทน<sup>9</sup> อันประกอบด้วยรองนายกรัฐมนตรี 5 คน โดยรายชื่อของคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา มีดังนี้

- พล.อ. ประวิตร วงษ์สุวรรณ รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นประธานสรรหาในสายความมั่นคงจำนวน 50 รายชื่อ

- นายสมคิด จาคูศรีพิทักษ์ รองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ สรรหาในสายเศรษฐกิจ 50 รายชื่อ

- พล.อ. นัทรชัย สารีกลยะ รองนายกรัฐมนตรี สรรหาในสายเกษตรและสังคม 50 รายชื่อ

- พล.อ.อ. ประจิน จั่นตอง รองนายกรัฐมนตรี สรรหาในสายวิทยาศาสตร์ การศึกษาและยุติธรรม และสื่อมวลชน 50 รายชื่อ

- นายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี สรรหาในตำแหน่งกฎหมาย 50 รายชื่อ และคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นตัวแทนของ คสช. 5 คน ได้แก่

- พล.อ. ธนะศักดิ์ ปฏิมาประกร รองหัวหน้า คสช.

- พล.ร.อ. ณรงค์ พิพัฒนาภัย รองหัวหน้า คสช.

- พล.ต.อ. อุดลย์ แสงสิงแก้ว รองหัวหน้า คสช.

- พล.อ. อนุพงษ์ เผ่าจินดา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

- นายพรเพชร วิชิตชลชัย อดีตประธาน สนช. และปัจจุบันเป็นประธานวุฒิสภา

อย่างไรก็ตามนายพรเพชร วิชิตชลชัย ได้ลาออกโดยไม่ได้เข้าประชุมแม้แต่ครั้งเดียว

อนึ่ง แม้จะกำหนดให้กระบวนการสรรหาสมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากหลายภาคส่วน แต่ความหลากหลาย ดังกล่าวก็ยังคงมาจากคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาเพียงกลุ่มเดียว ทำให้การสรรหาสมาชิกวุฒิสภาขึ้นอยู่กับดุลพินิจ ของคณะกรรมการเพียง 10 คน ซึ่งส่งผลให้อาจเกิดเป็นระบบอุปถัมภ์ได้ง่าย หรือก่อให้เกิดการแบ่งพรรคแบ่งพวก กลุ่มใดได้ครองอำนาจก็จะแต่งตั้งพรรค

<sup>9</sup> คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 1/2562, “เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา,” สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2564, จาก <https://www.ilaw.or.th/sites/default/files/NCPO%20order%201-2562.pdf>

พวกของตนเข้ามาดำรงตำแหน่งต่างๆ โดยปราศจากการตรวจสอบใดๆ ได้เลย อันเห็นได้จาก การที่มีคณะกรรมการสรรหาถึง 6 ใน 10 คน ได้กลับมาเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลนี้เอง ได้แก่ พล.อ. นัทรชัย สารีกัลย พล.อ.ประจิน จั่นตอง พล.อ.ชนะศักดิ์ ปฎิมาประกร พล.ร.อ.ณรงค์ พิพัฒนาศัย พล.ต.อ.อดุลย์ แสงสิงแก้ว และนายพรเพชร วิชิตชลชัย ส่งผลให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาชุดดังกล่าว ขาดความน่าเชื่อถือจากประชาชน และในเวลาต่อมาเรื่องที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ก็ถูกในมาเป็นประเด็นทางการเมืองในการเรียกร้องให้ยกเลิกสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมีที่มาจากคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาชุดดังกล่าว จนก่อให้เกิดการประท้วงบนท้องถนนหลายต่อหลายครั้ง

ทั้งนี้ การที่คณะกรรมการสรรหาไม่ได้เป็นผู้แทนของประชาชนทั้งทางตรงหรือทางอ้อม ทำให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการสรรหาขาดความเชื่อมโยงกับประชาชน ต่างจากสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้ง ซึ่งสวนทางกับหน้าที่และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาที่ได้มีเพิ่มมากขึ้น กล่าวคือ มีอำนาจ ให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งจะมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ดังนั้น เมื่อการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลขาดความเชื่อมโยงกับประชาชน ก็ควรจำกัดอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาให้น้อยลง หรือมีสมดุลกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา หรือในทางกลับกันหากกำหนดอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาไว้มาก ก็ควรกำหนดถึงวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่มีความเชื่อมโยงกับประชาชนให้ได้มากที่สุด ตามหลักการใช้อำนาจธิปไตยโดยผู้แทน

4.1.3 ปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาล ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ในอดีตประวัติศาสตร์การเมืองของราชอาณาจักรไทย มีนายกรัฐมนตรีหลากหลายคนที่ได้เข้ารับตำแหน่ง ภายใต้รัฐสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้ง ทั้งที่ตัวนายกรัฐมนตรีไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรง เนื่องจาก ไม่ได้ลงสมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร่วมกับพรรคการเมืองใดเลย เช่น พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ หรือ อานันท์ ปันยารชุน ซึ่งต่างก็ได้รับเชิญให้ขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีท่ามกลางบรรยากาศทางการเมืองที่ขัดแย้ง แม้ต่อมาได้รับการยอมรับจากประชาชนหลายกลุ่มก็ตาม

ต่อมา ได้เกิดข้อเรียกร้องจากประชาชนซึ่งต้องการให้นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งเท่านั้น หรือการไม่เอา "นายกฯ คนนอก" กลายเป็นคำพูดติดปากและเป็นหลักการที่ได้รับความนิยมในสังคมไทยในช่วงเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม ปี 2535 จึงเกิดการเคลื่อนไหวของประชาชนเพื่อขับไล่ พล.อ.สุจินดา คราประยูร หนึ่งในคณะรัฐประหารซึ่งเคยลั่นวาจาไว้ว่า จะไม่รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหลังการเลือกตั้ง จึงไม่ได้ลงสมัครรับเลือกตั้ง แต่ตอนหลังมากลับคำ "เสียดายเพื่อ

ชาติ" เข้ารับตำแหน่งเป็นรัฐมนตรี จึงถูกประชาชนออกมาขับไล่ ภายใต้คำขวัญว่า "นายกรัฐมนตรี ต้องมาจากการเลือกตั้ง" โดยเหตุการณ์ดังกล่าวนี้ถูกเรียกในภายหลังว่า "พฤษภาทมิฬ"

หลังเหตุการณ์ดังกล่าวในปีพุทธศักราช 2535 นำไปสู่การร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และตามมาด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยหลักการที่ได้รับการยอมรับ และเขียนไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งสองฉบับว่าคุณสมบัติข้อหนึ่งของนายกรัฐมนตรีนั้น ต้องมาจากการเลือกตั้ง หรือต้องได้รับเลือกให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาก่อน และเป็นธรรมเนียมปฏิบัติตั้งแต่นั้นมาว่า ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบัญชีรายชื่อลำดับที่หนึ่งของพรรคการเมืองที่ได้ชนะเลือกตั้ง จะได้รับเลือกให้เป็นนายกรัฐมนตรี

แต่ภายหลังเกิดการรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 และประกาศให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ล้มเลิก และต่อมาเมื่อวันที่ 6 เมษายน 2560 ได้มีการประกาศบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยได้กำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาไว้เป็นสองช่วง กล่าวคือ ในช่วงแรก หรือวาระเริ่มแรกสมาชิกวุฒิสภาจะมีวิธีการได้มาจากบทเฉพาะกาล และช่วงที่สองหรือในวาระต่อไปให้สมาชิกวุฒิสภามีวิธีการได้มาตามบทบัญญัติหลักของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ทั้งนี้ การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาล ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้เพิ่มข้อยกเว้นในเรื่องของการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีให้แตกต่างไปจากหลักการเดิมของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังนี้

ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 272 บัญญัติว่า

“ในระหว่างห้าปีแรกนับแต่วันที่มิรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ การให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้ดำเนินการตามมาตรา 159 เว้นแต่การพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา 159 วรรคหนึ่ง ให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา และมติที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 159 วรรคสาม ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

ในระหว่างเวลาตามวรรคหนึ่ง หากมีกรณีที่ไม้อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา 88 ไม่ว่าจะด้วยเหตุใด และสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภาขอให้รัฐสภามีมติยกเว้นเพื่อไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา 88 ในกรณีเช่นนั้น ให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการประชุม



ร่วมกันของรัฐสภาโดยพลัน และในกรณีที่รัฐสภามีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาให้ยกเว้นได้ ให้ดำเนินการตามวรรคหนึ่งต่อไป โดยจะเสนอชื่อผู้อยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา 88 หรือไม่ก็ได้”

กล่าวคือ ตามบทบัญญัติมาตรา 272 เป็นการ โอกาส ให้เสนอชื่อนายกรัฐมนตรีนอกเหนือจากรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ก่อนการเลือกตั้งได้ ซึ่งเป็นการเปิดช่องให้มี “นายกรัฐมนตรีคนนอก” ที่ไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้งได้โดยตรง โดยก่อนที่จะมี “นายกรัฐมนตรีคนนอก” ได้นั้น จะต้องมีส่วนประกอบประกอบกัน ดังนี้

(1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง หรือ 250 คน เข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภา

(2) รัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และ สมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดต้องลงมติด้วยคะแนนเสียง 2 ใน 3 หรือ 500 คนจาก 750 คน ให้มีนายกรัฐมนตรีนอกเหนือจากรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ได้

(3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องเข้าชื่อกัน 1 ใน 10 หรือ 50 คน เข้าเสนอชื่อบุคคลใดก็ได้เป็นนายกรัฐมนตรี และลงมติเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่ง หรือ 251 คน

ทั้งนี้ตามบทบัญญัติมาตรา 272 นั้น ได้ระบุอีกด้วยว่า “ในวาระเริ่มแรก” ซึ่งหมายถึงในวาระที่มีการเลือกตั้งครั้งแรกหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกาศใช้นั้น จึงเท่ากับว่าหลักการที่เปิดช่องให้มีนายกรัฐมนตรีคนนอกได้ตามมาตรา 272 นั้น ใช้กับการเลือกตั้งครั้งแรกเพียงครั้งเดียว หลังจากนั้น ไม่อาจนำมาตรา 272 มาบังคับใช้เพื่อตั้งนายกรัฐมนตรีนอกบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ได้อีกแล้ว

นอกจากนี้ ตามบทบัญญัติมาตรา 272 ยังได้ให้อำนาจสมาชิกวุฒิสภาในการให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี โดยให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของทั้งสองสภา และมติที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรีนั้น ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา กล่าวคือ สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจเฉพาะกาลนี้มีที่มาจากกลุ่มคนเพียงกลุ่มเดียว แต่กลับมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบผู้ซึ่งจะมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีที่มาจากจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

ดังนั้น เมื่อพิจารณาหน้าที่และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาดำรงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แล้วจะเห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีหน้าที่และอำนาจสำคัญ คือ การสามารถเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีนอกเหนือจากรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ก่อนการเลือกตั้งได้ ซึ่งถือเป็นการเปิดช่องให้มีนายกรัฐมนตรีคนนอกได้ โดยที่ไม่

จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้งได้โดยตรง และอำนาจในการให้ความเห็นชอบผู้ซึ่งจะมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ ตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในปัจจุบัน คือ การยอมรับต่อองค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดของรัฐ ซึ่งก็คืออำนาจธิปไตย ภายใต้หลักการถือเจตนารมณ์ของประชาชนเป็นสำคัญ ซึ่งเจตนารมณ์ของประชาชนนั้น จะแสดงออกโดยผ่านระบบตัวแทน หรือเรียกว่าระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน โดยการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในปัจจุบัน และการเลือกตั้งนั้นต้องมีความเป็นอิสระ บริสุทธิ์และ ยุติธรรม

ซึ่งตามบทเฉพาะกาลกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภานวาระเริ่มแรกมีอำนาจในการเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ก็เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภตามบทเฉพาะกาลนี้มีอำนาจในการติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 ของการปฏิรูปประเทศ ซึ่งจะคอยควบคุมรัฐบาลที่ขึ้นมาใหม่ ภายหลังจากเกิดความขัดแย้งมาอย่างยาวนานในประเทศ ให้ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนี้ในเรื่องของการปฏิรูปประเทศ และแผนยุทธศาสตร์ชาติ แต่เนื่องจากที่มาของสมาชิกวุฒิสภตามบทเฉพาะกาลนี้ ขาดการยึดโยงกับประชาชนจึงทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ถึงความชอบด้วยการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทน เพราะสมาชิกวุฒิสภตามบทเฉพาะกาลซึ่งมาจากคณะกรรมการสรรหา โดยคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภานี้ก็มีที่มาจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือฝ่ายบริหารในขณะนั้น ซึ่งส่งผลให้ขาดความเป็นกลางทางการเมือง อันเห็นได้จาก ผลการให้ความเห็นชอบผู้ซึ่งจะมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ของสมาชิกวุฒิสภตามบทเฉพาะกาล ซึ่งมีที่จากคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ทั้งสิ้นจำนวน 249 เสียง จาก 250 คน<sup>10</sup> ได้ให้ความเห็นชอบ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งยังเป็นหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติอีกด้วย ให้มาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยอีก 1 เสียงที่งดออกเสียง ก็อันนั้นมาจากดำรงเป็นรองประธานรัฐสภา ตามธรรมเนียมทางการเมืองจึงต้องงดออกเสียง อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงความขาดความเป็นกลางทางการเมืองของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งควรเป็นคุณสมบัติเบื้องต้นของสมาชิกวุฒิสภา ที่ต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง และไม่สังกัดพรรคการเมือง เพื่อให้ไม่ถูกครอบงำจากอำนาจทางการเมือง

ทั้งนี้แม้อำนาจในการให้ความเห็นชอบผู้ซึ่งจะมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของสมาชิกวุฒิสภตามบทเฉพาะกาลนี้ จะมีที่มาจากคำถามเพิ่มเติมในการประชามติ แต่ในคำถาม

<sup>10</sup> “ผลการลงมติเลือกนายกรัฐมนตรีไทย พ.ศ. 2562,” สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2564, จาก [https://th.wikipedia.org/wiki/การลงมติเลือกนายกรัฐมนตรีไทย\\_พ.ศ.\\_2562](https://th.wikipedia.org/wiki/การลงมติเลือกนายกรัฐมนตรีไทย_พ.ศ._2562)

เพิ่มเติมนี้ ก็มีได้กำหนดในส่วนของรูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลที่จะมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบผู้ซึ่งจะมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ดังนั้น เมื่อผลการประชามติส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการที่ให้อำนาจสมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบผู้ซึ่งจะมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ก็ควรกำหนดรูปแบบวิธีการได้มาที่สอดคล้องกับหน้าที่และอำนาจที่ได้รับ กล่าวคือ เมื่อสมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลมีอำนาจเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ในส่วนของการให้ความเห็นชอบผู้ซึ่งจะมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้วนั้น สมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลก็ควรมีที่มาที่ยึดโยงกับประชาชนในทางใดทางหนึ่งเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

#### 4.2 แนวทางการแก้ไขปัญหา

เมื่อวิเคราะห์สภาพปัญหาของสมาชิกวุฒิสภาของราชอาณาจักรไทย ดังที่กล่าวไปข้างต้นแล้ว นำมาเปรียบเทียบกับสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศบางประเทศ ซึ่งได้กำหนดบทบาทหน้าที่และอำนาจ ตลอดจนเหตุผลของการมีสมาชิกวุฒิสภาที่แตกต่างกันไป โดยจะเห็นได้ว่าในสหรัฐอเมริกาซึ่งใช้ระบบประธานาธิบดีนั้นมีจำนวนสมาชิกวุฒิสภา 100 คน มาจากการเลือกตั้งทั้งหมดโดยมีที่มาจาก 50 รัฐ รัฐละ 2 คน เท่ากันทุกรัฐโดยไม่คำนึงถึง จำนวนประชากรของแต่ละรัฐ และจำนวนประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยตรงซึ่งในทางปฏิบัติ ผู้ซึ่งจะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาจะต้องเป็นผู้ซึ่งได้รับเลือกจากที่ประชุมของแต่ละภาคก่อนที่ เรียกว่า “Convention” หรือมีการเลือกตั้งหยั่งเสียง (Primary) ก่อน จากนั้นจึงค่อยนำรายชื่อที่ได้รับการเลือกแล้วส่งเข้าชิงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา<sup>11</sup> และยังกำหนดให้แบ่งจำนวนสมาชิกวุฒิสภาออกเป็น 3 กลุ่ม โดยมีจำนวนเท่าๆ กันทุกกลุ่ม โดยสมาชิกวุฒิสภากลุ่มแรกจะหมดวาระลงในปีที่ 2 ส่วนกลุ่มที่สองจะหมดวาระลงในปีที่ 4 ส่วนกลุ่มที่สามจะหมดวาระลงในปีที่ 6 เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาจำนวนหนึ่งในสามทุกๆ 2 ปี<sup>12</sup> เนื่องจากสหรัฐอเมริกาเป็นรัฐรวมดังนั้นจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่เท่ากันก็เพื่อให้แต่ละมลรัฐมีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน และเพื่อสะท้อนผลประโยชน์ของมลรัฐ ส่วนสำหรับราชอาณาจักรไทยนั้นเป็นรัฐเดี่ยวกรณีนี้จึงแตกต่างจากสหรัฐอเมริกา

<sup>11</sup> เกียรติภูมิ นิลสุข, “ปัญหาของสถาบันการเมือง : ศึกษากรณีวุฒิสภาที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), น. 84.

<sup>12</sup> The United States Constitution Article 1 Section 3

กรณีสาธารณรัฐฝรั่งเศสซึ่งใช้ระบบกึ่งรัฐสภาถึงประธานาธิบดีนั้น รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภา (Sénat) มีที่มาจาก การเลือกตั้งทางอ้อม โดยเป็นผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสาธารณรัฐ และประชาชนฝรั่งเศสที่อยู่นอกสาธารณรัฐฝรั่งเศส<sup>13</sup> โดยวาระของสมาชิกวุฒิสภานั้นมีวาระ 9 ปี โดยจะมีการพ้นจากตำแหน่ง 1 ใน 3 ทุกๆปี

หรือ กรณีสมาชิกวุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่น (House of Councillors)<sup>14</sup> ซึ่งมาจากการเลือกตั้งทางตรง<sup>15</sup> ในส่วนของสมาชิกวุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่นสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ สมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งระบบแบ่งเขต (Single Member Constituency) โดยแบ่งตามเขตการปกครองจำนวน 47 เขต จำนวนสมาชิกซึ่งจะได้ในแต่ละเขตจะขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในเขตเลือกตั้งนั้นๆ โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่ละคนสามารถลงคะแนน เลือกผู้สมัครในระบบแบ่งเขตได้เพียง 1 คน และสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งระบบสัดส่วน (Proportional Representation) โดยใช้ประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง ซึ่งผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะเลือกจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง โดยในการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งนั้น ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจะได้รับบัตรลงคะแนน 2 ใบ โดยใบแรกเพื่อเลือกผู้สมัคร 1 คนในระบบแบ่งเขต และใบที่สองเพื่อเลือกพรรคการเมือง 1 พรรคในระบบสัดส่วน โดยในปัจจุบันสมาชิกวุฒิสภาของญี่ปุ่นมีจำนวน 242 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี และให้มีการเลือกตั้งสมาชิกจำนวนครึ่งหนึ่งเข้าแทนที่ทุก 3 ปี<sup>16</sup> ดังนั้น ประเทศญี่ปุ่นจึงต้องจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเข้ามาใหม่จำนวนกึ่งหนึ่งของแต่ละประเภท ทั้งแบบแบ่งเขตการเลือกตั้ง (Prefectural Constituencies หรือ Local Constituencies) และเลือกตั้งตามเขตเลือกตั้งระดับชาติ (National Constituencies) ทุกๆ 3 ปี โดยผู้สมัครต้องมีอายุตั้งแต่ 30 ปีขึ้นไป

ดังนั้น เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบถึงที่มาของสมาชิกวุฒิสภาในประเทศต่างๆที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยแล้ว จะพบว่ามีแนวโน้มที่จะให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งซึ่งเป็นการเปิดโอกาส ให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงได้ใช้อำนาจของตนผ่านการเลือกตั้งซึ่งสอดคล้องต่อหลักการประชาธิปไตยโดยผู้แทน และทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน แต่ในราชอาณาจักรไทยนั้น แม้ที่ผ่านมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาได้อย่างเต็มที่แล้ว

<sup>13</sup> จารุวรรณ สุขุมลพพงษ์, “วิเคราะห์วิธีการได้มาของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550,” สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, น. 14-15.

<sup>14</sup> รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 42

<sup>15</sup> รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 43(1)

<sup>16</sup> รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 46

ก็ตาม ก็ได้ถูกปรับเปลี่ยนโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาแบบการเลือกไขว้แต่ละสาขาอาชีพซึ่งไม่อาจสะท้อนและครอบคลุมถึงประชาชนทุกคน

อีกทั้ง ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในวาระ 5 ปีแรก ก็กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา และยังเพิ่มอำนาจในการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนนอก และให้ความเห็นชอบผู้ซึ่งจะมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกด้วย

ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่า บทบาทของสมาชิกวุฒิสภาของราชอาณาจักรไทยในปัจจุบันนั้น ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม กล่าวคือ นอกจากการกลั่นกรองกฎหมายและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และอำนาจในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระแล้ว ยังมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบผู้ซึ่งจะมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกด้วย ดังนั้น ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาในราชอาณาจักรไทยจึงควรมีความสัมพันธ์ กับหน้าที่และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับ กล่าวคือ อำนาจของสมาชิกวุฒิสภานั้น จะมีเพียงใดก็อยู่กับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ว่ามีความเชื่อมโยงกับประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงมากเพียงใด ดังนั้น การแก้ไขปัญหาเรื่องวิธีการได้มา และหน้าที่และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้จึงต้องลักษณะดังต่อไปนี้

4.2.1 แนวทางการแก้ไขปัญหา อันเกิดจากวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติหลักตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

หน้าที่และอำนาจที่สำคัญอย่างหนึ่งของสมาชิกวุฒิสภาก็คือ การกลั่นกรองกฎหมายเพื่อบังคับใช้กับประชาชน ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภาจึงจำเป็นต้องเป็นบุคคลซึ่งมีความรู้ ความสามารถ มีประสบการณ์และควรมีความหลากหลายทางวิชาชีพในด้านต่างๆ เพื่อให้การทำหน้าที่กลั่นกรองกฎหมายเป็นไปอย่างรอบคอบและมีประสิทธิภาพ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติได้ และนำมาซึ่งความสงบเรียบร้อยในสังคม

โดยวิธีการเลือกแบบไขว้กลุ่มอาชีพ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะกำหนดให้มีการเลือกเป็น 3 ระดับ โดยผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกในตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภานั้น จะถูกแบบตามความถนัด และอาชีพออกเป็น 20 กลุ่มอาชีพ และต้องเป็นตัวแทนซึ่งผ่านการคัดเลือกจากในระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศ ตามลำดับ โดยใช้วิธีการเลือกแบบไขว้กลุ่มอาชีพ ทั้งนี้ จะมีแต่เพียงผู้สมัครเท่านั้น ที่สามารถลงคะแนนเลือกผู้สมัครในกลุ่มอาชีพอื่นได้ จึงเป็นการตัดสิทธิประชาชนทั่วไปที่ไม่ได้ลงสมัครในการเลือกสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งขัดการหลักความเสมอภาค และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน อีกทั้ง วิธีการเลือกแบบไขว้

กลุ่มอาชีพนั้นมีการใช้ระยะเวลาที่นานเกินไป และยังคงจัดให้มีการดำเนินการเลือกตั้งถึงสามระดับ ซึ่งเป็นการเลือกสมาชิกวุฒิสภาที่มีความซับซ้อนเป็นอย่างสูง

ดังนั้น จึงควรแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยการยกเลิกวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยวิธีเลือกตั้งไขว้กลุ่มอาชีพ และเปลี่ยนให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาที่ยึดโยงกับประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย โดยการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมจากประชาชน อันเนื่องจาก หากใช้วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน อาจเกิดข้อพิพลาต เช่นเดียวกับกรณีของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งสมาชิกวุฒิสภานั้น มีความเกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมือง อันเนื่องมาจากการอาศัยฐานเสียงจากพรรคการเมืองในการหาเสียง เพื่อให้ได้รับตำแหน่งจนทำให้สมาชิกวุฒิสภาถูกรวบงำจากฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายบริหาร จนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบฝ่ายบริหารได้อีกต่อไป

การกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมนั้น อาจกระทำได้โดยให้ประชาชนเลือกตัวแทนของตนเข้ามาทำหน้าที่ในการเลือกสมาชิกวุฒิสภาอีกชั้นหนึ่ง กล่าวคือ ให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย เป็นผู้เลือกคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา เพื่อมาทำหน้าที่แทนประชาชนในการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา โดยให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิเข้าถึงการเลือกตั้งอย่างเสมอภาค และเท่าเทียม โดยไม่ถูกจำกัดสิทธิโดยชนชั้นวรรณะ หรือสถานะทางสังคม

4.2.2 แนวทางการแก้ไขปัญหอันเกิดจากวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภตามบทเฉพาะกาลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภตามบทเฉพาะกาล ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 269 ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ได้แบ่งที่มาออกเป็น 3 กลุ่ม แต่แม้จะถูกแบ่งวิธีการคัดเลือกออกเป็น 3 กลุ่มแล้วก็ตาม แต่ทั้ง 3 กลุ่มนี้ก็ยังคงมีที่มาที่ยึดโยงกับคณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือ คสช. ซึ่งทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารในขณะนั้น ดังนั้น การที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้มีส่วนในการคัดเลือกรายชื่อบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกวุฒิสภานั้น เป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารเข้ามามีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งส่งผลให้ความมุ่งหวังที่จะให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นสภาเพื่อถ่วงดุลตรวจสอบยอมเป็นไปได้อย่างยิ่งขึ้น เนื่องจาก สมาชิกวุฒิสภาอาจขาดความมีอิสระในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ เนื่องจากเมื่อฝ่ายบริหารเป็นผู้คัดเลือกสมาชิกวุฒิสภาเองแล้วนั้น ฝ่ายบริหารย่อมคัดเลือกบุคคลซึ่งฝ่ายบริหารเองสามารถควบคุมได้ หรือเป็นพรรคพวกเดียวกัน จึงส่งผลให้เป็นการทำลายหลักการแบ่งแยกอำนาจที่กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติ

นอกจากนี้ การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี โดยสามารถดำรงตำแหน่งได้เพียง 2 ครั้ง นับตั้งแต่การเลือกตั้งครั้งแรก โดยสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหา และแต่งตั้งนั้น ย่อมขาดความเชื่อมโยงกับประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย จึงถือเป็นการขัดกับหลักประชาธิปไตยโดยผู้แทน และหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน

ดังนั้น วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภามีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี จึงสมควรถูกยกเลิก โดยการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 269 ที่ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา และจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่มีความเชื่อมโยงกับประชาชนให้ได้มากที่สุด และไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหาร หรือกลุ่มการเมือง เนื่องจากหน้าที่หลักของสมาชิกวุฒิสภานั้น คือต้องการเป็นสภากลั่นกรองกฎหมาย และตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหาร สมาชิกวุฒิสภาจึงต้องการความเป็นอิสระจากการเมือง

4.2.3 แนวทางการปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภามีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตามบทเฉพาะกาล มาตรา 272 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี โดยสามารถดำรงตำแหน่งได้เพียง 2 ครั้ง นับตั้งแต่การเลือกตั้งครั้งแรก โดยสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหา และแต่งตั้งนั้น ย่อมขาดความเชื่อมโยงกับประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย จึงถือเป็นการขัดกับหลักประชาธิปไตยโดยผู้แทน และหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตามบทเฉพาะกาล มาตรา 272 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี โดยสามารถดำรงตำแหน่งได้เพียง 2 ครั้ง นับตั้งแต่การเลือกตั้งครั้งแรก โดยสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหา และแต่งตั้งนั้น ย่อมขาดความเชื่อมโยงกับประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย จึงถือเป็นการขัดกับหลักประชาธิปไตยโดยผู้แทน และหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตามบทเฉพาะกาล มาตรา 272 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี โดยสามารถดำรงตำแหน่งได้เพียง 2 ครั้ง นับตั้งแต่การเลือกตั้งครั้งแรก โดยสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหา และแต่งตั้งนั้น ย่อมขาดความเชื่อมโยงกับประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย จึงถือเป็นการขัดกับหลักประชาธิปไตยโดยผู้แทน และหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน

ดังนั้น เมื่อพิจารณาแล้ว ในการแก้ไขปัญหาคือการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 272 ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาล ในการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี โดยสามารถดำรงตำแหน่งได้เพียง 2 ครั้ง นับตั้งแต่การเลือกตั้งครั้งแรก โดยสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหา และแต่งตั้งนั้น ย่อมขาดความเชื่อมโยงกับประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย จึงถือเป็นการขัดกับหลักประชาธิปไตยโดยผู้แทน และหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน

รัฐสภามีมติยกเว้น เพื่อไม่ต้องเสนอรายชื่อ นายกรัฐมนตรีซึ่งอยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ และเสนอชื่อผู้ซึ่งไม่อยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ กล่าวคือ ให้ยกเลิกการเสนอชื่อนายกคนนอก และตามบทเฉพาะกาล มาตรา 272 ยังเป็นการให้อำนาจแก่สมาชิกวุฒิสภาในการให้ความเห็นชอบผู้ซึ่งมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย

กล่าวโดยสรุป การแก้ไขปัญหานั้นเกิดจากวิธีการได้มา และหน้าที่และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้น ควรแก้ไขในส่วนของบทบัญญัติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติทั่วไป โดยกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีวิธีการได้มาโดยการเลือกตั้งโดยอ้อมโดยมิใช่การเลือกตั้งโดยตรง อันเนื่องมาจากป้องกันความผิดพลาดเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 การกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมอาจกระทำได้โดยให้ประชาชนเลือกตัวแทนของตนเข้ามาทำหน้าที่ในการเลือกสมาชิกวุฒิสภาอีกชั้นหนึ่ง โดยให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิเข้าถึงการเลือกตั้งอย่างเสมอภาค และเท่าเทียม โดยไม่ถูกจำกัดสิทธิโดยชนชั้นวรรณะ หรือสถานะทางสังคม และ ยกเลิกบทเฉพาะกาล มาตรา 269 ที่ให้อำนาจคณะรักษาความสงบแห่งชาติในการจัดตั้งคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาล รวมถึงควรยกเลิกบทเฉพาะกาล มาตรา 272 ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาล ในการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีหน้าที่และอำนาจในการเสนอชื่อร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเสนอชื่อต่อประธานรัฐสภาขอให้รัฐสภามีมติยกเว้น เพื่อไม่ต้องเสนอรายชื่อ นายกรัฐมนตรีซึ่งอยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ และตามบทเฉพาะกาล มาตรา 272 ยังเป็นการให้อำนาจแก่สมาชิกวุฒิสภาในในวาระแรก ในการให้ความเห็นชอบผู้ซึ่งมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย



## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการที่ผู้เขียนศึกษาถึงปัญหา และผลกระทบอันเกิดจากวิธีการได้มาซึ่งหน้าที่ และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยศึกษาจากแนวความคิด หลักการ ทฤษฎีต่างๆ อันได้แก่ ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ทฤษฎีการใช้อำนาจอธิปไตยโดยประชาชน ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตย หลักการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย หลักความเสมอภาค หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน แนวความคิดเกี่ยวกับระบบสมาชิกวุฒิสภา รวมถึงวิวัฒนาการของการสมาชิกวุฒิสภาในราชอาณาจักรไทย ตลอดจนศึกษากฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ ทั้งในรูปแบบรัฐเดี่ยว และรัฐรวม อันได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สหพันธ์รัฐมาเลเซีย ประเทศอังกฤษ สาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น เพื่อให้ทราบถึงวิธีการได้มาซึ่งหน้าที่ และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาของประเทศเหล่านั้น อีกทั้ง ยังได้ศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งได้กำหนดวิธีการได้มาซึ่งหน้าที่ และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภา เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและผลกระทบอันเกิดจากวิธีการได้มาซึ่งหน้าที่ และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งมีบทสรุปและข้อเสนอแนะ ดังนี้

#### 5.1 บทสรุป

จากการศึกษาค้นคว้าสามารถสรุปได้ว่า เดิมทีราชอาณาจักรไทยปกครองภายใต้ระบบรัฐสภาหรือแบบสมัชชา (Government of the Assembly) โดยใช้ระบบสภาเดียวคือ สภาผู้แทนราษฎร<sup>1</sup> ต่อมาในปีพุทธศักราช 2489 ได้มีการปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญ ส่งผลให้ราชอาณาจักรไทยเปลี่ยนมาใช้ระบบสภาคู่ หรือสองสภาอันประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎร และพฤฒสภา ซึ่งต่อมาจะถูกเปลี่ยนชื่อเป็น “สมาชิกวุฒิสภา”<sup>2</sup> เจตนาที่เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภานำหน้าที่เป็นสภา

<sup>1</sup> สมยศ เชื้อไทย, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ฉบับใช้เรียน, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549), น.17-18.

<sup>2</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), น. 5.

ที่เลี้ยง ซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบ กลั่นกรองการทำงานของสภาผู้แทนราษฎรให้มีความรอบคอบ มิให้สภาผู้แทนราษฎรทำงานด้านนิติบัญญัติเร็วเกินไปจนขาดความรอบคอบและอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคมโดยไม่ตั้งใจได้ โดยตั้งแต่นั้นมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรส่วนใหญ่ ก็ได้กำหนดให้ราชอาณาจักรไทยใช้ระบบสองสภาประกอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับสมาชิกวุฒิสภา และแม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะกำหนดให้ใช้ระบบสองสภา แต่รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับก็ได้บัญญัติวิธีการได้มาซึ่งหน้าที่ และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาแตกต่างกันออกไป เช่น การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาจากการแต่งตั้ง การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาจากการเลือกตั้งโดยตรง การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาจากการเลือกตั้งแบบผสม หรือการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาจากการเลือกตั้งไขว้กลุ่มอาชีพ

โดยรูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาต่างๆ ของราชอาณาจักรไทยนั้น ก็ล้วนแล้วแต่มีต้นแบบมาจากสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศ ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในแต่ละประเทศก็มีวิธีการได้มาซึ่งหน้าที่และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาที่แตกต่างกันออกไปตามมูลเหตุของการมีสมาชิกวุฒิสภาในประเทศนั้นๆ โดยวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศนั้น จะมีความสอดคล้องกับหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ โดยประเทศซึ่งสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมีวิธีการได้มาโดยการเลือกตั้งโดยตรง โดยเป็นวิธีซึ่งมีความเชื่อมโยงกับประชาชนอย่างมาก การกำหนดบทบาท รวมถึงหน้าที่และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาในประเทศนั้นก็จะมีหน้าที่และอำนาจที่มากขึ้นตามวิธีการได้มาไปด้วย เช่น สหรัฐอเมริกา ซึ่งมีวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาแบบเลือกตั้งโดยตรง สมาชิกวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกาก็จะมีหน้าที่และอำนาจมากขึ้นไปด้วย นั่นก็คืออำนาจในการแต่งตั้งประธานาธิบดี โดยถือเป็นผู้ซึ่งมีอำนาจสูงสุดในประเทศ หรือประเทศญี่ปุ่นซึ่งมีวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาแบบเลือกตั้งโดยตรง ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่นจึงมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบผู้จะมาเป็นรัฐมนตรีได้ ซึ่งแตกต่างจาก สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สหพันธรัฐมาเลเซีย ประเทศอังกฤษ และสาธารณรัฐฝรั่งเศส ที่มีวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาจากการสรรหาหรือแต่งตั้ง หน้าที่และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาของประเทศดังกล่าวข้างต้นจึงมีบทบาทเป็นเพียง สภาถ่วงดุล หรือเป็นสภาที่ปรึกษาเท่านั้น

ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้มีการเปลี่ยนแปลงทั้งวิธีการได้มาซึ่งหน้าที่และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาอยู่โดยตลอด จนกระทั่งได้มีการรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 และประกาศให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สิ้นสุดลง และได้มีการทำประชามติโดยแบ่งออกเป็น 2 ประเด็น โดยประเด็นแรกเป็นการออกเสียงประชามติเพื่อเห็นชอบ “ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ....” ซึ่งมีผู้มาใช้สิทธิร้อยละ

61.35 ลงมติเห็นชอบ<sup>3</sup> และประเด็นที่สองคือ “ท่านเห็นชอบหรือไม่ว่า เพื่อให้การปฏิรูปประเทศ เกิดความต่อเนื่องตามแผนยุทธศาสตร์แห่งชาติสมควรกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลว่า ในระหว่าง 5 ปีแรกนับแต่วันที่รัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ ให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเป็นผู้พิจารณา ให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี” กล่าวคือ ให้รัฐสภาซึ่ง ประกอบด้วยสมาชิกผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาในวาระแรกให้มีอำนาจในการเลือก นายกรัฐมนตรี ซึ่งมีผู้มาใช้สิทธิร้อยละ 58.07 ลงมติเห็นชอบ<sup>4</sup> ส่งผลให้มีการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2560 โดยได้กำหนด วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาไว้เป็นสองช่วง โดยในช่วงแรก หรือวาระเริ่มแรกสมาชิกวุฒิสภาจะมีวิธีการได้มาจากบทเฉพาะกาล และช่วงที่สองหรือในวาระต่อไปให้สมาชิกวุฒิสภามีวิธีการได้มา ตามบทบัญญัติหลักของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งมีปัญหา และ ผลกระทบตามมาดังนี้

1. ปัญหาการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในบทบัญญัติหลัก ตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดสมาชิกวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 200 คน มี วาระคราวละ 5 ปี<sup>5</sup> โดยมาจากการเลือกตั้งแบบไขว้กลุ่มอาชีพ ซึ่งให้เป็นไปตาม พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561 โดยให้แบ่งผู้สมัครเพื่อเข้าดำรง ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาออกเป็น 20 กลุ่ม<sup>6</sup> ตามความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ หรือ หน่วยงานหรือเคยทำงานด้านต่างๆ ที่หลากหลายของสังคมอันได้แก่

(1) กลุ่มการบริหารราชการแผ่นดินและความมั่นคง อันได้แก่ผู้เคยเป็นข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐหรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน

(2) กลุ่มกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม อันได้แก่ผู้เป็นหรือเคยเป็นผู้พิพากษา ตุลาการ อัยการ ตำรวจ ผู้ประกอบวิชาชีพด้านกฎหมาย หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน

(3) กลุ่มการศึกษา อันได้แก่ผู้เป็นหรือเคยเป็นครู อาจารย์ นักวิจัย ผู้บริหารสถานศึกษา บุคลากรทางการศึกษา หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน

(4) กลุ่มการสาธารณสุข อันได้แก่ผู้เป็นหรือเคยเป็นแพทย์ทุกประเภท เทคนิค การแพทย์ สาธารณสุข พยาบาล เภสัชกร หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน

<sup>3</sup> ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง ผลการออกเสียงประชามติ ลงวันที่ 10 สิงหาคม 2559 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 133 ตอนที่ 69 ก หน้า 1 ลงวันที่ 11 สิงหาคม 2559

<sup>4</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>5</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 109

<sup>6</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561 มาตรา 11

- (5) กลุ่มอาชีพทำนา ปลูกพืชล้มลุก หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน
- (6) กลุ่มอาชีพทำสวน ป่าไม้ ปศุสัตว์ ประมง หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน
- (7) กลุ่มพนักงานหรือลูกจ้างของบุคคลซึ่งมิใช่ส่วนของราชการ หรือหน่วยงานรัฐ ผู้ใช้แรงงานหรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน
- (8) กลุ่มประกอบอาชีพด้านสิ่งแวดล้อม พังเมือง อสังหาริมทรัพย์และสาธารณสุขปโลก ทรัพยากรธรรมชาติ พลังงาน หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน
- (9) กลุ่มผู้ประกอบการกิจการขนาดกลางและขนาดย่อมตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน
- (10) กลุ่มผู้ประกอบการอื่นนอกจากกิจการตาม (9)
- (11) กลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจหรืออาชีพด้านการท่องเที่ยว อันได้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยว มัคคุเทศก์ ผู้ประกอบการกิจการหรือพนักงาน โรงแรม หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน
- (12) กลุ่มผู้ประกอบการอุตสาหกรรม หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน
- (13) กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การสื่อสาร การพัฒนา นวัตกรรม หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน
- (14) กลุ่มสตรี
- (15) กลุ่มผู้สูงอายุ คนพิการหรือทุพพลภาพ กลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มอัตลักษณ์อื่น หรืออื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน
- (16) กลุ่มศิลปะ วัฒนธรรม ดนตรี การแสดงและบันเทิง นักกีฬา หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน
- (17) กลุ่มประชาสังคม กลุ่มองค์กรสาธารณประโยชน์ หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน
- (18) กลุ่มสื่อสารมวลชน ผู้สร้างสรรค์วรรณกรรม หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน
- (19) กลุ่มผู้ประกอบการวิชาชีพ ผู้ประกอบอาชีพอิสระ หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน
- (20) กลุ่มอื่นๆ

โดยจะใช้วิธีการคัดเลือกแบ่งออกเป็น 3 ระดับ<sup>7</sup> คือ ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด ระดับประเทศ กล่าวคือ เมื่อผู้สมัครในระดับอำเภอสมัครเข้าในกลุ่มอาชีพใดอาชีพหนึ่งแล้ว เมื่อถึงเวลาในการเลือกผู้สมัครผู้สมัครดังกล่าวจะต้องเป็นผู้ลงคะแนนเลือก ผู้สมัครท่านอื่นๆ ในกลุ่มอาชีพเดียวกันเพื่อให้ได้ตัวแทนจากกลุ่มอาชีพ และเมื่อได้ตัวแทนจากกลุ่มอาชีพแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้ง(กกต.) จะทำการแบ่งสาย โดยในแต่ละสายจะประกอบด้วยกลุ่มอาชีพไม่

<sup>7</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 107

ต่ำกว่า 3 กลุ่ม และเมื่อทำการแบ่งสายแล้วเสร็จ คณะกรรมการการเลือกตั้งจะให้ตัวแทนของกลุ่มอาชีพเลือกลงคะแนนให้กับผู้สมัครท่านอื่นๆ ซึ่งอยู่ในสายเดียวกัน แต่ห้ามเลือกผู้สมัครซึ่งอยู่ในกลุ่มอาชีพเดียวกันกับตนเอง เช่น หากผู้สมัครลงสมัครในกลุ่มกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม ต่อมาได้รับเลือกเป็นตัวแทนจากกลุ่มกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม ภายหลังมีคณะกรรมการการเลือกตั้ง(กกต.) ทำการแบ่งสายแล้ว ผู้สมัครดังกล่าวจะไม่สามารถเลือกผู้สมัครอื่นๆ ในกลุ่มกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม ได้ แต่ต้องเลือกผู้สมัครในกลุ่มอื่นๆ ซึ่งอยู่ในสายการเลือกเดียวกันแทน จนเมื่อได้ลงคะแนนแล้วเสร็จผู้ซึ่งได้รับคะแนนสูงสุด ใน 3 อันดับแรกของแต่ละกลุ่ม จะถือเป็นตัวแทนผู้ผ่านการคัดเลือกในระดับอำเภอ ตามกลุ่มอาชีพนั้นๆ โดยตัวแทนจากระดับอำเภอทุกกลุ่มอาชีพซึ่งผ่านการคัดเลือกในระดับอำเภอแล้วทุกคนจะต้องเข้าไปทำการคัดเลือกอีกครั้งในระดับจังหวัด และกระทำวิธีการเช่นเดียวกันกับการคัดเลือกตัวแทนในระดับอำเภอ จนได้ตัวแทนของกลุ่มอาชีพต่างๆ ในระดับจังหวัด ซึ่งเมื่อได้ตัวแทนของกลุ่มอาชีพต่างๆ ในระดับจังหวัดแล้ว ตัวแทนของกลุ่มอาชีพต่างๆ ในระดับจังหวัดทุกคนก็จะต้องเข้ารับการคัดเลือกในระดับประเทศต่อไป โดยใช้วิธีการเลือกเช่นเดียวกับ ระดับอำเภอ และระดับจังหวัด จนได้ตัวแทนของกลุ่มอาชีพต่างๆ ในระดับประเทศ โดยจะเป็นผู้ซึ่งจะได้รับการแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาในลำดับต่อไป

ทั้งนี้ การเลือกตั้งแบบไขว้กลุ่มอาชีพนั้น ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนส่วนใหญ่ซึ่งไม่ได้ลงสมัคร อันเนื่องมาจาก จะมีแต่เฉพาะประชาชนซึ่งลงสมัครเข้ารับการคัดเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้น ที่จะมีสิทธิเลือกลงคะแนนบุคคลซึ่งจะเข้ามาดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งโดยแท้จริงแล้วประชาชนทุกคนก็ล้วนแล้วแต่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเช่นเดียวกับผู้สมัคร แต่ถูกตัดสิทธิในการลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ดังนั้น การเลือกตั้งแบบไขว้กลุ่มอาชีพนี้ จึงไม่สอดคล้องต่อหลักความเสมอภาค ซึ่งควรเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนสามารถเขาถึงทรัพยากร และคุณค่าต่างๆ ของสังคมอย่างเท่าเทียม โดยไม่ถูกกีดกันด้วยสาเหตุแห่งความแตกต่างทางชนชั้นวรรณะทางสังคม หรือฐานะทางเศรษฐกิจ หรือด้วยสาเหตุอื่นๆ รวมทั้งในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาแบบไขว้กลุ่มอาชีพนี้ ยังขาดการมีส่วนร่วมกับประชาชนส่วนใหญ่ซึ่งไม่ได้ลงสมัคร

นอกจากนี้ การเลือกสมาชิกวุฒิสภาทั้ง 3 ระดับ คือ ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศนั้น มีขั้นตอนเยอะเกินไป และอาจทำให้เกิดค่าใช้จ่ายในส่วนของการดำเนินการคัดเลือกสมาชิกวุฒิสภา และในการเลือกตั้งที่มีหลายขั้นตอน และหลายระดับจากระดับอำเภอสู่ระดับจังหวัด จากระดับจังหวัดสู่ระดับประเทศ ซึ่งอาจใช้เวลานานเกินไป ทำให้เกิดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานมากขึ้นไปอีก นอกจากนี้ในการเลือกตั้งในแต่ละระดับตั้งแต่การเลือกระดับอำเภอนั้น

จำเป็นที่จะต้องมีเจ้าหน้าที่ในหลายส่วนเข้ากำกับดูแลให้การดำเนินการคัดเลือกให้เป็นไปอย่างราบรื่น ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเพิ่มเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการคัดเลือก ที่ต้องมีถึง 3 รอบ

2. ปัญหาการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาล ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ทั้งนี้ สมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาล เกิดขึ้นจากคำถามเพิ่มเติมในการประชามติ เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ. 2559 โดย สมาชิกวุฒิสภาชุดแรกนี้มาจากการสรรหาและแต่งตั้งจำนวน 250 คน มีวาระ 5 ปี<sup>8</sup> โดยดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 269 ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561 โดยจะแบ่งที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลได้ออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่

(1) คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) โดยคัดเลือกจากบัญชีรายชื่อที่ได้รับจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน 50 คน

(2) การคัดเลือกโดยคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ(คสช.) ที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้และประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ และมีความเป็นกลางทางการเมืองจำนวนไม่น้อยกว่า 9 คนแต่ไม่เกิน 12 คน คัดเลือกบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถที่เหมาะสม 400 คน แล้วนำรายชื่อเสนอต่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติ(คสช.) คัดเลือกให้ได้จำนวน 194 คน

(3) การเป็นสมาชิกวุฒิสภาโดยตำแหน่ง 6 คน โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 269 ได้กำหนดให้บุคคลซึ่งดำรงตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นสมาชิกวุฒิสภาโดยตำแหน่ง

จึงเห็นได้ว่า วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลทั้ง 3 กลุ่มนี้ มีที่มาที่ยึดโยงกับคณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือ คสช. ซึ่งทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารในขณะนั้น ดังนั้น การที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้มีส่วนในการเสนอ หรือคัดเลือกรายชื่อบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกวุฒิสภานั้น เป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารเข้ามามีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งส่งผลให้ความมุ่งหวังที่จะให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นสภาเพื่อตรวจสอบและถ่วงดุลยอมเป็นไปได้อย่างยิ่งขึ้น เนื่องจาก สมาชิกวุฒิสภาอาจขาดความมีอิสระในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อ

<sup>8</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 269

ฝ่ายบริหาร จึงเท่ากับเป็นการทำลายหลักการแบ่งแยกอำนาจ ที่กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติ มีหน้าที่ในการถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหาร

นอกจากนี้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาเป็นเพียงคนเพียงกลุ่มเดียวนั้น ไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ที่เน้นเรื่องของประชาชนทุกคนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย จึงควรใช้อำนาจอธิปไตยทั้งโดยตรง หรือโดยอ้อม ซึ่งตามทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนนี้ การที่รัฐมีอำนาจต่างๆ ก็อันเนื่องมาจากประชาชนได้มอบหมายให้รัฐเป็นผู้แทน และใช้อำนาจอธิปไตยนี้แทนประชาชน

อีกทั้งยังเกิดคำถามถึงความชอบธรรมของคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาที่คณะกรรมการ 6 ใน 10 คน กลับกลายเป็นสมาชิกวุฒิสภาเสียเอง

3.ปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาล ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 272 เป็นการโอกาส ให้เสนอชื่อ นายกรัฐมนตรีนอกเหนือจากรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ก่อนการเลือกตั้งได้ ซึ่งเป็นการเปิดช่องให้มี “นายกรัฐมนตรีคนนอก” ซึ่งไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้งได้โดยตรง โดยก่อนที่จะมี “นายกรัฐมนตรีคนนอก” ได้นั้น จะต้องมีสามขั้นตอนประกอบกัน ดังนี้

(1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง หรือ 250 คน เข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภา

(2) รัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และ สมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดต้องลงมติด้วยคะแนนเสียง 2 ใน 3 หรือ 500 คนจาก 750 คน ให้มีนายกรัฐมนตรีนอกเหนือจากรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ได้

(3). สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องเข้าชื่อกัน 1 ใน 10 หรือ 50 คน เข้าเสนอชื่อบุคคลใดก็ได้เป็นนายกรัฐมนตรี และลงมติเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่ง หรือ 251 คน

โดยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 272 นี้ จะบังคับใช้กับการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในวาระเริ่มแรกเท่านั้น

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาหน้าที่และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แล้วจะเห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีหน้าที่และอำนาจสำคัญ คือ การสามารถเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีนอกเหนือจากรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ก่อนการเลือกตั้งได้ ซึ่งถือเป็นการเปิดช่องให้มีนายกรัฐมนตรีคนนอกได้ โดยที่ไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้งได้โดยตรง และอำนาจในการให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งจะมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นอำนาจเช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎรที่มีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน แต่สมาชิกวุฒิสภากลับมีที่มาจากคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมี

เพียง 10 คน จึงทำให้เกิดความไม่สมดุลระหว่างหน้าที่และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลนี้

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเสนอให้มีการแก้ไขปัญหาวิธีการได้มาซึ่งหน้าที่และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ทั้งในส่วนของสมาชิกวุฒิสภาตามบัญญัติหลักของรัฐธรรมนูญ และสมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาล รวมถึงปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาล ดังนี้

1. กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติหลักของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมของประชาชน โคนจัดให้มีการเลือกตั้งคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาจากประชาชน

2. ให้ยกเลิกบทเฉพาะกาล มาตรา 269 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ให้อำนาจคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติในการจัดตั้งคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาล

3. ให้ยกเลิกบทเฉพาะกาล มาตรา 272 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีหน้าที่และอำนาจในการเสนอชื่อร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเสนอชื่อต่อประธานรัฐสภาขอให้รัฐสภามีมติยกเว้น เพื่อไม่ต้องเสนอรายชื่อนายกรัฐมนตรีซึ่งอยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ และตามบทเฉพาะกาล มาตรา 272 ยังเป็นการให้อำนาจแก่สมาชิกวุฒิสภาในวาระแรก ในการให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย

นอกจากนี้ผู้ศึกษาเห็นควรให้มีการศึกษาเพิ่มเติมในประเด็นเกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยการเลือกตั้งโดยอ้อมของประชาชน โคนจัดให้มีการเลือกตั้งคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา โดยคำนึงถึงคุณสมบัติของคณะกรรมการ รวมถึงการแบ่งกลุ่มอาชีพของคณะกรรมการ ซึ่งจำเป็นต้องให้ความหลากหลายทางอาชีพ และถือได้ว่าเป็นตัวแทนจากกลุ่มอาชีพโดยแท้จริง เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาได้มาโดยวิธีการนี้ เป็นสมาชิกวุฒิสภาซึ่งสามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพในการเป็นสภากลับกรองกฎหมาย และทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหารได้อย่างแท้จริง





บรรณานุกรม

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย.

กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547.

เกาะหลัก เจริญรุทกข์. เอกสารวิชาการส่วนบุคคล เรื่อง วุฒิสภากับระบบการเมืองไทย. นนทบุรี: นนทบุรี,  
2542.

เกียรติภูมิ นิลสุข. “ปัญหาของสถาบันการเมือง: ศึกษากรณีวุฒิสภาที่มาจากการ เลือกตั้งโดยตรง  
ของไทย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม. “สรุปจำนวน อำเภอตำบลหมู่บ้าน.”

<https://datacenter.deqp.go.th/service-portal/tsm-network-system/report/member-location-all/>,  
15 พฤษภาคม 2564.

“การมีส่วนร่วมของประชาชน.” <http://www.odloc.org/>, 26 มีนาคม 2563.

คำสั่งคณะกรรมการความสงบแห่งชาติที่ 1/2562. “แต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา.”

<https://www.ilaw.or.th/sites/default/files/NCPO%20order%201-2562.pdf>,  
20 พฤษภาคม 2564.

จารุวรรณ สุขุมลพงษ์. วิเคราะห์วิธีการได้มาของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร  
ไทยพุทธศักราช 2550. ม.ป.ท: สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2550.

จุฑารัตน์ ชมพันธุ์. “การวิเคราะห์หลัก การมีส่วนร่วมของประชาชน.” วารสารการจัดการสิ่งแวดล้อม.  
(ม.ป.ป).

ณัฐกร วิทิตานนท์. หลักรัฐธรรมนูญเบื้องต้น. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย, 2553.

ถวิลวดี บุรีกุล. เอกสารประกอบการศึกษาคูณของคณะกรรมการพัฒนาทางการเมืองและการมี  
ส่วนร่วมของประชาชน. กรุงเทพมหานคร: สำนักวุฒิสภา, 2551.

ธโรธร ผู้ทองคำ. กระบวนการการเลือกตั้ง. ใน เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการ  
ทางการเมืองไทย. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2545.

นญา สีนอนันต์วณิช. “ปัญหาที่เกิดจากการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553.

บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักความเสมอภาค. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. ม.ป.ท: ม.ป.พ, 2540.

บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกับการตรวจสอบการละเมิดสิทธิ มนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2553.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 1: วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชน ยุคต่าง ๆ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538.

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

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และปัทมา สุปกำปิง. บทบาทและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2543.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: โครงการ ตำราและเอกสารประกอบ การสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.

ประพันธ์ ทรัพย์แสง. คู่มือนักศึกษาวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณาการ, 2557.

ปรีดี พนมยงค์. คณะราษฎรกับการอภิวัฒน์ประชาธิปไตย 24 มิถุนายน. ใน แนวความคิดประชาธิปไตย ของปรีดี พนมยงค์. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, 2535.

ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. “การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับ ความเป็นประชาธิปไตยโดยตรง.” วารสารกฎหมายปกครอง. ใน รายงานการศึกษา ฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัยยุทธศาสตร์การฟื้นฟูประเทศเพื่อสร้างความเข้มแข็งของสังคมไทย เรื่องการปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา. ม.ป.ป.

ปัทมา สุปกำปิง. “บทบาทของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.

ปัญหาของสถาบันการเมือง: ศึกษากรณีวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของไทย.

วิทยากร เชียงกุล. “หลักการของระบอบประชาธิปไตย.”

<https://witayakornclub.wordpress.com/2007/06/26/democratic/>, 20 พฤษภาคม 2564.

- ไพโรจน์ ชัยนาม. บทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย. ใน เกียรติภูมิ นิลสุข. ปัญหาของสถาบันการเมือง: ศึกษากรณีวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของไทย. ม.ป.ท.: ม.ป.พ, ม.ป.ป.
- ภารดี มหาขันธ์. ประวัติศาสตร์การปกครองไทย. ชลบุรี: โรงพิมพ์อมรินทร์, 2527.
- มานิตย์ จุมปา. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง คณะกรรมการการเลือกตั้ง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542.
- มานิตย์ จุมปา. คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2549 พร้อมข้อเสนอสำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2549.
- มานิตย์ จุมปา. ที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาที่เหมาะสมสำหรับการยกร่างรัฐธรรมนูญ ใน พ.ศ. 2550. กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมาธิการวิสามัญวิชาการ ตรวจร่าง รัฐธรรมนูญและร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, 2550.
- รัฐบาลไทย. “ประวัติ พล.อ. ประวิตร วงษ์สุวรรณ.”  
<https://www.thaigov.go.th/aboutus/cabinet/detail/273>, 20 พฤษภาคม 2564.
- วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวัน และอมร รักษาสัตย์. การเมืองกับประชาชน. ใน การเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. กรุงเทพมหานคร: วิ.เจ.พรีนติ้ง, 2544.
- วิษณุ เครืองาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์นิติบรรณาการ, 2530.
- วิกิพีเดีย. “ผลการลงมติเลือกนายกรัฐมนตรีไทย พ.ศ. 2562.”  
[https://th.wikipedia.org/wiki/การลงมติเลือกนายกรัฐมนตรีไทย\\_พ.ศ.\\_2562](https://th.wikipedia.org/wiki/การลงมติเลือกนายกรัฐมนตรีไทย_พ.ศ._2562),  
 ใน เกียรติภูมิ นิลสุข, 20 พฤษภาคม 2564.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.
- สมบัติ ชำรงธัญวงศ์. การเมืองอังกฤษ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2543.
- สมยศ เชื้อไทย. คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, 2553.
- สมยศ เชื้อไทย. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ฉบับใช้เรียน. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549.

สุขุม นวลสกุล. ทฤษฎีการเมืองแห่งนวมัย. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2519.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. ระบบรัฐสภามาเลเซีย. กรุงเทพมหานคร: สำนักภาษาต่างประเทศ

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2558.

สรรคชัย ชญาสิน. “อำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกวุฒิสภา.”

วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.

สุวัฒน์ เสนิงส์ ณ อุษยา. “สภาสูงในบางประเทศ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2498.

สุรินทร์ สุทธิธรรมดำรง. “วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536.

สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. “หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 น.10.”

<https://www.senate.go.th/assets/portals/1/files/ITA62/hr/role62.pdf>, 15 มกราคม 2564.

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. “ระบอบประชาธิปไตย.”

<http://www2.ect.go.th/download-file.php?Action=filedownload&DataID=18358>,

20 พฤษภาคม 2564.

หยุด แสงอุทัย. คำบรรยายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป คำอธิบายโดยสังเขปของรัฐธรรมนูญการปกครอง

ราชอาณาจักร และกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 6. พระนคร: โรงพิมพ์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2509.

หยุด แสงอุทัย. คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511 เรียงมาตราและคำอธิบาย

รัฐธรรมนูญ. พระนคร: กรงสยามการพิมพ์, 2511.

หยุด แสงอุทัย. หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538.

อรณิช รุ่งชิพานนท์. รัฐสภาแห่งสหราชอาณาจักร : สภาสามัญ สภาขุนนาง หน่วยงานสนับสนุน.

กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2533.

อรรถ กักผล. การบริหารจัดการการมีส่วนร่วมของประชาชน คู่มือพลเมืองยุคใหม่. กรุงเทพมหานคร:

สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรี และราชกิจจานุเบกษา, ม.ป.ป.

อมร สุวรรณโรจน์. “ปัญหาการพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในชั้นวุฒิสภา.”

วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.

อำนาจ พรหมอนันต์. “ระบบสองสภา.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534.

### ภาษาต่างประเทศ

Bundesrat. “Bundesrat of Germany.” อ้างใน นฤา ลินอนันต์วณิช. “ปัญหาที่เกิดจากการได้มาซึ่ง  
สมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติ ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.”  
วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553.

Richard G. Niemi and Herbert F. Weisberg. *Controversies in American Voting Behavior*. San  
Francisco: W.H. Freeman, 1976.

Ronan E. Pynn. *American Politics Changing Expectations*. New York: D. Van Nostrand Company,  
1981. ใน สุรินทร์ สุทธิธรรมดำรง. “วิธีการได้มา ซึ่งสมาชิกวุฒิสภา.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต  
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536.

Samuel Huntington. *Political Order in Changing Societies*. (Second edition). Connecticut Yale  
University Press, 1969.

Seanad Éireann Committee on Procedure and Privileges Sub-Committee on Seanad Reform.  
“Report on Seanad Reform.” (2004).

**ประวัติผู้เขียน**

ชื่อ – นามสกุล

ประวัติการศึกษา

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

นายสรภัทร สมจินตนากุล

พ.ศ. 2557 นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ทนายความอิสระ

