

รูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา
ที่เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่วุฒิสภาแห่งราชอาณาจักรไทย

วัชรพล โรจนรวัฒน์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2560

**Senator Acquisition: Appropriate Method
to Senate Authorization in the Kingdom of Thailand**

Watcharapol Rotjanaworrawat

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University

2017

หัวข้อวิทยานิพนธ์	รูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่วุฒิสภา แห่งราชอาณาจักรไทย
ชื่อผู้เขียน	วัชรพล โรจนวรวัฒน์
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร.อภิญา เลื่อนฉวี
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2559

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาอันเกิดจากการวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่ผ่านมาของประเทศไทย ในรูปแบบต่างๆ อันได้แก่ ปัญหาอันเกิดจากการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปัญหาอันเกิดจากการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ปัญหาอันเกิดจากการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาแบบผสมระหว่าง การเลือกตั้งกับการสรรหาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และ ปัญหาอันอาจจะเกิดจากการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งไขว้จากกลุ่มอาชีพ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน โดยในการศึกษานี้ ผู้ศึกษาได้รวบรวมแนวคิด ทฤษฎีและหลักการทางกฎหมาย รวมทั้งศึกษาเกี่ยวกับรูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย และกำหนดให้มีรัฐสภาเป็นระบบสภาคู่ ได้แก่ สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐฝรั่งเศส ราชอาณาจักรเบลเยียม ประเทศญี่ปุ่น ประเทศแคนาดา สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ และสหพันธรัฐ มาเลเซีย เพื่อศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบมูลเหตุแห่งการมีสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศ ว่า สอดคล้องกับรูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาอย่างไร ทั้งนี้ เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดรูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมกับราชอาณาจักรไทย อันจะส่งเสริมและพัฒนา ให้การปกครองระบอบประชาธิปไตย ระบบรัฐสภาแบบสภาคู่ของราชอาณาจักรไทย มั่นคงและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ผลจากการศึกษาพบว่า รูปแบบการได้มาซึ่งวุฒิสภาของไทยได้นำรูปแบบมาจากหลักการทางกฎหมายของต่างประเทศมาเป็นแบบอย่าง ไม่ว่าจะเป็นแบบแต่งตั้ง แบบเลือกตั้ง หรือแบบผสม แต่ไม่ประสบความสำเร็จเมื่อนำมาใช้กับราชอาณาจักรไทย ทั้งนี้ เหตุผลประการสำคัญเนื่องมาจากความแตกต่างด้านประวัติศาสตร์การเมือง และพัฒนาการในทางกฎหมาย เชื่อมโยงกับ

สภาพสังคมวิทยาทางการเมืองของประเทศ อันจะสอดคล้องและสัมพันธ์กับบทบาทอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาของแต่ละประเทศ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดดุลยภาพแห่งอำนาจ อย่างไรก็ตาม รูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาแบบใดเหมาะสมกับราชอาณาจักรไทย จึงต้องพิจารณาถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภานั้นเป็นสำคัญ ซึ่งจะสัมพันธ์กับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา กล่าวคือ หากกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจค่อนข้างน้อย เช่น กำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ให้วุฒิสภาเป็นเพียงสภาพิเลียงคอยให้คำแนะนำปรึกษาแก่สภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น วุฒิสภาที่ทำหน้าที่ดังกล่าวอาจจะมาจากการแต่งตั้งหรือการสรรหา โดยที่ไม่จำเป็นต้องมีฐานอำนาจเชื่อมโยงกับประชาชนก็ย่อมได้ แต่ถ้าหากกำหนดให้วุฒิสภามีบทบาทอำนาจหน้าที่เข้มข้นมากขึ้น เช่น กำหนดอำนาจหน้าที่ให้วุฒิสภาเป็นสภาตรวจสอบถ่วงดุลและคานอำนาจกับฝ่ายบริหาร มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญทางการเมือง ให้ความเห็นชอบบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งสำคัญในองค์กรต่างๆ หรือให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับเรื่องสำคัญๆ ของประเทศ วุฒิสภาซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในลักษณะดังกล่าวนี้ จำเป็นที่จะต้องมีที่มาเชื่อมโยงกับอำนาจประชาชนเพื่ออำนาจอันชอบธรรมจากเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง สอดคล้องกับแนวทางของต่างประเทศที่ได้กำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไว้มากอย่างสหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐฝรั่งเศส สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ และประเทศญี่ปุ่น

จากสภาพปัญหาและผลการศึกษาแนวทางในการกำหนดรูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่ได้ ผู้ศึกษาจึงเสนอรูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่วุฒิสภาแห่งราชอาณาจักรไทย ตามกรอบอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ให้มีความเชื่อมโยงกับอำนาจประชาชน อันเป็นรากฐานของประชาธิปไตย มีความหลากหลายของบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาอาชีพ เป็นการกระจายกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง มีความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงทางการเมืองเหมาะสมกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาแห่งราชอาณาจักรไทยในระบบสภาคู่ เกิดดุลยภาพแห่งอำนาจทางการเมือง อันจะทำให้วุฒิสภาที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สัมกับ ความมุ่งหมายแห่งการมีระบบรัฐสภาแบบสภาคู่ ทั้งนี้ โดยการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาแห่งราชอาณาจักรไทยมาจาก “การเลือกตั้งโดยอ้อม” ให้ประชาชนในแต่ละจังหวัดทำหน้าที่เลือกตั้ง “สมาชิกสภาผู้เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา” จำนวนสองร้อยคน และกำหนดให้สภาผู้เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาทำหน้าที่เลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาจากกลุ่มสาขาอาชีพต่างๆ ที่ผ่านกระบวนการคัดเลือกกันเองแล้วขั้นหนึ่งจำนวนสองร้อยคน จากบัญชีรายชื่อตามที่คณะกรรมการเลือกตั้งเป็นผู้จัดทำขึ้น

Thesis Title	Senator Acquisition: Appropriate Method to Senate Authorization in the Kingdom of Thailand.
Author	Watcharapol Rotjanaworrawat
Thesis Advisor	Associate Professor Apinya Luernshavee, Ph.D.
Department	Law
Academic Year	2016

ABSTRACT

This thesis's objective is to study problems that caused by a former methods of acquiring senator of Thailand in many forms. For instance, a problem caused by acquiring the senator from the appointment system in the Constitution of the Kingdom of Thailand before B.E.2540 (1997), a problem caused by acquiring the senator from election system in the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E.2540 (1997), a problem caused by acquiring the integrated senators from election and selection system in the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E.2550 (2007) and a problem caused by the senators from the cross election system from many fields of occupation in the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E.2560 (2017) that is presently used. For this study, the researcher actually collects ideas, theories, jurisprudences and also forms of acquiring the senators in other democracy countries and specifies to have a Bicameralism Congress same as the United Kingdom, the United States of America, Republic of France, Belgium, Japan, Canada, Republic of the Philippines and Federation of Malaysia for studying, analyzing and comparing causes if senators in overseas conform to the methods of acquisition or not. So, these could be specified the form of methods of acquiring the suitable senators in Thailand that could support and improve our Democracy in Bicameralism effectively.

The result is found that the form of acquiring Thai senators holds foreign senators' principles. Not only appointment, election but also Bicameralism does not succeed when applying to Thailand because of the differences in politics and law development relating to social and politics. These could harmoniously relate to duties of the senators in each country so that it could bring about a balance of power. As a result, methods of the suitable senator acquisition in Thailand

should be considered in a role and duty of the senator as a priority. If we specify that the senators have got less power (for example the senate is only an assistant that just helps and suggests the House of Representatives), the senators may be appointed or selected that do not need to affect to people power base. If we specify that the senators have got more power (for example the senate could not only examine, balance and counterbalance with the Administrative Section but also appoint and relieve persons holding political positions, choose person to take an important position of any organization and provide an opinion in any fields of country), the senators may necessarily depend on people power with the senate is equitable power base on Sovereignty that conforms to the way that the United States of America, Republic of France, Republic of the Philippines and Japan use for specifying the role and duty of their own Senate.

For all problems and result of studying the way to specify methods of the senator acquisition, the researcher offers the Methods of the Suitable Senator Acquisition for Authority in the Senate of Thailand in the role and duty framework of the Senate in Constitutional Provision of Thailand B.E.2560 (2017). These are for relating people power that is the power base of Democracy, having various kinds of experts to disperse political groups, being without political intervention to suit the role and duty of the Senate to Bicameralism and balancing the political power that the Senate could perform effectively to reach the objectives of Bicameralism. By specifying the members of Senate from “indirect election”, by people in each province could elect 200 “members of House electing the senators” and indicate that the members of House electing the senators elect 200 candidates from various groups of occupation who are elected at the first level from registration that Election Commission of Thailand indicated.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความเมตตาอย่างยิ่งจากคณาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิ ที่สละเวลารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ อันประกอบด้วย ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ ประธานกรรมการ ผู้เมตตาชี้แนะแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาของวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ให้สำเร็จลุล่วงไปได้ หากไม่ได้รับคำชี้แนะจากท่านแล้ว ผู้เขียนคงไม่สามารถทำการศึกษาวิเคราะห์ ได้อย่างสมบูรณ์เป็นแน่ ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล กรรมการ อดีตเลขาธิการสภา ผู้แทนราษฎร ผู้ให้คำแนะนำในการศึกษารวบรวม ตลอดจนให้ข้อเสนอแนะต่างๆ ต่อการจัดทำ วิทยานิพนธ์ของผู้เขียน รองศาสตราจารย์ประเสริฐ ตันศิริ กรรมการ อดีตคณบดีคณะนิติศาสตร์ แห่งมหาวิทยาลัยรามคำแหง มหาวิทยาลัยอันเป็นปฐมตติลาที่ผู้เขียนได้ร่ำเรียนวิชากฎหมาย ในระดับปริญญานิติศาสตรบัณฑิต ผู้เมตตาชี้แนะให้ข้อคิดเห็นต่อการปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่อง ต่างๆ อันเป็นประโยชน์ยิ่งต่อวิทยานิพนธ์นี้ และที่สำคัญยิ่งคือ รองศาสตราจารย์ ดร.อภิญา เลื่อนฉวี อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่เมตตาต่อผู้เขียนเป็นที่ยิ่ง ให้ความช่วยเหลือในทุกปัญหาตลอด ระยะเวลาแห่งการศึกษา ซึ่งแนะแนวทางวิเคราะห์ปัญหา จนนำมาซึ่งความสมบูรณ์และความสำเร็จ อย่างภาคภูมิใจแห่งวิทยานิพนธ์นี้ รวมทั้ง ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เลื่อนฉวี อาจารย์ผู้อยู่เบื้องหลัง แห่งความสำเร็จอีกท่านหนึ่ง ผู้เขียนจึงขอสำนึกและจดจำพระคุณของท่านไว้เป็นที่ยิ่งตลอดไป

นอกจากนี้ ผู้เขียนกราบขอบพระคุณคุณแม่ทองปัทม์ สมพิมพ์ มารดาผู้ให้กำเนิดและ เป็นผู้สร้างแรงบันดาลใจแก่ผู้เขียน ให้ยึดมั่นในความเพียรพยายาม ความถูกต้องดีงาม และความ ยุติธรรม ตลอดจนสนับสนุนและส่งเสริมให้เรียนด้านนิติศาสตร์ ทั้งยังคอยให้กำลังใจแก่ผู้เขียน มาโดยตลอด และขอขอบคุณสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร หน่วยงานต้นสังกัดที่สนับสนุน ทุนการศึกษาตลอดหลักสูตร ที่สำคัญขอขอบคุณกำลังใจอันดีจากคุณชญาอนุศักดิ์ โรจนวรวัฒน์ ภรรยา คุณพัชรภรณ์ โรจนวรวัฒน์ น้องสาว ที่คอยให้กำลังใจอันดีเสมอมา ตลอดจนคุณสุจิรา ไกรรินทร์ คุณรินรดา โลहितไทย บรรดาเหล่ากัลยาณมิตรทุกท่าน ที่มีส่วนช่วยเหลืออันสำคัญและผลักดันให้ วิทยานิพนธ์นี้สำเร็จได้

ในท้ายที่สุดนี้ หากวิทยานิพนธ์เล่มนี้มีคุณค่าหรือมีประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้าของ ผู้สนใจอยู่บ้าง ผู้เขียนขออุทิศให้แก่ดวงวิญญาณของคุณตาบัว ซ้ายมี บุพการีผู้วายชนม์ ตลอดจน คณาจารย์ ผู้แต่งตำรา บทความต่างๆ ที่ผู้เขียนได้ใช้ในการศึกษาค้นคว้า แต่หากมีข้อบกพร่องผิดพลาด ประการใดแล้วไซ้ ผู้เขียนขอน้อมรับไว้ด้วยใจการวะแต่เพียงผู้เดียว

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๖
กิตติกรรมประกาศ.....	๗
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	10
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	10
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	10
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	11
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	11
2. แนวคิด ทฤษฎี ความเป็นมาเกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา.....	12
2.1 หลักและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา.....	12
2.1.1 หลักนิติรัฐ.....	12
2.1.2 หลักนิติธรรม.....	14
2.1.3 หลักความเสมอภาค.....	17
2.1.4 ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน.....	20
2.1.5 ทฤษฎีการใช้อำนาจอธิปไตยโดยตัวแทน.....	24
2.1.6 ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ.....	28
2.1.7 ทฤษฎีการถ่วงดุลอำนาจ.....	31
2.1.8 การเลือกตั้งกับระบอบประชาธิปไตย.....	33
2.2 ความหมาย ความเป็นมาของวุฒิสภา.....	46
2.2.1 ความหมายของวุฒิสภา.....	46
2.2.2 ความเป็นมาในทางประวัติศาสตร์การเมือง.....	47
2.2.3 ความเป็นมาทางด้านอื่น.....	50
2.3 สมาชิกวุฒิสภากับโครงสร้างสถาบันทางการเมือง.....	51

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
2.3.1	51
2.3.2	54
2.4	57
2.4.1	58
2.4.2	61
2.4.3	68
2.5	69
2.5.1	69
2.5.2	70
2.5.3	72
2.5.4	77
3.	85
3.1	85
3.1.1	85
3.1.2	93
3.1.3	97
3.1.4	106
3.2	111
3.2.1	111
3.2.2	119
3.3	124
3.3.1	124
3.3.2	129
3.4	134
3.4.1	134
3.4.2	135

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
3.4.2.1 การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา แบบแต่งตั้ง.....	135
3.4.2.2 การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา แบบเลือกตั้ง.....	143
3.4.2.3 การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา แบบผสม.....	144
3.4.2.4 การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.....	145
4. วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา.....	149
4.1 วิเคราะห์ปัญหา.....	149
4.1.1 ปัญหาอันเกิดจากการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง.....	153
4.1.2 ปัญหาอันเกิดจากการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง.....	157
4.1.3 ปัญหาอันเกิดจากการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการผสม.....	164
4.1.4 ปัญหาอันเกิดจากการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.....	171
4.2 แนวทางแก้ไข.....	173
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	189
5.1 บทสรุป.....	189
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	193
บรรณานุกรม.....	195
ประวัติผู้เขียน.....	204

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

1.1.1 ความเป็นมา

ในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยระบบรัฐสภา ซึ่งสภานิติบัญญัติเป็นระบบสภาคู่ จะกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ทั้งนี้วุฒิสภาถือว่าเป็นสถาบันทางการเมืองซึ่งใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐในทางนิติบัญญัติ จึงจำเป็นต้องมีที่มาจากความชอบธรรมตามหลักประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญบางประเทศบัญญัติถึงที่มาของสมาชิกวุฒิสภาไว้หลายรูปแบบ เช่น การแต่งตั้งโดยประมุขแห่งรัฐและเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่างๆ การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือการเลือกตั้งโดยทางอ้อม การสืบตระกูลหรือมาโดยตำแหน่ง ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมทางสภาพประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองและเหตุผลในเชิงทฤษฎีที่แตกต่างกันออกไป แต่การมีวุฒิสภาของทุกประเทศย่อมมีความมุ่งหมายเดียวกันคือ เป็นสภากลับกรอง หรือสภาพิถียง หรือเป็นสภาคอยตรวจสอบกระบวนการตรากฎหมายและควบคุมฝ่ายบริหารให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแห่งรัฐนั้นๆ ไม่ให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งสามารถใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ 'อย่างไรก็ดี ความสัมพันธ์ในการใช้อำนาจอธิปไตยระหว่างรัฐสภากับคณะรัฐมนตรีในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา ซึ่งเมื่อพิจารณาจากแง่มุมความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี อาจกล่าวได้ว่า ทั้งสองฝ่ายมีความสัมพันธ์แบบพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน กล่าวคือ แต่ละฝ่ายไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ของตนได้โดยลำพังเพียงฝ่ายเดียว อีกฝ่ายจะต้องร่วมมือด้วยจึงจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่นั้นบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้'

สำหรับประเทศไทยนั้น นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พุทธศักราช 2475 ภายใต้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญ

¹ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สารประธานรัฐสภาประธานสภาผู้แทนราษฎร นายโกสิน พลกุล ประจำปี 2548 - 2549, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2549), น. 94.

ฉบับแรกแห่งราชอาณาจักรสยาม ซึ่งต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มีผลให้เป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจทางการเมือง โดยการกำหนดให้มีองค์กรผู้ใช้อำนาจบริหาร คือ คณะรัฐมนตรี องค์กรผู้ใช้อำนาจตุลาการ คือ ศาล และองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียงสภาเดียว หรือที่เรียกว่าระบบสภาเดียว ต่อมาได้มีการกำหนดให้มีการใช้ระบบสภาคู่เป็นครั้งแรก ในปีพุทธศักราช 2489² โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2489 กำหนดรูปแบบการปกครองระบบรัฐสภา มีหลักการแบ่งแยกอำนาจและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ โดยการกำหนดให้มีสองสภาหรือสภาคู่อันประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา (ต่อมาเรียกว่า วุฒิสภา) ทั้งสองสภานั้นสมาชิกแห่งสภามาจากการเลือกตั้ง ต่างกันที่สภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ส่วนวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งทางอ้อม ซึ่งมีจำนวนแปดสิบคน แต่ในวาระเริ่มแรกสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้น อำนาจของวุฒิสภามีน้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎร คงเป็นแต่เพียงสภายับยั้งเท่านั้น ไม่มีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายแต่อย่างใด³

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่ประเทศไทยได้มีการเริ่มใช้ระบบสภาคู่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่อมา ได้มีการกำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในรูปแบบต่างๆ ดังนี้

1.1.1.1 โดยการแต่งตั้ง อันได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ทั้งนี้ วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยวิธีการแต่งตั้งนั้นก่อให้เกิดปัญหาในทางกฎหมาย และการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวาง ว่าสมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาจากการแต่งตั้งนั้น ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่เป็นสภากลั่นกรองได้อย่างมีประสิทธิภาพ แม้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้เป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์ในอันที่จะทรงแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาได้ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ฝ่ายบริหารหรือหัวหน้ารัฐบาล หรือนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้ทูลเกล้าถวายรายชื่อบุคคลที่จะทรงแต่งตั้งตามที่ตนเองเห็นสมควรและพิจารณาคัดเลือกไว้แล้ว โดยมีได้เป็นพระบรมราชวินิจฉัยของพระมหากษัตริย์โดยแท้จริง เนื่องจากพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ในสถานะภายใต้

² โภคิน พลกุล, “ความหมายของกฎหมายรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญ และประวัติรัฐธรรมนูญไทย,” รัฐสภาสาร, ปีที่ 36, 12, น. 10 (ธันวาคม 2531).

³ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), น. 5.

รัฐธรรมนูญ และจะทรงอยู่ภายใต้หลักการที่ว่าพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ในฐานะที่ไม่ต้องรับผิดชอบใดๆ ซึ่งเป็นหลักคิดจากระบอบประชาธิปไตยที่มีประมุขของรัฐเป็นกษัตริย์และใช้ระบบรัฐสภา ดังนั้น จึงเป็นช่องทางให้นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งต้องเป็นคนรับผิดชอบในกิจการนั้นเอง คัดเลือกสมาชิกวุฒิสภาจากบุคคลที่ตนไว้วางใจหรือเป็นพวกเดียวกันกับฝ่ายบริหาร หรือเป็นบุคคลที่สามารถไว้วางใจหรือควบคุมได้ จึงเท่ากับว่าพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจากบุคคลที่ฝ่ายบริหารนำเสนอรายชื่อขึ้นทูลเกล้าฯ ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ ที่มุ่งหวังให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นสภาพีเลียง หรือสภาแห่งการตรวจสอบถ่วงดุล และเป็นสภาถ่วงดุลของฝ่ายนิติบัญญัติ สมาชิกวุฒิสภาที่ฝ่ายบริหารเสนอแต่งตั้งนั้น ย่อมเป็นบุคคลที่ฝ่ายบริหารสามารถโน้มน้าวหรือชักจูงให้คล้อยตามกับฝ่ายบริหารได้ เพราะถือว่าเป็นพรรคพวกเดียวกันกับฝ่ายบริหาร ดังนั้นวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าว จึงไม่สามารถตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหารได้โดยแท้ นอกจากนี้ การแต่งตั้งนั้นยังไม่มีเชื่อมโยงกับฐานอำนาจของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริงไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย⁴ เมื่อประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจแต่โดยสภาพแล้วทุกคนไม่อาจร่วมกันใช้พร้อม ๆ กันได้ เพราะมีประชาชนจำนวนมากก็จำเป็นต้องเลือกผู้แทนของตนไปทำหน้าที่ใช้อำนาจอธิปไตยแทน จึงกล่าวได้ว่าที่ใดไม่มีการเลือกตั้ง ที่นั่นย่อมไม่มีประชาธิปไตย เว้นแต่ประชาชนจะใช้อำนาจเอง นอกจากนี้หากมีการจำกัดอำนาจและบทบาทของผู้แทนประชาชนหรือที่เรียกว่า ผู้แทนราษฎร ให้อยู่ได้อำนาจอื่นหรือไม่มีอำนาจเต็มที่ในฐานะผู้แทนประชาชนแล้วก็ไม่อาจเรียกได้ว่ามีประชาธิปไตยที่แท้จริงอีกเช่นกัน เช่น การให้มีวุฒิสภาที่สมาชิกมาจากการแต่งตั้งและการให้มีอำนาจเท่ากับสภาผู้แทนราษฎรที่สมาชิกแห่งสถานนั้นมาจากการเลือกตั้ง เป็นต้น

1.1.1.2 โดยการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540⁵ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาจำนวนสองร้อยคน ให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาให้มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาต้องมีความเป็นกลางทางการเมืองปราศจากการแทรกแซงจากกลุ่มการเมืองหรือนักการเมือง ซึ่งการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาด้วยวิธีการดังกล่าวแม้ในหลักการจะสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย และทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน แต่ในทางปฏิบัติเมื่อสมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนวุฒิสภากลายเป็นสภาเครือ

⁴ โภคิน พลกุล, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 2*, น. 7.

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 121.

ญาติของนักการเมืองทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น จนถูกขนานนามจากนักวิชาการหลายท่านว่าเป็นสภาผู้เผด็จการหรือสภาเครือญาติ เอื้อผลประโยชน์แก่นักการเมืองหรือกลุ่มการเมืองที่มีส่วนช่วยเหลือในการหาเสียงหรือเป็นฐานคะแนนเสียง แม้รัฐธรรมนูญจะได้กำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาว่า ต้องไม่สังกัดพรรคการเมืองและห้ามไม่ให้มีการหาเสียงก็ตาม แต่ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาก็ยังคงอาศัยฐานคะแนนเสียงจากพรรคการเมืองและนักการเมืองในพื้นที่ เมื่อได้รับการเลือกตั้งก็ย่อมถูกรอบงำจากนักการเมืองและพรรคการเมือง จนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระสมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ส่งผลให้กระบวนการตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีประสิทธิภาพ และกลายเป็นเผด็จการรัฐสภาในที่สุด

1.1.1.3 โดยวิธีการแบบผสม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่กำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาแบบวิธีผสมระหว่างการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนจังหวัดละหนึ่งคน⁶ และจากการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหาซึ่งประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามอบหมายจำนวนหนึ่งคนและตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมอบหมายจำนวนหนึ่งคน เป็นกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวเป็นพัฒนาการจากการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยการเลือกตั้งทั้งหมดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่เกิดวิกฤตปัญหาว่า สมาชิกวุฒิสภาที่ได้ไม่มีความเป็นอิสระ ถูกครอบงำจากฝ่ายการเมืองจนไม่สามารถเป็นสภาแห่งการตรวจสอบฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงกำหนดที่มาของสมาชิกวุฒิสภาส่วนหนึ่งมาจากการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเป็นสมาชิกวุฒิสภา แต่กลับไม่สิ้นกระแสการวิพากษ์วิจารณ์ต่างๆ ตามมาเช่นว่า สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาเหล่านั้นไม่มีความเชื่อมโยงกับฐานอำนาจประชาชน จึงไม่จำเป็นที่จะต้องรับผิดชอบและสนองตอบความต้องการทางการเมืองของประชาชน ขัดกับหลักการประชาธิปไตย คณะกรรมการสรรหาไม่มีความเชื่อมโยงกับประชาชนนั้น อาจถูกแทรกแซงการใช้อำนาจสรรหาจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลอื่น กระบวนการสรรหาไม่มีความโปร่งใส สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาของคณะบุคคลไม่กี่คนไม่อาจถือได้ว่าเป็นตัวแทนของประชาชนทั้งประเทศ เมื่ออำนาจที่สมาชิกวุฒิสภาใช้อยู่เป็นอำนาจอธิปไตยของประชาชน นอกจากนี้ปัญหาสำคัญประการหนึ่งคือ สมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่เป็นบุคคลที่มีชื่อเสียงของสังคม

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 111.

คนชั้นล่างในสังคมไม่มีโอกาสหรือมีโอกาสน้อยมากที่จะได้รับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา เพราะเป็นบุคคลที่ไม่มีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักโดยทั่วไป เป็นต้น

1.1.1.4 โดยการเลือกตั้งไขว้กลุ่มอาชีพ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยคน มาจากการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะหรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่างๆ ที่หลากหลายของสังคม โดยในการแบ่งกลุ่มต้องแบ่งในลักษณะที่ทำให้ประชาชนซึ่งในสิทธิสมัครรับเลือกทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ ทั้งนี้ การแบ่งกลุ่มจำนวนกลุ่ม และคุณสมบัติของบุคคลในแต่ละกลุ่ม การสมัครและการรับสมัคร หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกกันเอง การได้รับเลือก จำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่จะพึงมีจากแต่ละกลุ่ม การขึ้นบัญชีสำรอง การเลื่อนบุคคลจากบัญชีสำรองขึ้นดำรงตำแหน่งแทน และมาตรการอื่นใดที่จำเป็นเพื่อให้การเลือกตั้งกันเองเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา⁷ และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้การเลือกตั้งดังกล่าวเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จะกำหนดมิให้ผู้สมัครในแต่ละกลุ่มเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกัน หรือจะกำหนดให้มีการคัดกรองผู้สมัครรับเลือกด้วยวิธีการอื่นใดที่ผู้สมัครรับเลือกมีส่วนร่วมในการคัดกรองก็ได้ โดยได้มีการกำหนดให้ดำเนินการตั้งแต่ระดับอำเภอ ระดับจังหวัดและระดับประเทศ เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยในระดับประเทศ⁸

1.1.2 ความสำคัญของปัญหา

จากวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในรูปแบบวิธีการต่างๆ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ผ่านมาแล้ว จึงพบว่า วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทยยังคงเป็นปัญหาในทางกฎหมาย ทั้งสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง การเลือกตั้งโดยตรง และการผสมระหว่างการเลือกตั้งกับการสรรหา ซึ่งกล่าวโดยสรุปได้ดังนี้

1.1.2.1 ปัญหาอันเกิดจากการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง

ปัญหาที่เกิดจากการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยการแต่งตั้งที่สำคัญคือ ขัดกับหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตย เนื่องจากองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาถือได้ว่า เป็นองค์กรที่มีความสำคัญประการหนึ่งของรัฐในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และตามหลักการประชาธิปไตยนั้น อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศหรืออำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ผู้เป็นเจ้าของอำนาจอันนี้ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเอง ซึ่งทฤษฎีนี้

⁷ ในขณะที่ผู้ศึกษากำลังศึกษา ยังไม่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 107.

วางอยู่บนหลักการที่ว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนซึ่ง รูสโซ่ (Jean Jacques Rousseau, ค.ศ. 1712-1778) นักคิดชาวฝรั่งเศสกล่าวว่า “เราแต่ละคนมอบร่างกายและพลังทั้งหมดที่ตนมี เข้าอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาสูงสุดของเจตนารมณ์ส่วนรวม และอำนาจร่วมกันของเขา เราขอรับสมาชิกแต่ละคนในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งซึ่งจะแบ่งแยกมิได้ของสังคม”⁹ เจตนารมณ์ร่วมกันของทุกคนคืออำนาจอธิปไตย การตัดสินใจในทุกๆ เรื่องที่เกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยจึงต้องมีการปรึกษาและสอบถามพลเมืองของรัฐก่อนเสมอ ดังนั้น เมื่อสมาชิกวุฒิสภาถือเป็นส่วนหนึ่งที่ใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชน จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่สมาชิกวุฒิสภาต้องมิฐานอำนาจมาจากประชาชน วุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งจึงถือว่าขัดกับหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตย และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

นอกจากปัญหาการขัดกับหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตยแล้ว ปัญหาของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง อีกประการหนึ่งคือ ความไม่เป็นอิสระเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ เพราะสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งจะมุ่งตอบแทนประโยชน์หรือมีประโยชน์ต่างตอบแทนจากการเมือง หรือฝ่ายบริหารที่แต่งตั้งตนเข้ามาทำหน้าที่ เพราะการแต่งตั้งเกิดจากการเสนอชื่อของฝ่ายบริหารหรือหัวหน้าฝ่ายบริหาร ดังนั้นเมื่อฝ่ายบริหารเป็นผู้เสนอรายชื่อบุคคลผู้ที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ก็จะเป็นช่องว่างให้ฝ่ายบริหารเสนอรายชื่อบุคคลที่ตนเองมั่นใจว่าจะสามารถควบคุมหรือสั่งการได้ หรือเป็นพรรคพวกเดียวกันกับฝ่ายบริหาร เมื่อฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติเป็นพรรคพวกเดียวกันทั้งหมด การตรวจสอบก็จะไร้ประสิทธิภาพ จากที่จะเป็นสภาพแห่งการตรวจสอบ ก็จะกลายเป็นสภาพพวกพ้อง ซึ่งขัดกับเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญที่มุ่งหวังให้เกิดการถ่วงอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ สูญสิ้นความเป็นระบบสภาคู่อย่างสิ้นเชิง

1.1.2.2 ปัญหาอันเกิดจากการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งทั้งหมด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดที่มาของสมาชิกวุฒิสภาให้มาจากการเลือกตั้งโดยใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง¹⁰ การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาจากการเลือกตั้งทางตรงทั้งหมดนั้น แม้จะไม่ขัดกับหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตยเหมือนเช่นเดียวกับการแต่งตั้ง แต่ปัญหาที่เกิดจากการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งทางตรงทั้งหมดคือสมาชิกวุฒิสภาที่ได้นั้น มีสภาพไม่แตกต่างจากสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือเมื่อสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนกลายเป็นสภาที่เป็นเครือญาติกับนักการเมืองทั้งในระดับชาติคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และในระดับท้องถิ่น คือ สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งโดยอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้วสมาชิกวุฒิสภาเหล่านั้นต้องไปตรวจสอบบุคคลดังกล่าวซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับตนเอง ส่งผลเสียต่อกระบวนการตรวจสอบอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้

⁹ โภคิน พลกุล, *ฮ้างแล้ว เริงอรรถที่ 2*, น. 3-5.

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 122.

จนถูกขนานนามว่าเป็นสภาผู้เมียบ หรือสภาเครือญาติ เอื้อประโยชน์แก่นักการเมืองหรือกลุ่มการเมือง พรรคการเมืองที่มีส่วนช่วยเหลือกับการหาเสียงหรือฐานคะแนน แม้รัฐธรรมนูญจะได้กำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาว่าต้องไม่สังกัดพรรคการเมือง และห้ามไม่ให้มีการหาเสียงก็ตาม แต่ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภายังคงอาศัยฐานคะแนนเสียงจากพรรคการเมืองและนักการเมืองในพื้นที่ เพื่อให้ตนเองชนะการเลือกตั้งเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภา เมื่อได้รับการเลือกตั้งย่อมที่จะถูกรอบงำจากบรรดานักการเมืองและพรรคการเมือง มุ่งตอบสนองประโยชน์นักการเมืองหรือพรรคการเมืองที่มีส่วนช่วยเหลือให้ชนะการเลือกตั้ง ละเลยการปฏิบัติหน้าที่อันสำคัญแห่งการเป็นวุฒิสภา จนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระสมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ส่งผลให้กลไกและกระบวนการตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติล้มเหลวไร้ประสิทธิภาพ และกลายเป็นเผด็จการรัฐสภาในที่สุด¹¹

นอกจากนี้ ฐานที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงทั้งหมดนั้น ไม่สอดคล้องกับระบบการเมืองการปกครองและสภาพสังคมวิทยาการเมืองของไทย กล่าวคือ ระบบรัฐสภาไทยเป็นอำนาจเดี่ยว ในขณะที่สภาพสังคมไทยมีลักษณะเป็นระบบโครงสร้างสังคมเชิงอุปถัมภ์ การเลือกตั้งในระบบหัวคะแนน มีฐานเสียงมาจากการจัดตั้งหัวคะแนน ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงและใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง ย่อมส่งผลให้พรรคการเมืองและนักการเมืองซึ่งเป็นนักเลือกตั้งที่มีตัวแทนลงสมัครรับเลือกตั้งได้เปรียบผู้สมัครรับเลือกตั้งทั่วไป แม้ผู้สมัครเหล่านั้นจะมีความรู้ความสามารถ เป็นผู้ทรงคุณวุฒิถึงเพียงใดก็ตาม ก็ไม่สามารถเอาชนะการเลือกตั้งในระบบดังกล่าวนี้ได้ ทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาต้องยอมเข้าหานักการเมืองและพรรคการเมืองที่มีหัวคะแนนอยู่ทั่วทุกพื้นที่เพื่อสร้างความได้เปรียบในเรื่องคะแนนเสียง การที่พรรคการเมืองซึ่งเป็นรัฐบาลสามารถคุมเสียงในสภาสูงได้ ย่อมส่งผลให้รัฐสภาของไทยกลายเป็นเผด็จการรัฐสภาอย่างเบ็ดเสร็จ วุฒิสภาอันจะเป็นที่หวังสุดท้ายตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร วุฒิสภาจึงกลายเป็นสภาตรายางที่คอยรับรองว่าฝ่ายบริหารไม่มีการทุจริตเท่านั้นเอง

1.1.2.3 ปัญหาอันเกิดจากการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาแบบผสม ระหว่างการเลือกตั้งกับการสรรหา

¹¹ เรียบเรียงจาก คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 15-18 /2556 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131 ตอนที่ 5ก วันที่ 8

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาแบบผสม ระหว่างการสรรหากับการเลือกตั้ง ซึ่งปัญหาที่เกิดจากการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาจากการสรรหา นั้น นอกจากจะเป็นการขัดกับหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตย และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนแล้ว ความเป็นอิสระของคณะกรรมการสรรหา ความเชื่อมโยงของฐานอำนาจประชาชนกับคณะกรรมการสรรหา ความเป็นกลางของคณะกรรมการสรรหา ตลอดจนกระบวนการสรรหาที่ไม่สามารถตรวจสอบได้นั้น เป็นปัญหาที่ลดทอนความเชื่อมั่นของกระบวนการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา

อย่างไรก็ดี แม้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญจะมีความมุ่งหวังให้วุฒิสภาก่อความหลากหลายของกลุ่มบุคคลในกลุ่มต่างๆ จึงคิดวิธีการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาขึ้นเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว แต่ความหลากหลายที่ถูกกำหนดขึ้นโดยกลุ่มบุคคลกลุ่มเดียว ซึ่งอาจมีแนวโน้มว่าจะเกิดปัญหาได้หากกลุ่มการเมืองสามารถโยงใยหรือครอบงำการคัดเลือกได้ ในขณะเดียวกันแม้จะไม่มี การแทรกแซงจากกลุ่มการเมือง แต่ก็อาจจะมีปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจพิจารณาความเหมาะสมของผู้รับสรรหาซึ่งประชาชนทั่วไปไม่สามารถตรวจสอบหรือคัดค้านดุลพินิจดังกล่าวได้ นอกจากนี้ สมาชิกวุฒิสภาที่ได้จากการสรรหา ยังขาดความเชื่อมโยงกับประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย เพราะไม่มีความจำเป็นต้องมีความรับผิดชอบหรือตอบสนองทางการเมืองกับประชาชน ยิ่งไปกว่านั้นชนชั้นล่างในสังคมมีโอกาสในการเป็นตัวแทนจากการสรรหาได้น้อยกว่า การเลือกตั้งจากประชาชน และไม่มีหลักประกันว่าจะไม่มีระบบเครือข่ายในวุฒิสภาสมกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

นอกจากนี้ การกำหนดที่มาของสมาชิกวุฒิสภาเป็นสองแนวทางนั้น ก่อให้เกิดแนวความคิดและอุดมการณ์ที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะสมาชิกที่มาจากการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหาที่ตกเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ถึงความชอบธรรมด้านวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกภาพ ทำให้ถูกมองว่ามีความชอบธรรมตามวิถีทางประชาธิปไตยน้อยกว่าสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน ลักษณะดังกล่าวย่อมทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันระหว่างสมาชิกวุฒิสภาด้วยกัน ก่อให้เกิดความขัดแย้งวุ่นวาย ส่งผลต่อภาพลักษณ์ของวุฒิสภา นอกจากนี้สาเหตุความแตกต่างทางความคิดทางการเมืองแล้ว สาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากสมาชิกวุฒิสภามีที่มาที่แตกต่างกัน ย่อมก่อให้เกิดการเปรียบเทียบได้ว่าสมาชิกวุฒิสภาที่มาในรูปแบบใดมีความทรงคุณค่ามากกว่า เกิดปัญหาความไม่เป็นเอกภาพในการปฏิบัติหน้าที่ เกิดความลักลั่นระหว่างสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหา กับสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง นำพาไปสู่ความขัดแย้งและแบ่งฝักแบ่งฝ่ายภายในวุฒิสภา

1.1.2.4 ปัญหาอันเกิดจากการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

การกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกกันเองของกลุ่มสาขาอาชีพ โดยการเลือกแบบไขว้ข้ามกลุ่มอาชีพ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แม้จะเป็นความพยายามที่จะแก้ปัญหาที่ผ่านมาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา โดยคำนึงถึงหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาแบบดังกล่าวนี้ อาจก่อให้เกิดปัญหาสำคัญในหลายประการ เช่น การขัดต่อหลักความเสมอภาค กล่าวคือ จะมีเฉพาะแต่ประชาชนที่ลงสมัครรับเลือกตั้งเท่านั้นที่มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในระบบนี้ ประชาชนส่วนใหญ่ซึ่งไม่ได้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา รวมทั้งประชาชนที่ไม่มีอาชีพย่อมไม่มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เป็นการตัดขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง ขัดกับหลักการพื้นฐานของการเลือกตั้ง ไม่สะท้อนการแสดงออกซึ่งเจตจำนงที่แท้จริงของประชาชน ปิดกั้นโอกาสในการแสดงออกความทางการเมือง การกำหนดให้ผู้สมัครอีกกลุ่มหนึ่งไปเลือกกลุ่มอาชีพอีกกลุ่มหนึ่งย่อมเป็นการขัดหลักการมีส่วนร่วมได้เสียแห่งผลประโยชน์ ทำลายหลักการของตัวแทนสาขาอาชีพ เช่น กลุ่มเกษตรกร ต้องเข้าไปเลือกกลุ่มราชการ หรือกลุ่มแพทย์ จะทำให้กลุ่มสาขาอาชีพที่ดั่งขึ้นมาเป็นเพียงเปลือกคลุมไม่สามารถอธิบายตัวตนเฉพาะด้าน รักษาผลประโยชน์หรืออุดมการณ์ที่แท้จริงแต่ละกลุ่มอาชีพได้ สุ่มเสี่ยงให้เกิดการซื้อขายข้ามกลุ่มหรือบล็อกลิขิตได้ ง่ายกลายเป็นวิธีการเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตยแบบไม่สมเหตุสมผล การเลือกใช้วิธีการเลือกตั้งแบบดังกล่าวนี้ อาจก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมาอย่างมีนัยสำคัญ และการเลือกกันเองเป็นการตัดขาดการรับรู้ถึงกระบวนการเลือกของประชาชน อันเป็นเหตุให้มีการแทรกแซง การดำเนินการอย่างใดๆ ที่เป็นไปในทางทุจริต

จากสภาพปัญหาเกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทยที่กล่าวมาแล้วนั้น ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจใฝ่ที่จะศึกษาแนวทางที่เกี่ยวกับรูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสม สอดคล้องกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไทย โดยศึกษาเปรียบเทียบกับรูปแบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของต่างประเทศ เพื่อค้นหากระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาแห่งราชอาณาจักรไทย ว่าควรเป็นไปในรูปแบบใด ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับที่ผ่านมา ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้พยายามคิดค้นตลอดจนเสาะแสวงหารูปแบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่มีความเหมาะสมมาโดยตลอด และพยายามปรับเปลี่ยนรูปแบบและวิธีการได้มาที่หลากหลาย แต่วิธีการที่ถูกคิดค้นและบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น ยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร จึงเป็นปัญหาที่ทำทลายให้ผู้ใฝ่ศึกษา ที่จะเสนอแนะแนวคิดรูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่วุฒิสภาแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาหลักการ แนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา
2. เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของต่างประเทศและในราชอาณาจักรไทย
3. เพื่อศึกษาปัญหาและแนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาแห่งราชอาณาจักรไทย
4. เพื่อศึกษารูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่วุฒิสภาแห่งราชอาณาจักรไทย

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

รูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมกับวุฒิสภาแห่งราชอาณาจักรไทยที่ดีและมีประสิทธิภาพนั้น ควรกำหนดรูปแบบวิธีการได้ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมสอดคล้องกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา กล่าวคือ หากวุฒิสภามีอำนาจมากย่อมจะต้องกำหนดให้มีความยึดโยงกับประชาชน มีความหลากหลายของบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาอาชีพ เป็นการกระจายกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง มีความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาแห่งราชอาณาจักรไทยในระบบสภาคู่ ก่อเกิดดุลยภาพแห่งอำนาจทางการเมือง อันจะทำให้วุฒิสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับความมุ่งหมายแห่งการมีระบบรัฐสภาแบบสภาคู่

1.4 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษานี้มุ่งศึกษาแนวความคิด องค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของไทยในแต่ละยุคสมัย และรูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศ อันประกอบด้วย สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐฝรั่งเศส ราชอาณาจักรเบลเยียม สหพันธรัฐมาเลเซีย ประเทศญี่ปุ่น ประเทศแคนาดา และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ เพื่อศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบมูลเหตุแห่งการมีสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศว่าสอดคล้องกับรูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาอย่างไร เพื่อการกำหนดแนวทางและข้อเสนอแนะต่อการกำหนดรูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่วุฒิสภาแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การดำเนินการศึกษาวิจัยฉบับนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการศึกษาค้นคว้าและรวบรวมเอกสาร (Documentary Research) ที่เกี่ยวข้อง โดยแหล่งข้อมูลต่างๆ ได้มาจาก รัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยของศาล หนังสือ บทความ วารสารทางวิชาการ จุลสารกฎหมาย รายงานวิจัย รายงานการสัมมนา วิทยานิพนธ์ เอกสารเผยแพร่ของหน่วยงานภาครัฐ ข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต บทบัญญัติกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ต่างๆ แล้วนำข้อมูลต่างๆ ที่ได้ นั้นรวบรวมและนำมาทำการศึกษาวิเคราะห์เชื่อมโยงถึงปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อหาข้อสรุปและแนวทางในการแก้ไขได้ปัญหาอย่างเหมาะสม

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงหลักการ แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา
2. ทำให้ทราบถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวิธีการ ได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของต่างประเทศและในราชอาณาจักรไทย
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาและแนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบวิธีการ ได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาแห่งราชอาณาจักรไทย
4. ทำให้ทราบถึงรูปแบบวิธีการ ได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ วุฒิสภาแห่งราชอาณาจักรไทย

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี ความเป็นมาเกี่ยวกับวิธีการได้ซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

การกำเนิดและได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภามีความสัมพันธ์กับทฤษฎีและพัฒนาการทางการเมืองและทฤษฎีทางกฎหมายหลายทฤษฎี และวุฒิสภาก็มีความเหมือนและแตกต่างกันไปตามประวัติศาสตร์ทางการเมืองของประเทศนั้น การมีวุฒิสภานั้นทำให้การปกครองเป็นตามหลักนิติรัฐและการแบ่งแยกอำนาจตามระบอบประชาธิปไตย และเป็นที่ยอมรับของนานาชาติประเทศต่อสถานะทางการเมืองและการปกครองของประเทศ

2.1 หลักและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับวิธีการได้ซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองแบบหนึ่งซึ่งการบริหารอำนาจรัฐมาจากเสียงข้างมากของพลเมือง ผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย โดยพลเมืองอาจใช้อำนาจของตนด้วยตนเองหรือผ่านผู้แทนที่เลือกไปใช้อำนาจแทนก็ได้ ประชาธิปไตยยังเป็นอุดมคติที่ว่าพลเมืองทุกคนในชาติร่วมกันพิจารณากฎหมายและการปฏิบัติของรัฐ และกำหนดให้พลเมืองทุกคนมีโอกาสแสดงความคิดเห็นและเจตนาของตนเท่าเทียมกัน ผู้ศึกษาจึงพยายามรวบรวมทฤษฎีเกี่ยวกับประชาธิปไตย อันได้แก่ หลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม หลักความเสมอภาค ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ ทฤษฎีการถ่วงดุลอำนาจ ทฤษฎีการเลือกตั้งกับระบอบประชาธิปไตย โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.1.1 หลักนิติรัฐ (Legal State)

นิติรัฐ เป็นคำที่ใช้เรียกรัฐหรือระบอบการปกครองซึ่งเรียกร้องให้การใช้อำนาจของรัฐนั้นจะต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายและความยุติธรรม โดยทั่วไปแล้วการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐในนิติรัฐจะมีลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ องค์กรของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐตลอดจนบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจรัฐจะต้องผูกพันตนกับกฎหมาย และรัฐจะประกันสิทธิขั้นพื้นฐานให้แก่พลเมืองของรัฐอาจกล่าวได้ว่าลักษณะเบื้องต้น 2 ประการนี้เป็นลักษณะในทางรูปแบบและเนื้อหาของความเป็นนิติรัฐ ถึงแม้ว่าในทางทฤษฎียังไม่สามารถนิยามความหมายของนิติรัฐให้กระชับแจ่มชัดกว่านี้ได้¹ หลักนิติรัฐ ถือเป็นหลักสำคัญของกฎหมายปกครองที่จะใช้เป็นหลัก

¹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, หลักนิติรัฐ (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น. 2.

ควบคุมการใช้อำนาจ รัฐของฝ่ายปกครอง เพื่อป้องกันมิให้รัฐใช้อำนาจที่มีอยู่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย “หลักนิติรัฐ” คือหลักการที่รัฐและหน่วยงานของรัฐใช้อำนาจดำเนิน การเพื่อประโยชน์สาธารณะในฐานะที่เหนือกว่าเอกชน กฎหมายนั้นก็ต้องจำกัดอำนาจรัฐและหน่วยงานของรัฐไม่ให้ใช้อำนาจนอกกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน²

หลักนิติรัฐนี้มีหลักย่อยอีก 7 ประการ ดังนี้³

1) หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นการแบ่งแยกอำนาจของรัฐออกเป็น 3 ฝ่าย คือ นิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ โดยอำนาจแต่ละฝ่ายสามารถควบคุม ตรวจสอบ และยับยั้งซึ่งกันและกันได้ ทั้งนี้ เพราะอำนาจทั้ง 3 ฝ่ายไม่ได้แบ่งแยกกันโดยเด็ดขาด แต่ต้องมีการถ่วงดุลกัน ซึ่งจะทำให้เกิดความสมดุลระหว่างอำนาจ เพื่อให้ไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งมีอำนาจเหนืออำนาจอื่นโดยสิ้นเชิง เป็นการควบคุมไม่ให้มีการใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือผูกขาดการใช้อำนาจปกครองแต่ฝ่ายเดียว ซึ่งในสภาพนี้จะทำให้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้รับการคุ้มครองจากอำนาจรัฐ

2) หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักการของรัฐธรรมนูญไทยบัญญัติรับรองหลักนิติรัฐว่า “การจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้ กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ถือว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นหลักการสูงสุดของรัฐธรรมนูญ การดำเนินการของรัฐต้องสอดคล้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยรัฐยอมรับความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลในการพัฒนาบุคลิกภาพของตนเองไปตามความประสงค์ของบุคคลนั้นรัฐจึงต้องให้ความเคารพต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล การแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลโดยอำนาจรัฐจะกระทำมิได้ต่อเมื่อมีกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนแล้วเท่านั้น

3) หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครองเป็นหลักที่ผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง โดยการใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการหรือฝ่ายปกครองต้องผูกพันต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน โดยเฉพาะบทบัญญัติที่กระทบ

² ชาลชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 16 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2553), น. 64.

³ บรรณจิต สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552), น. 1.

ต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จะทำได้เฉพาะภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ โดยผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชน

4) หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหาเป็นหลักที่เรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายปกครองที่ออกกฎหมายลำดับรอง กำหนดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายให้เป็นไปตามหลักความแน่นอนของกฎหมายหลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง หรือขัดต่อหลักความพอสมควรแก่เหตุ

5) หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา ความเป็นอิสระของผู้พิพากษามีความหมายว่าผู้พิพากษาสามารถทำภาระหน้าที่ในทางตุลาการได้โดยปราศจากการแทรกแซงใดๆ

6) หลักไม่มีความผิดและไม่มีโทษโดยไม่มีความหมาย หลักนี้เป็นหลักประกันในกฎหมายอาญา โดยมีพื้นฐาน 4 ประการคือ (1) หลักการกระทำ โดยพื้นฐานในการกำหนดความผิดหรือกำหนดโทษจะต้องวางอยู่บนพื้นฐานของการกระทำหรือเจตนาในการกระทำ แต่ไม่รวมถึงความคิด (2) หลักการกำหนดโทษ โดยกฎหมาย หมายความว่า การกำหนดโทษจะต้องได้รับการกำหนดโดยกฎหมาย ซึ่งกฎหมายที่จะกำหนดโทษทางอาญาจะต้องเป็นกฎหมายที่ได้รับการพิจารณาจากรัฐสภาจากหลักการดังกล่าวทำให้กฎหมายที่จะกำหนดโทษได้นั้นต้องเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรและผ่านการพิจารณาจากองค์กฤษฎีกา (3) หลักความแน่นอนของกฎหมาย กฎหมายต้องมีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้บุคคลสามารถรู้ว่ากฎหมายอาญาห้ามกระทำการใดบ้างและหากบุคคลละเมิดกฎหมายจะได้รับโทษเพียงใดเพื่อให้บุคคลสามารถกำหนดพฤติกรรมของตนเองได้ (4) หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง เป็นการห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลังในทางที่จะก่อความผิดสำหรับการกระทำอันใดอันหนึ่ง และห้ามมิให้กำหนดโทษที่มีอยู่ให้สูงขึ้นและห้ามมิให้ผู้พิพากษาใช้กฎหมายอาญาให้มีผลย้อนหลังเพื่อลงโทษบุคคล

7) หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หมายความว่า รัฐธรรมนูญได้รับการยอมรับให้เป็นกฎหมายลำดับสูงสุดในระบบกฎหมายของรัฐนั้น หากกฎหมายที่อยู่ในลำดับต่ำกว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ กฎหมายดังกล่าวย่อมไม่มีผลบังคับใช้

2.1.2 หลักนิติธรรม (Rule of Law)

หลักนิติธรรมได้รับการยอมรับว่าเป็นอุดมการณ์ (Ideology)⁴ พื้นฐานแนวความคิดที่แพร่หลายและถือปฏิบัติในประเทศไทยซึ่งสอดคล้องกับหลักนิติธรรมในลักษณะกว้างๆ ก็พอมียู่

⁴ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, “หลักนิติธรรม (Rule of Law),” ใน รวมบทความทางวิชาการ เนื่องในโอกาสครบรอบ 90 ปี ธรรมศาสตร์จารย์สัญญา ธรรมศักดิ์, จัดพิมพ์โดยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541), น. 24.

ในอดีต กล่าวคือ การปกครองที่ยึดถือกันว่ากษัตริย์จะต้องตั้งอยู่ใน “ทศพิธราชธรรม” ซึ่งรวมถึง การที่จะไม่ทรงประพฤติผิดจากราชธรรมจรยานุวัตินิติศาสตร์ราชาศาสตร์ หรือไม่ทรงประพฤติให้ คลาดไปจากความยุติธรรม (ทศพิธราชธรรม ข้อ 10 อวิโรชนะ) อย่างไรก็ดี พัฒนาการของเรื่องนี้ ในประเทศไทยยังไม่ชัดเจนถึงขนาดว่ารัฐหรือผู้ปกครองจะอยู่ภายใต้กฎหมายด้วย ทั้งนี้ เพราะยัง เป็นการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชที่กษัตริย์มีอำนาจเด็ดขาดและตรากฎหมายได้เอง⁵ หลักนิติธรรม หรือหลักการปกครองโดยกฎหมาย (Rule of Law) คือการใช้อำนาจของกฎหมาย⁶ กฎระเบียบ ข้อบังคับ ในการบริหารราชการด้วยความเป็นธรรมไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การปกครองโดยกฎหมาย เป็นแบบของการจัดตั้งระบบการเมือง การปกครอง (Political System) ที่อิงอยู่บนฐานรากของหลักยึดพื้นฐาน 3 ประการคือ (1) ความชอบ ด้วยระบบกฎหมาย (Legal System) (2) ความชอบด้วยกฎหมาย (Legality) และ (3) ความชอบด้วย รัฐธรรมนูญ (Constitutionality) ทั้งนี้ เพื่อให้หลักยึดพื้นฐานดังกล่าว ทำหน้าที่ในการจัดกรอบการ สร้างระบบกฎหมายและระบอบการเมืองการปกครองของรัฐให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ และการ จัดกรอบการออกกฎหมายให้เป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญด้วย กล่าวคือ

1) ความชอบด้วยระบบกฎหมาย (Legal System) เป็นหลักยึดพื้นฐานในการแสวงหา สิ่งที่เป็นกติกาแห่งการปกครอง (rule of the rule) โดยการสร้างกติกาหลักทางการเมืองการปกครอง ในรูปของรัฐธรรมนูญ เพื่อวางหลักการปกครองและกฎหมายให้มีความสอดคล้องกัน ในรูปของ การกำหนดเขตอำนาจ (Scope of Power) ที่ปรากฏอยู่ในองค์กรสถาบันทางการเมืองการปกครอง และความสัมพันธ์ทางอำนาจ (Relation of Power) ระหว่างองค์กรสถาบันทางการเมืองการปกครอง

2) ความชอบด้วยกฎหมาย (Legality) เป็นหลักยึดพื้นฐานในการแสวงหาสิ่งที่เป็น ความผูกพันตามพันธะทางกฎหมายและความยุติธรรม ซึ่งเป็นการวางหลักปฏิบัติในการกำหนด กรอบของขอบเขตอำนาจ กระบวนการใช้อำนาจและเป้าหมายการใช้อำนาจในฝ่ายบริหารและ ฝ่ายตุลาการให้เกิดความยุติธรรมตามกฎหมาย โดยอิงความผูกพันตามพันธะทางกฎหมายและ ความยุติธรรมที่ต้องยึดโยงกันทั้งกรอบบรรทัดฐานทั่วไปอันเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมาย (The Precedence of The Law) และกรอบตัวบทของข้อบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรอันเป็น สารัตถะของกฎหมาย (The Subjection to The Law) หลักการสำคัญอันเป็นสาระสำคัญของ “หลัก นิติธรรม” ประกอบด้วย 7 หลักการคือ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง ความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา

⁵ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, *เพ็ญอังก*, น. 21-23.

⁶ เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, *หลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม*, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), น. 140.

หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา หลัก “ไม่มีความผิด และไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย”⁷ และหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญ ดังนี้

(1) หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติธรรม เพราะหลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจการตรวจสอบอำนาจ และการถ่วงดุลอำนาจ

(2) หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักนิติธรรมมีความเกี่ยวพันกันกับสิทธิในเสรีภาพของบุคคล และสิทธิในความเสมอภาค สิทธิทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นถือว่าเป็นพื้นฐานของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” อันเป็นหลักการสำคัญตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญ

(3) หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการ หรือฝ่ายปกครองที่เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนมีผลมาจากกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบ จากตัวแทนของประชาชน โดยฝ่ายตุลาการจะต้องไม่พิจารณาพิพากษาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมาย ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้อกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้ดุลพินิจ โดยปราศจากข้อบกพร่อง

(4) หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา เป็นหลักที่เรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายปกครองที่ออกกฎหมายลำดับรอง กำหนดหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายให้เป็นตามหลักความแน่นอนของกฎหมาย หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง และหลักความพอสมควรแก่เหตุ

(5) หลักความอิสระของผู้พิพากษา ผู้พิพากษาสามารถทำภาระหน้าที่ในทางตุลาการได้โดยปราศจากการแทรกแซงใดๆ โดยผู้พิพากษามีความผูกพันเฉพาะต่อกฎหมายและทำการพิจารณาพิพากษาภายใต้มนธรรมของตนเท่านั้น โดยวางอยู่บนพื้นฐานของความอิสระจาก 3 ประการ กล่าวคือ ความอิสระจากคู่ความ ความอิสระจากรัฐ และความอิสระจากสังคม

(6) หลัก “ไม่มีความผิด และไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย” เมื่อไม่มีข้อบัญญัติทางกฎหมายให้เป็นความผิด แล้วจะเอาผิดกับบุคคลนั้นๆ มิได้

(7) หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญ หมายความว่า รัฐธรรมนุญได้รับการยอมรับให้เป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่สูงสุดในระบบกฎหมายของรัฐนั้น และหากกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่ต่ำกว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนุญกฎหมายดังกล่าวย่อมไม่มีผลบังคับ

3) ความชอบด้วยรัฐธรรมนุญ (Constitutionality) เป็นหลักยึดพื้นฐานในการแสวงหาสิ่งที่เป็นหลักประกันความเที่ยงตรงของกติกาลักทางการปกครอง (Legal Certainty) ซึ่งเป็นการป้องกันการใช้อำนาจการเมืองการปกครองในฝ่ายนิติบัญญัติไม่ให้ละเมิดต่อกติกาลักทางการ

⁷ อนันต์ อริยะชัยพาณิชย์, “หลักนิติธรรม” เรื่อง มุมมองหลักนิติธรรมในสังคมไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลรัฐธรรมนุญ, 2557), น. 2.

ปกครอง พร้อมกันไปกับกาแก้ไขการใช้อำนาจการเมืองการปกครองของฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการที่มีขอบด้วยกติกาหลักทางการเมืองการปกครองอันเนื่องมาจากกฎหมายที่ข้ารัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นผลพวงมาจากการใช้อำนาจที่ละเมิดกติกาหลักทางการเมืองการปกครองของฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้ โดยการสร้างหลักประกันความเที่ยงตรงของกติกาหลักทางการเมืองการปกครองให้ครอบคลุมทั้งในขั้นก่อนออกกฎหมายบังคับใช้ และระหว่างที่กฎหมายกำลังบังคับใช้อยู่

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์⁸ ได้สรุปสาระสำคัญของหลักนิติธรรมไว้ว่า หลักการปกครองโดยกฎหมายเพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมนั้น ถือเป็นธรรมต่อบังคับบุคคล และเป็นธรรมต่อประโยชน์ส่วนรวมของรัฐ โดยในกรณีทีประโยชน์ทั้งสองขัดกันก็ต้องคุ้มครองให้เกิดคุณภาพที่เป็นธรรม ทั้งนี้ อาจจำแนกสาระสำคัญของหลักนิติธรรมออกได้เป็น (1) การปฏิบัติตามกฎหมายโดยทุกองค์การของรัฐ (Supremacy of Law) กล่าวคือ ไม่มีองค์กรใดมีอำนาจเหนือกฎหมาย (2) หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) เพื่อหลีกเลี่ยงการใช้อำนาจโดยมิชอบ (3) การมีกฎหมายที่ดี (Good Law) อาทิ มีความชัดเจน มีความแน่นอนมั่นคง เคารพและคุ้มครองความคาดหวังอันชอบด้วยกฎหมายเป็นธรรม (4) ความชอบด้วยกฎหมายของการปกครอง (Administrative Legality) (5) ความรับผิดชอบของรัฐ (State Responsibility) (6) การมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล (7) การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเอกชน

2.1.3 หลักความเสมอภาค (Equity)

หลักคิดว่าด้วยสิทธิในความเสมอภาค ถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ที่พึงมีพึงได้ เป็นแนวความคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนซึ่งมีมาตั้งแต่สมัยกรีกโรมันอันเนื่องมาจากสภาพสังคมที่ไร้ระบบระเบียบในการปกครอง นักคิดนักปรัชญาในยุคนั้นจึงได้กล่าวอ้างแนวความคิดเรื่องกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law) และสิทธิธรรมชาติ (Natural Rights) ของมนุษย์ขึ้น เพื่อประสานความขัดแย้งระหว่างผู้คนในสังคมและจำกัดการใช้อำนาจของผู้ปกครองดังกล่าวและแนวความคิดทั้งสองดังกล่าว ก็ได้พัฒนามาเป็นแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนมาจนกระทั่งปัจจุบัน⁹ แนวคิดทางกฎหมายของหลักความเสมอภาคในปัจจุบันได้รับการรับรองอย่างชัดเจน โดยถือว่าบุคคลย่อมมีความเสมอภาคที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน (Fairness) ซึ่งหมายถึง “หลักความเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมาย” (Equality before the Law) ที่เป็นการยอมรับสิทธิเสรีภาพอันเป็นสาระสำคัญ

⁸ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 4*, น. 35-38.

⁹ บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ, *คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกับการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน*, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2553), น. 5.

ของความเป็มนมนุษย์ที่ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่กำเนิดและไม่อาจพรากไปได้ จึงเป็นการแสดงให้เห็นถึงการยอมรับตามทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law) ซึ่งผู้ที่มีความคิดเช่นนี้ได้แสดงความคิดเห็นต่อต้านลัทธิสมบูรณาญาสิทธิราชย์โดยต้องการกีดกันพระมหากษัตริย์ไม่ให้ใช้พระราชอำนาจผิดทำนองคลองธรรมโดยอ้างถึงหลักกฎหมายที่ว่า “บุคคลทุกคนเกิดมามีสิทธิเสมอกันและมีสิทธิบางประการ เช่น สิทธิในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน ติดตัวมาสิทธินี้ไม่สามารถจำหน่ายโอนได้”¹⁰ และหลักกฎหมายธรรมชาตินี้ยังเป็นแนวความคิดที่สอดคล้องกับสิทธิปัจเจกชนนิยม (Individualism) ในสมัยนั้นด้วย โดยได้ให้ความสำคัญกับปัจเจกชนและสิทธิทั้งหลายของปัจเจกชน ซึ่งจุดกำเนิดของระบบปัจเจกชนนิยมในทางกฎหมายมหาชนคือ คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส ลงวันที่ 26 สิงหาคม 1789 โดยการปฏิวัติปี 1789 นี้ได้ยกเลิกระบอบกษัตริย์ที่ปกครองด้วยระบบศักดินาซึ่งบุคคลขึ้นอยู่กับฐานันดรและชนชั้นที่ตนสังกัด แต่ผู้ปฏิวัติได้ยกความสำคัญของปัจเจกชนขึ้นแทน โดยคำประกาศนี้ให้ความสำคัญกับคนแต่ละคนรวมทั้งสิทธิเสรีภาพของบุคคลนั้นว่าเป็นหัวใจของสังคม ตามทฤษฎีนี้ถือว่าหัวใจของสังคมอยู่ที่การยอมรับคุณค่าของทุกคนแต่ละคนรวมกันเป็นสังคม รัฐหรือสังคมไม่สามารถก้าวท้าวสิทธิของเขาได้ เว้นเพื่อประโยชน์ส่วนร่วม¹¹

จากคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองปี ค.ศ. 1789 ซึ่งมีข้อความว่า “มนุษย์เกิดมาและมีชีวิตอยู่โดยอิสระและโดยเสมอกันภายใต้กฎหมายความแตกต่างในสังคมจะมีได้ก็เพื่อประโยชน์อันร่วมกัน” ต่อมาความคิดที่ว่ามนุษย์เกิดมามีสิทธิเสมอกันตามปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนปี ค.ศ. 1789 นี้ได้รับการยืนยันและขยายความโดยอารัมภบทของรัฐธรรมนูญปี 1946 และปัจจุบันหลักการดังกล่าวได้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสฉบับลงวันที่ 3 มิถุนายน 1958 โดยได้แสดงความเชื่อมั่นในหลักสิทธิมนุษยชนและหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติโดยรัฐธรรมนูญปี 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) โดยได้ระบุ

¹⁰ สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, 2553), น. 138.

¹¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, คำอธิบายกฎหมายมหาชน เล่ม 1 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538), น. 70.

หลักเกณฑ์การไม่เลือกปฏิบัติต่อบุคคลทุกคน จากแนวคิดหลักความเสมอภาคในระบบสากล ข้างต้นได้มีอิทธิพลต่อประเทศไทยในการกำหนดบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความเสมอภาคเช่นกัน โดยก่อนการปฏิวัติการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 นั้นประเทศไทยไม่มีการนำหลักความเสมอภาคมาใช้ แต่ประการใดซึ่งเห็นได้จากการมีส่วนร่วมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่ทำโดยบุคคลบางกลุ่มเท่านั้นเมื่อคณะราษฎรทำการปฏิวัติจึงได้ร่างประกาศ 6 ประการซึ่งมีหลักความเสมอภาคอันเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่ง¹²

แม้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 จะมีได้กล่าวถึงหลักความเสมอภาคไว้โดยเฉพาะซึ่งก็น่าจะเป็นเพราะต้องการความรวดเร็วและมุ่งให้เป็นธรรมนูญฉบับชั่วคราว ทั้งอีกคณะราษฎรเห็นว่าได้ยอมรับหลักความเสมอภาคไว้ในประกาศ 6 ประการซึ่งถือเป็นปฏิญญาแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญของสยามที่มีผลบังคับได้ดังเช่นรัฐธรรมนูญอยู่แล้วจึงไม่มีความจำเป็นต้องบัญญัติให้มีการซ้ำซ้อนแต่ประการใด แต่ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 นี้ก็เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติให้ชายและหญิงมีความเสมอภาคในการออกเสียงเลือกตั้งโดยบัญญัติไว้ในมาตรา 14 ว่า “ราษฎรไม่ว่าเพศใด...ย่อมมีสิทธิออกเสียงลงมติเลือกผู้แทนหมู่บ้านได้.....” หลังจากนั้นก็มีรัฐธรรมนูญอีกหลายฉบับที่บัญญัติหลักความเสมอภาคไว้โดยชัดเจนโดยมักบัญญัติให้ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิดหรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญเสมอกัน แต่การใช้กฎหมายของไทยนับตั้งแต่ที่ได้มีการนำหลักความเสมอภาคมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับแรก หลักดังกล่าวแทบจะไม่ค่อยได้รับการกล่าวถึง หลักความเสมอภาคจึงเป็นเพียงหลักการที่บัญญัติรับรองคุ้มครองไว้โดยไม่ก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้พัฒนาการของหลักความเสมอภาคในระบบกฎหมายไทยจึงเป็นไปอย่างจำกัด¹³ หลักความเสมอนั้นมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับหลักเสรีภาพ เนื่องจากเป็นหลักการที่จะทำให้การใช้เสรีภาพเป็นไปอย่างเสมอกันทุกผู้ทุกคน ความเสมอภาคจึงเป็นฐานของเสรีภาพและเป็นหลักประกันในการทำให้เสรีภาพเกิดขึ้นได้จริง ดังนั้น หลักความเสมอภาคได้กฎหมายจึงเป็นหลักการที่ทำให้มีการปฏิบัติต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ อย่างเท่าเทียมกันหรือไม่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination) ทั้งนี้ การปฏิบัติตามหลักความเสมอนั้นจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้

¹² ปรีดี พนมยงค์, “คณะราษฎรกับการอภิวัฒน์ประชาธิปไตย 24 มิถุนายน,” ใน แนวความคิดประชาธิปไตยของปรีดี พนมยงค์ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, 2535), น. 41-43.

¹³ บรรเจิด สิงคะเนติ, “หลักความเสมอภาค,” สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, น. 1-2.

แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้นๆ จึงจะทำให้เกิดความยุติธรรมภายใต้หลักความเสมอภาคขึ้นได้ นอกจากนี้ ยังมีความสัมพันธ์กับสิทธิโดยเป็นสิทธิในความเสมอภาค ซึ่งหมายความว่า เป็นสิทธิที่มีลักษณะเรียกร้องให้ทำการเปลี่ยนแปลงแก้ไขสังคมเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกัน ซึ่งความเสมอภาคในกฎหมายหรือความเท่าเทียมกันในกฎหมายเป็นหลักที่เป็นพื้นฐานของความยุติธรรมของบุคคลทุกคนที่จะกล่าวอ้างกับการกระทำใดๆ ของรัฐได้ เพื่อมิให้มีการใช้อำนาจอย่างอำเภอใจ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญได้แบ่งประเภทของหลักความเสมอภาค ออกเป็น 2 ประเภท คือ¹⁴ (1) หลักความเสมอภาคทั่วไป เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลทุกคนที่อาจกล่าวอ้างได้ โดยเป็นหลักห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติในเรื่องการใช้กฎหมาย (ความเสมอภาคต่อกฎหมาย) และในการบัญญัติกฎหมาย (ความเสมอภาคของกฎหมาย) จะเห็นได้ว่า หลักของความเสมอภาคต่อ หน้ากฎหมายนั้น มีหลักสำคัญว่า กรณีที่มีข้อเท็จจริง 2 อัน เปรียบเทียบในสาระสำคัญแล้ว จะต้องปฏิบัติเหมือนกันต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกัน และจะต้องปฏิบัติแตกต่างกันต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญไม่เหมือนกัน ดังนั้น หากมีสาระสำคัญแตกต่างกันก็ให้ปฏิบัติแตกต่างกัน โดยต้องมีเหตุผลที่สมเหตุสมผลเพื่อมิให้มีการปฏิบัติอย่างอำเภอใจ ซึ่งหมายถึงการปราศจากเหตุผลที่เหมาะสมต่อการปฏิบัติในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง (2) หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง หมายถึง หลักความเสมอภาคที่ใช้เฉพาะภายในขอบเขตเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ เป็นเงื่อนไขและขอบเขตการใช้ที่แตกต่างไปจากหลักความเสมอภาคทั่วไป

2.1.4 ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน

นักนิติปรัชญาชาวฝรั่งเศสเป็นผู้คิดทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตย (Theory of Sovereignty) โดยได้อธิบายไว้ว่าอำนาจอธิปไตยคืออำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ตามความหมายนี้ แสดงว่า โบแดงต้องการจะลบล้างแนวความคิดดั้งเดิมเกี่ยวกับทฤษฎีว่าด้วยความมีอำนาจสูงสุดของพระเจ้าผู้เป็นเจ้าของ (The Supremacy) เพราะตามทฤษฎีนี้ ผู้ใช้อำนาจสูงสุดมีอำนาจล้นพ้นเกินไปจนไม่มีขอบเขตจำกัด เช่น พระผู้เป็นเจ้าของมีอำนาจทั่วสากลโลก พระสันตะปาปาย่อมมีอำนาจทั่วอาณาจักรทั้งปวง แต่โบแดงต้องการจะจำกัดอำนาจสูงสุดเพียงแก่การปกครองในประเทศนั้นๆ เท่านั้น ที่โบแดงอธิบายเช่นนี้ เพราะโบแดงต้องการเข้าใจความหมายของคำว่า “รัฐ” เป็นอย่างดี และต้องการจะสร้างความสัมพันธ์ระหว่าง “รัฐ” กับ “รัฐอธิปไตย” ของรัฐนั้นเท่านั้น โดยไม่เกี่ยวกับรัฐอื่น¹⁵ อำนาจอธิปไตย มีลักษณะเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ไม่อาจถูกแบ่งแยกได้ หมายถึงเฉพาะการแบ่งแยกเพื่อเป็นเจ้าของเท่านั้นเพราะอำนาจอธิปไตยไม่อาจเป็นขององค์กรใดพร้อมกัน

¹⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ, “หลักความเสมอภาค,” สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, น. 9.

¹⁵ วิษณุ เครืองาม, ความรู้เบื้องต้นทางปรัชญา (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), น. 221-222.

ในเวลาเดียวกัน อย่างเจ้าของกรรมสิทธิ์ร่วมได้ จะเป็นได้แต่เพียงแบ่งแยกตามลักษณะการใช้ หรือแบ่งแยกตามหน้าที่เท่านั้นที่เรียกว่า (Separation of Power) ตามทฤษฎีของมองเตสกีเออ (Montesquieu) ที่กล่าวไว้ในหนังสือเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย (The Spirit of Law) ที่กล่าวไว้ ความตอนหนึ่งว่า อำนาจอธิปไตย ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติคืออำนาจที่วางระเบียบบังคับทั่วไปในรัฐ อำนาจบริหารคืออำนาจปฏิบัติการซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชนในการใช้หรือบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย และอำนาจตุลาการคืออำนาจปฏิบัติการในการพิจารณาวินิจฉัยบรรดคดี¹⁶

อำนาจอธิปไตย คืออำนาจที่แสดงความเป็นใหญ่ ความเป็นอิสระ ความไม่ขึ้นแก่ใคร หรือต้องเชื่อฟังคำสั่ง คำบัญชาของผู้ใดที่เหนือตนโดยปราศจากความยินยอมของตน อำนาจอธิปไตย คือคุณสมบัติขั้นพื้นฐานของรัฐ และเป็นอำนาจสูงสุดที่รัฐจะมีอยู่เหนือประชากรของตน ไม่มีขีดจำกัดใดๆ ตามกฎหมายที่ใช้อำนาจนั้น ดังเราจะเห็นได้ว่า รัฐเปิดให้บุคคลมีเสรีภาพในการทำการใดๆ ตามความต้องการได้ แต่รัฐก็พร้อมที่จะแสดงอำนาจหรือเข้าไปแทรกแซงการกระทำของประชาชน อำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐ (Sovereignty belongs to the State) โบแวงได้คำอธิบายองค์ประกอบข้อหนึ่งของรัฐที่ว่า รัฐต้องมีอำนาจอธิปไตย ฉะนั้น โบแวงจึงสรุปว่า อำนาจอธิปไตยย่อมเป็นของรัฐมิใช่ของราษฎร ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยควรเป็นพระมหากษัตริย์ซึ่งทรงเป็นรัฐชาติปิตัย (Sovereign) เพราะพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของรัฐและผู้นำราษฎรทั้งหลาย รัฐชาติปิตัยคือผู้มีอำนาจสูงสุดในแผ่นดิน สามารถออกคำสั่งให้ราษฎรปฏิบัติตามได้ แต่ตนไม่อยู่ใต้คำสั่งของผู้ใด (Majestas est summa in civis ac subditog legibusque solute potestas) นอกจากนั้น โบแวงยังได้อธิบายอีกด้วยว่า “ยอมเป็นที่ประจักษ์ชัดแล้วว่า สาละสำคัญของความเป็นรัฐชาติปิตัยของกษัตริย์... คือการมีอำนาจตามกฎหมายบังคับใช้แก่พสกนิกรทั้งหลายโดยไม่คำนึงว่า พสกนิกรเหล่านั้นยินยอมหรือไม่... ถ้าจะให้รัฐชาติปิตัยปกครองรัฐได้อย่างถูกต้องดังงามแล้ว จำต้องให้รัฐชาติปิตัยอยู่นอกกฎหมาย” ความเห็นนี้ได้รับการยอมรับอย่างมากในทางกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งถือว่าความเป็นอิสระเป็นหัวใจสำคัญของต้นกำเนิดแห่งรัฐและนำมาซึ่งหลักว่าด้วยการไม่แทรกแซงกัน และรัฐจะยอมตกอยู่ภายใต้อำนาจอื่นได้ก็เพราะความสมัครใจของรัฐนั่นเอง เช่นการยอมรับในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลโลกในปัญหาระหว่างประเทศ แนวความคิดนี้มีที่มาจากการพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่เน้นถึงความมีอำนาจเหนือของกษัตริย์ต่อเจ้าศักดินาและความเป็นอิสระของราชบัลลังก์จากอำนาจทางศาสนา¹⁷ อำนาจสูงสุด

¹⁶ มานิตย์ จุมปา, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์นิติธรรม, 2543), น. 15.

¹⁷ โกลิน พลกุล, และ ชาญชัย แสงศักดิ์, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2549), น. 51.

ดังกล่าวนี้ อาจเรียกว่าอำนาจอธิปไตย จึงมีความชอบธรรมที่จะใช้กำลังเหนือบุคคลอื่นในสังคมการเมืองหนึ่งๆ ในทางกฎหมายมหาชน อำนาจอธิปไตย ถือว่าเป็นอำนาจสูงสุด (Supremacy) ในการปกครองประเทศ หรืออำนาจที่แสดงความเป็นเจ้าของประเทศนั่นเอง และถือเป็นองค์ประกอบสำคัญอย่างหนึ่งของรัฐในอันที่จะแสดงว่า ดินแดนนั้น เป็นรัฐหรือเป็นประเทศเอกราชได้หรือไม่ คำว่า “อำนาจ” หมายถึง ความสามารถที่จะปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังที่กล่าวมาในข้างต้นว่า อำนาจเป็นสิ่งสำคัญในทางการเมือง ดังที่กล่าวกันในทางรัฐศาสตร์ว่า “การเมืองเป็นการต่อสู้เพื่ออำนาจ” ส่วนอำนาจอธิปไตยคือ อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ หรืออำนาจที่แสดงความเป็นเจ้าของประเทศนั่นเอง เมื่อสูงสุดหรือเป็นเจ้าของเสียแล้ว ก็ไม่ต้องอยู่ในบังคับบัญชาของผู้ใด อำนาจนี้ถือว่าเป็นองค์ประกอบอย่างหนึ่งของรัฐ หรือเป็นเครื่องวัดว่าดินแดนนั้นเป็นรัฐหรือประเทศเอกราช หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ความเป็นอำนาจสูงสุด ไม่มีอำนาจอื่นใดในรัฐนั้นมาทัดเทียมหรือสูงกว่า อำนาจอธิปไตย นี้เพิ่งจะเรียกกันในสมัยศตวรรษที่ 16 นี้เอง แต่เดิมเคยเรียกกันว่า “อำนาจสูงสุด” มาก่อน¹⁸ นักวิชาการทางรัฐศาสตร์

ในปัจจุบันเรียก “อำนาจสูงสุด” ในความหมายของ “อำนาจเด็ดขาด” ดังนั้นถ้าบุคคลใดหรือกลุ่มบุคคลใดหรือสถาบันใดมีอำนาจสูงสุดแล้วก็ไม่มีความใดที่จะไปจำกัดอำนาจดังกล่าวได้อีกต่อไปยกเว้นเป็นความประสงค์ของผู้มีอำนาจสูงสุดเอง กฎหมายทั่วไปได้วางหลักไว้ว่า สิทธิในทางกฎหมายจะเกิดขึ้น ก็ต่อเมื่อผู้มีอำนาจสูงสุดเป็นผู้ให้สิทธิดังกล่าวดังนั้นเมื่อผู้มีอำนาจสูงสุดได้ยกเลิกสิทธิดังกล่าว ก็ไม่อาจเรียกร้องสิทธิดังกล่าวได้อีกต่อไป สิ่งใดที่ผู้มีอำนาจสูงสุดได้กระทำลงไปก็ให้ถือว่ามีความเที่ยงธรรมและไม่มีผู้ใดสามารถคัดค้านการกระทำหรือคำสั่งดังกล่าว พฤติกรรมของผู้มีอำนาจสูงสุด จะเป็นบรรทัดฐานแห่งความชอบธรรม ไม่มีผู้ใดสามารถปฏิเสธได้¹⁹

อำนาจอธิปไตยเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของความเป็นรัฐ เพราะการจะเป็นรัฐได้นั้น นอกจากประกอบด้วย อาณาเขตหรือดินแดน ประชากรที่อยู่รวมกันอย่างถาวร และรัฐบาลแล้ว ย่อมต้องมีอำนาจอธิปไตยด้วย ทั้งนี้ประเทศนั้นต้องเป็นประเทศที่สามารถมีอำนาจสูงสุด (อำนาจอธิปไตย) ในการปกครองตนเอง จึงจะสามารถเรียกว่า “รัฐ” ได้ อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) หมายถึง อำนาจที่แสดงความเป็นใหญ่ ความเป็นอิสระ ไม่ขึ้นต่อใคร หรือต้องเชื่อฟังคำสั่งคำบัญชาของผู้ใดที่เหนือตนโดยปราศจากความยินยอมของตน²⁰ ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน และประชาชนทุกคนใช้อำนาจอธิปไตยเองใน

¹⁸ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2530), น. 212-213

¹⁹ มนตรี รูปสุวรรณ, กฎหมายรัฐสภา (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2535), น. 131

²⁰ มานิตย์ จุมปา, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 16, น. 16.

กิจการทั้งปวงโดยตรง หรืออาจจัดการปกครองเป็นแบบประชาธิปไตยโดยอ้อม คือ ให้ประชาชนเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นทำการแทนตน ซึ่งทฤษฎีนี้เกิดจากข้อเสนอของรูสโซ้ เจ้าของแนวคิดในหนังสือสัญญาประชาคม (Social Contract) ที่มองเห็นว่า สังคมเกิดจากความยินยอมพร้อมใจกันของมนุษย์ การที่มนุษย์ทุกคนยินยอมมารวมเป็นสังคมนั้น ก่อให้เกิดสัญญาประชาคมขึ้นซึ่งสมาชิกแต่ละคนจะทำสัญญากับคนอื่นๆ หรือทุกคน ที่ว่า “เราทุกคนจะยอมมอบร่างกายและอำนาจทุกอย่างที่มีอยู่ร่วมกัน ภายใต้อำนาจสูงสุดของเจตนารมณ์ร่วมกันของสังคม และเราก็จะได้รับความในฐานะที่เป็นสมาชิกที่แยกจากกันมิได้ของส่วนรวม ผู้เข้าร่วมแต่ละคนรวมกับทุกคนไม่ใช่กับใครคนใดคนหนึ่ง โดยนัยนี้ เขาผู้นั้น ไม่คิดเชื่อฟังใครนอกจากตัวเอง และยังคงมีเสรีภาพเหมือนเมื่อก่อน ซึ่งการถือทฤษฎีอำนาจธิปไตยเป็นของประชาชนจะมีผลตามมา คือ²¹ (1) การออกเสียงเลือกตั้ง เป็นสิทธิซึ่งเราจะใช้สิทธิดังกล่าวหรือไม่ก็ยอมได้ (2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนของประชาชนประชาชนสามารถควบคุมผู้แทนได้ เมื่อประชาชนไม่พอใจผู้แทนก็ถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ (recall) (3) ประชาชนมีส่วนร่วมในทางกฎหมายมาก เช่น มีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย มีสิทธิออกเสียงแสดงประชามติในเรื่องสำคัญๆ เป็นต้น

ทฤษฎีการใช้อำนาจธิปไตยเป็นของปวงชน เป็นไปตามหลักความยินยอมในระบบประชาธิปไตย ประชาธิปไตยจะต้องมีพื้นฐานมาจากความยินยอมอีกด้วย เมื่ออำนาจธิปไตยเป็นของประชาชน และปวงชนได้ตั้งตัวแทนของตนเพื่อใช้อำนาจดังกล่าว จึงถือได้ว่าผู้ที่ได้รับเลือกให้เข้ามาใช้อำนาจเหล่านี้ได้รับความยินยอมจากปวงชน แต่จะมีอำนาจจำกัดตามรัฐธรรมนูญ และยังถูกจำกัดช่วงเวลาที่ได้รับคามยินยอม คืออาจอยู่ในวาระช่วงระยะเวลาหนึ่ง (วาระครบ 4 ปีเต็ม) เมื่อครบวาระหรือมีการยุบสภาจะมีการเลือกตั้งใหม่ หากผู้แทนราษฎรผู้ใดได้รับความไว้วางใจจากประชาชนจะได้รับเลือกเข้ามาทำหน้าที่ต่อไป ทฤษฎีการใช้อำนาจธิปไตยโดยตัวแทนสะท้อนให้เห็นถึงรูปแบบการปกครองของประเทศนั้นๆ ว่ามีความเป็นประชาธิปไตยมากน้อยเพียงใด

การใช้อำนาจธิปไตยโดยตัวแทนแสดงให้เห็นว่าอำนาจสูงสุดมาจากประชาชน ทั้งนี้โดยอ้างว่ามนุษย์ทุกคนเกิดมาพร้อมสิทธิและเสรีภาพโดยธรรมชาติ พวกเขาสามารถที่จะคิดและกระทำการใดๆ ได้ แต่เมื่อมนุษย์มาอยู่ร่วมกันเป็นสังคม เขาจะสละสิทธิ์และอำนาจบางประการให้กับผู้ปกครอง เพื่อใช้อำนาจนั้นดำเนินการภายในกรอบที่กำหนด ฉะนั้นเราจะพบว่ารัฐบาลในประเทศประชาธิปไตยนั้นจะมีอำนาจที่มีขอบเขตทฤษฎีการใช้อำนาจธิปไตยโดยตัวแทนสะท้อนให้เห็นสิทธิและเสรีภาพตามหลักการสิทธิมนุษยชนว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพถูกบัญญัติไว้ใน

²¹ มานิตย์ จุมปา, *เพิ่งอ้าง*, น. 17.

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights หรือ UDHR) ขององค์การสหประชาชาติคือการประกาศเจตนารมณ์ในการร่วมมือระหว่างประเทศที่มีความสำคัญในการวางกรอบเบื้องต้นเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน และเป็นเอกสารหลักด้านสิทธิมนุษยชนฉบับแรก ซึ่งที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ให้การรับรองตามข้อมติที่ 217 A (III) เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2491²² สิทธิที่ระบุไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนจำแนกออกได้อย่างกว้างๆ 2 ประเภท คือ (1) สิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมืองซึ่งรวมถึงสิทธิในชีวิต เสรีภาพ และความมั่นคงของบุคคล อิสรภาพจากความเป็นทาสและการถูกทรมาน ความเสมอภาคในทางกฎหมาย การคุ้มครองเมื่อถูกจับ กักขัง หรือเนรเทศ สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม การมีส่วนร่วมทางการเมือง สิทธิในการสมรสและการตั้งครอบครัว เสรีภาพขั้นพื้นฐานในทางความคิด มโนธรรม และศาสนา การแสดงความคิดเห็น และการแสดงออก เสรีภาพในการชุมนุม และเข้าร่วมสมาคมอย่างสันติ สิทธิในการมีส่วนร่วมในรัฐบาลของประเทศตนโดยทางตรงหรือโดยการส่งผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งอย่างเสรี (2) สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ซึ่งครอบคลุมถึงสิทธิในการทำงาน การได้รับค่าตอบแทนเท่ากันสำหรับงานที่เท่ากัน สิทธิในการก่อตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงาน สิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เหมาะสม สิทธิในการศึกษา และสิทธิในการเข้าร่วมใช้ชีวิตทางวัฒนธรรมอย่างเสรี

2.1.5 ทฤษฎีการใช้อำนาจอธิปไตยโดยตัวแทน

แนวคิดที่สำคัญ เกี่ยวกับเรื่องของอำนาจอธิปไตย ในกฎหมายระหว่างประเทศ ระบุไว้ว่าอำนาจอธิปไตยหมายความถึงการใช้อำนาจโดยรัฐ ซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าวนี้ ก็มีหลักแห่งการใช้อำนาจออยู่ 2 ประการคือ ประการแรก การใช้อำนาจอธิปไตยโดยนิตินัย (De Jure Sovereignty) ซึ่งหมายความถึง สิทธิแห่งอำนาจอตามกฎหมายที่จะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ประการที่สองคือการใช้อำนาจอธิปไตยโดยพฤตินัย (De Facto Sovereignty) ซึ่งก็หมายถึงความสามารถในทางข้อเท็จจริงที่จะกระทำการเช่นนั้นจากปัญหาที่ว่าใครจะเป็นผู้ที่มีอำนาจอสูงสุด ตามทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตย (Theory of Sovereignty) มีผู้ได้กล่าวและอธิบายไว้หลายทฤษฎีด้วยกันได้แก่ แนวคิดทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอสูงสุดเป็นของพระเจ้า แนวคิดทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอสูงสุดเป็นของพระสันตะปาปา แนวคิดทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอสูงสุดเป็นของกษัตริย์ แนวคิดทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน และแนวคิดทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ กล่าวคือ²³

²² Universal Declaration of Human Rights หรือ UDHR title 217 A (III).

²³ มานิตย์ จุ่มปา., *เพิ่งอ้าง*, น. 16.

1) แนวคิดทฤษฎีว่าด้วยอำนาจสูงสุดเป็นของพระเจ้า เป็นเจ้าของสันตะปาปาของกษัตริย์ ถือเป็นแนวความคิดเก่าแก่ ซึ่งไม่เป็นที่ยอมรับกันเท่าใดนักในปัจจุบัน แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยใน 3 แนวทางนี้ แต่เดิมอาจจะกล่าวและเทียบเคียงโดยอ้างอิงได้ว่า เป็นการแสดงเจตนารมณ์ของพระเจ้า จึงเกิดทฤษฎีว่าด้วยอำนาจสูงสุดเป็นของพระเจ้า (Supremacy of God) และต่อมาได้พัฒนามาสู่ทฤษฎีอำนาจสูงสุดเป็นของผู้นำทางศาสนจักร จึงเกิดทฤษฎีว่าด้วยอำนาจสูงสุดเป็นของพระสันตะปาปา (Supremacy of Pope) การกล่าวอ้างทฤษฎี ว่าด้วยควมมีอำนาจสูงสุดของพระเจ้าก็ ได้มีการสร้างและวางรากฐานทฤษฎีว่าด้วย ควมมีอำนาจสูงสุดของพระสันตะปาปา เคียงคู่ตลอดมา ด้วยความมุ่งหมายว่า จะสร้างฐานแห่งอำนาจของฝ่ายศาสนจักรเหนือฝ่ายอาณาจักร โดยเด็ดขาด โดยอ้างว่าพระเจ้าทรงเป็นบริสุทธิเทพ จึงไม่อาจมาข้องแะหรือบงการมนุษย์ได้ ทุกคน ในทุกเวลาและในทุกสถานที่ จึงได้เลือกให้พระบุตร หรือพระเยซู (Jesus Christ) มาไถ่บาปมนุษย์แทน เพื่อต่อจากนั้นไปมนุษย์จะได้ปฏิบัติตามเจตนารมณ์อิสระของตนได้ ต่อมาพระบุตรได้เลือกสาวกคนสำคัญคือ นักบุญปีเตอร์ (Saint Peter) ให้เป็นผู้ปกครองดูแลคริสตศาสนิกชนทั้งหลายในโลกสืบต่อจากพระองค์ ซึ่งในที่สุด นักบุญปีเตอร์ได้มอบอำนาจให้พระสันตะปาปาองค์ต่อๆ มา รับภาระนี้สืบต่อไปอย่างไม่ขาดสาย ดังนั้นพระสันตะปาปาจึงเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดทางฝ่ายศาสนจักร ช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 15-16 หรือนับตั้งแต่ปลายสมัยกลางเป็นต้นมาราวในสมัยของพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 ทฤษฎีว่าด้วยควมมีอำนาจสูงสุดของพระสันตะปาปาก็เสื่อมความนิยมลงเพราะทางฝ่ายอาณาจักรแข็งแรงแรงขึ้นมาก จนสามารถตั้งตนเป็นอิสระ ไม่ขึ้นแก่สำนักพระสันตะปาปาอีกต่อไป ระบบของพระมหากษัตริย์ของฝรั่งเศสก็เข้มแข็งขึ้นทั้งกษัตริย์ได้ต่อสู้ขับเคี่ยวกับอำนาจของผู้นำทางศาสนจักร เพื่อฟื้นฟูถึงอำนาจทางการเมืองของกษัตริย์ให้กลับคืนมาก็เกิดมีทฤษฎีใหม่ที่นิยม

2) แนวคิดทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน แนวคิด ว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนนี้²⁴ จะถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยที่ทุกคนจะใช้อำนาจอธิปไตยของตนเองในกิจการทั้งปวงโดยตรง หรืออาจจัดให้มีการปกครองเป็นแบบประชาธิปไตยโดยอ้อมคือ ให้ประชาชนเลือกผู้แทนขึ้นทำการแทนตนทฤษฎีที่ว่าด้วยควมมีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน (Sovereignty belongs to the People) ประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภานั้นเกือบทุกประเทศใช้การปกครองรูปแบบนี้ โดยส่วนใหญ่ มักเป็นประเทศที่เป็นอาณานิคมของอังกฤษมาแต่เดิม จึงมีการรับเอาแนวคิดของระบบรัฐสภามาใช้ในประเทศของตน ดังเช่นประเทศแคนาดา ออสเตรเลีย หรือในประเทศเยอรมัน อิตาลี ญี่ปุ่น ฯลฯ

²⁴ โภคิน พลกุล, “ความหมายของกฎหมายรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญ และประวัติรัฐธรรมนูญไทย,” รัฐสภาฯ, 36, 12, น. 3-5 (ธันวาคม 2531)

รวมถึงประเทศไทยด้วยวัฒนธรรม ภาษา ประชาชนที่ต่างกันประเทศเหล่านี้ จึงมิได้มีวิวัฒนาการทางการเมืองอย่างประเทศอังกฤษ แต่ละประเทศมีรูปแบบเป็นของตนเองที่ต่างกันไป แต่สิ่งที่เหมือนกันในทุกประเทศ คือประชาชนทุกคนต้องการได้รับการปกครองที่ดีตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นเพื่อเป็นการสร้างหลักประกันให้กับประชาชน รัฐจึงจำเป็นต้องสร้างเครื่องมือขึ้นมาบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรที่เรียกว่า “รัฐธรรมนูญ” เพื่อเป็นกติกาในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้พ้นจากการถูกรุกรานจากอำนาจรัฐที่มีชอบหรือตามอำเภอใจ²⁵ ฌ็องฌัก รูสโซ (Jean Jaque Rousseau: ค.ศ. 1721-1778) ซึ่งเป็นผู้ที่เขียนหนังสือ “The Social Contract” หรือสัญญาประชาคมเมื่อ 200 ปีก่อน เพื่อต่อต้านระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในฝรั่งเศส โดยรูสโซได้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยว่า สังกมตามธรรมชาติของมนุษย์นั้นก็คือมนุษย์เกิดมามีอิสระและเท่าเทียมกัน สภาพธรรมชาติของมนุษย์จะมีสภาพคล้ายสัตว์ และมีความต้องการน้อยมากในยุคนั้นเรื่องของกรรมสิทธิ์ก็ยังไม่เกิด จนภายหลังเมื่อการมีกรรมสิทธิ์ของมนุษย์แต่ละคนเกิดขึ้น รูสโซจึงเชื่อว่ากรรมสิทธิ์ก่อให้เกิดความชั่วร้าย เพราะเหตุกรรมสิทธิ์ได้ก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคระหว่างมนุษย์ด้วยกัน ความจำเป็นที่จะต้องมีการคุ้มครองป้องกันกรรมสิทธิ์ของตน ทำให้มนุษย์ในยุคโบราณ ดำเนินการจัดรูปแบบการปกครองของตนขึ้น ซึ่งรูปแบบการปกครองในยุคนี้ก็เกิดขึ้น โดยขาดหลักของความเสมอภาคและเท่าเทียมกัน ทำให้มนุษย์จำเป็นต้องจัดหารูปแบบการปกครองใหม่เพราะเหตุว่าไม่สามารถจะกลับไปหารูปแบบตามธรรมชาติดั้งเดิมได้ จึงจำเป็นต้องตั้งสังคมนั้นใหม่การที่มนุษย์ทุกคนยินยอมมารวมเป็นสังคม ก่อให้เกิดสัญญาประชาคมขึ้น ดังที่รูสโซได้กล่าวเอาไว้ว่า “...เราแต่ละคนต่างมอบตัวของเราเอง และพลังอำนาจของเรา ให้มาอยู่ภายใต้เจตจำนงทั่วไปร่วมกัน และเราก็ได้มาซึ่งองค์คณะที่สมาชิกแต่ละคนเป็นส่วนที่แยกไม่ได้ของทั้งหมด...” อำนาจอธิปไตยของสังคมนั้นไม่อาจแยกได้เป็นอำนาจที่เป็นของคนทั้งหมดไม่ใช่ของคนบางส่วน เจตจำนงทั่วไปคือ เจตจำนงของประชาชนทั้งองค์คณะสัญญาประชาคม ซึ่งก่อตั้งสังคมนั้นบนพื้นฐานของความยินยอมของบุคคลให้อำนาจอธิปไตยขององค์คณะสังคมนั้นเข้ามาแทนที่ เสรีภาพตามธรรมชาติไม่อาจจะมากำหนดขอบเขตของอำนาจได้ หลักประกันที่แน่นอนที่สุดของสิทธิของบุคคลก็คือว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนเอง เสรีภาพคือการเคารพเชื่อฟังกฎหมาย เสรีภาพจะทำให้เป็นผลขึ้นมาได้ก็แต่โดยองค์อธิปัตย์ แทนที่จะถูกคุกคามโดยองค์อธิปัตย์ ซึ่งองค์อธิปัตย์ในทรรศนะของรูสโซจึงได้แก่ เจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชนทั้งหมด ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของสังคมนั้น ไม่ใช่ของปัจเจกชน แต่เป็นเจตนารมณ์ที่สูงสุดอันหมายถึงองค์คณะการเมืองที่ทุกคนในประชาคมมีส่วนร่วมทั้งในฐานะที่เป็นผู้ปกครอง และผู้อยู่ใต้ปกครองนั่นเอง ดังนั้นทุกคนในสังคมนั้นมีส่วนร่วมในอำนาจอธิปไตยเท่าๆ กัน

²⁵ โภคิน พลกุล, *เพิ่งอ้าง*, น. 3-5.

3) แนวคิดทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ แนวความคิดที่ว่าด้วยอำนาจอธิปไตย เป็นของชาติหรือ Nation Sovereignty หมายความว่า อำนาจอธิปไตยนั้นไม่ใช่ของประชาชนแต่เป็นของชาติ เกิดจากการรวมตัวของประชาชนทุกคนซึ่งถ้าแยกเป็นคนแต่ละคนแล้ว จะไม่มีชาติได้เลย ตรงกันข้าม ถ้ารวมกันทุกคนแล้วยอมเป็นชาติอันเป็นทุกสิ่งทุกอย่าง หลังปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 พวกปฏิวัติฝรั่งเศสมิได้ยอมรับทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน²⁶ จึงเกิดมีนักคิดคนสำคัญคือ ซีเอเยส์ (Sieyes) ค.ศ. 1748-1836 ซึ่งเป็นนักปรัชญาที่ต่อต้านระบอบอภิสิทธิชน โดยเฉพาะขุนนางและกษัตริย์ หนังสือที่มีชื่อของเขาก็คือ “ความเรียงเกี่ยวกับอภิสิทธิ์...” (Essai Sur les Privileges) ในปี ค.ศ. 1789 และ “อะไรคือสามัญชน” (Qu'est-ce que le tiers Etat ?) ด้วยการต่อต้านอภิสิทธิชนนี้เองทำให้เขาได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาฐานันดรซึ่งนำไปสู่การปฏิวัติใหญ่ในปี ค.ศ. 1789 และได้รับเลือกเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรและสภากงว็องซีอง (Convention) หลังปฏิวัติ และได้รับแต่งตั้งให้เป็นกงสุล 1 ใน 3 คน ในจักรวรรดิที่ 1 ของนโปเลียน อย่างไรก็ตาม ซีเอเยส์ได้รับอิทธิพลอย่างมากมาจากแนวความคิดของล็อก²⁷

การเสนอทฤษฎีนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของ “ชาติ” แทนที่จะเป็นของ “ปวงชน” หรือเป็นของ “ราษฎร” ด้วยเหตุผลที่ว่าชาตินั้น โดยสภาพความเป็นจริงจะอยู่เหนือราษฎร ซึ่งราษฎรจะมีชีวิตอยู่ในช่วงเวลาหนึ่งเท่านั้น ส่วนชาติเป็นนิติบุคคลที่อยู่คงทนกว่าราษฎรหรือประชาชน แต่ละยุคสมัยเป็นความต่อเนื่องของราษฎรในสังคมนั้นๆ โดยสรุปก็คือว่าชาติอยู่เหนือประชาชน เพราะชาติเป็นผลสังเคราะห์ทางประวัติศาสตร์ ทางความเป็นปึกแผ่นของราษฎรทุกยุคทุกสมัย²⁸ ซีเอเยส์เห็นว่า รัฐบาลมีขึ้นก็เพื่อปกป้องสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ความเสมอภาคปราศจากอภิสิทธิ์เท่านั้นที่จะเป็นรากฐานของสังคมที่ดี สิทธิเสรีภาพพื้นฐานที่เป็นสิทธิมนุษยชน ที่รัฐต้องคุ้มครองความมีเสรีภาพ กรรมสิทธิ์และความมั่นคง ซีเอเยส์มีความเชื่อเช่นเดียวกับมองเตสกีเออว่า การคุ้มครองเสรีภาพที่ดีนั้น จะเกิดขึ้นได้ ก็ในระบอบที่อำนาจต้องถูกทำให้อ่อนตัวลงและการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยที่มองเตสกีเออเสนอเป็นสิ่งที่ถูกต้อง แต่สิ่งที่ซีเอเยส์เสนอใหม่ในทฤษฎีกฎหมายมหาชนก็คือ การแบ่งแยกระหว่าง อำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์การทางการเมือง (Pouvoir Constituant) และอำนาจขององค์กรที่ได้รับมาจากการก่อตั้ง (Pouvoir Constitue) อำนาจแรกเป็นอำนาจที่เป็นของชาติ (Nation) ซึ่งอาจมอบให้ผู้แทนไปสร้างรัฐธรรมนูญ เพื่อก่อตั้งองค์การทางการเมืองขึ้นเพื่อนำไปใช้ในการปกครองประเทศ ดังนั้นอำนาจนี้จึงสูงสุด ไม่มีข้อจำกัดหรือ

²⁶ มนตรี รูปสุวรรณ, *อ้างแล้ว เจริญธรรม* ที่ 19, น. 33.

²⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *กฎหมายมหาชน เล่ม 1 : วิชาพัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ*, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550). น. 57.

²⁸ มนตรี รูปสุวรรณ, *อ้างแล้ว เจริญธรรม* ที่ 19, น. 131.

ข้อผูกมัดโดยข้อบังคับหรือกฎหมายใดๆ ที่มีอยู่ก่อนเลย ซึ่งต่างจากอำนาจที่สองที่ถือว่าเป็นอำนาจขององค์กรที่รัฐธรรมนูญตั้งขึ้น เป็นอำนาจที่ถูกจำกัดและกำหนดขอบเขตโดยรัฐธรรมนูญซึ่งตั้งองค์กรนั้นๆ ขึ้น ดังนั้นตามทัศนะของซิเอเยส์ กฎหมายจึงมีลำดับศักดิ์ (Hierarchie) ดังนี้คือลำดับสูงสุดได้แก่ กฎหมายธรรมชาติ ซึ่งเปลี่ยนแปลงไม่ได้ รองลงมาก็คือ รัฐธรรมนูญ ซึ่งชาติเป็นผู้ร่างและแก้ไขโดยใช้อำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง รองลงมาอีกก็คือกฎหมายธรรมดาที่ผู้แทนราษฎรของชาติตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจที่ได้รับมอบมาจากรัฐธรรมนูญ ทฤษฎีของซิเอเยส์จึงมีเนื้อหาที่ดูได้แย้งหลักการเรื่องอำนาจอธิปไตย เป็นของประชาชนอย่างแท้จริง โดยเห็นว่าเมื่ออำนาจอธิปไตยอยู่ที่ชาติแล้ว คณะบุคคลจะใช้อำนาจนี้ได้ก็ต่อเมื่อได้รับมอบหมายจากชาติ องค์อธิปัตย์คือชาติ ประชาชนแต่ละคน ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตยประชาชนจะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง หรือเข้ามามีส่วนร่วม ก็แต่ในฐานะที่เป็นเพียงสมาชิกส่วนหนึ่งของชาติเท่านั้นเอง²⁹

2.1.6 ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ

ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) เริ่มต้นมีขึ้นในศตวรรษที่ 17 ซึ่งผู้ที่คิดค้นแนวความคิดดังกล่าว คือ Montesquieu (1689-1755) โดยได้ตีพิมพ์ครั้งแรกในหนังสือที่รู้จักกันในนาม The Spirit of Law หรือเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย เพราะมองเดสกีเออได้อธิบายไว้ในหนังสือของเขา ในบทที่ 6 หมวดที่ 11 ความตอนหนึ่งในรัฐทุกรัฐจะมีอำนาจสูงสุดที่เรียกว่าอำนาจอธิปไตยอยู่ 3 ประการคือ

- 1) อำนาจนิติบัญญัติ คืออำนาจที่เกี่ยวกับการออกกฎการจัดวางระเบียบการกำหนดข้อบังคับทั่วไปทั้งภายในและภายนอกรัฐ
- 2) อำนาจบริหาร เป็นการใช้อำนาจที่ขึ้นอยู่กับหลักกฎหมายมหาชนเป็นการบังคับใช้การปฏิบัติงานให้เป็นไปตามกฎหมาย
- 3) อำนาจตุลาการ คือการวินิจฉัยบรรดาคดีความต่างๆ

การแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยทั้ง 3 ประการตามทฤษฎีของมองเดสกีเออนั้น หมายความว่า เป็นการแบ่งแยกองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 องค์กรหลักคือองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ (Puissance Legislative) องค์กรบริหารคือองค์กรที่ใช้อำนาจปฏิบัติการต่างๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชน (Puissance Executrice des Choses qui Dependent du Droit des Gens) และองค์กรตุลาการที่ใช้อำนาจปฏิบัติการต่างๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายเอกชน (Puissance Executrice des Choses qui Dependent Dent du Droit Civil.)

หากพิจารณาจากข้อความข้างต้น จะเห็นว่า มองเดสกีเออไม่ต้องการให้อำนาจอยู่ที่บุคคลเพียงคนเดียวเพราะตามธรรมดา บุคคลใดก็ตามซึ่งมีอำนาจอยู่ในมือ มักจะใช้อำนาจเกินเลย

²⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 27*, น. 57-58.

อยู่เสมอดังนั้น เพื่อจะมีให้มีการใช้อำนาจเกินขอบเขต จึงจำเป็นต้องจัดให้อำนาจหนึ่งหยุดยั้งอีกอำนาจหนึ่งตามวิถีทางแห่งกำลังหรือที่มักจะได้อินคำกล่าวอยู่เสมอว่า อำนาจย่อมหยุดยั้งได้โดยอำนาจ (Power Stop Power) บุคคลจึงจะมีเสรีภาพได้ แต่ถ้าหากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารนั้นรวมอยู่ที่บุคคลเพียงคนเดียว บุคคลจะไม่มีเสรีภาพเพราะเกรงว่า บุคคลคนเดียวกันนี้จะออกกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายนั้นอย่างกดขี่ และถ้าอำนาจตุลาการไม่แยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติ บุคคลจะไม่มีเสรีภาพกล่าวคือถ้าอำนาจตุลาการมารวมกับอำนาจนิติบัญญัติเสรีภาพของบุคคลจะอยู่ในมือของผู้ใช้อำนาจดังกล่าว เพราะผู้พิพากษาเป็นผู้ออกกฎหมายด้วย และถ้าอำนาจตุลาการมารวมกับอำนาจบริหาร ผู้พิพากษาจะมีอำนาจบังคับราษฎรได้อย่างเต็มที่ ดังนั้นมองเตสกิเออจึงกำหนดให้องค์กรผู้ใช้อำนาจต้องเป็นอิสระจากกัน เพื่อคุ้มครองและให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนนั่นเอง เจตนาแท้จริงของมองเตสกิเออไม่ใช่บอกว่าอำนาจอธิปไตยต้องแบ่งแยกออกเป็น 3 อำนาจ หากแต่เป็นการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยให้องค์กรต่างๆ ใช้ เพื่อจะไม่ให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งใช้อำนาจเพียงองค์กรเดียว เพราะมองว่าอำนาจนั้นเป็นสิ่งที่ยั่วชวนใจ ผู้ใช้อำนาจที่ขาดคุณธรรม อาจใช้อำนาจโดยมิชอบฉะนั้น จึงอาจจะเรียกหลักการแบ่งแยกอำนาจเช่นนี้ได้ว่า ทฤษฎีการแบ่งแยกองค์กรเพื่อใช้อำนาจอธิปไตย³⁰

ความคิดการแบ่งแยกอำนาจนั้น มีพื้นฐานมาจากทางประวัติศาสตร์ ทางปรัชญา และทางตรรกศาสตร์ หลักการดังกล่าวเป็นหลักในการจัดสรรอำนาจในรัฐเสรีนิยม แนวคิดดังกล่าวเป็นมากกว่าการแบ่งแยกอำนาจทางเทคนิคธรรมดา ตามกระบวนการทางการเมือง เพราะการแบ่งแยกอำนาจที่แท้จริงเป็นหลักการทางเทคนิคตามรัฐธรรมนูญ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะขจัดการผูกขาดอำนาจ และเพื่อเป็นการรับประกันถึงเสรีภาพของผู้อยู่ใต้ปกครอง ดังนั้นการกระทำตามหน้าที่ของรัฐที่ถูกแบ่งแยกการใช้อำนาจต้องได้รับประกันโดยองค์กรที่มีความเป็นอิสระซึ่งกันและกัน และรูปแบบในการใช้อำนาจก็แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับระบบของรัฐธรรมนูญๆ บางระบบก็สร้างหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาดบางระบบก็เป็นการแบ่งแยกอำนาจอย่างไม่เด็ดขาด ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับว่ารัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศจะกำหนดบทบาทของรัฐธรรมนูญเองอย่างไรเพื่อที่จะให้สอดคล้องกับการเมือง การปกครอง ตลอดจนวัฒนธรรมการดำรงอยู่ของประชาชนของแต่ละประเทศที่ใช้รัฐธรรมนูญดังกล่าวแต่ในทางตรงกันข้ามในสังคมที่ไม่เป็นประชาธิปไตย โดยเฉพาะในระบอบเผด็จการทางทหารก็จะปฏิเสธแนวคิดของการแบ่งแยกอำนาจอย่างสิ้นเชิง

มองเตสกิเออ กล่าวได้ว่า เป็นผู้ที่สนใจรูปแบบการปกครองของอังกฤษคนแรกๆ หลังจากที่มาเยือนประเทศอังกฤษในต้นคริสต์ศตวรรษที่ 18 โดย มองเตสกิเออ ได้กล่าวชื่นชม

³⁰ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2530), น. 210-211.

ความสำเร็จในการปกครองประเทศของอังกฤษว่า “การที่ประเทศอังกฤษมีเสถียรภาพในทางการเมืองมากที่สุด เพราะว่าอำนาจหน้าที่ของรัฐ ได้แบ่งแยกไปยังอำนาจ หรือองค์กรต่างๆ โดยไม่มีอำนาจ หรือองค์กรใด ที่จะมีอำนาจโดยเด็ดขาดที่จะบีบบังคับประชาชนได้ เสถียรภาพของประชาชนจะไม่มีเลย ถ้าอำนาจเหล่านั้นไปรวมอยู่ที่องค์ใดองค์หนึ่งเพียงองค์กรเดียว” โดยมองเตสกิเออ ได้กล่าวว่า³¹ อำนาจนิติบัญญัติ คือ อำนาจเกี่ยวกับการวางระเบียบบังคับทั่วไปในรัฐ อำนาจบริหาร คือ อำนาจในการใช้ หรือบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย อำนาจตุลาการ คือ อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัย อรรถคดี

มองเตสกิเออ ย้ำว่า “เมื่อใดอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารรวมอยู่ที่คนคนเดียว หรือองค์กรเจ้าหน้าที่เดียวกัน อิสระภาพย่อมไม่อาจมีได้ เพราะจะเกิดความหวาดกลัว เนื่องจาก กษัตริย์ หรือสภาเดียวกันอาจบัญญัติกฎหมายแบบทรราชย์.....เช่นเดียวกันอิสระภาพจะไม่มีอยู่ ถ้าอำนาจตุลาการ ไม่แยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติและการบริหาร หากรวมอยู่กับนิติบัญญัติ ชีวิต และอิสระภาพของคนในบังคับจะอยู่ภายใต้การควบคุมแบบพลการ เพราะตุลาการอาจประพฤติด้วย วิถีรุนแรงและกดขี่.... ทุกสิ่งทุกอย่างจะถึงซึ่งอวสาน...”³²

ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจตามแนวคิดของมองเตสกิเออ ไม่ต้องการให้อำนาจอยู่ที่ บุคคลเพียงคนเดียว เพราะตามธรรมชาติ บุคคลใดก็ตามซึ่งมีอำนาจอยู่ในมือ มักจะใช้อำนาจเกินเลย เสมอ ดังนั้น เพื่อจะมีให้มีการใช้อำนาจเกินขอบเขต จึงจำต้องจัดให้มีอำนาจหนึ่งหยุดยั้งอีกอำนาจ หนึ่งตามวิถีทางแห่งกำลัง หรือที่เรา มักได้ยินคำกล่าวที่ว่า อำนาจย่อมหยุดยั้งได้ซึ่งอำนาจ หรือที่ เรียกว่า Power Stop Power มองเตสกิเออ ยังได้กล่าวต่อไปว่า การแบ่งแยกอำนาจนั้นจะมีได้แต่ เฉพาะในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย เท่านั้น ส่วนในประเทศที่ปกครองในระบอบ เผด็จการ หรือ สังคมนิยม หรือคอมมิวนิสต์ อำนาจทั้งสามจะถูกรวบให้เป็นอำนาจเดียว ดังนั้น กล่าวโดยสรุป มองเตสกิเออ เห็นว่า การแบ่งแยกอำนาจ คือ การมอบอำนาจธิปไตยเป็น 3 ลักษณะ อันประกอบด้วย รัฐบาลซึ่งทำหน้าที่ด้านการบริหาร บ้านเมือง รัฐสภาในฐานะองค์กรด้านนิติ บัญญัติ ซึ่งจะต้องทำหน้าที่ด้านออกกฎหมาย และศาลยุติธรรม ในฐานะองค์กรด้านตุลาการ ที่ทำ หน้าที่พิจารณาตัดสินคดีต่างๆ ภายใต้แห่งระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน (Check and Balance) ระหว่างทั้ง 3 องค์กร

³¹ มานิตย์ จุมปา, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2543)

³² พรชัย เลื่อนจวี, กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัย อุดมศึกษา, 2546), น. 1.

ปัจจุบันนี้ก็มีหลายประเทศที่ได้ใช้อำนาจอธิปไตย ในระบอบการปกครองแบบเสรีนิยม ประชาธิปไตย ภายใต้ระบอบการปกครองในรูปแบบของรัฐสภา (Parliamentary Democracy) โดย สถาบันรัฐสภา (Parliament) ถือเป็นองค์กรสำคัญที่สุดองค์กรหนึ่งในการปกครอง เพราะรัฐสภาจะทำหน้าที่ในการพิจารณา และบัญญัติกฎหมายเพื่อใช้ในการปกครองประเทศ และจะทำหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการของฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามเจตจำนงของประชาชนที่มอบหมายให้ตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ในรัฐสภา เพราะการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น มีรากฐานทางความคิด ที่ได้รับอิทธิพลมาจากลัทธิปัจเจกชน (Individualism) ซึ่งจะยอมรับถึงสิทธิเสรีภาพของพลเมืองในการอยู่ร่วมสังคมเดียวกัน การยอมรับและเคารพในส่วนของสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน ในรัฐเสรีประชาธิปไตยดังกล่าว นั้น บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งผ่านการพิจารณาและให้ความเห็นชอบจากรัฐสภา จึงต้องกำหนดบทบาทให้รัฐ ยอมตนอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย ภายใต้หลักที่ว่า “นิติรัฐ” (Legal State) หรือ “นิติธรรม” (Rule of Law) จากการที่รัฐยอมตนอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย รัฐจึงไม่สามารถดำเนินการใดๆ ที่เป็นการก้าวล่วงในสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจ ดังนั้นการดำเนินการของรัฐ จึงจำเป็นต้องมีกฎหมาย มาให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อดำเนินกิจการต่างๆ ในอันที่จะให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ของการรักษาประโยชน์สาธารณะ โดยเฉพาะในรัฐสมัยใหม่ซึ่งมีภารกิจในการบริหารบ้านเมือง ตลอดจนการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ มากมายเพื่อสนองความต้องการของประชาชน รัฐโดยเฉพาะฝ่ายบริหาร จึงจำเป็นต้องต้องมีกฎหมายเป็นเครื่องมือ ในการปฏิบัติภารกิจให้บรรลุผล ดังนั้นกฎหมายที่ดี จึงจำเป็นต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักประกันแห่งสิทธิเสรีภาพ ของประชาชน และในขณะเดียวกัน กฎหมายนั้น ต้องเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพของฝ่ายรัฐบาล เพื่อนำไปใช้ในการบริหารการปกครองประเทศได้ เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ด้วยรากฐานแห่งความคิดตามแนวดังกล่าว ในการออกกฎหมายมาบังคับใช้กับประชาชนจึงต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้แทนของปวงชนเสียก่อน ซึ่งในระบอบเสรีประชาธิปไตยนั้น องค์อธิปัตย์ที่มีอำนาจในการออกกฎหมายก็คือรัฐสภา และในระบอบเสรีประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาได้แก่ สภาเดียว (Unicameral Parliament) หรือสภาคู่ (Bicameral Parliament)

2.1.7 ทฤษฎีการถ่วงดุลอำนาจ

ทฤษฎีการถ่วงดุลอำนาจ “The Balance of Power” นำเสนอโดยนักปราชญ์ชาวฝรั่งเศส คือ มงเตสกีเยอ ได้นำเสนอแนวความคิดการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย ออกเป็นสามอำนาจคือ อำนาจนิตินบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยทั้งสามอำนาจนี้สามารถกันและดุลอำนาจ

กัน ได้เพื่อยับยั้งการใช้อำนาจโดยมิชอบ³³ โดยมองเดสกีเออ ได้อธิบายถึงเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power) จากหนังสือ “เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย (“L’Esprit des Lois”) ของมองเดสกีเออ ในปี ค.ศ. 1744 โดยอธิบายว่า³⁴ “ในทุกรัฐ จะมีอำนาจอยู่ 3 อย่าง คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจปฏิบัติการ สิ่งซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชน และอำนาจปฏิบัติการสิ่งซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายแพ่ง

การถ่วงดุลอำนาจแบ่งเป็นอำนาจประการแรก คือ อำนาจในการตรากฎหมาย ขึ้นบังคับใช้สำหรับระยะเวลาหนึ่งหรือตลอดกาลและอำนาจในการแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายซึ่งมีอยู่แล้ว อำนาจประการที่สอง คือ อำนาจในการรักษาความสงบสุขหรือทำสงคราม ส่งเอกอัครราชทูตไปประจำอยู่ต่างประเทศหรือยอมรับเอกอัครราชทูตจากต่างประเทศรักษาความมั่นคงภายใน และป้องกันการรุกรานจากภายนอก อำนาจประการที่สาม คือ อำนาจในการลงโทษผู้กระทำความผิดทางอาญาหรือพิพากษาข้อพิพาทระหว่างเอกชน อำนาจประการที่สามนี้เรียกว่า “อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดี” ส่วนอำนาจประการที่สองนั้นเรียกว่า “อำนาจบริหารของรัฐ”

อำนาจทั้งสามอำนาจนั้น ความจริงแล้วมองเดสกีเออมีเป้าหมายที่ต้องการสื่อถึง “หน้าที่” (Functions) สามหน้าที่มากกว่า “การแบ่งแยกอำนาจ” หรือ “Separation of Power” นั้น ไม่ได้หมายถึงการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน แบ่งแยกมิได้ หรือการแบ่งแยกลักษณะของการใช้อำนาจอธิปไตย ไม่ให้การใช้อำนาจอธิปไตยไปรวมศูนย์อยู่ที่องค์กรใด องค์กรหนึ่ง การนำหลักการตามทฤษฎีแบ่งแยก (การใช้) อำนาจอธิปไตยมาใช้ นั้น มีการประยุกต์ เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของแต่ละประเทศ แต่ละยุคแต่ละสมัย โดยเป็นที่ทราบกันดีว่า สหรัฐอเมริกานั้น มีการแบ่งแยก (การใช้) อำนาจอธิปไตย แบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ทั้งสามฝ่ายแบ่งแยกจากกันอย่างเด็ดขาด เรียกระบบการปกครองแบบนี้ว่าเป็น “ระบบประธานาธิบดี” ในขณะที่สหราชอาณาจักร นั้น อำนาจอธิปไตยถูกแบ่งแยกออกเป็น 3 ฝ่าย เช่นเดียวกัน แต่มิได้แบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจออก จากกันอย่างเด็ดขาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน กล่าวคือ รัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจบริหารนั้น มีที่มาจากรัฐสภา โดยที่รัฐสภามีอำนาจให้ความเห็นชอบผู้ที่จะมาใช้อำนาจบริหาร ดังนั้น ฝ่ายบริหารจะต้องมีความรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ การบริหารราชการแผ่นดิน ต้องได้รับความไว้วางใจจากฝ่ายนิติบัญญัติ นอกจากนี้ ยังมีมาตรการ

³³ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, รัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2554), น. 262.

³⁴ ชาญชัย แสงศักดิ์, กฎหมายมหาชน : ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2553), น. 257-259.

และกลไกเพื่อการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and balance) ซึ่งกันและกันด้วย เราเรียกระบบการปกครองนี้ว่า “ระบบรัฐสภา”

หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจในต่างประเทศที่เป็นแม่แบบประชาธิปไตย เช่น รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดหลักแห่งการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (Checks and Balances) ระหว่างอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการของรัฐบาลกลาง โดยผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้อำนาจส่วนใหญ่อยู่ที่รัฐสภาของเกรส ดังที่บัญญัติไว้เป็นเหตุผลในมาตราที่ 1 ของรัฐธรรมนูญ อำนาจหน้าที่ที่รัฐสภามีเหนือประธานาธิบดีนั้นแตกต่างกันไปในแต่ละสมัย ขึ้นกับผู้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้นำในสภา อิทธิพลทางการเมืองของประธานาธิบดีและสมาชิกรัฐสภา รวมถึงความกล้าที่จะริเริ่มนโยบายต่างๆ ของประธานาธิบดี ในช่วงแรกๆ อำนาจของประธานาธิบดี และรัฐสภาของเกรสได้รับการจัดสรรไว้เท่าๆ กัน สาเหตุประการหนึ่งอาจเป็นเพราะประธานาธิบดีคนแรกๆ ของสหรัฐอเมริกามีได้ใช้สิทธิ์ในการยับยั้งร่างกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญเท่าใดนัก³⁵

2.1.8 การเลือกตั้งกับระบอบประชาธิปไตย

การเลือกตั้งมีผลสำคัญต่อการเมือง เป็นสิ่งกำหนดผู้ที่จะเข้าหรือออกจากการดำรงตำแหน่งทางการเมืองและมีความสำคัญต่อระบบการเมือง การเลือกตั้งสร้างความชอบธรรมให้แก่ระบบการปกครอง เช่น การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือผู้ปกครองโดยสันติ ทำให้รัฐบาลนั้นเป็นรัฐบาลในนามของประชาชน เพราะได้รับความยินยอมให้เข้าปฏิบัติหน้าที่จากประชาชน และทำให้ประชาชนผู้อยู่ใต้การปกครองเกิดความผูกพันกับนโยบายต่างๆ ของรัฐบาลที่ตนเลือกเข้าไปและทำให้เกิดความรู้สึกว่าตนมีส่วนในการปฏิบัติตามนโยบาย การเลือกตั้งเป็นกลไกเชื่อมโยงที่สะท้อนทัศนคติของสาธารณชนต่อนโยบายของรัฐบาลและกำหนดแนวทางของนโยบายการบริหารออกมามีผลต่อนโยบายที่ก่อให้เกิดคุณประโยชน์แก่ประชาชนมากมาย จอห์น ล็อก (John Locke) นักนิติปรัชญาชาวอังกฤษ ได้เขียนหนังสือเรื่อง หนังสือสองเล่มว่าด้วยการปกครอง (Two Treatises of Government) โดยเห็นว่า กฎหมายเป็นเครื่องมือคุ้มครองสิทธิตามธรรมชาติ กฎหมายเกิดจากเหตุผล กฎหมายที่ขัดแย้งกับกฎหมายธรรมชาติ กฎหมายนั้นจะถูกยกเลิกโดยรัฐบาล ส่วนการปกครองนั้นเห็นว่า เสรีภาพเป็นกฎเกณฑ์พื้นฐานของระบอบการปกครองและสถาบันทางการเมือง ถูกสร้างขึ้นเพื่อคุ้มครองเสรีภาพ³⁶ ดังนั้น แนวความคิดของล็อกจึงถือว่าเป็นผู้ให้กำเนิดลัทธิเสรีนิยมประชาธิปไตย (Democratic Liberalism) นอกจากนั้น จอห์น ล็อก ยืนยันว่าเสรีภาพ

³⁵ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, รัฐสภาของเกรสแห่งสหรัฐอเมริกา, (กรุงเทพมหานคร : สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ม.ป.ป.). น. 5-8.

³⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 : วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), น. 57.

เป็นกฎเกณฑ์พื้นฐานของระบอบการปกครองและสร้างสถาบันทางการเมืองขึ้นมาคุ้มครองเสรีภาพ ต้องใช้หลักเสียงส่วนใหญ่ นั่นหมายถึงการใช้เสียงจากการเลือกตั้ง พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตสถานให้ความหมายของการเลือกตั้งไว้ว่า หมายถึง การเลือกบุคคลเพื่อเป็นตัวแทนตนกรณีต่างๆ 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 ?) เป็นผู้คิดทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ โดยถือว่าชาติ (Nation) เกิดขึ้นจากการรวมกันของคนทุกคน เจตนารมณ์ของชาติจึงเป็นเจตนารมณ์ที่ชอบด้วยกฎหมายและเจตนารมณ์ของชาติอาจมอบให้ผู้แทนไปสร้างรัฐธรรมนูญเพื่อก่อตั้งองค์กรทางการเมืองในการปกครองประเทศ ดังนั้น แนวความคิดของซีเอเยส์จึงเป็นหลักของประชาธิปไตยโดยอ้อม (Indirect Democracy) ซีเอเยส์ถือว่าชาติมีอยู่ก่อนสิ่งอื่นใดและเป็นที่มาของทุกสิ่ง เจตนารมณ์ของชาติจึงเป็นเจตนารมณ์ที่ชอบด้วยกฎหมายและชาติเกิดขึ้นจากการรวมกันของพลเมืองทุกคน สามัญชนคือคนทุกคนซึ่งรวมเป็นชาติเท่านั้นที่ออกกฎหมายได้โดยผ่านสภาที่ผู้แทนสามัญมีจำนวนเป็นสัดส่วนกับจำนวนที่แท้จริงของสามัญชนในชาติ ดังนั้น เจตนารมณ์ของชาติจะแสดงออกได้ก็แต่โดยชาติโดยผ่านผู้แทนของชาติที่ได้รับเลือกจากประชาชน และเมื่อผู้แทนของชาติได้รับเลือกแล้ว จะไม่ใช่ผู้แทนของราษฎรที่เลือกแต่เป็นผู้แทนของชาติ จึงมีความเป็นอิสระไม่ถูกผูกมัดโดยสัญญาใดๆ กับประชาชนผู้เลือกแต่มีอิสระที่จะทำแทนชาติได้เต็มที่³⁷

วิสุทธิ โปธิแทน³⁸ การเลือกตั้ง หมายถึงการที่บุคคลได้เลือกบุคคลหนึ่งหรือบุคคลจำนวนหนึ่งจากหลายๆ คนหรือจากบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งบัญชีหนึ่งหรือบัญชีจำนวนหนึ่งจากบัญชีรายชื่อหลายๆบัญชีเพื่อให้ไปกระทำการอันหนึ่งอันใดแทนตนความหมายเช่นนี้เห็นได้ว่าได้จำแนกประเภทของการเลือกตั้งไปและแฝงปรัชญาแนวคิดการเลือกตั้งไว้ในตัว

กระมล ทองธรรมชาติ และคณะ³⁹ การเลือกตั้งเป็นกระบวนการทางการเมืองที่เป็นกิจกรรมทางการเมือง อันแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยด้วยการไปใช้สิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่ในรัฐสภาและในรัฐบาล

³⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *เพิ่งอ้าง*, น. 57.

³⁸ วิสุทธิ โปธิแทน, *ประชาธิปไตย: แนวความคิดและตัวแบบประเทศประชาธิปไตย*, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524), น. 63.

³⁹ กระมล ทองธรรมชาติ และคณะ, *การเมืองและการปกครองไทย*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2531), น. 1.

เป็นกลไกแสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนที่เรียกร้องสนับสนุนให้มีการปฏิบัติจัดทำหรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งในทางการเมืองและการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะที่มีผลกระทบต่อประชาชน

พิมลจรรย์ นามวัฒน์⁴⁰ ให้ความหมายการเลือกตั้ง ว่าการที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการออกเสียงลงคะแนนตามความเห็นของตนเองโดยอิสระว่าจะเลือกใครเป็นตัวแทนของตนเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยบริหารกิจการของประเทศผู้ที่ได้รับเลือกตั้งนั้นจะเป็นผู้สมัครใจเสนอตัวเข้ามาให้ประชาชนเลือกและผู้ที่ได้รับเลือกด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้แทนของประเทศมีสิทธิตามที่ได้รับมอบหมายจากประชาชนให้เข้าร่วมเป็นคณะบุคคลดำเนินการบริหารและปกครอง

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว⁴¹ ให้ความหมายการเลือกตั้งหมายถึง เป็นกระบวนการทางการเมืองและการปกครองเพราะการเลือกตั้งเป็นการแสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนในการปกครองประเทศเจตจำนงดังกล่าวปรากฏอยู่ในลักษณะของการเรียกร้อง (Demand) หรือสนับสนุน (Support) ต่อการตัดสินใจทั้งหลายในระบบการเมือง

วัชรวิชัย ไซยสาร⁴² ให้ทัศนะว่า การเลือกตั้งเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้มีส่วนร่วมทางการเมือง (Participation) อันเป็นกลไกที่แสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชน ที่เรียกร้องหรือสนับสนุนให้มีการกระทำหรือการละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งในทางการเมือง หรือตัดสินใจในนโยบายสาธารณะที่จะมีผลกระทบต่อประชาชน โดยประชาชนทั่วไปเลือกผู้แทนหรือพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์นโยบายและวิสัยทัศน์ที่สอดคล้องกับตน ด้วยความคาดหวังว่าผู้แทนหรือพรรคการเมืองที่ตนเลือกให้ไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนนั้นจะนำอุดมการณ์และนโยบายในการบริหารประเทศและทำหน้าที่พิทักษ์ผลประโยชน์ของตนเอง การเลือกตั้งจึงเป็นกระบวนการแสวงหาทางเลือกในการเมืองปกครองของประชาชนนั่นเอง

เดวิท บัทเลอร์ และคณะ (Butler Penniman and Renny eds. 1981)⁴³ กล่าวว่า การเลือกตั้ง (Election) มีนัยความหมายจำแนกออกได้เป็นสองแง่ กล่าวคือ การเลือกตั้งในแง่มุมของกฎหมาย

⁴⁰ พิมลจรรย์ นามวัฒน์. “การเลือกตั้ง,” ในเอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมือง, (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2534), น. 716.

⁴¹ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, “การเลือกตั้งกับการพัฒนาทางการเมือง” ในเอกสารการสอนชุดวิชาปัญหาการพัฒนาทางการเมืองไทย, (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2535), น. 201.

⁴² วัชรวิชัย ไซยสาร, ระบบการเลือกตั้งกับการเมืองไทยยุคใหม่, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541), น. 8-9.

⁴³ ธวัชธร ตู้อองคำ, “กระบวนการการเลือกตั้ง” ใน เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย, (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช 2545), น. 535-536.

และการเลือกตั้งแ่งมมุประชญา โดยในส่วนแรกการเลือกตั้งในแ่งมมุของกฎหมายนั้นเป็นการพิจารณาจากกฎหมายการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งโดยทั่วไปแล้วจะมีสภาพอยู่ 3 ประการ คือ การเลือกตั้งที่เป็นสิทธิ (Rights) ในแ่งนี้ การเลือกตั้งถือเป็นสิทธิที่มีความสำคัญประการหนึ่งทีรัฐจะต้องให้ความคุ้มครองการเลือกตั้งในฐานะที่เป็นอภิสิทธิ์ (Privilege) เป็นการที่ผู้ลงคะแนนเสียงมีความเป็นอิสระที่จะเลือกกระทำกรอย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้ ทีได้รับการยอมรับจากกฎหมายปราศจากการแทรกแซงหรือเกี่ยวข้องกับบุคคลอื่น เป็นต้น และการเลือกตั้งในฐานะที่เป็นหน้าที่ (Duty) อันหมายถึง การทีบุคคลจำเป็นต้องกระทำหรืองดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งทีมีสภาพเป็นหน้าที่ จึงเป็นไปโดยทีกฎหมายได้ระบุหรือบังคับให้ผู้ลงคะแนนไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่ากฎหมายได้ระบุหรือบังคับให้ผู้ออกเสียงลงคะแนนไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยถือเป็นหน้าที่อย่างหนึ่งทีต้องกระทำระลงคะแนนเสียงทีกำหนดไว้หน้าทีทางการเมืองของประชาชนโดยผลทางบังคับของกฎหมายเช่นนี้ ยกตัวอย่างได้แก่ ประเทศไทย ซึ่งรัฐธรรมนูญบางฉบับได้กำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของปวงชนชาวไทย หากเพิกเฉยจะต้องถูกลงโทษด้วยการเสีสิทธิทางการเมืองบางประการ เป็นต้น ในส่วนทีสอง การเลือกตั้ง ในแ่งมมุประชญาแบ่งออกได้เป็น 3 ประการ ดังนี้⁴⁴

1) การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งทีมีสภาพเป็นสิทธิตามธรรมชาติ (Natural Rights) กล่าวคือ เป็นสิทธิทีเกิดมกกับบุคคลในฐานะทีเป็นหน่วยหนึ่งของรัฐทั้งนี้เพราะบุคคลยอมเสมอภาคกันอันเป็นลักษณะตามธรรมชาติของมนุษย์ซึ่งหากบุคคลผู้ใดเป็นผู้บรรลุนิติภาวะมีความเป็นผู้ใหญ่และไม่มีลักษณะต้องห้ามแล้วจะมีสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

2) การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งทีมีสภาพเป็นภารกิจสาธารณะ (Public Affairs) กล่าวคือ ความก้าวหน้าของสังคมยอมขึ้นอยู่กับการปฏิบัติงานของบุคคลให้เป็นไปตามหน้าทีอย่างชาญฉลาดเมื่อเป็นดังนี้ การให้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจึงจำกัดเฉพาะแก่บุคคลทีเหมาะสมและสามารถปฏิบัติหน้าทีได้ด้วยดีเท่านั้น การดำเนินการตามแ่งนี้บุคคลจึงอาจถูกกำหนดสิทธิในการลงคะแนนได้เสมอหากเมื่อปรากฏว่าบุคคลนั้นเข้าลักษณะทีไม่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้อย่างถูกต้อง

3) การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งทีมีสภาพเป็นสิทธิคัดค้านการกระทำ กล่าวคือ ผู้ออกเสียงลงคะแนนทีคัดค้านการกระทำหรือนโยบายของรัฐจะลงคะแนนให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง พรรคการเมืองทีตรงกันข้ามกับผู้สมัครรับเลือกตั้งทีสนับสนุนรัฐบาลหรือร่วมรัฐบาลพรรครัฐบาลหรือพรรคร่วมรัฐบาลในวันทีมีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งหรือวันเลือกตั้งเป็นสำคัญ จากความหมายดังกล่าวข้างต้นอาจสรุปค่านิยมของการเลือกตั้งได้ว่า หมายถึงกระบวนการและกิจกรรมทางการเมือง

⁴⁴ ช โสธร ผู้ทองคำ, *เพ็ญอ้าง*, น. 536.

เมืองที่แสดงออกถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ทั้งบทบาทในแง่การกำหนดตัวผู้บริหารประเทศ และการแสดงบทบาทตามเจตนารมณ์ในการส่งเสริมสนับสนุนการบริหารประเทศของผู้มีอำนาจปกครองด้วย การไปออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนของตนเพื่อทำหน้าที่ในรัฐสภาและในรัฐบาลหรือเป็นการที่ประชาชนได้แสดงออกซึ่งมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political Participation) โดยการออกเสียง (Voting) ลงคะแนนเลือกตัวแทนของเขาตามความเห็นโดยอิสระว่าจะเลือกผู้ใดเป็นตัวแทนของตนไปใช้อำนาจอธิปไตย ทั้งในทางนิติบัญญัติและการบริหารกิจการของประเทศ ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งนั้นจะเป็นผู้ที่สมัครใจเสนอตัวเข้ามาให้ประชาชนเลือกและผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้แทนของประชาชนทั้งหมดมีสิทธิตามที่ได้รับมอบหมายจากประชาชน

2.1.8.1 ความสำคัญของการเลือกตั้ง

ธโรธร ตูทองคำ⁴⁵ ได้จำแนกความสำคัญของการเลือกตั้งไว้ 2 ลักษณะดังนี้

1) ความสำคัญของการเลือกตั้ง ในทางทฤษฎีในทางทฤษฎี กล่าวได้ว่าทฤษฎีการแบ่งอำนาจอธิปไตยออกเป็นสามส่วน คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการมีความเชื่อมโยงกับปรัชญาการเลือกตั้ง กล่าวคือ การเลือกตั้งจะเป็นที่มาของกลไกใช้อำนาจอธิปไตยในประเทศประชาธิปไตย ในความหมายนี้ การเลือกตั้งจึงมีความสำคัญในฐานะที่เป็นการยอมรับในอำนาจของประชาชนในการเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยซึ่งได้มีการมอบอำนาจให้กับตัวแทนไปปฏิบัติกรแทนตามกระบวนการและขั้นตอนที่กำหนดไว้ การเลือกตั้งจึงเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ลงคะแนนเสียงได้มีส่วนร่วมทางการเมืองในการเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยด้วยการเลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ และมีความสัมพันธ์กับอำนาจทางฝ่ายบริหารความสำคัญของการเลือกตั้งในทางทฤษฎีที่เป็นไปตามนัยแห่งทฤษฎีประชาธิปไตยแบบคลาสสิก (Classical Democratic Theory) นี้บ่งชี้ให้เห็นว่าการเลือกตั้งเป็นการเลือกรัฐบาลที่จะเข้ามาปกครองประเทศด้วย⁴⁶

2) ความสำคัญของการเลือกตั้งในทางปฏิบัติ การเลือกตั้งในทางปฏิบัติมีความสำคัญในฐานะที่เป็นสิทธิขั้นมูลฐานของมนุษย์โดยเฉพาะในสังคมประชาธิปไตยอันเห็นได้เด่นชัดจากบทบัญญัติเชิงบังคับข้อ 21 (1) แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) มีสาระสำคัญคือ “เจตจำนงของประชาชนย่อมเป็นมูลฐานแห่งอำนาจการปกครองของรัฐบาลเจตจำนงดังกล่าวต้องแสดง โดยการเลือกตั้งอันสุจริตซึ่งจัดขึ้นเป็นครั้งคราวตามกำหนดเวลา

⁴⁵ ธโรธร ตูทองคำ, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่* 43, น. 538-539.

⁴⁶ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, “การเลือกตั้งกับการพัฒนาทางการเมือง,” ในเอกสารการสอนชุดวิชาปัญหาการพัฒนาทางการเมืองไทย, (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2534), น. 217.

ด้วยการลงคะแนนเสียงของชายหญิงโดยถือหลักคนละหนึ่งเสียงเท่ากันและกระทำเป็นการลับด้วยวิธีการอื่นใดที่รับประกันได้ว่าการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะเป็นไปโดยเสรี”

ในแง่นี้การเลือกตั้งจะเป็นกระบวนการทางปฏิบัติหรือขั้นตอนที่สำคัญของประเทศที่ปกครองด้วยระบอบเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democracy) และในทางปฏิบัตินี้อาจจัดแบ่งความสำคัญของการเลือกตั้งออกได้เป็น 6 ประการ ด้วย

1) การเลือกตั้งเป็นกระบวนการทางการเมืองที่เป็นการแสดงออกซึ่งเจตจำนงหรือความต้องการของประชาชนในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง การเลือกตั้งจึงเป็นส่วนสำคัญในการสร้างความชอบธรรมให้เกิดขึ้นกับระบบการเมือง

2) การเลือกตั้งเป็นกระบวนการทางการเมืองที่มีผลต่อการจัดตั้งรัฐบาลและการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล โดยเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองโดยสันติวิธีก่อให้เกิดการหมุนเวียนเปลี่ยนผ่านอำนาจ ห้องกันการผูกขาดอำนาจและการฉ้อราษฎร์บังหลวง ในแง่นี้ การเลือกตั้งเป็นการตัดสินใจของผู้มีสิทธิออกเสียงหรือประชาชนในรัฐในอันที่จะกำหนดรัฐบาลนั่นเอง

3) การเลือกตั้งเป็นกลไกสำคัญที่เชื่อมโยงระหว่างสถาบันทางการเมืองกับประชาชนหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า เป็นกลไกที่สร้างความเชื่อมโยงระหว่างโครงสร้างส่วนบน (Super Structure) อันประกอบด้วย รัฐสภา รัฐบาลและศาลกับโครงสร้างส่วนล่าง (Infra-Structure) ซึ่งก็คือประชาชน โดยผ่านการมีส่วนร่วมทางการเมือง ดังนั้น การเลือกตั้งจึงเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงความคิดความเชื่อและทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการบริหารงานของรัฐบาล และเป็นพันธะสัญญาที่รัฐบาลจำต้องปฏิบัติตามนโยบายที่ให้ไว้ นโยบายของรัฐนี้นับเป็นสัญญาประชาคม (Social Contract) ที่เป็นผลมาจากการเลือกตั้งทั่วไปอันเป็นส่วนสำคัญต่อการตัดสินใจของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

4) การเลือกตั้งเป็นกระบวนการกลไกและขั้นตอนที่แสดงถึงความเป็นประชาธิปไตยหรือเป็นสัญลักษณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งทำให้การเลือกตั้งเป็นเครื่องมือสำคัญในการป้องกันการใช้ความรุนแรงทางการเมืองการปฏิวัติรัฐประหารเมื่อการเมืองเกิดวิกฤตการณ์การเลือกตั้งในแง่นี้จึงเป็นเครื่องมือประการหนึ่งที่จะใช้ลดความขัดแย้งลงได้

5) การเลือกตั้งก่อให้เกิดบูรณาการทางสังคม (Societal Integration) และความรู้สึกในทางปฏิบัติที่ต่างต้องมีสิทธิหรือหน้าที่ในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งการเลือกตั้งเป็นกลไกสำคัญทั้งในทางการเมืองและสังคมในการสร้างความรู้สึกร่วมกันในการเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยและการเป็นเจ้าของประเทศของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งหรือเป็นกิจของพลเมือง (Civic Duty) ที่พลเมืองในประชาคมการเมืองจะต้องปฏิบัติ

6) การเลือกตั้งก่อให้เกิดการกล่อมเกลாதองการเมือง (Political Socialization) ทั้งนี้ เพราะมีกิจกรรมทางการเมืองหลายประการที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง โดยเฉพาะการรณรงค์หาเสียง (Vote-gaining Campaign) ซึ่งก่อให้เกิดการเรียนรู้เกิดการสื่อสารถ่ายทอดความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและสร้างเสริมการเรียนรู้ระหว่างกันจนนำไปสู่การสร้างวัฒนธรรมทางการเมือง (Political Culture) ร่วมกันในที่สุด

อภิชาติ นาคสุข⁴⁷ กล่าวถึงความสำคัญของการเลือกตั้ง ว่าการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งอย่างพร้อมเพียงจะทำให้ได้มาซึ่งผู้แทนราษฎรที่เป็นตัวแทนของประชาชนส่วนใหญ่อย่างแท้จริง ในทางตรงข้ามกันหากประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งน้อยผู้แทนราษฎรก็มักจะไม่มีฐานมวลชนที่กว้างขวาง ผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งก็มีสภาพเป็นผู้แทนของเสียงส่วนน้อย การเลือกตั้งที่เป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรมย่อมเป็นสิ่งที่สะท้อนให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งใช้อิทธิพล โดยเฉพาะทางการเงินเพื่อให้ได้รับโอกาสในการเลือกตั้งลดน้อยลง ในขณะที่เดียวกันการเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ยุติธรรมก็เป็นช่องทางที่เปิดต่อคนที่มีความรู้ความสามารถให้เข้ามาสมัครรับเลือกตั้งได้มากขึ้น และโอกาสที่คนมีความรู้ความสามารถจะได้รับการเลือกตั้งก็จะมีมากขึ้นตามไปด้วยการเลือกตั้งเป็นการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยเองจากการเลือกตั้ง ถือเป็นหัวใจของการปกครองระบอบนี้

กระมล ทองธรรมชาติ⁴⁸ การเลือกตั้งเป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งและเป็นกระบวนการทางการเมืองที่มีอาณาเขตไปได้ของการปกครองแบบประชาธิปไตยเนื่องจากการเป็นสิ่งสะท้อนถึงการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศในอันที่จะมอบความไว้วางใจให้ตัวแทนของปวงชนได้ใช้อำนาจแทนตน หลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้ง การเลือกตั้งจะมีความหมายและถือว่าเป็นที่มาของความชอบธรรมในอำนาจของรัฐบาลและผู้ปกครองนั้นมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญซึ่งมักถูกกำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่มีฐานะเป็นบทบัญญัติสูงสุดแห่งรัฐโดยมีสถานะเป็นบทรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนและใช้บังคับกับการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งหรือลงมติทางการเมืองแทบทุกประเภท

⁴⁷ อภิชาติ นาคสุข, “พฤติกรรมกรรมการเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่เขตบางรักและเขตมิวนิบรี,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2536), น. 23.

⁴⁸ กระมล ทองธรรมชาติ และคณะ, การเมืองและการปกครองไทย, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2531), น. 201.

บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ หลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้งสามารถจำแนกได้ในประการสำคัญดังต่อไปนี้⁴⁹

1) หลักความอิสระแห่งการเลือกตั้ง (Freedom of Election) ข้อนี้นี้หมายถึง การจัดการดำเนินงานเลือกตั้งนั้นต้องให้เกิดอิสระเสรีแก่ผู้มีสิทธิออกเสียงในการเลือกตั้งอย่างเต็มที่กล่าวคือ ทุกคนย่อมใช้สิทธิของตนได้โดยอิสระปราศจากการบังคับความกดดันทางจิตใจหรือการกระทำใดๆ รวมทั้งการหาทางป้องกันมิให้มีการกระทำดังกล่าวอันจะมีผลต่อการตัดสินใจออกเสียงเลือกตั้งและเป็นเหตุให้การเลือกตั้งถูกบิดเบือนไปจากเจตจำนงที่แท้จริงของผู้ออกเสียงเลือกตั้ง และยังรวมถึงความเป็นอิสระการไม่ไปออกเสียงเลือกตั้งด้วย ซึ่งหมายความว่าหากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งไม่ประสงค์จะไปใช้สิทธิของตน รัฐบาลก็ไม่อาจที่จะนำมาตรการใดๆ มาบังคับให้ต้องไปเลือกตั้งได้ หลักความเป็นอิสระของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งนี้ในบางประเทศ เช่น สหพันธรัฐเยอรมัน ยังครอบคลุมไปถึงการเตรียมการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการหาเสียงเลือกตั้งด้วย

2) หลักการเลือกตั้งตามกำหนดระยะเวลา (Periodic Election) หมายถึง การเลือกตั้งจะต้องกำหนดให้มีเวลาที่แน่นอนเช่นกำหนดการเลือกตั้งให้มีการเลือกตั้งโดยปกติทุก 4 ปีหรือ 6 ปี ด้วยเหตุที่ต้องการให้ผู้ใช้อำนาจทางการเมืองที่ได้รับมอบหมายจากประชาชนมีความรับผิดชอบมากขึ้นลดอำนาจการผูกขาดและเปิดโอกาสให้บุคคลอื่นได้มีโอกาสเข้าผู้การใช้อำนาจการเมืองเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมด้วย

3) หลักการเลือกตั้งอย่างแท้จริงหรือการเลือกตั้งที่ยุติธรรม (Genuine Election) กล่าวคือ รัฐบาลมีหน้าที่สำคัญที่จะต้องดำเนินการให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ตามกฎหมายและเป็นการสะท้อนการแสดงออกซึ่งเจตจำนงที่แท้จริงของประชาชนด้วยเหตุดังกล่าวจึงต้องจัดให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการดำเนินการเลือกตั้งของตนให้ได้มากที่สุดรวมทั้งเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านการเลือกตั้งได้เมื่อเห็นว่าการเลือกตั้งนั้นไม่เป็นไปโดยบริสุทธิ์อย่างแท้จริง

4) หลักการออกเสียงทั่วไป (Universal Suffrage) เป็นการเปิดโอกาสให้มีการออกเสียงเลือกตั้งอย่างทั่วถึงโดยไม่มีการกีดกันหรือจำกัดสิทธิของบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นพิเศษโดยอาศัยข้อพิจารณาทางการเมืองเศรษฐกิจหรือสังคมไม่ว่าจะเป็นเพศ เผ่าพันธุ์ ชาติพันธุ์ ศาสนา ฐานะทางเศรษฐกิจ รายได้ จำนวนภาษีที่จ่าย การถือสิทธิ สถานะทางการศึกษาหรืออาชีพ ความคิดเห็นทางการเมืองหรือการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง เพื่อนำมาเป็นเกณฑ์ในการตัดสินบุคคลหนึ่งบุคคลใดว่ามีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งหรือไม่ เว้นแต่บุคคลที่มีข้อจำกัดอันเป็นที่ยอมรับทั่วไปหรือที่เป็นไป

⁴⁹ บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ, การเลือกตั้งและพรรคการเมือง : บทเรียนจากเยอรมัน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สถาบันนโยบายศึกษา, 2542), น. 21-29.

ตามบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะที่กำหนดไว้ เช่น ไม่ให้สิทธิเลือกตั้งแก่เด็กและบุคคลที่จิตบกพร่องผู้ต้องขัง เป็นต้น

5) หลักการเลือกตั้งอย่างเสมอภาค (Equal Suffrage) หลักการเลือกตั้งอย่างเสมอภาคเป็นหลักการที่สำคัญอย่างหนึ่งซึ่งยอมรับในคุณค่าความเท่าเทียมกันของมนุษย์ที่อาจกล่าวได้ว่าเป็นการปรับหลักการความเสมอภาคไปใช้ในบริบทของการเลือกตั้ง หลักการนี้มีสาระสำคัญอยู่ว่าบุคคลมีความเสมอภาคกันที่จะได้รับความคุ้มครองได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกันในสาระสำคัญ มิใช่เลือกปฏิบัติเพราะเหตุความแตกต่างเรื่องเหล่ากำเนิด เพศ การนับถือศาสนา เป็นต้น หลักการเลือกตั้งอย่างเสมอภาคนั้นนับเป็นหลักการขั้นพื้นฐานของการเลือกตั้งที่มีความสำคัญในทางปฏิบัติมากที่สุดโดยมีวัตถุประสงค์ที่สอดคล้องกับหลักทั่วไปของการเลือกตั้งและทำให้การเลือกตั้งมีความสมบูรณ์มากขึ้นในแง่ของการทำให้คะแนนเสียงแต่ละคะแนนของผู้มีสิทธิออกเสียงได้มีโอกาสส่งผลในการเลือกตั้งอย่างเต็มที่ ซึ่งมีหมายความง่ายๆ ว่าบุคคลที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งมีสิทธิคนละหนึ่งเสียงและคะแนนเสียงทุกคะแนนมีน้ำหนักเท่ากัน⁵⁰ และกำหนดออกมาเป็นหลักการที่เรียกกันว่า “One Man One Vote” เช่นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทย

ในปัจจุบันนอกจากนี้หลักการเลือกตั้งมิได้ใช้บังคับเฉพาะในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเท่านั้นจะพบว่า การเลือกตั้งโดยเสมอภาคยังกินความไปถึงการเลือกตั้งในทุกขั้นตอนรวมทั้งการสมัครรับเลือกตั้ง การเตรียมการเลือกตั้งทั้งหมด การหาเสียง และการนับคะแนน เป็นต้น

6) หลักการลงคะแนนลับ (Secret Election) หลักการนี้เป็นสาระสำคัญหนึ่งของการเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตยและเป็นตัวคุ้มกันหลักความเป็นเสรีของการเลือกตั้งเนื่องเพราะหากการเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยทางลับแล้วการเลือกตั้งก็จะไม่อาจเป็นไปโดยเสรีได้ในเชิงหลักการ หลักการลงคะแนนลับหมายถึงการให้สิทธิเสรีภาพที่จะลงคะแนนโดยไม่จำเป็นต้องไปบอกผู้อื่นหรือผู้อื่นได้ทราบว่าจะเลือกใคร ทั้งนี้เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ป้องกันการใช้อิทธิพลข่มขู่หรือการให้สินจ้างรางวัลแก่ผู้ลงคะแนนเสียง

⁵⁰ วัชรวิทย์ ไชยสาร, ระบบการเลือกตั้งกับการเมืองไทยยุคใหม่, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541), น. 10-11.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช⁵¹ ได้สรุปหลักเกณฑ์ในการเลือกตั้งไว้ซึ่งสามารถเข้าใจได้ง่ายว่าการเลือกตั้งนั้นไม่ว่าระดับใดหรือที่ไหนถ้าอยู่ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยแล้วนั้นจะต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ดังนี้

1) มีบุคคลหลายคนหรือบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งหลายบัญชีในกรณีที่ทำให้ราษฎรเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อให้เลือกถ้ามีเพียงบุคคลเดียวหรือมีบัญชีรายชื่อผู้รับสมัครเลือกตั้งเพียงบัญชีเดียวจะไม่ถือว่าเป็นการเลือกตั้ง

2) จะต้องให้เสรีภาพแก่ราษฎรที่จะเลือกหรือไม่เลือกก็ได้โดยไม่มีการบังคับขู่เข็ญจากผู้สมัครคนใดคนหนึ่งหรือบัญชีใดบัญชีหนึ่งด้วยวิธีการใดๆ ทั้งสิ้นไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม

3) ราษฎรที่มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องมีโอกาสที่จะได้รับทราบข้อคิดเห็นหรือนโยบายต่างๆ จากผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ว่าจะด้วยวิธีการใดก็ตามทั้งนี้เพื่อที่จะให้ตัวแทนตามต้องการ

4) ราษฎรที่มีสิทธิเลือกตั้งต้องมีสิทธิและเสรีภาพที่จะแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้สมัครรับเลือกตั้งได้

2.1.8.2 ประเภทของการเลือกตั้ง

การพิจารณาแบ่งประเภทของการเลือกตั้งนั้นอาจใช้หลักเกณฑ์ต่างๆ ได้หลายวิธี เช่น ลักษณะที่มาของการจัดการเลือกตั้ง การกำหนดเขตเลือกตั้ง วิธีการคิดคะแนน โดยพอที่จะสามารถแบ่งประเภทของการเลือกตั้งออกได้เป็น 4 ประเภท คือ

1) การเลือกตั้งทั่วไป (General Election) คือการเลือกตั้งที่มีผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั่วประเทศมาลงคะแนนเสียงพร้อมๆ กันเป็นการเลือกตั้งคราวเดียวกันทั้งประเทศซึ่งจะเป็นเรื่องชี้วัดกระแสทางการเมืองของประเทศได้เป็นอย่างดีแต่กระนั้นการเลือกตั้งทั่วไปก็ยังเป็นภาพสะท้อนความคิดเห็นและแนวโน้มของกระแสความคิดทางการเมืองของประชาชนในประเทศหรือในเขตเลือกตั้งนั้นๆ ได้เป็นอย่างดี

2) การเลือกตั้งซ่อม (By Election) เป็นการเลือกตั้งบุคคลเข้าไปทำหน้าที่แทนในกรณีต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนดเนื่องจากบุคคลนั้นขาดจากสมาชิกภาพเช่นตายลาออกถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งเป็นต้นก็จะมีเลือกตั้งซ่อมเพื่อให้ได้ผู้แทนประชาชนเข้าไปทำหน้าที่ในตำแหน่งนั้นๆ แทนบุคคลเดิมแต่มีบางกรณีที่มีคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยว่าการเลือกตั้งที่ผ่านมาเป็นไปโดยมิชอบซึ่งเป็นการขาดสมาชิกภาพอีกกรณีหนึ่งและกำหนดให้เป็นการเลือกตั้งอีกประเภทหนึ่งเรียกว่าการเลือกตั้งซ้ำ (Re-election)

⁵¹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเลือกตั้ง พรรคการเมือง รัฐสภา และคณะทหาร, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2524), น. 11.

3) การเลือกตั้งเพิ่ม เป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนหลายๆ จังหวัดหรือหลายเขตเลือกตั้งในคราวเดียวกันแต่มีใช้การเลือกตั้งทั้งประเทศ

4) การเลือกตั้งซ้ำ (Re-election) คือการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่อีกครั้งหนึ่งในกรณีที่สภานิติบัญญัติ ศาลยุติธรรม หรือศาลรัฐธรรมนูญ อันรวมไปถึงองค์การที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการเลือกตั้งที่กฎหมายให้อำนาจไว้ วินิจฉัยว่าการเลือกตั้งนั้นเป็นโมฆะ หรือผิดวัตถุประสงค์กฎหมายและได้มีคำสั่งที่ขอใบเพิกถอนเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่แทนตำแหน่งที่พ้นไป ซึ่งอาจจะเป็นรายบุคคลหรือรายเขตเลือกตั้งก็ได้การสังกัดกลุ่มการเมืองของผู้สมัครรับเลือกตั้งก็เป็นเกณฑ์อีกประการหนึ่งที่ใช้เพื่อจำแนกรูปแบบหรือชนิดของการเลือกตั้งซึ่งใช้กันอยู่ในการเลือกตั้งในประเทศสหรัฐอเมริกา

Turner and Others⁵² ได้จำแนกประเภทของการเลือกตั้งตามเกณฑ์เป็นไว้ 2 ประเภท

1) การเลือกตั้งแบบอิงสังกัด (Partisan Election) เป็นการเลือกตั้งที่ปรากฏในระดับชาติหรือระดับประเทศและการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นบางตำแหน่งได้แก่การเลือกตั้งประธานาธิบดีวุฒิสมาชิกผู้แทนราษฎรผู้ว่าการรัฐสมาชิกสภานิติบัญญัตินายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเมืองเป็นต้นกับอีก

2) การเลือกตั้งแบบไม่อิงสังกัด (Non-partisan Election) เป็นแบบที่ผู้สมัครไม่ได้อิงสังกัด ซึ่งในบางรัฐใช้เป็นรูปแบบของการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเมือง หรือแม้แต่องค์การบริหารโรงเรียนในท้องถิ่นก็ใช้รูปแบบนี้ เทอร์เนอร์กล่าวไว้ด้วยว่า มากกว่าหนึ่งในสามของรัฐและท้องถิ่นต่างๆ ของอเมริการวมทั้งการเลือกผู้พิพากษาศาลแห่งรัฐใช้ลักษณะการเลือกตั้งแบบไม่อิงสังกัด ทั้งนี้ แต่ละประเภทของการเลือกตั้งดังกล่าวต่างก็มีข้อดีข้อเสียด้วยกันทั้งสิ้น กล่าวคือ การเลือกตั้งแบบไม่อิงสังกัดนั้นได้รับความนิยมนิยมจากประชาชนอย่างมากด้วยเหตุที่ว่าผู้ได้รับเลือกตั้งจะยังประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นและรัฐของตนได้มากกว่าการที่ผู้สมัครมีสังกัด โดยเฉพาะการสังกัดพรรคการเมือง ซึ่งจะได้รับการสนับสนุนทางการเงินในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งและการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ในขณะที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบไม่อิงสังกัดจะมิได้รับความสนับสนุนและความช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐแต่อย่างใดเมื่อพิจารณาการแบ่งประเภทของการเลือกตั้งโดยอิงหรือไม่อิงสังกัด

ตามทัศนะของเทอร์เนอร์และคณะดังกล่าว จะพบว่าการเลือกตั้งในระดับชาติของไทยซึ่งได้แก่การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นการเลือกตั้งแบบอิงสังกัดพรรคการเมืองในขณะที่การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น เช่น

⁵² Jean Turner, Todd G. Shields, and Darinda Sharp. Changes and Continuities in the Determinants of Older Adults' Voter Turnout 1952–1996. Society of America, Vol. 41, No. 6, p. 214.

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี เป็นต้น เป็นการเลือกตั้งแบบไม่อิงสังกัดแม้ในทางจริงแล้วเรามักจะได้ยินอยู่เสมอว่า การเลือกตั้งผู้แทนประชาชนดังกล่าวนี้มักมีพรรคการเมืองหนุนหลังหรือให้การสนับสนุนไม่ทางหนึ่งก็ทางใด อันมักจะเป็นไปในทางลับ

2.1.8.3 ระบบการเลือกตั้ง

ระบบการเลือกตั้งมีฐานะเป็นระบบการคาดคะเนของผู้ที่มาลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เพื่อชี้ขาดว่าใครเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งเข้าไปทำหน้าที่ในสภาหรือฝ่ายบริหาร ในกรณีที่มีเสียงข้างมากและได้รับการเลือกตั้งจากสภาผู้แทนราษฎรไปเป็นรัฐบาล ในประเทศที่ใช้รูปแบบการปกครองแบบรัฐสภา ระบบการเลือกตั้งโดยทั่วไปที่ใช้กันอยู่ สำหรับประเทศต่างๆ ในปัจจุบันสามารถแยกประเภทออกได้โดยพิจารณาจากความเห็นของ Niemi and Weisberg 1976 วิธีการเลือกตั้งอาจกำหนดขึ้นโดยให้เลือกบุคคลหนึ่งจากบุคคลที่เป็นผู้สมัคร (Nominate) อีกหลายคน และผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุดก็จะเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งซึ่งเรียกวิธีการนี้ว่า “ระบบการเลือกตั้งโดยอาศัยเสียงข้างมาก (Majority System)” ซึ่งกล่าวได้ว่า เป็นระบบที่มีวิวัฒนาการไปตามขั้นตอนของประวัติศาสตร์โดยเริ่มต้นจากประเทศอังกฤษ⁵³ หรืออาจใช้วิธีการเลือกผู้สมัครจากทั้งบัญชีผู้รับสมัครเลือกตั้งซึ่งพรรคการเมืองเป็นผู้จัดทำไว้ที่มักเรียกกันว่า “ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน” (Proportional Representation)

Niemi and Weisberg ขยายความวิธีการหรือระบบการเลือกตั้งไว้ว่า ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากอาจมีวิธีดำเนินการแตกต่างกันไปหลากหลายรูปแบบ แต่ก็มีคุณลักษณะที่สำคัญคือกำหนดให้ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดได้รับเลือกเป็นผู้แทนไม่ว่าคะแนนเสียงที่ได้มานั้นจะเป็นเสียงส่วนใหญ่หรือไม่ก็ตาม หรือที่เรียกกันว่า “First -Pass-the-Post” ในขณะที่ผู้ที่ได้รับคะแนนในลำดับรองลงมาหากเกินกว่าจำนวนที่กำหนดให้มีได้ในเขตเลือกตั้งนั้นก็จะเป็นคะแนนที่สูญเปล่าไม่มีลักษณะของการขึ้นบัญชีไว้เพื่อรอทดแทน กรณีผู้ที่ได้รับเลือกในลำดับที่สูงขึ้นไปพ้นสถานภาพซึ่งก็ถือว่าเป็นวิธีหรือระบบการเลือกตั้งโดยอาศัยเสียงข้างมากอย่างเคร่งครัดจนเป็นที่กล่าวถึงว่าแท้จริงนั้นระบบนี้มิได้ให้ความสนใจกับเสียงกลุ่มน้อยเลยประเทศที่ใช้ระบบนี้ได้แก่สหรัฐอเมริกา อังกฤษสวีเดนและการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตของไทยในปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ดีด้วยข้อเสียของระบบเสียงข้างมาก (Majoritarianism) ที่ทำให้เสียงส่วนน้อยที่ไม่ได้เลือกในกลุ่มจำนวนผู้แทนที่ต้องการต้องสูญเปล่าไปหลายประเทศในยุโรปตะวันตก เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศสและราชอาณาจักรเบลเยียม จึงพัฒนารูปแบบการเลือกตั้งดังกล่าวมาเป็นวิธีการที่เรียกว่า “ระบบเสียงข้างมากสองรอบ” คือผู้ที่ได้รับเลือกตั้งที่ได้คะแนนเสียงมากที่สุดนั้นจะต้อง

⁵³ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, *อ้างแล้ว เจริญธรรม* ที่ 49, น. 93.

เกินกว่าครึ่งบวกหนึ่งของคะแนนเสียงทั้งหมด (Absolute Majority) ด้วยในกรณีที่ไม่มีผู้สมัครรายใดได้รับคะแนนเสียงถึงจำนวนดังกล่าว จะต้องมีการเลือกตั้งใหม่ในรอบที่สอง (Second Ballot) ซึ่งในครั้งที่สองนี้ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุดและลำดับรองลงมาจะได้รับการเลือกตั้งจนครบตามจำนวนที่ต้องการ

ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน (Proportional Representation) เป็นการเลือกตั้งโดยกำหนดให้ผู้ลงคะแนนเลือกจากบัญชีรายชื่อผู้สมัครที่พรรคการเมืองเสนอเป็นบัญชีๆ ไปผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงตามส่วนแห่งคะแนนเสียงทั้งหมด จะเป็นผู้ที่ได้รับเลือกตั้งในรูปแบบนี้ระบบการเลือกตั้งดังกล่าวเกิดขึ้นเพื่ออุดช่องว่างของการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากโดยคำนึงถึงโอกาสในการได้รับเลือกตั้งของคนที่มีความเสียงข้างน้อย ซึ่งเท่ากับเป็นการสะท้อนความคิดเห็นของประชาชนทั้งหมดและยังเป็นการบังคับทางอ้อมให้บุคคลกลุ่มต่างๆ จำเป็นต้องร่วมมือกันเพื่อจัดตั้งหรือรวมกลุ่มทางเป็นพรรคการเมืองประเทศที่ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบนี้ ได้แก่ นอร์เวย์ สวิตเซอร์แลนด์ และประเทศไทย ภายหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของไทยได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งแบบนี้ไว้ด้วย

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนของประเทศเยอรมันแล้ว จะพบว่าระบบสัดส่วนของไทยมีลักษณะที่ใกล้เคียงกันอย่างยิ่งกล่าวคือระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนจะเป็นแบบที่มีการเลือกตัวบุคคลโดยกำหนดให้ผู้ลงคะแนนทุกคนมีสิทธิลงคะแนนเสียงได้คนละ 2 คะแนน คะแนนแรกเป็นคะแนน ที่ออกเสียงให้แก่ผู้รับสมัครจากเขตเลือกตั้ง (Apportionment) ซึ่งมีได้เขตเลือกตั้งละหนึ่งคนส่วนอีกคะแนนหนึ่งใช้เลือกพรรคการเมือง ซึ่งจะมีความสำคัญมากเพราะเป็นส่วนที่ใช้ชี้ขาดต่อสถานภาพของพรรคการเมืองนั้น ในท้ายที่สุดเมื่อมีการพิจารณาคะแนนตามสัดส่วนแล้วในกรณีประเทศไทย หากสัดส่วนเสียงจากระบบบัญชีรายชื่อได้ต่ำกว่าร้อยละ 5 จากคะแนนของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่ได้ลงคะแนนเลือกบัญชีรายชื่อพรรคการเมือง ก็จะมีผลให้พรรคการเมืองนั้นถูกยุบไป ในขั้นต้นคะแนนจากบัญชีรายชื่อหรือที่เรียกกันว่าปาร์ตี้ลิสต์จะบอกว่าพรรคการเมืองได้ที่นั่งในสภาเป็นจำนวนเท่าใด และมีใครบ้างในบัญชีรายชื่อเรียงตามลำดับลงไปจะได้รับเลือกให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้กฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งของประเทศไทยยังกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากระบบบัญชีรายชื่อเท่านั้นจึงจะมีสิทธิทำหน้าที่ในตำแหน่งบริหารหรือรัฐมนตรีตำแหน่งต่างๆ ได้โดยความเช่นนี้เท่ากับว่าหากผู้แทนราษฎรจากระบบแบ่งเขตเลือกตั้งรายใดต้องการจะไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี จะไม่สามารถกระทำได้เลยเว้นแต่จะต้องลาออกจากสถานะนั้นและจัดการเลือกตั้งซ่อม (By-election) ทดแทนตำแหน่งที่ว่างลง ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อที่ได้รับการตำแหน่งให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่ายบริหารก็จะต้องพ้นจากสมาชิกภาพสมาชิกสภาผู้แทน

ราษฎรเช่นกันแต่ไม่ต้องมีการเลือกตั้งใหม่แต่ให้เลื่อนลำดับของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในบัญชีรายชื่อถัดไปขึ้นมาแทนระบบการเลือกตั้งอีกแบบหนึ่งที่ปรากฏให้เห็นคือระบบการเลือกตั้งแบบผสมซึ่งเป็นการผสมระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากและการเลือกตั้งแบบสัดส่วนร่วมกันซึ่งก็สามารถแยกออกได้เป็น 2 รูปแบบหลัก คือ⁵⁴

- 1) ระบบการเลือกตั้งแบบผสมที่แยกการคิดคะแนนเสียงข้างมากแต่สำหรับเขตเลือกตั้งใหญ่จะใช้วิธีคิดแบบสัดส่วนตัวอย่างประเทศที่ใช้ระบบการเลือกตั้งรูปแบบผสมลักษณะนี้ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง ฉบับลงวันที่ 9 พฤษภาคม ค.ศ. 1951
- 2) ระบบที่ใช้วิธีการคิดคะแนนแบบเสียงข้างมากในเขตเลือกตั้งทั้งหมดแต่ในขณะเดียวกันก็ให้มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรอีกจำนวนหนึ่งตามระบบสัดส่วนควบคู่กันไป

2.2 ความเป็นมาของวุฒิสภา

วุฒิสภาเป็นองค์กรหนึ่งขององค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติในรัฐสภา กำเนิดขึ้นโดยความมุ่งหมายให้เป็นสภาที่คอยถ่วงดุลอำนาจกับรัฐบาลหรือสภาผู้แทนราษฎร เพื่อเสริมสร้างให้การทำงานด้านนิติบัญญัติของฝ่ายนิติบัญญัติมีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2.2.1 ความหมายของวุฒิสภา

วุฒิสภา หมายถึง สภานิติบัญญัติสภาหนึ่ง ซึ่งเมื่อรวมกับสภาผู้แทนราษฎรแล้วประกอบเป็นรัฐสภา ซึ่งรัฐธรรมนูญอาจกำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งตามวิธีแบ่งเขตเลือกตั้ง หรือการแต่งตั้ง หรือการสรรหา โดยกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการกลั่นกรองกฎหมาย ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ ดังนั้นวุฒิสภา⁵⁵ หมายถึง

- 1) สภาหรือคณะบุคคลที่รวมกันขึ้นมาโดยมีอำนาจสูงสุดในการอภิปรายรัฐบาล และวุฒิสภาเป็นสภานิติบัญญัติที่มีสถานะทางกฎหมาย
- 2) วุฒิสภาเป็นสภาสูง และมีสถานการณเป็นสภานิติบัญญัติดังปรากฏในระบบรัฐสภาของสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส
- 3) สภาตรวจสอบและให้คำแนะนำกับรัฐ ควบคุมกฎระเบียบและหลักการทางกฎหมาย กล่าวโดยสรุปแล้ว ความหมายของวุฒิสภามักถูกนิยามโดยบทบาทหน้าที่ของวุฒิสภาเอง เช่น “สภาที่เสียง” หากวิเคราะห์ความหมายของวุฒิสภาจากคำว่าสภาที่เสียง วุฒิสภาจะหมายถึง

⁵⁴ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, *เพ็ญอั้ง*, น. 100-101.

⁵⁵ พจนานุกรมออนไลน์, วุฒิสภา (Senate), สืบค้นเมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2559, จาก <http://www.dictionar.com/browse/senate>.

สถานิติบัญญัติสภาหนึ่ง ที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลหรือตรวจสอบการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามคำแถลงนโยบายที่ให้ไว้ต่อรัฐสภารวมทั้งบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน จึงเป็นอำนาจหน้าที่สำคัญประการหนึ่งของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ในระบบรัฐสภา ผู้ที่มีอำนาจควบคุมได้แก่สภาซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ในบางส่วนรัฐธรรมนูญกำหนดให้เฉพาะแต่สภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่มีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหาร แต่บางสมัยก็กำหนดให้ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้ทั้งสองสภามีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินด้วย

2.2.2 ความเป็นมาในทางประวัติศาสตร์การเมือง

ความเป็นมาของวุฒิสภาสอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power) ผู้ให้กำเนิดแนวคิดในการแบ่งแยกอำนาจปกครองสูงสุดหรืออำนาจธิปไตยคือ ชาร์ล เดอ มองเตสกีเออร์ (Charles de Montesquieu) โดยมองเตสกีเออร์ได้แบ่งแยกอำนาจออกเป็น 3 ฝ่าย โดยพิจารณาในแง่ขององค์กรผู้ใช้อำนาจออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการตามแนวคิดของอริสโตเติล (Aristotle) นักปราชญ์การเมืองชาวกรีกโบราณ ซึ่งมีเป้าหมายประการสำคัญคือทำให้อำนาจแต่ละฝ่ายถ่วงดุลและตรวจสอบซึ่งกันและกันทั้งสามฝ่าย และเพื่อประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ปลอดจากการใช้อำนาจโดยมิชอบขององค์กรภาครัฐที่ใช้อำนาจหนึ่งอำนาจใดที่อาจละเมิดสิทธิโดยอำนาจรัฐไม่ว่าฝ่ายใด เหตุผลที่มองเตสกีเออร์เสนอแนวคิดให้แบ่งแยกอำนาจการปกครองสูงสุดนี้เนื่องจากเขาเห็นว่า หากอำนาจในการนิติบัญญัติหรือการตรากฎหมาย อำนาจในการบริหารหรือการบังคับตามมติมหาชน และอำนาจตุลาการในการพิจารณาคดีถูกใช้โดยบุคคลเดียวหรือองค์กรเดียว ไม่ว่าจะป็นขุนนางหรือประชาชนก็ตามแล้ว ยากที่จะมีเสรีภาพอยู่ได้ ทั้งนี้เป็นเพราะ ผู้ใช้ทั้งอำนาจนิติบัญญัติร่วมกับอำนาจบริหาร จะออกกฎหมายแบบทรราชและบังคับใช้กฎหมายในทางมิชอบ หากอำนาจตุลาการรวมกันกับอำนาจนิติบัญญัติ ผู้พิพากษาจะเป็นผู้ออกกฎหมาย อันอาจส่งผลให้ชีวิตและเสรีภาพของผู้ได้รับการปกครอง ถูกบังคับควบคุมโดยกฎหมายที่ลำเอียง และหากให้อำนาจตุลาการรวมกับอำนาจบริหารแล้ว ผู้พิพากษาจะประพฤติตัวแบบกดขี่รุนแรง อันจำเป็นต้องแยกอำนาจแต่ละด้านออกจากกัน⁵⁶

สถาบันวุฒิสภาก่อตั้งขึ้นในประเทศอังกฤษเป็นประเทศแรก สหราชอาณาจักรหรืออังกฤษ เป็นประเทศที่มีการพัฒนาทางการเมืองการปกครองอย่างต่อเนื่องและมีความเป็นเอกลักษณ์จากขนบธรรมเนียมจารีตประเพณีที่สะสมมาอย่างยาวนานซึ่งอังกฤษได้รับการยกย่อง

⁵⁶ อรณิชา รุ่งธิพานนท์, รัฐสภาสหราชอาณาจักร : สภาสามัญ สภาขุนนาง หน่วยงานสนับสนุน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2553). น. 4-5.

ว่าเป็นต้นแบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (Parliament System) ลักษณะสำคัญของระบบการเมืองอังกฤษเริ่มต้นในสมัยยุคกลาง โดยมีสถาบันหลักทางการเมืองการปกครองคือ สถาบันพระมหากษัตริย์และรัฐสภา ซึ่งนับว่าเป็นสถาบันตัวแทนของประชาชนที่มีอิทธิพลมากที่สุดของประเทศ นอกจากนี้อังกฤษยังมีระบบศาลยุติธรรม (System of Courts) ซึ่งเป็นหลักในการพิจารณาคดีทั้งปวงและมีความสำคัญต่อการปกครองประเทศ ซึ่งสืบทอดมาจนถึงปัจจุบัน

ในช่วงเริ่มต้นของยุคกลาง อังกฤษมีการปกครองโดยอาศัยฝ่ายนิติบัญญัติแบบเป็นทางการน้อยมาก ส่วนใหญ่เป็นการปกครองโดยยึดถือจารีตและประเพณีปฏิบัติ พระมหากษัตริย์มีอำนาจจำกัดในการตีความจารีตประเพณีสำหรับการปกครอง และการใช้กฎหมายนั้นกระทำได้โดยอาศัยการปรึกษาจากสภาที่ปรึกษา (Witenagemot) และขึ้นอยู่กับความสามารถของพระมหากษัตริย์แต่ละพระองค์ อย่างไรก็ตาม ภายใต้โครงสร้างสังคมของอังกฤษ หลักการเสรีชน (Freeman) ถือเป็นกุญแจสำคัญ เมื่อสิ้นสุดยุคสมัยของแองโกล-แซกซอน (Anglo Saxons) เสรีชนในอังกฤษจำนวนมากได้กลายสภาพไปมีสถานะกึ่งทาส แต่เสรีชนยังคงเป็นหลักการสำคัญของสังคม โดยหลังจากศตวรรษที่ 10 เป็นต้นมา ระบบศักดินา (Feudalism) เริ่มมีความแข็งแกร่งขึ้นโดยอำนาจของกลุ่มตระกูลเจ้าของที่ดิน ความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างเจ้าของที่ดินและทาสที่อาศัยที่ดินทำกินจึงเด่นชัดมากขึ้น ซึ่งมีผลกระทบต่อสังคมในยุคต่อมา

ในศตวรรษที่ 11 และ 12 พระมหากษัตริย์พยายามแสวงหาการสนับสนุนจากระบบศักดินาโดยการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาขึ้นเรียกว่า มหาสภา (The Great Council) ซึ่งคณะที่ปรึกษาจะได้รับการแต่งตั้งจากเชื้อพระวงศ์และผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากพระและขุนนาง เพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่พระมหากษัตริย์ทั้งในเรื่องการบริหาร นิติบัญญัติและตุลาการ ต่อมาในสมัยพระเจ้าจอห์น (ค.ศ. 1199-1216) ได้เกิดวิกฤตทางการเมืองทั้งภายในและภายนอกประเทศ ทรงกดขี่ประชาชนโดยการเรียกเก็บภาษีมากขึ้นเพราะต้องการนำเงินมาทำสงครามเป็นจำนวนมาก รวมทั้งไม่ให้ความสำคัญแก่มหาสภาและละเมิดข้อผูกพันต่างๆ ที่เสมือนเป็นรัฐธรรมนูญของอังกฤษความขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์และบรรดาขุนนางได้นำไปสู่การรวมกำลังของขุนนางเพื่อต่อต้านและบังคับให้พระมหากษัตริย์ลงนามในเอกสารสำคัญคือ กฎบัตรแมกนาคาร์ตา (Magna Carta) ในปี ค.ศ. 1215 กฎบัตรดังกล่าวได้กำหนดขอบเขตพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ให้อยู่ภายใต้กฎหมาย และจำกัดพระราชอำนาจในการจัดเก็บภาษีอากร ทั้งนี้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากมหาสภาก่อน รวมทั้งกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงเคารพต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้วย⁵⁷

⁵⁷ อรณิข รุ่งชิพานนท์, *เพ็ญอ้าง*, น. 4-5.

หลักการในกฎบัตรแมกนาคาร์ตาได้มีการเปลี่ยนแปลงในรัชสมัยพระเจ้าเฮนรี่ที่ 3 (ค.ศ. 1216-1265) โดยพระองค์มีพระราชประสงค์ให้พระมหากษัตริย์มีอำนาจเด็ดขาดซึ่งทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างกษัตริย์กับเหล่าขุนนางจนเกิดการยึดอำนาจโดย ไชมอน เดอมองฟอร์ด (Simon de Monfort) ในปี ค.ศ. 1265 ซึ่งต่อมามองฟอร์ดได้สถาปนาตนเองเป็นพระมหากษัตริย์ขึ้นปกครองประเทศ และได้เรียกประชุมรัฐสภา (Parliament) ซึ่งนอกจากจะมีพระและขุนนางเข้าร่วมประชุมแล้วยังได้เลือกอัศวิน 2 คนในแต่ละแชนร์ (Shire) และเลือกชาวเมืองอีก 2 คน ในแต่ละโบโร (Borough) เข้าร่วมประชุมด้วย โดยรัฐสภามีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่พระมหากษัตริย์ในการกำหนดนโยบายและการบัญญัติกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่ผู้แทนของเมืองมีสิทธิเข้าร่วมประชุมด้วย จึงเท่ากับเป็นการเริ่มต้นการปกครองในระบบผู้แทนในสมัยของพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 1 (ค.ศ. 1295-1336) ได้มีการเรียกประชุมรัฐสภาประกอบด้วยสมาชิก 3 กลุ่ม คือ กลุ่มชนชั้นสูงหรือขุนนาง กลุ่มพระและกลุ่มสามัญชน ซึ่งในปลายศตวรรษที่ 14 ได้พัฒนามาเป็นระบบสองสภาคือ สภาขุนนาง (House of Lords) ประกอบด้วยขุนนางและพระเถระชั้นผู้ใหญ่ และสภาสามัญ (House of Commons) ประกอบด้วยผู้แทนสามัญชนและขุนนางชั้นผู้น้อย รัฐสภาได้เข้ามามีบทบาทมากขึ้น อำนาจของพระมหากษัตริย์และขุนนางถูกกานอำนาจโดยสามัญชนในรัฐสภาจนสามารถถ่วงดุลอำนาจของขุนนางได้

นับตั้งแต่ศตวรรษที่ 13-15 สถาบันพระมหากษัตริย์ไม่ได้เป็นสถาบันที่มีอำนาจทางการเมืองเพียงสถาบันเดียวอีกต่อไป แต่ต้องใช้ใช้อำนาจทางการเมืองร่วมกับรัฐสภา และอำนาจของพระมหากษัตริย์ยังถูกจำกัดโดยกฎหมาย กำหนดการเปลี่ยนแปลงใดๆ เกี่ยวกับพระบรมราชโองการและการบริหารของพระมหากษัตริย์ จะต้องมีการแถลงต่อรัฐสภา (The King in Parliament) รวมทั้งมาตรการต่างๆ ที่ไม่เกี่ยวกับศักดิ์ินาจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาและกระบวนการกฎหมายได้กำหนดขึ้นโดยกลุ่มสามัญชนในรัฐสภา เพื่อนำไปสู่การอภิปรายในรัฐสภาด้วย ภายหลังได้เกิดความขัดแย้งระหว่างสถาบันพระมหากษัตริย์กับรัฐสภาอันเนื่องมาจากความพยายามเสริมสร้างอำนาจของพระมหากษัตริย์จนเกิดความขัดแย้งกับสภาสามัญบ่อยครั้งจนนำไปสู่การยุบสภาและการจับกุมสมาชิกคนสำคัญของรัฐสภา จึงก่อให้เกิดความรุนแรงขึ้น โดยในช่วงพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 ได้มีการล้มเลิกระบบกษัตริย์และสถาปนาระบบสาธารณรัฐขึ้นแทนและเกิดความขัดแย้งกับรัฐสภาจนเกิดสงครามทางการเมืองระหว่างกลุ่มที่จงรักภักดีกับพระมหากษัตริย์กับกลุ่มรัฐสภา โดยฝ่ายรัฐสภาเป็นฝ่ายชนะ ต่อมาได้เกิดความขัดแย้งระหว่างกองทัพกับรัฐสภาขึ้นอีก โดยกองทัพกลุ่มสนับสนุนระบบสาธารณรัฐเป็นฝ่ายชนะ ทำให้ฝ่ายรัฐสภาประกาศยกเลิกระบบกษัตริย์และมีการปกครองแบบสาธารณรัฐ โดยมีนายพลโอลิเวอร์ครอมเวลล์ เป็นผู้นำการปกครอง

ในฐานะผู้พิทักษ์ (Lord Protector) หลังจากนั้น ได้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐสภากับรัฐบาลที่เกิดจากการยึดอำนาจโดยนายพลคروเวลล์ จึงได้มีการจัดตั้งรัฐสภาใหม่

เมื่อนายพลคروเวลล์ถึงแก่กรรม อังกฤษจึงได้มีการสถาปนาระบบกษัตริย์ขึ้นอีกครั้ง และได้มีการรวมกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาคือ กลุ่มที่สนับสนุนระบบกษัตริย์ และกลุ่มที่สนับสนุนอำนาจของรัฐสภาและต้องการให้รัฐสภามีเสรีภาพ นอกจากนี้ยังได้มีการรื้อฟื้นสภาองคมนตรี แต่องคมนตรีไม่ขึ้นตรงต่อรัฐสภาจึงก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์และรัฐสภามากขึ้น โดยเฉพาะในสมัยพระเจ้าเจมส์ที่ 2 ซึ่งพระองค์ทรงต้องการให้มีการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และต้องการให้อังกฤษเป็นคาทอลิก จึงทำให้เกิดความขัดแย้งรุนแรงระหว่างพระมหากษัตริย์กับประชาชนจึงนำไปสู่การล้มล้างอำนาจกษัตริย์และมีการปฏิวัติแต่ในท้ายที่สุดสามัญชนเป็นฝ่ายที่ได้รับชัยชนะ อำนาจธิปไตยเป็นของปวงชนและพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ โดยไม่มีอำนาจทางการเมืองดังเช่นในอดีต ส่วนรัฐสภาได้พัฒนาบทบาทจนมีความสำคัญในกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศ สมาชิกสภาสามัญมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีหน้าที่ตราและแก้ไขกฎหมาย ในขณะที่สภานาง หรือวุฒิสภานั้น สมาชิกมาจากการแต่งตั้งและมีบทบาทถ่วงดุลร่างกฎหมายจากสภาสามัญอีกชั้นหนึ่ง⁵⁸

สถาบันวุฒิสภาก่อตั้งขึ้นในอังกฤษเป็นประเทศแรกในรูปแบบของระบบสองสภาโดยมีวิวัฒนาการมาอย่างต่อเนื่องและยังคงมีอยู่ในปัจจุบัน อังกฤษถือได้ว่าประสบความสำเร็จในการปกครองระบอบประชาธิปไตยเพราะปกครองกันอย่างต่อเนื่องและยาวนาน ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าแทบทุกประเทศได้รับเอาแบบอย่างการปกครองระบอบประชาธิปไตยมาจากอังกฤษจนถึงกับมีผู้กล่าวว่ารัฐสภาอังกฤษเป็นมารดาของรัฐสภาทั้งหลายไม่ว่าประเทศนั้นๆ จะเรียกชื่อรัฐสภาของตนชื่อใดก็ตาม ปัจจุบันประเทศส่วนใหญ่ในโลกได้เลือกที่จะรับระบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบสองสภามาใช้โดยมีมูลเหตุแห่งการมีวุฒิสภา หรือสภาสูง หรือสภาที่สองซึ่งแตกต่างกันตามสภาพการณ์ของแต่ละประเทศ

2.2.3 ความเป็นมาทางด้านอื่น

ความจำเป็นที่ต้องมีวุฒิสภาในการปกครองระบอบประชาธิปไตย เกิดจากระบบการปกครองที่ประเทศต่างๆ ใช้ระบบสภาคู่ ซึ่งหากพิจารณาจากรูปแบบรัฐสภา สามารถจำแนกได้เป็น 2 รูปแบบ คือ

1) รัฐสภาในรูปแบบสภาเดี่ยว (Unicameral) หรือระบบสภาเดี่ยว ประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยวและมีขนาดเล็กมักใช้ระบบสภาเดี่ยว เป็นระบบที่มีความสลับซับซ้อนน้อย กำหนดการทางนิติบัญญัติ

⁵⁸ สมบัติ ช่างธัญวงศ์, การเมืองอังกฤษ, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เสมาธรรม 2548), น. 80-81.

ทำให้รวดเร็ว กลุ่มประเทศนี้ ได้แก่ ประเทศแถบสแกนดิเนเวีย (ยกเว้นนอร์เวย์) อัลบาเนีย บุลกาเรีย เชคโกสโลวาเกีย ฮังการี โปแลนด์ โรมาเนีย

2) รัฐสภาในรูปแบบสองสภา หรือสภาคู่ (Bicameral) หรือระบบสองสภา เกิดขึ้นใน อังกฤษครั้งแรก ในปลายคริสต์ศตวรรษที่ 13 เกิดขึ้นได้ในประเทศที่เป็นสหพันธรัฐ (Federal States) เช่น สหรัฐอเมริกา ออสเตรีย บราซิล สวิตเซอร์แลนด์

ดังนั้น เหตุผลสำคัญนอกจากประวัติความเป็นมาทางการเมืองของวุฒิสภา คือความต้องการสร้างระบบตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจการเมืองการปกครอง เกิดขึ้นได้ในประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยว ซึ่งต้องการสะท้อนให้เห็นถึงความรอบคอบในงานรัฐสภา และต้องการลดความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ในส่วนของประเทศที่ใช้ระบบสองสภานี้มีสาเหตุหลายประการที่ประเทศเหล่านั้นมีวุฒิสภา⁵⁹

2.3 สมาชิกวุฒิสภากับโครงสร้างสถาบันทางการเมือง

สมาชิกวุฒิสภาถือได้ว่าเป็นองค์หนึ่งในโครงสร้างของสถาบันทางการเมือง ที่มีความสำคัญยิ่งต่ออำนาจทางการเมืองสถาบันทางการเมือง เป็นสถาบันที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองและสมาชิกของสังคม และระหว่างสมาชิกของสังคมด้วยกันเอง มีหน้าที่ในการปฏิบัติกิจกรรมทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง

2.3.1 โครงสร้างสถาบันทางการเมือง

สถาบันทางการเมือง คือ บรรทัดฐานที่สืบทอดและปฏิบัติต่อกันมาในทางการเมืองซึ่งมีความสัมพันธ์กันระหว่างการเมืองและสมาชิกของสังคม รวมทั้งสมาชิกของสังคมด้วยกัน และต้องมีระยะเวลายาวนานและต่อเนื่อง โดยสถาบันทางการเมืองที่สำคัญในการเมืองการปกครองของประเทศไทยมีหลากหลายสถาบัน เช่น พระมหากษัตริย์ รัฐธรรมนูญ สถาบันนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ พรรคการเมือง หรือกลุ่มผลประโยชน์ เป็นต้น⁶⁰ สถาบันทางการเมือง เป็นสถาบันที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองและสมาชิกของสังคม และระหว่างสมาชิกของสังคมด้วยกันเอง มีหน้าที่ในการปฏิบัติกิจกรรมทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง ดังเราจะเห็นได้ว่าไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญ พรรคการเมืองกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มราชการและสื่อมวลชนต่างก็เข้ามามีบทบาทในทางการเมืองอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง หากการมีบทบาททางการเมืองนั้นเป็นลักษณะชั่วคราวชั่วคราว เราไม่อาจ

⁵⁹ หยุต แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ เรือนแก้วการพิมพ์, 2526), น. 108.

⁶⁰ เสกสรร ประเสริฐกุล, การเมืองภาคประชาชนในระบอบประชาธิปไตย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์อมรินทร์, 2548), น. 7

จะนับว่าเป็นสถาบันทางการเมืองได้ นอกจากนี้สถาบันทางการเมืองยังต้องเป็นแบบแผนของสังคมในเรื่องเกี่ยวกับพฤติกรรมทางการเมืองซึ่งประชาชนทั่วไปให้ความยอมรับในแบบแผนนั้นๆ ซามูเอล ฮันติงตัน (Samuel Phillippe Huntington) นักรัฐศาสตร์สายสังคมศาสตร์คนสำคัญ นำเสนอเงื่อนไขของสถานะความเป็นสถาบันการเมืองว่าจะประกอบไปด้วย 1) ความสามารถในการปรับตัว (Adaptability) ซึ่งดูได้จากความยืดหยุ่นในการทำหน้าที่ของกฎเกณฑ์และโครงสร้างองค์กรนั้นคือถึงแม้สภาพแวดล้อมจะเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา แต่กฎเกณฑ์และองค์กรก็ยังคงอยู่ โดยมีการปรับตัวไปตามสภาพแวดล้อม 2) ความสลับซับซ้อน (Complexity) ซึ่งดูจากความหลากหลายและการทำหน้าที่อย่างประสานงานของกฎเกณฑ์ และองค์กร 3) ความเป็นอิสระ (Autonomous) หมายถึง ความสามารถในการทำหน้าที่โดยไม่ถูกรบกวนจากองค์กรอื่น และ 4) ความเป็นเอกภาพ (Coherence) ซึ่งพิจารณาได้จากความเห็นพ้องต้องกันในกฎเกณฑ์ ความสำนึกร่วมกลุ่มและการเข้าไปมีส่วนร่วมตามที่กฎเกณฑ์ระบุเอาไว้⁶¹

การพัฒนาทางสังคมเพื่อนำไปสู่การสร้างสถาบันทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นสถาบันพระมหากษัตริย์ รัฐธรรมนูญ สถาบันนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ พรรคการเมือง หรือกลุ่มผลประโยชน์ถือเป็นเป็นบูรณาการในระบบทางสังคมระหว่างระบบสังคมกับระบบวัฒนธรรมและระบบบุคคลตามความคิดของเขา บูรณาการของระบบสังคมจะเกิดขึ้นได้ขึ้นอยู่กับความต้องการจำเป็นเชิงหน้าที่ (Functional Requisite) คือ

- 1) ระบบสังคมจะต้องมีคนหนึ่ง ซึ่งเพียงพอที่จะแสดงบทบาทต่างๆ ที่ระบบต้องการ
- 2) ระบบสังคม จะต้องพยายามหลีกเลี่ยงแบบแผนวัฒนธรรมที่ทิ้งไม่รักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย และกำหนดบังคับให้คนต้องกระทำการอันเป็นไปไม่ได้ ซึ่งจะทำให้เกิดการเบี่ยงเบนและการขัดแย้งขึ้น

หลังจากนั้นพาร์สัน ได้สร้างกรอบความคิดกับความต่อเนื่องสัมพันธ์กันของระบบสังคม ซึ่งหมายถึง แบบแผนที่ค่อนข้างถาวรของการกระทำระหว่างกันของบุคคลในสถานภาพต่างๆ แบบแผนเหล่านั้นอยู่ในกรอบของวัฒนธรรม การยึดค่านิยมของคนเกิดขึ้นได้สองทาง คือ บรรทัดฐานทางสังคมที่บังคับพฤติกรรมจะสะท้อนค่านิยมทั่วไปและระบบความเชื่อของวัฒนธรรม ส่วนค่านิยมและแบบแผนอื่นๆ อาจกลายเป็นส่วนหนึ่งในระบบบุคคล ซึ่งย่อมจะก่อผลกระทบหรือสนองต่อความต้องการจำเป็นของระบบ ซึ่งเป็นตัวกำหนดความยินดีเต็มใจในการปฏิบัติหน้าที่ของ

⁶¹ Samuel Huntington. *Political Order in Changing Societies*. (Second edition). (Connecticut: Yale University Press, 1969), p. 2.

บุคคลในระบบสังคมอีกทอดหนึ่ง สำหรับพาร์สัน การกลายเป็นสถาบันเป็นทั้งกระบวนการและโครงสร้าง กระบวนการกลายเป็นสถาบันมีขั้นตอนง่ายๆ ดังนี้⁶²

- 1) ผู้กระทำซึ่งมีภูมิหลังต่างกัน เข้าสู่ความสัมพันธ์ทางสังคม
- 2) สิ่งทีผู้กระทำได้รับการขัดเกลามาก่อน เป็นผลจากความต้องการ การจำเป็นและวิธีการมีความต้องการจำเป็นเหล่านี้จะได้รับการตอบสนอง ตอบด้วยการรับเอาแบบแผนวัฒนธรรม
- 3) โดยผ่านกระบวนการกระทำระหว่างกันนี้เอง บรรทัดฐานทางสังคมจะก่อรูปขึ้น เมื่อผู้กระทำปรับการขัดเกลาที่ได้รับมาก่อนเข้าหากัน
- 4) บรรทัดฐานเหล่านี้เกิดเป็นแนวทางปรับการขัดเกลาเข้าหากันของผู้กระทำแต่ละคนเหมือนกัน ก็ถูกหล่อหลอมโดยวัฒนธรรม
- 5) บรรทัดฐานเหล่านี้จะทำหน้าที่ควบคุมการกระทำระหว่างกัน อันจะทำให้เกิดเสถียรภาพขึ้น

การกลายเป็นสถาบันเกิดขึ้นได้ตามขั้นตอนที่กล่าวมานี้ แต่ทำนองเดียวกัน การเปลี่ยนแปลงและการบำรุงรักษาสถาบันก็อาศัยขั้นตอนเหล่านี้ด้วย เมื่อการกระทำระหว่างกันกลายเป็นสถาบันขึ้นมาแล้ว ระบบสังคมก็เกิดขึ้น ระบบสังคมนี้อาจไม่ได้หมายถึง สังคมทั้งสังคมตามความคิดของพาร์สัน แต่อาจหมายถึง องค์การสังคมขนาดใดก็ได้ ไม่ว่าจะขนาดเล็กหรือใหญ่ เวลาพาร์สันจะพูดถึงระบบสังคมที่หมายถึงระบบสังคมมนุษย์ระบบสังคมเล็กเขาจะใช้ระบบสังคมย่อย (Sub-system) การกลายเป็นสถาบันเป็นกระบวนการที่ทำให้โครงสร้างสังคมเกิดขึ้นและดำรงอยู่ กลุ่มบทบาทที่กลายเป็นสถาบัน แล้วรวมกันเข้าเป็นระบบสังคม พูดอีกอย่างในระบบสังคม คือ การกระทำระหว่างกันที่เป็นแบบแผนและมั่นคง เมื่อระบบสังคมใดเป็นระบบใหญ่มีสถาบันหลายอย่างผสมผสานกันอยู่ แต่ละสถาบันนั้นจะได้ชื่อว่าเป็นระบบย่อย สังคมมนุษย์คือ ระบบใหญ่ที่ประกอบด้วยสถาบันที่สัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกันหลายสถาบัน เวลาใดก็ตามที่จะวิเคราะห์ระบบสังคม จะต้องคำนึงเสมอว่าระบบสังคมอยู่ในกรอบของวัฒนธรรมและสัมพันธ์กับระบบบุคคล

สมาชิกรัฐสภาถือเป็นโครงสร้างทางการเมืองที่อยู่ภายใต้สถาบันรัฐสภา (Parliament) หรือองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติเป็นหนึ่งในสามอำนาจตามทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ รัฐสภาเป็นสถาบันที่แสดงเจตจำนงสูงสุดของประชาชนเพราะถือว่าเป็นสถาบันที่รวมของผู้ที่ราษฎรมอบหมายให้เป็นตัวแทนในการตัดสินใจและแสดงความคิดเห็นเป็นกระบอกเสียงแทนเพื่อประโยชน์ของปวงชน และทำหน้าที่คุ้มครองรักษาสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วยในปัจจุบันประเทศต่างๆ ที่มีรัฐสภานั้นมีรูปแบบ การเป็นสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติ 2 รูปแบบ คือระบบสภาเดียว (Unicameral) และระบบสภาคู่ (Bicameral) โดยระบบสภาเดียวจะมีสภาที่เป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ

⁶² สันญา สันญาวิวัฒน์, หลักสังคมวิทยา, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2523), น. 10.

เพียงสภาเดียว สมาชิกสภามีฝ่ายเดียวหรือประเภทเดียว และมีที่มาอย่างเดียวกัน ประชุมพร้อมกัน ในเวลาและสถานที่เดียวกัน สำหรับประเทศไทยนั้นมีการนำระบบสภาเดียวมาใช้เป็นบางช่วงเวลา เช่น ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 เป็นต้น⁶³ โดยระบบสภาเดียวนั้นสมาชิกจะเกิดความรู้สึกภูมิใจว่าตนเป็นผู้แทนของประชาชนเพียงสภาเดียวเท่านั้น นอกจากนั้นในการปฏิบัติหน้าที่ของสภา ก็มีความรวดเร็วเพราะมีเพียงสภาเดียวเป็นผู้พิจารณา อีกทั้งยังไม่มีปัญหาขัดแย้งระหว่างสภาสูง และสภาล่างเหมือนกับระบบสภาคู่ อย่างไรก็ตาม ระบบสภาเดียวอาจทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติปฏิบัติหน้าที่บกพร่องขาดความรอบคอบเพราะไม่มีสภาที่สองมาทำหน้าที่ถ่วงดุล และที่สำคัญคือการนำไปสู่ระบบเผด็จการในรัฐสภาเพราะไม่มีการถ่วงดุลอำนาจ

2.3.2 ประชาธิปไตยที่ออกแบบโดยรัฐธรรมนูญ (Constitutional Democracy)

ในทุกประเทศที่มีการปกครองย่อมต้องมีรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น ไม่ว่าจะจัดให้มีขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรก็ดี หรือเป็นจารีตประเพณีก็ดีแต่ส่วนมากจะจัดทำเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อเป็นสัญลักษณ์ว่ามีการปกครองที่เป็นระบบปรากฏชัดเจน แต่ก็ไม่สามารถหมายความว่ารัฐทุกรัฐที่มีรัฐธรรมนูญนั้นจะเป็นรัฐธรรมนูญแห่งรัฐเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democracy) ที่มีรากฐานมาจากแนวความคิดปัจเจกชนนิยม (Individualism) และเสรีนิยม (Liberalism) อันแสดงถึงข้อจำกัดอำนาจรัฐและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครอง เพราะรัฐที่มีการปกครองในระบอบอื่นก็ล้วนมีรัฐธรรมนูญไม่เว้นแม้แต่รัฐที่ปกครองด้วยระบอบเผด็จการ ทั้งนี้คงหมายเฉพาะรัฐที่ปกครองด้วยระบอบเสรีประชาธิปไตยเท่านั้นที่มีทัศนะในการปกครองว่า ผู้ใช้อำนาจรัฐซึ่งมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนจะต้องปกครองโดยคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เมื่อพิจารณาหลักการพื้นฐานของบรรดาระบบรัฐเสรีประชาธิปไตยดังกล่าวจะพบว่ามีหลักการที่สำคัญ 2 ประการ ซึ่งเป็นพื้นฐานในการจัดองค์การของรัฐเสรีประชาธิปไตย กล่าวคือ (1) หลักประชาธิปไตย (das Demokratische Prinzip) และ (2) หลักนิติรัฐ (das Rechtsstats Prinzip)⁶⁴ ซึ่งจะปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐ แต่อาจจะมีรายละเอียดแตกต่างกันไปบ้าง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับอุดมการณ์ทางการเมืองและประวัติศาสตร์ความเป็นมาของรัฐ หลักประชาธิปไตย และหลักนิติรัฐนี้ ต่างเป็นหลักที่ช่วยส่งเสริมสนับสนุนการปกครองโดยให้ประชาชนเป็นผู้มีส่วนร่วมในการสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองผ่านเสียงข้างมากที่เคารพต่อเสียงข้างน้อย ทั้งมี

⁶³ จิตรพรต พัฒนสิน, องค์กฤษฎีกาและกระบวนการนิติบัญญัติ, (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช, 2555), น. 11.

⁶⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552), น. 17.

การเคารพต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนที่อยู่ภายใต้อำนาจรัฐได้รับความคุ้มครองจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของผู้ปกครอง การยอมตนของประชาชนภายใต้ผู้ปกครองนั้นจะต้องมีกฎหมายที่ประชาชนมีส่วนร่วมไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหมายโดยตรงหรือโดยผ่านผู้แทนของตนและกฎหมายนี้เองจะเป็นสิ่งในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและประชาชน เช่นนี้แล้วสิทธิเสรีภาพของประชาชนจึงเกิดความมั่นคงขึ้น หลักประชาธิปไตยจึงเป็นหลักที่ทำให้ประชาชนมีส่วนในการใช้อำนาจธิปไตย และหลักนิติรัฐก็เป็นหลักที่ค้ำยันหลักประชาธิปไตยไว้ให้ดำรงอยู่ตลอดไป การสร้างหรือการออกแบบรัฐธรรมนูญเป็นหน้าที่ของรัฐและรัฐาธิปไตย ซึ่งการออกแบบรัฐธรรมนูญจำแนกออกได้เป็น 2 แนวความคิดสำคัญๆ คือ (1) แนวความคิดที่ยอมรับการเป็นเครื่องมือในการกำหนดคติกาสูงสุดทางการเมืองการปกครองของรัฐธรรมนูญ ซึ่งจัดอยู่ในแนวความคิดของสำนักกฎหมายมหาชน (Public Law) กับ (2) แนวความคิดที่ยอมรับการเป็นเครื่องมือในการออกแบบการเมืองการปกครองของรัฐธรรมนูญ ซึ่งจัดอยู่ในแนวความคิดของสำนักรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) กล่าวคือ

1) แนวความคิดของสำนักกฎหมายมหาชน (Public Law) ตามแนวคิดของสำนักกฎหมายมหาชน รัฐธรรมนูญมีฐานะเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศที่เขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร โดยเกี่ยวข้องกับการเมืองการปกครองใน 3 ลักษณะ คือ⁶⁵

ลักษณะแรกคือ การเป็นกฎหมายแม่บทสูงสุด (Supreme Law) กล่าวคือ รัฐธรรมนูญเป็นแม่บทในการกำหนดที่มาของกฎหมายอื่น โดยที่กฎหมายอื่นจะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่ได้

ลักษณะที่สอง คือ การเป็นกฎหมายพื้นฐาน (Fundamental Law) กล่าวคือ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายพื้นฐานในการกำหนดรูปแบบการปกครอง (Form of Government) โดยการกำหนดขอบเขตอำนาจของสถาบันการปกครอง และกำหนดลักษณะความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างสถาบันการปกครองดังกล่าว เช่น กำหนดให้อำนาจการออกกฎหมายเป็นอำนาจของสภานิติบัญญัติ (Legislative Institution) อำนาจการบังคับใช้กฎหมายเป็นอำนาจของสถาบันบริหาร (Executive Institution) และอำนาจการตีความกฎหมายและพิพากษาคดีเป็นอำนาจของสถาบันตุลาการ (Juridical Institution) เป็นต้น ส่วนการกำหนดลักษณะความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างสถาบันการปกครองดังกล่าว ได้แก่ การกำหนดให้มีความสัมพันธ์แบบตรวจสอบถ่วงดุล (Checks and Balances) และความสัมพันธ์แบบแยกอำนาจ (Separation of Powers) ระหว่างสภานิติบัญญัติกับสถาบันบริหาร เป็นต้น

⁶⁵ ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สารศึกษาการพิมพ์, 2524), น. 66-67 .

ลักษณะที่สามคือ การเป็นกฎหมายที่มีเงื่อนไขการบังคับใช้ต่างจากกฎหมายทั่วไป กล่าวคือ รัฐธรรมนูญมีฐานะเป็นกฎหมายมหาชนไม่ใช่กฎหมายเอกชน มีเงื่อนไขในการบังคับใช้ที่มีความพิเศษไม่เหมือนกฎหมายอื่น เช่น (1) การเป็นกฎหมายที่มีอภิสิทธิ์ ไม่เสมอภาคทำให้ฝ่ายหนึ่งอยู่เหนือกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง อาทิ รัฐอยู่เหนือกว่าบุคคล (2) การเป็นกฎหมายผูกพันผลประโยชน์สาธารณะของคนทั่วไป (3) การเป็นกฎหมายเชิงบังคับหรือเป็นข้อห้ามที่มีความเด็ดขาดไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ (4) การเป็นกฎหมายที่ต้องตีความด้วยวิธีพิเศษ โดยอาศัยศาลเฉพาะที่แตกต่างจากศาลทั่วไป อาทิ ศาลรัฐธรรมนูญ และ (5) การเป็นกฎหมายที่อาศัยกำลังบังคับด้วยอำนาจรัฐเป็นสำคัญ

2) แนวความคิดของสำนักรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) มีฐานะเป็นกรอบเค้าโครงในการวางระบบและสถาบันทางการเมืองการปกครองของประเทศ (Political Framework) โดยการกำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับ แนวทางในการบรรลุถึงจุดหมายทางการเมืองการปกครองในด้านต่างๆ ไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ได้แก่ จุดมุ่งหมายเกี่ยวกับรูปแบบของรัฐ เช่น แนวทางของรัฐเดี่ยว (Unitary State) และแนวทางของรัฐรวม (Composite State) จุดมุ่งหมายเกี่ยวกับรูปแบบของผู้ปกครอง เช่น แนวทางผู้ปกครองเดี่ยว (Individual Responsibility) และแนวทางผู้ปกครองเป็นคณะ (Collective Responsibility) จุดมุ่งหมายเกี่ยวกับรูปแบบของอำนาจการปกครอง เช่น แนวทางการรวมอำนาจ (Centralization) และแนวทางการกระจายอำนาจ (Decentralization) จุดมุ่งหมายเกี่ยวกับรูปแบบของลัทธิการปกครอง เช่น แนวทางประชาธิปไตย (Democracy) แนวทางคอมมิวนิสต์ (Communism) และแนวทางเผด็จการ (Dictatorship) และจุดมุ่งหมายเกี่ยวกับรัฐบาลประชาธิปไตย เช่น แนวทางประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (Parliamentary Democracy) แนวทางประชาธิปไตยแบบประธานาธิบดี (Presidential Democracy) และแนวทางประชาธิปไตยแบบกึ่งประธานาธิบดีและกึ่งรัฐสภา (Mixed Form Democracy) เป็นต้น⁶⁶ รัฐธรรมนูญตามแนวความคิดของสำนักรัฐธรรมนูญนิยม จึงถูกใช้เป็นเครื่องมือในการออกแบบการเมืองการปกครองโดยตรง ทั้งนี้เพื่อสนองตอบต่อจุดหมายทางการเมืองของสังคมหรือของผู้มีอิทธิพลในการจัดทำรัฐธรรมนูญในขณะนั้นนั่นเอง รัฐธรรมนูญตามแนวความคิดนี้จึงมักจะใช้รัฐธรรมนูญเพื่อเป็นเครื่องมือในการปฏิรูปการเมือง (Political Reform) หรือเปลี่ยนแปลงระบบการเมืองการปกครองให้เป็นไปตามเป้าหมายที่ต้องการใหม่ๆ อยู่เสมอด้วยเหตุผลดังกล่าว รัฐธรรมนูญตามแนวความคิดของสำนักรัฐธรรมนูญนิยมจึงเป็นรัฐธรรมนูญที่มีภาวะพลวัต (Dynamic) ค่อนข้างสูง ซึ่งผันแปรไปตามเงื่อนไขความต้องการของสังคมและสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปเรื่อยๆ เมื่อเป็นเช่นนี้ รัฐธรรมนูญจึงถูกใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขดัดแปลง (Adaptation) เพื่อออกแบบระบบการเมืองการปกครอง (Design) ให้มีความทันสมัย

⁶⁶ อมร จันทรมนุญณ์, คอนสติติวชันแนลลิสม์ : ทางออกของประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบายศึกษา, ม.ป.ป.), น. 10-19.

(Modernization) สามารถปรับแก้สภาพปัญหาที่กำลังเผชิญอยู่ในขณะนั้นพร้อมๆ กันไปกับการสนองความต้องการในเป้าหมายใหม่ๆ เพิ่มขึ้นด้วย จึงกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญตามแนวความคิดของสำนักรัฐธรรมนูญนิยมนั้น ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการออกแบบการเมือง ทั้งในวัตถุประสงค์เพื่อการแก้ไขปัญหาของระบบการเมืองการปกครอง และวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนากระบวนการเมืองการปกครองพร้อมกันไปด้วยกล่าวกันว่าแนวความคิดของสำนักรัฐธรรมนูญนิยมนั้นได้รับการบุกเบิกในประเทศสหรัฐอเมริกา⁶⁷ โดยเริ่มจากการใช้รัฐธรรมนูญเพื่อสร้างรูปแบบของรัฐในระบบสหพันธรัฐ (Federal State) ในช่วงเริ่มแรกและเปลี่ยนไปสู่การสร้างรูปแบบการเมืองการปกครองในระบบเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democracy) ในเวลาต่อมา จากนั้นแนวความคิดของสำนักรัฐธรรมนูญนิยมจึงได้รับความนิยมน้อยลงแพร่หลายในสังคมยุโรป ซึ่งมีจุดเน้นในการสร้างระบบการเมืองการปกครองที่มีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ เช่นการสร้างฝ่ายบริหารที่เข้มแข็ง (Strong Executive) และรัฐสภาที่มีเหตุผล (Rationalized Parliamentary System) ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปแล้ว การกำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภานั้นย่อมเสมือนหนึ่งเป็นการจัดโครงสร้างอำนาจทางการเมือง ซึ่งการจัดโครงสร้างอำนาจทางการเมืองนั้น จำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงหลักคุณภาพแห่งอำนาจ การจัดสมดุลแห่งอำนาจการเมืองในประเทศไทย เป็นหลักการในระบอบประชาธิปไตยตามทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจมีโครงสร้างอำนาจทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน มี 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ อย่างไรก็ตาม การที่รัฐธรรมนูญซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองเป็นเทศ ได้กำหนดโครงสร้างอำนาจของสถาบันทางการเมืองอย่างวุฒิสภาไว้ไม่ว่าจะโดยรูปแบบใด ในมุมมองนี้ย่อมถือได้ว่าเป็นประชาธิปไตยได้เช่นกัน เพราะถือได้ว่าเป็นประชาธิปไตยที่ออกแบบไว้แล้วในรัฐธรรมนูญ (Constitutional Democracy)

2.4 มูลเหตุ วิธีการได้มา อำนาจหน้าที่ โดยทั่วไปของวุฒิสภา

การกำหนดให้มีวุฒิสภาขึ้นในแต่ละประเทศนั้น ย่อมมีมูลเหตุ วิธีการได้มา อำนาจหน้าที่ และคุณสมบัติทั่วไปของวุฒิสภาที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละประเทศ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับบริบทโครงสร้างของสังคมประเทศนั้นๆ เป็นสำคัญ แต่วัตถุประสงค์หลักของการมีวุฒิสภาโดยทั่วไปแล้ว ย่อมเป็นไปเพื่อการถ่วงดุลอำนาจกับสภาผู้แทนราษฎร หรือรัฐบาล หรือเป็นผู้แทนมลรัฐในประเทศที่เป็นรัฐรวม เป็นต้น

⁶⁷ อมร จันทรสมบูรณ์, *เพ็ญอ้าง*, น. 19.

2.4.1 มูลเหตุแห่งการมีวุฒิสภา

การมีสองที่สองเพิ่มขึ้นอาจมีวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างต่อไปนี้ และการมีวัตถุประสงค์ข้อใดก็จะเป็นตัวกำหนดการจัดรูปแบบและโครงสร้างของสภาที่สองเอง ด้วย กล่าวคือ⁶⁸

1) มีสภาที่สองเพื่อถ่วงอำนาจระหว่างสภานิติบัญญัติกับรัฐบาล การมีสภาที่สองด้วยวัตถุประสงค์ข้อนี้ก็เพราะเกรงว่ามีสภาเดียวและสมาชิกส่วนมากเป็นฝ่ายรัฐบาลแล้วรัฐบาลจะครอบงำรัฐสภาได้หมด และอาจเกิดการใช้อำนาจเด็ดขาดในรัฐสภาได้ง่าย ดังที่มีผู้เรียกว่า “เผด็จการทางรัฐสภา” (Parliamentary Dictatorship) แต่แท้จริงข้อนี้ไม่ใช่ข้อที่น่ากลัวนัก เพราะถ้าประชาชนนิยมพรรคนั้นมากจนเลือกเข้าไปเป็นฝ่ายข้างมากในรัฐสภา และจัดตั้งรัฐบาลได้ก็เป็นเรื่อง “ยอมกันได้” ในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา และอันที่จริงการมีสองสภาก็ไม่ใช่ว่าจะแก้ปัญหาคอนกรีตได้ เพราะแม้จะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาที่สองก็อาจเป็นไปได้ที่ได้สมาชิกฝ่ายข้างมากสังกัดพรรครัฐบาล เช่นเดียวกับในสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาแรกนั่นเอง ครั้นจะใช้ระบบแต่งตั้งสมาชิกสองที่สองก็เท่ากับว่าเป็นผู้ที่มาจากข้อเสนอของรัฐบาลอีก เว้นแต่จะใช้ระบบให้บุคคลดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาโดยอัตโนมัติ จึงอาจจะพอกันกับรัฐบาลได้

2) มีสภาที่สองเพื่อเหนี่ยวรั้งหรือคานอำนาจกับสภาผู้แทนราษฎร ตามวัตถุประสงค์ข้อนี้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญยังไม่วางใจว่าสภาผู้แทนราษฎรจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเรียบร้อย เช่น หวั่นเกรงความแตกแยกในสภาผู้แทนราษฎร ความอ่อนแอ ประสิทธิภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือการเห็นแก่ประโยชน์ในเขตเลือกตั้งของตนมากเกินไป จึงจำเป็นต้องมีสภาที่สองเป็นประหนึ่ง “พี่เลี้ยง” คอยเหนี่ยวรั้งหรือถ่วงอำนาจด้วยการพิจารณาขยับยั้งร่างกฎหมายได้ หรือคำริเสณอร่างกฎหมายได้เอง ถ้าจะสนองวัตถุประสงค์ข้อนี้ควรจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาที่สอง โดยกำหนดคุณสมบัติด้านอายุ ประสิทธิภาพ และอื่นๆ ให้เหนือกว่าคุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อจะทำหน้าที่ “พี่เลี้ยง” ได้อย่างเต็มภาคภูมิ และสอดคล้องกับระบบประชาธิปไตยด้วย เพราะตามวัตถุประสงค์ข้อนี้ สภาที่สองมีอำนาจเท่ากับหรือมากกว่าสภาผู้แทนราษฎร ถ้าให้สภาที่สองซึ่งมีอำนาจมากมาจากการแต่งตั้งก็จะดูเป็นฝ่ายแต่งตั้งมีอำนาจเหนือฝ่ายเลือกตั้งซึ่งไม่เหมาะสม ซึ่งการมีสภาที่สองในรัฐรวมก็มีวัตถุประสงค์ข้อนี้อยู่ด้วย

3) มีสภาที่สองเพื่อตรวจสอบหรือทักท้วงเพื่อให้การออกกฎหมายรอบคอบและถูกต้องยิ่งขึ้น ตามวัตถุประสงค์ข้อนี้สภาที่สองยังคงเป็นประหนึ่ง “พี่เลี้ยง” อยู่แน่นอน แต่เป็น

⁶⁸ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2530), น. 391-395.

ที่เลี้ยงประเภทที่ปรึกษาในฐานะผู้ทักท้วงเท่านั้นเพื่อเลี่ยงผลเสียในการออกกฎหมายมิให้มีการออกกฎหมายโดยผลิผลตามหรือคล้อยตามข้อเรียกร้องของประชาชนบางกลุ่มในเขตเลือกตั้งของตนหรือโดยอาศัยเหตุผลทางการเมืองมากเกินไป ตามนัยนี้สภาที่สองจะเป็นผู้ยั้งใจให้คิดทบทวนอีกหนหนึ่ง (Second Thought) แต่เมื่อคิดทบทวนแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะเห็นอย่างไรก็ให้เป็นอำนาจของสภานั้น สภาที่สองไม่สามารถเห็นยั้งหรือหยุดยั้งได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือสภาที่สองเป็นสภาที่ปรึกษานั้นเอง จะเสนอร่างกฎหมายเองก็ไม่ได้ ฉะนั้นตามวัตถุประสงค์เช่นนี้ สมาชิกสภาที่สองควรจะมาจากการแต่งตั้งเพื่อให้ได้บุคคลผู้มีคุณสมบัติและอยู่ในตำแหน่งบางตำแหน่งที่สามารถทำหน้าที่ดังกล่าวได้ เช่น ผู้แทนกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) กลุ่มอาชีพ และผู้แทนจากองค์กรต่างๆ การใช้ระบบแต่งตั้งย่อมทำให้สมาชิกเหล่านี้มีบทบาทและอำนาจน้อย

4) มีสภาที่สองเพื่อเป็นเวทีหรือเปิดโอกาสให้บุคคลบางประเภทมีโอกาสทางการเมืองตามวัตถุประสงค์ข้อนี้ สภาที่สองจะเป็นเวทีของกลุ่มคนบางอาชีพหรือบางตำแหน่งที่มีอำนาจและอิทธิพลในทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ในทางรัฐศาสตร์และสังคมวิทยาเรียกว่ากลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) กลุ่มพลัง (Power Group) หรือกลุ่มอิทธิพล (Pressure Group) ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง หรืออาจขัดขวางความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองได้ การมีกลุ่มดังกล่าวเป็นปรากฏการณ์ธรรมดาตามแต่อดีต ในสมัยโบราณก็คือกลุ่มพระบรมวงศานุวงศ์ กลุ่มขุนนาง กลุ่มแม่ทัพนายกอง นายทหารผู้ถืออาวุธ กลุ่มพ่อค้าวานิช “เจ้าสัว” แม้ในสมัยประชาธิปไตย กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มพลังสำคัญก็ยังมีบทบาทอยู่และเป็นสิ่งจำเป็นในระบอบการปกครองแบบนี้ ดังที่มีผู้กล่าวว่ายังมีมากยิ่งเป็นการกระจายอำนาจหรือคานกันเองในสังคม แทนที่จะรวมพลังอยู่ที่ศูนย์ใดศูนย์หนึ่ง

5) มีสภาที่สองเพื่อเป็นฐานอำนาจของรัฐบาล ตามวัตถุประสงค์ข้อนี้ สภาที่สองจะเป็น “ที่เลี้ยง” ของรัฐบาลมากกว่าสภาผู้แทนราษฎรเพราะสมาชิกแห่งสภานี้จะมาจากการแต่งตั้งเพื่อเป็นฐานอำนาจหรือฝ่ายของรัฐบาลในรัฐสภา สมาชิกวุฒิสภามักพัฒนามาจากคณะบุคคลที่ก่อการปฏิวัติรัฐประหารหรือร่วมสถาปนาการปกครองใหม่ และมีส่วนในการร่างรัฐธรรมนูญ บุคคลเหล่านี้ไม่ได้ลงสมัครรับเลือกตั้งและต้องการประทับประครองรัฐบาลซึ่งมักจะมาจากการแต่งตั้งหรือสถาปนาเช่นเดียวกัน ให้บริหารงานตามนโยบายที่บุคคลเหล่านี้มีส่วนรู้เห็นอยู่ด้วยต่อไป มิให้ระบอบการปกครองหรือรูปรัฐบาลที่ตนมีส่วนสร้างมีล้มลง สภาที่สองตามนัยนี้มีอำนาจมาก หรืออาจจะเท่ากับสภาผู้แทนราษฎร สภาเช่นนี้จะมีอยู่ตลอดไปไม่ได้ เพราะขัดกับระบอบประชาธิปไตย แต่ควรจะทำอย่างผ่อนหรือลดทอนอำนาจลงตามกาลเวลาโดยอาศัยปัจจัยหลายประการประกอบการพิจารณาว่าควรเป็นเมื่อใดจึงจะราบรื่น และรักษาส่วนสำคัญๆ ของระบอบอยู่ได้และเมื่อถึงจุด

หนึ่งสภาที่สองนี้ตามวัตถุประสงค์ข้อนี้ก็จะต้องถูกยกเลิกไปหรือสลายตัวไปเป็นสภาที่สองตามวัตถุประสงค์อื่นๆ ตามที่กล่าวมาก่อนแล้ว

นอกจากนี้ การมีวุฒิสภาหรือสภาสูงหรือสภาที่สองเพื่อป้องกันความเป็นเผด็จการโดยสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาที่หนึ่ง ซึ่งมักเกิดจากความไม่ไว้วางใจในการใช้อำนาจนิติบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรอาจใช้อำนาจโดยมิชอบได้ ถ้ามีสภาผู้แทนราษฎรเพียงสภาเดียวและสมาชิกส่วนมากเป็นฝ่ายรัฐบาลด้วยแล้ว รัฐบาลสามารถครอบงำรัฐสภาได้ทั้งหมด ดังนั้น เหตุผลสำคัญนอกจากประวัติความเป็นมาทางการเมืองของวุฒิสภาคือความต้องการสร้างระบบตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจการเมืองการปกครอง หรือทักท้วงการออกกฎหมายให้มีความรอบคอบและถูกต้องมากยิ่งขึ้น สภาที่สองทำหน้าที่เป็นที่เสียงประเภทที่ปรึกษาเท่านั้น เกิดขึ้นได้ในประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยว ซึ่งต้องการสะท้อนให้เห็นถึงความรอบคอบในงานรัฐสภา และต้องการลดความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ในส่วนของประเทศที่ใช้ระบบสองสภานี้มีสาเหตุหลายประการที่ประเทศเหล่านั้นมีวุฒิสภา⁶⁹ ดังนั้น การมีวุฒิสภา หรือสภาสูงหรือสภาที่สองอีกสภาหนึ่งซึ่งสมาชิกฝ่ายข้างมากของสภานี้เป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่ไม่ใช่สมาชิกฝ่ายข้างมากของอีกสภาหนึ่ง อาจกล่าวได้ว่าเป็นการคานอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรและเป็นเครื่องประกันเสรีภาพและคุ้มครองการใช้อำนาจโดยมิชอบได้ ถือได้ว่าสภาทั้งสองเป็นเครื่องถ่วงดุล (Balance) ของการใช้อำนาจนิติบัญญัติ ทั้งนี้กฎหมายที่ออกมาโดยผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติทั้งสองสภาย่อมเป็นหลักประกันแก่ราษฎรได้มากกว่ากฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแต่เพียงสภาเดียว เพราะกฎหมายจะได้รับการพิจารณาโดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของราษฎร

วุฒิสภา หรือสภาสูง หรือสภาที่สอง มีไว้เพื่อตรวจสอบหรือทักท้วงการออกกฎหมายให้มีความรอบคอบและถูกต้องมากยิ่งขึ้น เนื่องจากสภาที่สองทำหน้าที่เป็น “ที่เสียง” ประเภทที่ปรึกษาในฐานะผู้ทักท้วงเท่านั้น การออกกฎหมายที่จะเป็นกฎหมายที่ดีและใช้ได้ถาวรต้องผ่านกระบวนการซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติได้พิจารณาได้เถียงและลงมติให้อย่างรอบคอบมาแล้ว การมีสภานิติบัญญัติแต่เพียงสภาเดียว จึงเป็นที่น่าเกรงว่าจะพิจารณากฎหมายกันไม่ดีถ้วน และลงมติไปโดยไม่ได้ไตร่ตรองให้รอบคอบ แต่ถ้ามีสภาที่สองแล้วความหวาดหวั่นในเรื่องนี้ก็ลดน้อยลง เพราะสภาที่สองจะทำหน้าที่ตรวจสอบ (check) เพื่อไม่ให้เกิดการบัญญัติกฎหมายรีบร้อนเกินไปหรือพิจารณา

⁶⁹ หยุด แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, 2526), น. 108.

กฎหมายอย่างไม่ละเอียด เพื่อไม่ให้สภานิติบัญญัติออกกฎหมายอย่างไม่ระมัดระวัง หรือคล้อยตามข้อเรียกร้องต่างๆ หรือมีเหตุผลทางการเมืองมากเกินไป⁷⁰

ในประเทศที่เป็นสหพันธ์รัฐส่วนใหญ่เกือบทั้งหมดใช้ระบบสองสภาเนื่องมาจากโครงสร้างการปกครองของสหพันธ์รัฐประกอบด้วย การปกครอง 2 ระดับ คือ ระดับรัฐบาลกลาง และระดับมลรัฐ การมีสภาที่สองทำให้มีสภาเป็นผู้แทนประโยชน์ได้เสียของมลรัฐต่างๆ ในแต่ละมลรัฐมีพลเมืองไม่เท่ากัน ดังนั้นในสภาที่หนึ่งอาจมีสมาชิกที่มีเสียงข้างมากและคำนึงถึงผลประโยชน์ของมลรัฐบางมลรัฐ โดยเฉพาะซึ่งอาจทำให้มลรัฐอื่นๆ เสียเปรียบในสภาที่หนึ่งได้ แต่ถ้ามีสภาที่สองประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นผู้แทนของมลรัฐคอยถ่วงดุลน้ำหนักเสียงของสภาที่หนึ่ง การมีระบบสองสภาทำให้มลรัฐมีโอกาสมีผู้แทนทำหน้าที่ประโยชน์ได้เสียของมลรัฐนั้นๆ การมีสภาที่สองทำให้มลรัฐที่มีพลเมืองมากกว่าไม่มีทางเอาเปรียบมลรัฐที่มีพลเมืองน้อยกว่า สำหรับสหรัฐระบบสองสภาเป็นเครื่องมือที่ทำให้คำนึงถึงประโยชน์ของสหรัฐกับมลรัฐพร้อมกันไปด้วย ดังเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาคำหนดให้ทุกมลรัฐมีผู้แทนจำนวนเท่ากัน หรืออย่างน้อยก็ระวางมิให้มลรัฐใดมลรัฐหนึ่งมีเสียงข้างมากในสภาสูงมากไปเพื่อจะได้เป็นเครื่องดุลแห่งการที่มลรัฐใดมลรัฐหนึ่งมีผู้แทนเป็นจำนวนมากในสภาที่หนึ่ง การมีวุฒิสภา หรือสภาสูง หรือสภาที่สอง เพื่อให้ท้องถิ่นต่างๆ มีตัวแทนของตนเองหรืออีกนัยหนึ่งให้วุฒิสภาเป็นตัวแทนโดยตรงของท้องถิ่นต่างๆ เนื่องจากประเทศมีอาณาเขตกว้างใหญ่เป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้สาธารณรัฐฝรั่งเศสมี 2 สภา คือต้องการให้วุฒิสภาทำหน้าที่เป็นตัวแทนของสภาท้องถิ่นอย่างแท้จริง

2.4.2 รูปแบบวิธีการได้มา

วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในแต่ละประเทศนั้นมีรูปแบบวิธีการได้มาซึ่งแตกต่างกันออกไป ได้แก่ การแต่งตั้งทั้งโดยตำแหน่ง หรือแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ การเลือกตั้งทั้งทางตรงและทางอ้อม หรือแบบผสม เป็นต้น

การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภามีหลากหลายรูปแบบทั้งรูปแบบการปกครองดั้งเดิมในแบบสภานางสีบฐานันดรศักดิ์และการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ หากพิจารณาวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศต่างๆ สามารถจำแนกที่มาได้ 6 รูปแบบได้แก่⁷¹

⁷⁰ หยุต แสงอุทัย, *เพ็ญอ้าง*, น. 109.

⁷¹ มานิตย์ จุมปา, *คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 พร้อมข้อเสนอสำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550*, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2550)

1) ที่มาจากการสืบตระกูล อาทิ สมาชิกสภาขุนนางสืบฐานันดรศักดิ์ (Hereditary Peers) ของสหราชอาณาจักร ซึ่งมีการสืบทอดตำแหน่งสมาชิกสภาขุนนางจากบรรพบุรุษไปให้ทายาท แต่เมื่อพระราชบัญญัติสภาขุนนาง ค.ศ. 1999 มีผลใช้บังคับ สภาขุนนางสืบฐานันดรศักดิ์เพียงบางส่วนได้รับเลือกให้เป็นสมาชิกสภาขุนนางต่อไป แต่ไม่อาจสืบทอดสมาชิกภาพให้แก่ทายาทได้อีกแล้ว

2) ที่มาจากการดำรงตำแหน่ง อาทิ สมาชิกสภาขุนนางที่เป็นนักบวชสมณะศักดิ์ (Archbishops and Bishops) ของสหราชอาณาจักร โดยมีการกำหนดให้นักบวชสมณะศักดิ์ชั้นพระราชอาสน์เป็นสมาชิกสภาขุนนางได้โดยตำแหน่ง ซึ่งปัจจุบันมีจำนวนทั้งหมด 26 คน

3) ที่มาจากการแต่งตั้งรัฐธรรมนูญของบางประเทศได้บัญญัติให้ประมุขแห่งรัฐแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจากบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสม อาทิ วุฒิสภาของประเทศแคนาดา ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดจำนวน 105 คน ได้รับการแต่งตั้งโดยผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ของสมเด็จพระราชินีนาถเอลิซาเบธที่ 2 แห่งสหราชอาณาจักร (Governor-General) ตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี จากรายชื่อที่เสนอโดยพรรคการเมืองและให้คำนึงถึงหลักการเป็นตัวแทนมณฑลและเขตการปกครองต่างๆ

4) ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง อาทิ วุฒิสภาของสหรัฐอเมริกา ซึ่งกำหนดให้แต่ละมลรัฐมีสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 2 คนเท่ากัน โดยมาจากการเลือกตั้ง และรัฐมนตรีสภา (วุฒิสภา) ของญี่ปุ่น ที่กำหนดให้สมาชิกทั้งหมดจำนวน 242 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

5) ที่มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม รัฐธรรมนูญของบางประเทศได้กำหนดให้มีคณะบุคคลขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่เลือกบุคคลที่เหมาะสมเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา อาทิ วุฒิสภาของฝรั่งเศสซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีคณะผู้เลือกตั้ง (Electoral College) ให้เข้ามาทำหน้าที่เลือกสมาชิกวุฒิสภา

6) ที่มาจากการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งจากผู้แทนกลุ่มชน อาทิ วุฒิสภาของสหพันธรัฐมาเลเซีย ซึ่งประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท โดยประเภทแรกมีจำนวน 26 คน ซึ่งได้รับการคัดเลือกจากสภานิติบัญญัติประจำรัฐทั้ง 13 รัฐ รัฐละ 2 คน ประเภทที่สองมาจากการแต่งตั้ง มีจำนวน 44 คน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยตรงจากสมเด็จพระราชาธิบดีตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี โดยในจำนวนนี้มาจากกัวลาลัมเปอร์ 2 คน จากเมืองปูตราจายาจำนวน 1 คน และจากเกาะลาบวนจำนวน 1 คน ส่วนที่เหลือมาจากผู้เชี่ยวชาญจากหลากหลายสาขาอาชีพ หรือในฐานะตัวแทนจากเชื้อชาติชนกลุ่มน้อย

ในปัจจุบันการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยการเลือกตั้งเป็นรูปแบบสากลที่ได้รับการยอมรับจากนานาอารยประเทศทั่วโลก ปัจจุบันการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่จึงเป็นการ

เลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย ในข้อนี้ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการเลือกตั้งไว้ดังนี้

พิมลจรรย์ นามวัฒน์⁷² ให้ความหมายการเลือกตั้งว่า การที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยการออกเสียงลงคะแนนตามความเห็นของตนเอง โดยอิสระว่าจะเลือกใครเป็นตัวแทนของตนเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยบริหารกิจการของประเทศ ผู้ที่จะได้รับเลือกตั้งนั้นจะเป็นผู้สมัครใจเสนอตัวเข้ามาให้ประชาชนเลือกและผู้ที่ได้รับเลือกด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้แทนของประเทศมีสิทธิตามที่ได้รับมอบหมายจากประชาชนให้เข้าร่วมเป็นคณะบุคคลดำเนินการบริหารและปกครอง

วัชร ไซยสาร⁷³ ให้ทัศนะว่า การเลือกตั้งเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้มีส่วนร่วมทางการเมือง (Participation) อันเป็นกลไกที่แสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนที่เรียกร้อง หรือสนับสนุนให้มีการกระทำหรือการละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งในทางการเมือง หรือตัดสินใจในนโยบายสาธารณะที่จะมีผลกระทบต่อประชาชนโดยประชาชนทั่วไปเลือกผู้แทนหรือพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ นโยบายและวิสัยทัศน์ที่สอดคล้องกับตนด้วยความคาดหวังว่าผู้แทนหรือพรรคการเมืองที่ตนเลือกให้ไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนนั้นจะนำอุดมการณ์ และนโยบายในการบริหารประเทศและทำหน้าที่พิทักษ์ผลประโยชน์ของตนเอง การเลือกตั้งจึงเป็นกระบวนการแสวงหาทางเลือกในการเมืองปกครองของประชาชนนั่นเอง

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว⁷⁴ ให้ความหมาย การเลือกตั้ง หมายถึง เป็นกระบวนการทางการเมืองและการปกครอง เพราะการเลือกตั้งเป็นการแสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนในการปกครองประเทศ เจตจำนงดังกล่าวปรากฏอยู่ในลักษณะของการเรียกร้อง (Demand) หรือสนับสนุน (Support) ต่อการตัดสินใจทั้งหลายในระบบการเมือง

ธโรธร ตู้อองคำ⁷⁵ ได้จำแนกความสำคัญของการเลือกตั้งไว้ 2 ลักษณะดังนี้

1) ความสำคัญของการเลือกตั้งในทางทฤษฎี ในทางทฤษฎีกล่าวได้ว่า ทฤษฎีการแบ่งอำนาจอธิปไตยออกเป็นสามส่วนคืออำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ มีความ

⁷² พิมลจรรย์ นามวัฒน์, “การเลือกตั้ง,” ใน เอกสารการสอนชุดวิชา สถาบันและกระบวนการทางการเมือง, (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2534), น. 716

⁷³ วัชร ไซยสาร, ระบบการเลือกตั้งกับการเมืองไทยยุคใหม่, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541), น. 8-9.

⁷⁴ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, “การเลือกตั้งกับการพัฒนาทางการเมือง,” ใน เอกสารการสอนชุดวิชาปัญหาการพัฒนาทางการเมืองไทย, (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2535), น. 201.

⁷⁵ ธโรธร ตู้อองคำ, “กระบวนการการเลือกตั้ง,” ใน เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย, (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2545), น. 538-539.

เชื่อมโยงกับปรัชญาการเลือกตั้ง กล่าวคือ การเลือกตั้งจะเป็นที่มาของกลไกผู้ใช้อำนาจธิปไตยในประเทศประชาธิปไตย ในความหมายนี้ การเลือกตั้งจึงมีความสำคัญในฐานะที่เป็นการยอมรับในอำนาจของประชาชนในการเป็นเจ้าของอำนาจธิปไตย ซึ่งได้มีการมอบอำนาจให้กับตัวแทนไปปฏิบัติการแทนตามกระบวนการและขั้นตอนที่กำหนดไว้ การเลือกตั้งจึงเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ลงคะแนนเสียงได้มีส่วนร่วมทางการเมืองในการเป็นผู้ใช้อำนาจธิปไตย ด้วยการเลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ และมีความสัมพันธ์กับอำนาจทางฝ่ายบริหาร ความสำคัญของการเลือกตั้งในทางทฤษฎีที่เป็นไปตามนัยแห่งทฤษฎีประชาธิปไตยแบบคลาสสิก (Classical Democratic Theory) นี้ บ่งชี้ให้เห็นว่าการเลือกตั้งเป็นการเลือกรัฐบาลที่จะเข้ามาปกครองประเทศ⁷⁶

2) ความสำคัญของการเลือกตั้งในทางปฏิบัติ การเลือกตั้งในทางปฏิบัตินี้มีความสำคัญในฐานะที่เป็นสิทธิขั้นมูลฐานของมนุษย์โดยเฉพาะในสังคมประชาธิปไตย อันเห็นได้เด่นชัดจากบทบัญญัติเชิงบังคับข้อ 21 (1) แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) มีสาระสำคัญ คือ “เจตจำนงของประชาชนย่อมเป็นมูลฐานแห่งอำนาจการปกครองของรัฐบาล เจตจำนงดังกล่าวต้องแสดงโดยการเลือกตั้งอันสุจริต ซึ่งจัดขึ้นเป็นครั้งคราวตามกำหนดเวลา ด้วยการลงคะแนนเสียงของชายหญิง โดยถือหลักคนละหนึ่งเสียงเท่ากัน และกระทำเป็นการลับ ด้วยวิธีการอื่นใดที่รับประกันได้ว่าการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะเป็นไปโดยเสรี

ในแง่นี้ การเลือกตั้งจะเป็นกระบวนการทางปฏิบัติหรือขั้นตอนที่สำคัญของประเทศที่ปกครองด้วยระบอบเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democracy) และในทางปฏิบัตินี้ อาจจัดแบ่งความสำคัญของการเลือกตั้งออกได้เป็น 6 ประการ ประกอบด้วย

1) การเลือกตั้งเป็นกระบวนการทางการเมืองที่เป็นการแสดงออกซึ่งเจตจำนงหรือความต้องการของประชาชนในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง การเลือกตั้งจึงเป็นส่วนสำคัญในการสร้างความชอบธรรมให้เกิดขึ้นกับระบบการเมือง

2) การเลือกตั้งเป็นกระบวนการทางการเมืองที่มีผลต่อการจัดตั้งรัฐบาลและการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล โดยเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองโดยสันติวิธี ก่อให้เกิดการหมุนเวียนเปลี่ยนผ่านอำนาจ ห่วงกันการผูกขาดอำนาจและการฉ้อราษฎร์บังหลวง ในแง่นี้ การเลือกตั้งเป็นการตัดสินใจของ ผู้มีสิทธิออกเสียงหรือประชาชนในรัฐในอันที่จะกำหนดรัฐบาลนั่นเอง

3) การเลือกตั้งเป็นกลไกสำคัญที่เชื่อมโยงระหว่างสถาบันทางการเมืองกับประชาชน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าเป็นกลไกที่สร้างความเชื่อมโยงระหว่างโครงสร้างส่วนบน (Super Structure)

⁷⁶ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, *อ้างแล้ว เจริญธรรม* ที่ 74, น. 217.

อันประกอบด้วยรัฐสภา รัฐบาลและศาล กับโครงสร้างส่วนล่าง (Infra-Structure) ซึ่งก็คือประชาชน โดยผ่านการมีส่วนร่วมทางการเมือง ดังนั้นการเลือกตั้งจึงเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงความคิดความเชื่อ และทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการบริหารงานของรัฐบาลและเป็นพันธะสัญญาที่รัฐบาลจำต้อง ปฏิบัติตามนโยบายที่ให้ไว้ นโยบายของรัฐนี้นับเป็นสัญญาประชาคม (Social Contract) ที่เป็นผลมา จากการเลือกตั้งทั่วไปอันเป็นส่วนสำคัญต่อการตัดสินใจของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

4) การเลือกตั้งเป็นกระบวนการ กลไก และขั้นตอนที่แสดงถึงความเป็นประชาธิปไตย หรือเป็นสัญลักษณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งทำให้การเลือกตั้งเป็นเครื่องมือ สำคัญในการป้องกันการใช้ความรุนแรงทางการเมือง การปฏิวัติ รัฐประหาร เมื่อการเมืองเกิด วิกฤตการณ์ การเลือกตั้งในแง่นี้จึงเป็นเครื่องมือประการหนึ่งที่จะใช้ลดความขัดแย้งลงได้

5) การเลือกตั้งก่อให้เกิดบูรณาการทางสังคม (Societal Integration) และความรู้สึก ในทางปฏิบัติที่ต่างต้องมีสิทธิหรือหน้าที่ในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การเลือกตั้งเป็นกลไก สำคัญทั้งในทางการเมืองและสังคม ในการสร้างความรู้สึกร่วมกันในการเป็นเจ้าของอำนาจ อธิปไตย และการเป็นเจ้าของประเทศของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งหรือเป็นกิจของ พลเมือง (Civic Duty) ที่พลเมืองในประชาคมการเมืองจะต้องปฏิบัติ

6) การเลือกตั้งก่อให้เกิดการกล่อมเกลாதทางการเมือง (Political Socialization) ทั้งนี้ เพราะมีกิจกรรมทางการเมืองหลายประการที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง โดยเฉพาะการรณรงค์ หาเสียง (Vote-Gaining Campaign) ซึ่งก่อให้เกิดการเรียนรู้ เกิดการสื่อสารถ่ายทอดความต้องการ ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และสร้างเสริมการเรียนรู้ระหว่างกันจนนำไปสู่การสร้างวัฒนธรรมทาง การเมือง (Political Culture) ร่วมกันในที่สุด

บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ หลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้ง สามารถจำแนกได้ในประการ สำคัญ ดังต่อไปนี้⁷⁷

1) หลักความอิสระแห่งการเลือกตั้ง (Freedom of Election) หมายถึง การจัดการ ดำเนินงานเลือกตั้งนั้น ต้องให้เกิดอิสระเสรีแก่ผู้มีสิทธิออกเสียงในการเลือกตั้งอย่างเต็มที่ กล่าวคือ ทุกคนย่อมใช้สิทธิของตนได้โดยอิสระปราศจากการบังคับ ความกดดันทางจิตใจ หรือการกระทำ ใดๆ รวมทั้งการหาทางป้องกันมิให้มีการกระทำดังกล่าว อันจะมีผลต่อการตัดสินใจออกเสียง เลือกตั้งและเป็นเหตุให้การเลือกตั้งถูกบิดเบือนไปจากเจตจำนงที่แท้จริงของผู้ออกเสียงเลือกตั้ง และยังรวมไปถึงความเป็นอิสระการไม่ไปออกเสียงเลือกตั้งด้วย ซึ่งหมายความว่า หากผู้มีสิทธิ ออกเสียงเลือกตั้งไม่ประสงค์จะไปใช้สิทธิของตน รัฐบาลก็ไม่อาจที่จะนำมาตราการใดๆ มาบังคับ ให้ต้องไปเลือกตั้งได้หลักความเป็นอิสระของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งนี้ ในบางประเทศ เช่น

⁷⁷ บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ, *อ้างแล้ว เจริญธรรม* ที่ 49, น. 21-29

สหพันธ์รัฐเยอรมัน ยังครอบคลุมไปถึงการเตรียมการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการหาเสียงเลือกตั้งด้วย เว้นแต่รัฐธรรมนูญของรัฐซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ

2) หลักการเลือกตั้งตามกำหนดระยะเวลา (Periodic Election) หมายถึง การเลือกตั้งจะต้องกำหนดให้มีเวลาที่แน่นอน เช่น กำหนดการเลือกตั้งให้มีการเลือกตั้งโดยปกติทุก 4 ปี หรือ 6 ปี ด้วยเหตุที่ต้องการให้ผู้ใช้อำนาจทางการเมืองที่ได้รับมอบหมายจากประชาชนมีความรับผิดชอบมากขึ้น ลดอำนาจการผูกขาดและเปิดโอกาสให้บุคคลอื่นได้มีโอกาสเข้าสู่อำนาจทางการเมืองเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมด้วย

3) หลักการเลือกตั้งอย่างแท้จริงหรือการเลือกตั้งที่ยุติธรรม (Genuine Election) กล่าวคือ รัฐบาลมีหน้าที่สำคัญที่จะต้องดำเนินการให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ตามกฎหมายและเป็นการสะท้อนการแสดงออกซึ่งเจตจำนงที่แท้จริงของประชาชน ด้วยเหตุดังกล่าวจึงต้องจัดให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการดำเนินการเลือกตั้งของตนให้ได้มากที่สุด รวมทั้งเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านการเลือกตั้งได้ เมื่อเห็นว่าการเลือกตั้งนั้นไม่เป็นไปโดยบริสุทธิ์อย่างแท้จริง

4) หลักการออกเสียงทั่วไป (Universal Suffrage) เป็นการเปิดโอกาสให้มีการออกเสียงเลือกตั้งอย่างทั่วถึง โดยไม่มีการกีดกันหรือจำกัดสิทธิของบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นพิเศษ โดยอาศัยข้อพิจารณาทางการเมือง เศรษฐกิจหรือสังคม ไม่ว่าจะเป็นเพศ เผ่าพันธุ์ ชาติพันธุ์ ศาสนา ฐานะทางเศรษฐกิจ รายได้ จำนวนภาษีที่จ่าย การถือสิทธิ สถานะทางการศึกษาหรืออาชีพ ความคิดเห็นทางการเมือง หรือการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเพื่อนำมาเป็นเกณฑ์ในการตัดสินบุคคลหนึ่งบุคคลใดว่ามีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งหรือไม่ เว้นแต่บุคคลที่มีข้อจำกัดอันเป็นที่ยอมรับทั่วไปหรือที่เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะที่กำหนดไว้ เช่น ไม่ให้สิทธิเลือกตั้งแก่เด็ก และบุคคลที่จิตบกพร่องผู้ต้องขัง เป็นต้น

5) หลักการเลือกตั้งอย่างเสมอภาค (Equal Suffrage)⁷⁸ หลักการเลือกตั้งอย่างเสมอภาคเป็นหลักการที่สำคัญอย่างหนึ่งซึ่งยอมรับในคุณค่าความเท่าเทียมกันของมนุษย์ ที่อาจกล่าวได้ว่าเป็นการปรับหลักการความเสมอภาคไปใช้ในบริบทของการเลือกตั้ง หลักการนี้มีสาระสำคัญอยู่ว่า บุคคลมีความเสมอภาคกันที่จะได้รับความคุ้มครอง ได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกันในสาระสำคัญ มิใช่เลือกปฏิบัติเพราะเหตุความแตกต่างเรื่องเหล่ากำเนิดเพศ การนับถือศาสนา เป็นต้น หลักการเลือกตั้งอย่างเสมอภาคนั้น นับเป็นหลักการขั้นพื้นฐานของการเลือกตั้งที่มีความสำคัญในทางปฏิบัติมากที่สุด โดยมีวัตถุประสงค์ที่สอดคล้องกับหลักทั่วไปของการเลือกตั้งและทำให้การเลือกตั้งมีความสมบูรณ์มากขึ้นในแง่ของการทำให้คะแนนเสียงแต่ละคะแนนของผู้มีสิทธิออกเสียง

⁷⁸ วัชรวิทย์ ไชยสาร, ระบบการเลือกตั้งกับการเมืองไทยยุคใหม่, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541), น. 10-11.

ได้มีโอกาสส่งผลในการเลือกตั้งอย่างเต็มที่ ซึ่งหมายความง่ายๆ ว่า บุคคลที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง มีสิทธิคนละหนึ่งเสียงและคะแนนเสียงทุกคะแนนมีน้ำหนักเท่ากัน และกำหนดออกมาเป็นหลักการ ที่เรียกกันว่า “One Man One Vote” เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ของประเทศไทย

นอกจากนี้ หลักการเลือกตั้งมิได้ใช้บังคับเฉพาะในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเท่านั้น จะพบว่าการเลือกตั้งโดยเสมอภาคยังกินความไปถึงการเลือกตั้งในทุกขั้นตอนรวมทั้งการสมัครรับเลือกตั้ง การเตรียมการเลือกตั้งทั้งหมด การหาเสียง และการนับคะแนนเป็นต้น

6) หลักการลงคะแนนลับ (Secret Election) หลักการนี้เป็นสาระสำคัญหนึ่งของการเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตยและเป็นตัวคุ้มกันหลักความเป็นเสรีของการเลือกตั้ง เนื่องจากว่า หากการเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยทางลับแล้ว การเลือกตั้งก็จะไม่อาจเป็นไปได้ ในเชิงหลักการ หลักการลงคะแนนลับหมายถึง การให้สิทธิเสรีภาพที่จะลงคะแนน โดยไม่จำเป็นต้องไปบอกผู้อื่น หรือผู้อื่นได้ทราบว่าจะเลือกใคร ทั้งนี้เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ ป้องกันการใช้อิทธิพล ข่มขู่หรือการให้สินจ้างรางวัลแก่ผู้ลงคะแนนเสียง

ชยอนันต์ สมุทวณิช ได้สรุปหลักเกณฑ์ในการเลือกตั้งไว้ ซึ่งสามารถเข้าใจได้ง่ายว่า การเลือกตั้งนั้น ไม่ว่าจะระดับใดหรือที่ไหน ถ้าอยู่ภายใต้การปกครองในระบบประชาธิปไตยแล้ว นั้น จะต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ดังนี้⁷⁹

1) มีบุคคลหลายคน หรือบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งหลายบัญชี ในกรณีที่ให้ราษฎรเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อให้เลือก ถ้ามีเพียงบุคคลเดียว หรือมีบัญชีรายชื่อผู้รับสมัครเลือกตั้งเพียง บัญชีเดียว จะไม่ถือว่าเป็นการเลือกตั้ง

2) จะต้องให้เสรีภาพแก่ราษฎรที่จะเลือกหรือไม่เลือกก็ได้ โดยไม่มีการบังคับขู่เข็ญ จากผู้สมัครคนใดคนหนึ่ง หรือบัญชีใดบัญชีหนึ่ง ด้วยวิธีการใดๆ ทั้งสิ้น ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดย อ้อม

3) ราษฎรที่มีสิทธิเลือกตั้ง จะต้องมีโอกาสที่จะได้รับทราบข้อคิดเห็น หรือนโยบายต่างๆ จากผู้สมัครรับเลือกตั้ง ไม่ว่าจะด้วยวิธีการใดก็ตาม ทั้งนี้เพื่อที่จะให้ตัวแทนตามต้องการ

4) ราษฎรที่มีสิทธิเลือกตั้ง ต้องมีสิทธิและเสรีภาพที่จะแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้สมัครรับเลือกตั้งได้

⁷⁹ ชยอนันต์ สมุทวณิช, การเลือกตั้งพรรคการเมือง รัฐสภาและคณะกรรมการ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2524), น. 11.

2.4.3 อำนาจหน้าที่

วุฒิสภาเป็นสภาที่สองในระบบสองสภา อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาโดยพื้นฐานที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนานาประเทศจะมีลักษณะร่วมกัน คือ วุฒิสภามีส่วนในการพิจารณาร่างกฎหมาย แต่อำนาจหน้าที่อื่นของวุฒิสภามีความแตกต่างกันไปตามแต่ละประเทศอย่างไรก็ดี มีประมวลอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในรัฐธรรมนูญนานาประเทศแล้ว สามารถสรุปถึงอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาได้ดังนี้⁸⁰

1) วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ รัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศมักจะกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการพิจารณาร่างกฎหมายในฐานะสภาที่สองต่อจากการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ส่วนอำนาจในทางนิติบัญญัติของวุฒิสภาจะเท่ากับสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ ในรัฐธรรมนูญแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน บางประเทศให้วุฒิสภาสามารถเสนอร่างกฎหมายได้ แต่อย่างไรก็ตาม ส่วนใหญ่เมื่อวุฒิสภามีความเห็นต่อร่างกฎหมายต่างไปจากสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญของนานาประเทศมักจะกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ชี้ขาดในท้ายที่สุด

2) วุฒิสภามีอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร ประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภามักจะให้อำนาจแก่วุฒิสภาในการตั้งกระทู้ถามถึงการทำงานของรัฐบาลได้ แต่จะไม่ให้อำนาจในการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลแก่วุฒิสภา โดยอำนาจนี้จะเป็นของสภาผู้แทนราษฎร ส่วนประเทศที่ใช้ระบบประธานาธิบดีดังเช่นสหรัฐอเมริกา จะให้อำนาจวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารผ่านกระบวนการถอดถอนฝ่ายบริหารออกจากตำแหน่ง (Impeachment) อีกทั้ง วุฒิสภาของสหรัฐอเมริกายังมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งในระดับสูงอีกด้วย

3) วุฒิสภามีอำนาจอื่นๆ เช่น วุฒิสภามีอำนาจในการลงมติร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือมีอำนาจในการลงมติร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในการประกาศสงคราม เป็นต้น

ในต่างประเทศ วุฒิสภาของสหรัฐอเมริกาและวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง อำนาจหน้าที่จึงมีหลายประการ อาทิ การให้สัตยาบันแก่สนธิสัญญาการเห็นชอบการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ระดับสูง ซึ่งเป็นเอกสิทธิ์ที่สภาผู้แทนราษฎรไม่มี นอกจากนี้ สมาชิกวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกามาจากการเลือกตั้งในแต่ละมลรัฐ สมาชิกวุฒิสภาจึงต้องทำหน้าที่เป็นตัวแทนในการปกป้องสิทธิของมลรัฐที่ตนเป็นผู้แทนด้วย สำหรับกรณีของประเทศแคนาดา สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งทั้งหมดโดยเกษียณอายุที่ 75 ปี การแต่งตั้งเป็นเรื่องของนายกรัฐมนตรีและเป็นเรื่องของการให้รางวัลและ

⁸⁰ มานิตย์ จุมปา และคณะ, โครงการศึกษาวิเคราะห์เรื่องที่มาและอำนาจของวุฒิสภาที่เหมาะสมกับประเทศไทย, คณะกรรมการวิสามัญวิชาการ ตรวจสอบรัฐธรรมนูญและร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : สภาร่างรัฐธรรมนูญ, 2550), น. 13-14.

เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง แม้ว่าในรัฐธรรมนูญของแคนาดาได้บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจทัดเทียมกับสมาชิกสภาสามัญ ยกเว้นเรื่องการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายทางการเงิน แต่ในปัจจุบันวุฒิสภาของแคนาดาก็ยอมรับการมีบทบาทจำกัดในรัฐสภา เนื่องจากเกรงว่าจะเป็นการขัดกับหลักการของระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาที่อำนาจควรจะอยู่ที่สภาผู้แทนราษฎรมากกว่าวุฒิสภา⁸¹

2.5 ความเป็นมา บทบาท วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาแห่งราชอาณาจักรไทย

วุฒิสภาแห่งราชอาณาจักรไทยนั้นมีประวัติศาสตร์ความเป็นมาและวิวัฒนาการอย่างต่อเนื่อง อาจถือได้ว่าเริ่มตั้งแต่รัชสมัยในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 เป็นต้นมา จนถึงมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองครั้งสำคัญของประเทศในปี พ.ศ. 2475 และมีพัฒนาการเปลี่ยนแปลงรูปแบบวิธีการได้มาของสมาชิกวุฒิสภามาอย่างต่อเนื่อง ขึ้นอยู่กับสภาพสังคมและวัฒนธรรมทางการเมืองของไทยในขณะนั้นเป็นสำคัญ

2.5.1 ความเป็นมาของระบบรัฐสภา

รัฐสภาไทยพัฒนามาจากคณะซัลออฟสเตต (Council of State) หรือ สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน และองคมนตรีสภา (Privy Council) ซึ่งเป็นสภาที่ปรึกษาในพระองค์ที่มีมาตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กระทั่งภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 เป็นระบอบประชาธิปไตย มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด และมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกิดขึ้น รัฐสภาได้กลายเป็นสถาบันที่รวบรวมเอาเจตจำนงสูงสุดของประชาชนและเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ (Legislature) ทำหน้าที่บัญญัติกฎหมายและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล องค์การนิติบัญญัติอาจมีได้หลายรูปแบบ ทั้งแบบสภาเดียว (Unicameral System) และแบบสองสภา (Bicameral System) ระบบรัฐสภาในประเทศไทยถูกบัญญัติขึ้นมาเพื่อรองรับกระบวนการนิติบัญญัติอันเป็นขั้นตอนการบัญญัติกฎหมายในการปกครองแบบประชาธิปไตยอำนาจนิติบัญญัติ คือ อำนาจในการออกกฎหมายพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา กล่าวคือ การตรากฎหมายออกมาใช้บังคับกับประชาชนต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ก่อน ซึ่งอำนาจนิติบัญญัติถือเป็นหนึ่งในสามอำนาจการปกครองในระบอบประชาธิปไตยหน้าที่ของกระบวนการฝ่ายนิติบัญญัติ คือการตรากฎหมายซึ่งกฎหมายลายลักษณ์อักษรซึ่งถูกบัญญัติขึ้น โดยฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ รัฐธรรมนูญพระราชบัญญัติและประมวลกฎหมาย

⁸¹ ฉัชชาภัทร อมรกุล และพนมพัทธ์ สมิตานนท์, “ระบบรัฐสภาและการปรับตัวของรัฐสภาไทย,” ใน แนวทางการปฏิรูปเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยรัฐธรรมนูญกลางแปลง, ถวิลวดี บุรีกุล และสตีเฟน ธนานิธิโชติ (บรรณาธิการ), (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ เอ.พี. กราฟฟิค ดีไซน์และการพิมพ์, 2557), น. 89-114.

อำนาจในการออกพระราชบัญญัติเป็นอำนาจที่สงวนไว้ให้ฝ่ายนิติบัญญัติโดยเฉพาะ เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นองค์กรที่แสดงเจตนารมณ์ของประชาชน ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของปวงชนที่จะให้ความยินยอมเห็นชอบในการออกกฎหมายที่จะจำกัดตัดทอนสิทธิเสรีภาพหรือกำหนดภาระหน้าที่ของพลเมืองเพราะในระบอบประชาธิปไตยถือว่าการออกกฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพหรือหน้าที่ของพลเมืองจะต้องได้รับความยินยอมจากประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริงเสียก่อน⁸²

รัฐสภาไทยตามระบอบประชาธิปไตยเกิดขึ้นหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 รัฐธรรมนูญฉบับที่ 1-2 คือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม เนื่องจากเป็นช่วงเวลาการเปลี่ยนแปลงการปกครองใหม่ๆ ระบบของกระบวนการนิติบัญญัติจึงยังไม่สมบูรณ์กล่าวคือยังไม่มีสมาชิกวุฒิสภาในกระบวนการนิติบัญญัติการเสนอกฎหมายจะนำเสนอผ่านคณะกรรมการราษฎรและสภาผู้แทนราษฎร การเสนอกฎหมายในกระบวนการนิติบัญญัติหลัง 27 มิถุนายน 2475 เกิดขึ้นครั้งแรกในวันอังคารที่ 28 มิถุนายน 2475 ภายหลังจากการได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญนั้น ได้มีการเปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรขึ้นเป็นครั้งแรกของกระบวนการนิติบัญญัติในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งสมาชิกสภานิติบัญญัติมีทั้งสิ้น 70 คน แบ่งเป็น 2 ส่วนคือ⁸³

1) สมาชิกสภานิติบัญญัติที่แต่งตั้งโดยพระยาพลพลพยุหเสนา หัวหน้าคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร 32 คน ข้าราชการส่วนใหญ่ที่เข้าร่วมยึดอำนาจ มีบรรดาศักดิ์เป็นหลวง แต่เมื่อมีการตั้งสถาบันทางนิติบัญญัติอำนาจนั้นจะโอนกลับไปที่ยุมนางระดับพระยา

2) สมาชิกสภานิติบัญญัติที่เป็นขุนนางในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ 21 คน เป็นขุนนางในระบอบเก่าระดับเจ้าพระยา 3 ท่าน ระดับพระยา 21 ท่าน (หรือหากพิจารณาด้านบรรดาศักดิ์ โดยรวมพระยาที่เป็นคณะราษฎรด้วย จะมีระดับเจ้าพระยา และพระยา เป็นจำนวนหนึ่งในสามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด) พระ 5 ท่าน หลวง 19 ท่าน ฯลฯ

2.5.2 ความเป็นมาของวุฒิสภา

วุฒิสภากำเนิดขึ้นครั้งแรกในรูปสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน และองคมนตรีสภาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์มีพระราชประสงค์ให้ “สภาองคมนตรี” เป็นรัฐสภาฝึกหัดและภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินในปี พ.ศ. 2475 แล้วได้มีการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนชุดแรกขึ้น

⁸² ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, ประวัติการเมืองไทย 2475 - 2500 (Political History of Thailand 1932 - 1957), พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2549), น. 6-8.

⁸³ ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, เพ็ญอ้อ, น. 8.

ซึ่งมีสมาชิกประเภทที่ 2 ที่มาจากการแต่งตั้งรวมอยู่ด้วย (กล่าวได้ว่ามีที่มาจากสภาองคมนตรีนั่นเอง) นอกจากนี้ ข้อบังคับการประชุมของสภาองคมนตรีในสมัยรัชกาลที่ 7 (พ.ศ. 2470) ก็ถูกนำมาใช้บังคับในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรไปจนกระทั่งได้มีการตราข้อบังคับการประชุมสภา (ปรับปรุงและได้แบบอย่างมาจากข้อบังคับการประชุมองคมนตรี)

ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ก็ได้กำหนดให้รัฐสภาเป็นระบบสภาเดียว คือ สภาผู้แทนราษฎร มีสมาชิกสองประเภท (แต่ละประเภทมีจำนวนเท่ากัน) สมาชิกประเภทที่ 1 มาจากการเลือกตั้งและสมาชิกประเภทที่ 2 มาจากการแต่งตั้ง ทั้งนี้ก็เพื่อให้สมาชิกที่มาจากการแต่งตั้ง (สมาชิกประเภทที่ 2) คอยช่วยเหลือกลั่นกรองงานของสมาชิกผู้แทนราษฎร (สมาชิกประเภทที่ 1) เพื่อให้การทำงานเกิดประโยชน์แก่ประชาชนมากที่สุด ดังเหตุผลที่นายปรีดี พนมยงค์ แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎร ความตอนหนึ่งว่า⁸⁴ “...ที่เราจำเป็นต้องมีสมาชิกประเภทที่ 2 ไว้ถึงหนึ่งก็เพื่อที่จะช่วยเหลือผู้แทนราษฎรในฐานะที่เพิ่งเริ่มมีการปกครองแบบรัฐธรรมนูญ เราย่อมทราบอยู่แล้วว่า ยังมีราษฎรอีกเป็นจำนวนมากที่ยังไม่ได้รับการศึกษาเพียงพอ ที่จะจัดการปกครองป้องกันผลประโยชน์ ของตนเองได้ บริบูรณ์ ถ้าขึ้นปล่อยมือให้ราษฎรเลือกผู้แทนโดยลำพังเอง ในเวลานี้แล้ว ผลร้ายก็จะตกอยู่กับราษฎร เพราะผู้ที่สมควรไปเป็นผู้แทนราษฎรอาจเป็นผู้ที่มีกำลัง ในทางทรัพย์ คณะราษฎร ปฏิญาณไว้ว่าถ้าราษฎรได้มีการศึกษาเพียงพอแล้ว ก็ยินดีที่จะปล่อยให้ราษฎรได้ปกครองตนเอง โดยไม่จำเป็นต้องมีสมาชิกประเภทที่ 2 ฉะนั้น จึงวางเงื่อนไขไว้ ขอให้เข้าใจว่าสมาชิกประเภทที่ 2 เป็นเสมือนพี่เลี้ยงที่จะช่วยประคองการงานให้ดำเนินไปตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ และเป็นผู้ป้องกันผลประโยชน์อันแท้จริง...”

จากวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ดังกล่าวนี้เอง จึงถือได้ว่า “วุฒิสภา” หรือสภาที่ทำหน้าที่กลั่นกรองงานของสภาผู้แทนราษฎร ได้ถือกำเนิดขึ้นมาในนามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ 2 ตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 นั่นเองต่อมาในปี พ.ศ. 2489 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์บ้านเมืองโดยรัฐสภาได้เปลี่ยนเป็น “ระบบสภาคู่” หรือ “ระบบสองสภา” คือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ซึ่งวุฒิสภามีขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นสภายับยั้ง หรือสภากลั่นกรองงาน คอยเหนี่ยวรั้งมิให้สภาผู้แทนทำงานด้านนิติบัญญัติ เร็วเกินไปจนขาดความรอบคอบ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ 2 นั่นเอง

⁸⁴ ไพโรจน์ โพธิ์ไธย, ประวัติวุฒิสภา, (กรุงเทพมหานคร : สำนักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร, 2551), น. 1-3.

สมาชิกพรรคสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาจากการเลือกตั้ง (ทางอ้อม) มีคุณสมบัติสูงกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งคุณสมบัติและวัยวุฒิ กล่าวคือ ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ มีคุณสมบัติอย่างต่ำปริญญาตรีหรือเทียบเท่ามาแล้ว ไม่นต่ำกว่า 5 ปี หรือเคยดำรงตำแหน่งทางราชการมาแล้วไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากอง หรือเทียบเท่าหรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนมาแล้ว มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี โดยวาระเริ่มแรกเมื่อครบกำหนด 3 ปี ให้มีการเปลี่ยนสมาชิกจำนวนกึ่งหนึ่ง โดยการจับสลากออกและผู้ที่ออกไปแล้วมีสิทธิได้รับเลือกตั้งอีกครั้ง อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวใช้บังคับได้ไม่นาน ก็ถูกยกเลิก รัฐธรรมนูญฉบับต่อมา คือ ฉบับปี พ.ศ. 2490 ยังคงกำหนดให้รัฐสภาเป็นระบบสองสภาเช่นเดิม คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา (ไม่ได้ใช้ชื่อ “พรรคสภา”) สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง ส่วนอำนาจหน้าที่ยังคงเดิม คือ เป็นสภากลั่นกรอง ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ได้บัญญัติให้รัฐสภาประกอบด้วยสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎรควรระบุไปเลยว่า สภาผู้แทนอะไร และพรรคสภา (ยกเลิกสมาชิกประเภทที่ 2 แต่ให้มีพรรคสภาแทน) แต่สมาชิกพรรคสภา มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมซึ่งวัตถุประสงค์ของการมีพรรคสภาก็เพื่อให้เป็นสภา⁸⁵

2.5.3 บทบาทและอำนาจหน้าที่วุฒิสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในแต่ละฉบับที่ได้กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภานั้น ได้กำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ให้แก่สมาชิกวุฒิสภาไว้ต่างกัน ทั้งนี้ ย่อมขึ้นอยู่กับรูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในแต่ละแบบ กล่าวคือ แบบแต่งตั้ง แบบเลือกตั้ง หรือแบบผสม อย่างไรก็ตาม อำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของวุฒิสภาซึ่งถือได้ว่าเป็นสภาที่สอง ย่อมจะต้องมีอำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ ได้แก่ ในการพิจารณากลั่นกรองกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร ควบคุมบริหารราชการแผ่นดิน เป็นต้น

2.5.3.1 อำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย

อำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมายของวุฒิสภามีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาตรากฎหมายในกระบวนการตราพระราชบัญญัติ การพิจารณาในวุฒิสภาการพิจารณาให้กระทำเป็นสามวาระเช่นเดียวกับการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแต่จะต้องพิจารณาตามกำหนดเวลา กล่าวคือถ้าเป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั่วไปต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวัน แต่ถ้าเป็นร่างเกี่ยวกับการเงินต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน เว้นแต่วุฒิสภาจะได้ลงมติขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษไม่เกินสามสิบวัน ซึ่งหาก

⁸⁵ พงศ์เอก อภิรักษ์โยธิน, “วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550,” สืบค้นเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2559, จาก http://elib3.ect.go.th/Multim/Aped/Aped01_34.pdf

วุฒิสภาพิจารณาไม่เสร็จทันตามกำหนดเวลาถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบการพิจารณาของวุฒิสภาจะเป็นการลงมติว่าเห็นด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ โดยอาจลงมติได้สามกรณี คือ⁸⁶

- 1) เห็นชอบด้วย ให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการให้มีการประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป
- 2) ไม่เห็นชอบด้วย เป็นการที่วุฒิสภายับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อนและส่งกลับคือไปยังสภาผู้แทนราษฎร
- 3) แก้ไขเพิ่มเติม แล้วดำเนินการแจ้งให้สภาผู้แทนราษฎรทราบเพื่อตั้งคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น

ในกรณีที่วุฒิสภาลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรจะส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรออาจกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้เมื่อเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันได้ล่วงพ้นไปแล้ว และถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว แต่สำหรับกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภายับยั้งไว้ นั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรออาจกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันทีหลังจากที่วุฒิสภามีมติไม่เห็นชอบด้วย ซึ่งหากสภาผู้แทนราษฎรยังคงยืนยันด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้วก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว

ถ้าวุฒิสภามีมติแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น โดยกรรมการของแต่ละสภาจะมีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดและมีอำนาจที่จะเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติตามมติของวุฒิสภาหรือร่างพระราชบัญญัติตามมติของสภาผู้แทนราษฎร หรืออาจจะมีความเห็นเป็นอย่างอื่นก็ได้ เมื่อพิจารณาเสร็จแล้วก็จะรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการได้พิจารณาร่วมกันเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ถ้าสภาทั้งสองเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาแล้วให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศใช้ต่อไป แต่ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน เมื่อพ้นกำหนดเวลา 180 วัน นับแต่วันที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยแล้ว สภาผู้แทนราษฎรก็อาจยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ และถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิม หรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของรัฐสภาแล้ว ก็ให้ถือว่าร่าง

⁸⁶ ดวงรัตน์ เล้าหัดถพงษ์ภูริ, “กระบวนการตรากฎหมาย,” สืบค้นเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2559, จาก

พระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วให้ส่งร่างพระราชบัญญัติไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไป

2.5.3.2 อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

ในอดีตรัฐธรรมนูญบางฉบับกำหนดให้เฉพาะแต่สภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่มีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหาร แต่บางฉบับก็กำหนดให้ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ทั้งสองสภามีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินด้วย วุฒิสภาก็มีอำนาจควบคุมดูแลหรือตรวจสอบการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามคำแถลงนโยบายที่ให้ไว้ต่อรัฐสภา รวมทั้งบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสามารถกระทำได้หลายวิธี ได้แก่ การรับทราบคำแถลงนโยบาย การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป และการตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณาศึกษาปัญหาต่างๆ ดังนี้⁸⁷

1) การรับทราบคำแถลงนโยบาย

ในฐานะที่วุฒิสภาเป็นองค์กรหนึ่งของมีหน้าที่คอยตรวจสอบและใช้อำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้นก่อนที่รัฐสภา รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีจะเข้าบริหารประเทศ จะต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเพื่อให้ได้ทราบล่วงหน้าว่าคณะรัฐมนตรีมีนโยบายอย่างไร ซึ่งจะเป็นการผูกมัดคณะรัฐมนตรีที่จะต้องบริหารราชการแผ่นดิน ให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ และเพื่อเป็นแนวทางให้สามารถควบคุมการขัดแย้งกับนโยบายที่ได้แถลงไว้⁸⁸

2) การตั้งกระทู้ถาม

สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องเกี่ยวกับงานในหน้าที่ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบ หากคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเหตุผลเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน และรัฐมนตรีจะตอบกระทู้ถามในที่ประชุมวุฒิสภาหรือในราชกิจจานุเบกษาขึ้นอยู่กับสมาชิกวุฒิสภาผู้ตั้งกระทู้ถามเป็นผู้กำหนด

3) การเปิดอภิปรายทั่วไป

การขอเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่มีการลงมติ โดยสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา ทั้งนี้ เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาอภิปรายแสดงความคิดเห็นได้นอกจากนั้นยังมีการขอเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาในกรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะฟังความคิดเห็นของสมาชิก

⁸⁷ จารุวรรณ สุขุมลพษ์, วิเคราะห์วิธีการได้มาของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550), น. 37.

⁸⁸ เพิ่งอ้าง, น. 37.

วุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยไม่มีการลงมติ ทั้งนี้เพื่อให้รัฐบาลที่ถูกกดดันจากสภาการณ้ทั้งในทางการเมืองและในทางเศรษฐกิจที่ยากจะหาทางออก ได้อาศัยเวทีอภิปรายของ รัฐสภาผ่อนคลายความขัดข้องของสาธารณชนให้มีความกระจ่างมากขึ้น

4) การแต่งตั้งคณะกรรมการ

วุฒิสภามีอำนาจแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลที่เป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือมิได้เป็นสมาชิกวุฒิสภาเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในชั้นคณะกรรมการ หรือกระทำกิจการ หรือพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องต่างๆ ตามที่วุฒิสภามอบหมาย และรายงานต่อวุฒิสภามาตามระยะเวลาที่กำหนดได้ ทั้งนี้เพื่อแบ่งเบาภาระของวุฒิสภาโดยทำหน้าที่เป็นเสมือนหนึ่งผู้ช่วยของวุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือวินิจฉัยปัญหาหรือกระทำกิจการต่างๆ ให้เป็นไปอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ อีกทั้งเพื่อให้ได้รับข้อมูลหรือข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเหมาะสมโดยการประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ หรือกลุ่มบุคคล ตลอดจนสามารถติดตามผลการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยถือว่าเป็นเครื่องมือของวุฒิสภาที่สำคัญในการได้รับทราบปัญหาต่างๆ โดยเฉพาะปัญหาในเชิงนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาอันเกิดจากการพิจารณาศึกษาสภาพข้อเท็จจริง ปัญหาอุปสรรค ข้อขัดข้อง และความเดือดร้อนของประชาชน ทั้งยังประหยัดเวลาให้วุฒิสภาอีกด้วย

2.5.3.3 อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบในเรื่องต่างๆ

วุฒิสภาในฐานะเป็นองค์กรหนึ่งของรัฐสภาย่อมมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาร่วมกันให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของแผ่นดินซึ่งสามารถสรุปได้ ดังต่อไปนี้⁸⁹

1) การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้ง หรือไม่สามรถทรงแต่งตั้ง หรือด้วยเหตุอื่นใด ให้คณะองคมนตรีเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ แต่หากเป็นช่วงเวลาที่ยสภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้วุฒิสภาในการให้ความเห็นชอบต่อไป

2) การรับทราบหรือการให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ การสืบราชสมบัติในกรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลงและพระมหากษัตริย์ได้ทรงแต่งตั้งพระราชทายาทไว้ตามกฎหมายแต่โดยขาดการสืบราชสันตติวงศ์พระพุทธศักราช 2467 แล้ว ให้คณะรัฐมนตรีแจ้งให้ประธานรัฐสภาเพื่อเรียกประชุมรัฐสภา ทั้งนี้เพื่อรับทราบ แต่ถ้าพระมหากษัตริย์ยังมีได้ทรงแต่งตั้งพระราชทายาทไว้ให้

⁸⁹ จารุวรรณ สุขุมาลพงษ์, เพิ่งอ้าง, น. 38.

คณะองคมนตรีเสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาในการพิจารณาให้ความเห็นชอบ แต่หากเป็นช่วงเวลาที่ยกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้วุฒิสภำทำหน้าที่รัฐสภาในการให้ความเห็นชอบต่อไป

3) การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม การประกาศสงครามต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา โดยต้องมีมติเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา แต่หากเป็นช่วงเวลาที่ยกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้วุฒิสภำทำหน้าที่รัฐสภาในการให้ความเห็นชอบต่อไป โดยต้องมีมติเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกวุฒิสภำทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

4) การให้ความเห็นชอบในการทำหนังสือสัญญาสำคัญ การทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ หากหนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อการเป็นไปตามสัญญาต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา

5) การพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ โดยต้องผ่านกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภำโดยให้ทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบและการพิจารณาเลือกบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรต่างๆ ก่อนที่จะนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งต่อไป ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้บุคคลผู้มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับงาน มีความซื่อสัตย์สุจริต กล้าหาญและเสียสละเป็นประการสำคัญบทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภำเกี่ยวกับการพิจารณาเลือก หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรต่างๆ⁹⁰

6) วุฒิสภำทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบ วุฒิสภำมีหน้าที่เป็นผู้ให้ความเห็นชอบ เพื่อให้ได้มาซึ่งบุคคลที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ที่สำคัญได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในองค์กรสำคัญต่างๆ ก่อนที่จะนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งต่อไป เช่น ตุลาการศาลปกครองสูงสุด กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้น

2.5.3.4 สรূปอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภำ

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 ประเทศไทยมีการปกครองแบบรัฐสภา แต่สภำยังไม่เป็นรัฐสภาตามระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์นัก ขณะนั้นมีสภำเป็นสภำนิติบัญญัติ

⁹⁰ จารุวรรณ สุขุมาลพงษ์, เพิ่งอ้าง, น. 39.

มากกว่าการเป็นรัฐสภา ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ได้บัญญัติให้มีวุฒิสภา (พฤฒสภา) มีจำนวน 80 คน มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน โดยเป็นการเลือกตั้งโดยทางอ้อมมีหน้าที่เป็นสภาถ่วงดุลอำนาจและร่วมลงมติความไว้วางใจคณะรัฐมนตรี ตอนแถลงนโยบายต่อรัฐสภา หลังจากนั้นก็มีพัฒนาการอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไทยก็ได้เริ่มขึ้นผ่านรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ กล่าวคือวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มีอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ และขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล ส่วนวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 แม้วุฒิสภาจะไม่มีอำนาจในการขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล แต่มีสิทธิที่จะลงคะแนนไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ นอกจากนี้ วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2535 มีอำนาจขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะได้ วุฒิสภาเริ่มมีอำนาจทางการเมืองมากขึ้นเรื่อยๆ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยมีหน้าที่คอยตรวจสอบและใช้อำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน นับตั้งแต่หน้าที่การรับทราบนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลก่อนที่รัฐสภา รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีจะเข้าบริหารประเทศ จะต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเพื่อให้ได้ทราบล่วงหน้าว่าคณะรัฐมนตรีมีนโยบายอย่างไร ซึ่งจะเป็นการผูกมัดคณะรัฐมนตรีที่จะต้องบริหารราชการแผ่นดิน ให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ และเพื่อเป็นแนวทางให้สามารถควบคุมการขัดแย้งกับนโยบายที่ได้แถลงไว้ อย่างไรก็ตาม หากวิเคราะห์อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไทยไม่ว่าจะเป็นอำนาจตามรัฐธรรมนูญตามประชาธิปไตยหรือเป็นรัฐธรรมนูญจากการรัฐประหาร อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไทยที่เหมือนกันคือการถ่วงดุลการบริหารราชการแผ่นดินของสภาผู้แทนราษฎร

2.5.4 วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

สมาชิกวุฒิสภาแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีต รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในแต่ละฉบับจะกำหนดที่มาของสมาชิกวุฒิสภาโดยสามารถแบ่งได้ออกเป็น วุฒิสภามีที่มาจาก การเลือกตั้งทางอ้อม จากการแต่งตั้ง จากการเลือกตั้งโดยตรง และการสรรหา ซึ่งนับตั้งแต่ราชอาณาจักรไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อพุทธศักราช 2475 แรกเริ่ม ผู้เปลี่ยนแปลงการปกครองจะจัดรูปแบบการปกครองในรูปสภาเดียว แต่ติดขัดในเรื่องความรู้ความชำนาญในการปกครองประเทศที่ยังมีไม่เพียงพอของผู้ที่จำเป็นผู้แทนราษฎร การจัดให้มีวุฒิสภาในระยะหนึ่งก็เพื่อให้มาเป็นพี่เลี้ยงของสภาผู้แทนราษฎร ดังจะเห็นได้ว่า วุฒิสภาที่ผ่าน มาจะเป็นผู้ที่มีความรู้ความชำนาญในด้านต่างๆ ทั้งที่เป็นข้าราชการและไม่เป็นข้าราชการและวุฒิสภานั้นรัฐธรรมนูญก็มักจะกำหนดให้มาจากการ

แต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี⁹¹ เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็ง เนื่องจากในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง ไม่มีพรรคการเมืองใดได้เสียงข้างมากเด็ดขาด ทำให้ต้องตั้งรัฐบาลผสมมาตลอดเพื่อให้รัฐบาลมีเสถียรภาพในทางการเมือง จึงจำเป็นต้องแต่งตั้งวุฒิสภาคอยค้ำจุนฐานของรัฐบาล สมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่จึงเป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ นายทหารคุมกำลัง เพื่อแสดงให้เห็นถึงความมั่นคงของรัฐบาล

วิธีการได้มาและคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาไทยจะแตกต่างกันไปตามแต่เงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งสรุปความได้ว่าวิธีการได้มาของวุฒิสภามีสี่รูปแบบคือ (1) การเลือกตั้งทางอ้อม (2) การเลือกตั้งทางตรง (3) การแต่งตั้ง และ (4) การสรรหา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 8 ฉบับที่กำหนดให้มีวุฒิสภา เห็นได้ว่าเป็นจำนวนครั้งต่อครั้งมีรัฐธรรมนูญเพียง 3 ฉบับที่กำหนดที่มาจากเลือกตั้ง โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 กำหนดให้เป็นการเลือกตั้งโดยอ้อม ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้เป็นการเลือกตั้งโดยตรง หากพิจารณาวิธีการได้มาและคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาไทยจะพบว่า การได้มาโดยวิธีการแต่งตั้งจะปรากฏให้เห็นมากที่สุด เนื่องจากการเมืองการปกครองไทยมักประสบปัญหาการรัฐประหารและรัฐธรรมนูญหลังการรัฐประหารมักไม่เป็นประชาธิปไตย

2.5.4.1 การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยการแต่งตั้ง

การแต่งตั้งวุฒิสภาก็คือเป็นวิธีดั้งเดิมตั้งแต่เริ่มมีการพัฒนาระบบรัฐสภาของไทยมีเนื้อหาปรากฏในรัฐธรรมนูญไทย ดังต่อไปนี้

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 วุฒิสภามีจำนวน 100 คน มาจากการแต่งตั้ง โดยประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ทำหน้าที่สภาถ่วงดุลอำนาจ

2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 วุฒิสภามีจำนวนสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร (คำนวณตามจำนวนประชากร) มาจากการแต่งตั้ง ทำหน้าที่เป็นสภาถ่วงดุลอำนาจ ร่วมกับสภาผู้แทนเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือคณะ

3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 วุฒิสภามีจำนวน 100 คน มาจากการแต่งตั้ง โดยประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ (แก้ไขวันที่ 19 มกราคม 2518 ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2518) ทำหน้าที่สภาถ่วงดุลอำนาจ

⁹¹ มานิตย์ จุมปา และคณะ, *อ่างแล้ว เจริญรอด* ที่ 80, น. 10-11.

4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 สมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่เกินสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร (คำนวณตามจำนวนประชากร) มาจากการแต่งตั้ง ทำหน้าที่สภากลั่นกรองกฎหมาย

5) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 วุฒิสภามีจำนวน 270 คนมาจากการแต่งตั้ง ทำหน้าที่สภากลั่นกรองกฎหมาย

การได้มาซึ่งสมาชิกภาพโดยการแต่งตั้งมักเกิดขึ้นหลังการรัฐประหารและมีการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่โดยสภานิติบัญญัติที่รัฐบาลทหารแต่งตั้งขึ้นมักจะแต่งตั้งบุคคลที่ตนเองไว้วางใจเข้ารับตำแหน่งวุฒิสมาชิกเพื่อเป็นการตอบแทนทางการเมือง หรือเพื่อเป็นตัวแทนอำนาจในการสืบทอดตำแหน่งทางการเมืองของผู้ที่แต่งตั้งวุฒิสภา

การแต่งตั้งวุฒิสมาชิกมีเป้าหมายเพื่อแต่งตั้งผู้ที่มีประสบการณ์หรือผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้เฉพาะด้านก็มีอยู่บ้าง แต่ส่วนใหญ่เป็นการแต่งตั้งเพื่อเป็นการให้รางวัลทางการเมืองมากกว่าความเชื่อถือในตัวสมาชิกวุฒิสภาจึงเสื่อมถอยลงเรื่อยๆ ในระยะเวลาต่อมาเมื่อเศรษฐกิจและสังคมของไทยพัฒนามากขึ้น การตื่นตัวทางการเมืองของประชาชนมีมากขึ้น ความสนใจในทางการเมืองของประชาชนที่เพิ่มขึ้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้ปรับเปลี่ยนที่มาของวุฒิสภาเสียใหม่ จากเดิมแต่งตั้ง เป็นกำหนดให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อส่งเสริมให้มีการพัฒนาระบบประชาธิปไตยยิ่งขึ้น โดยกำหนดจำนวนวุฒิสมาชิกไว้ 200 คน โดยการเลือกตั้งใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง โดยเฉลี่ยตามจำนวนประชากรที่มีอยู่ในแต่ละจังหวัด

2.5.4.2 การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยการเลือกตั้ง

“วุฒิสภา” ที่สมาชิกมาจากการแต่งตั้ง มีเรื่อยมาจนกระทั่งมีการปฏิรูปการเมืองครั้งใหญ่ในปี พ.ศ. 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้รัฐสภาเป็นระบบสองสภาหรือสภาคู่ ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีสมาชิกจำนวน 500 คน และวุฒิสภา ซึ่งมีสมาชิกจำนวน 200 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครในเขตเลือกตั้งนั้นได้หนึ่งคน จังหวัดใดมีสมาชิกวุฒิสภาได้มากกว่าหนึ่งคน ให้ผู้สมัครที่ได้คะแนนสูงสุดเรียงตามลำดับจนครบจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่พึงมีในจังหวัดนั้นเป็นสมาชิกวุฒิสภา โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดหลักการสำคัญใหม่ๆ หลายประการ เช่น กำหนดประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองมากขึ้นกำหนดให้มีองค์กรอิสระหลายองค์กร เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงอาจถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ รวมทั้งได้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงที่มาและองค์ประกอบของ

สมาชิกวุฒิสภา โดยในส่วนของวุฒิสภานั้น เป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง โดยไม่ต้องมีการหาเสียงและไม่สังกัดพรรคการเมืองใดมีจำนวน 200 คน รัฐธรรมนูญ กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นจากเดิมอำนาจหน้าที่ที่สำคัญก็คือ การคัดสรรบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและองค์กรสำคัญต่างๆ รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลที่กระทำผิดตามที่กฎหมายบัญญัติออกจากตำแหน่ง⁹²

2.5.4.3 การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยวิธีการผสม

ผลพวงจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ซึ่งบัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนจำนวน 200 คน นั้นปรากฏว่าได้ถูกวิจารณ์ว่าการเลือกตั้งไม่บริสุทธิ์ยุติธรรมและตลอด ระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาชุดนี้ ไม่ทำหน้าที่ในการถ่วงดุล (Check and Balance) อำนาจระหว่างสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภา และไม่ทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มีพฤติกรรมเอียงไปทางฝ่ายรัฐบาลทำให้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารตกอยู่ภายใต้อำนาจของบุคคลเพียงคนเดียวคือนายกรัฐมนตรีในสมัยนั้น และจากสาเหตุดังกล่าวในเวลาต่อมาจึงทำให้ต้องบัญญัติให้มีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาอีกส่วนหนึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพราะสาเหตุที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฉบับดังกล่าวไม่มีความไว้วางใจสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งนั่นเอง⁹³

1) การสรรหา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภา มีจำนวน 150 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัดๆ ละหนึ่งคน และมาจากการสรรหาเท่ากับจำนวนที่เหลือ ที่ผ่านมาได้มีการสรรหาสมาชิกวุฒิสภามาแล้ว สองครั้ง โดยครั้งแรกเมื่อปี 2551 และครั้งที่สองเมื่อปี 2554 โดยคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการการเลือกตั้งประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาในศาลฎีกาที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามอบหมายจำนวนหนึ่งคน และตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่ประชุมใหญ่ในศาลปกครองสูงสุดมอบหมายจำนวนหนึ่งคน โดยมีสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งทำหน้าที่หน่วยธุรการของคณะกรรมการสรรหา

คณะกรรมการสรรหาคำเนินการสรรหาจากบุคคลซึ่งได้รับการเสนอชื่อจากองค์กรต่างๆ ในภาควิชาการ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาชีพ และภาคอื่นที่เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติกร

⁹² มานิตย์ จุมปา และคณะ, *เฟิ่งอ้วง*, น. 36.

⁹³ มหาวิทยาลัยนเรศวร, “การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา: ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทย กัมพูชา และฟิลิปปินส์,” *วารสารนิติศาสตร์*, ฉบับที่ 2, ปีที่ 7, น. 98 (พฤศจิกายน 2557).

ตามอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา โดยองค์กรต้องลงทะเบียนตามระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการลงทะเบียนขององค์กรที่มีสิทธิเสนอชื่อบุคคลเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด และองค์กรต้องแสดงหลักฐานการเป็นองค์กรภาคใดภาคหนึ่งเพียงภาคเดียว องค์กรมีสิทธิเสนอชื่อบุคคลที่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกขององค์กรหรือปฏิบัติหรือเคยปฏิบัติหน้าที่ในองค์กร เพื่อเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภาองค์กรละหนึ่งคน มติในการสรรหาต้องลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการเท่าที่มีอยู่ โดยในการสรรหาให้คำนึงถึงความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ที่เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติงานของวุฒิสภาเป็นสำคัญ และให้คำนึงถึงองค์ประกอบจากบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในด้านต่างๆ ที่แตกต่างกัน โอกาสและความเท่าเทียมกันทางเพศ สัดส่วนของบุคคลในแต่ละภาคที่ใกล้เคียงกัน รวมทั้งการให้โอกาสกับผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ผลการพิจารณาสรรหาของคณะกรรมการสรรหาให้ถือเป็นที่สุด และให้ส่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผล

2) การเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาสองทางคือ มาจากการเลือกตั้งจังหวัดละหนึ่งคน จำนวน 76 คน และมาจากการสรรหาจำนวน 74 คน รวมทั้งสิ้น 150 คนการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา มีหลักเกณฑ์สรุปได้ดังต่อไปนี้⁹⁴

(1) เมื่อมีพระราชกฤษฎีกา ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกาศกำหนดวันสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งต้องกำหนดให้มีการเริ่มรับสมัครไม่เกินห้าวันนับจากวันที่พระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใช้บังคับ และต้องกำหนดวันรับสมัครไม่น้อยกว่าห้าวัน

(2) การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และให้มีสมาชิกวุฒิสภาจังหวัดละหนึ่งคน โดยให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงลงคะแนน เลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้หนึ่งเสียงและให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

(3) ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาชำระค่าธรรมเนียมการสมัครคนละห้าพันบาท และให้ค่าธรรมเนียมการสมัครรับเลือกตั้งตกเป็นรายได้ของรัฐ

(4) ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาสามารถหาเสียงเลือกตั้งได้ก็แต่เฉพาะที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่ของวุฒิสภา โดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดวิธีการที่รัฐสนับสนุนการหาเสียงเลือกตั้ง เช่น การจัดสถานที่ปิดประกาศและติดป้ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งใน

⁹⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา 2550, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา, เล่ม 124, ตอนที่ 64 ก, น. 4 (วันที่ 7 ตุลาคม 2550).

บริเวณสาธารณสถานซึ่งเป็นของรัฐ ให้พอเพียงและเท่าเทียมกันในการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครทุกคน

(5) ให้นำบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับเขตเลือกตั้ง หน่วยเลือกตั้งและที่เลือกตั้ง เจ้าพนักงานผู้ดำเนินงานเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งและบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การลงคะแนนเลือกตั้ง การนับคะแนนและการประกาศผลเลือกตั้ง การลงคะแนนเลือกตั้งนอกเขต เป็นต้น ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาใช้บังคับกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยอนุโลม

2.5.4.4 การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ภายหลังจากที่ได้มีการรัฐประหารและประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สิ้นสุดลงเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 และต่อมาเมื่อวันที่ 6 เมษายน พุทธศักราช 2560 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก ได้ประกาศบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยที่ยังคงกำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยกำหนดที่มาของสมาชิกวุฒิสภาไว้เป็นสองส่วนด้วยกัน กล่าวคือ ในบทหลักและในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ

ในบทหลักของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งจะต้องมีผลใช้บังคับไปโดยตลอดนั้น กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยคน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะหรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงาน หรือเคยทำงานด้านต่างๆ ที่หลากหลายของสังคม โดยในการแบ่งกลุ่มต้องแบ่งในลักษณะที่ทำให้ประชาชนซึ่งในสิทธิสมัครรับเลือกทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ ทั้งนี้การแบ่งกลุ่ม จำนวนกลุ่ม และคุณสมบัติของบุคคลในแต่ละกลุ่ม การสมัครและการรับสมัคร หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกกันเอง การได้รับเลือก จำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่จะพึงมีจากแต่ละกลุ่ม การขึ้นบัญชีสำรอง การเลื่อนบุคคลจากบัญชีสำรองขึ้นดำรงตำแหน่งแทน และมาตรการอื่นใดที่จำเป็นเพื่อให้การเลือกตั้งกันเองเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้การเลือกตั้งดังกล่าวเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จะกำหนดมิให้ผู้สมัครในแต่ละกลุ่มเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกัน หรือจะกำหนดให้มีการคัดกรองผู้สมัครรับเลือกด้วยวิธีการอื่นใดที่ผู้สมัครรับเลือกมีส่วนร่วมในการคัดกรองก็ได้ โดยได้มีการกำหนดให้ดำเนินการตั้งแต่ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศ เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยในระดับประเทศ⁹⁵

⁹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 107.

อย่างไรก็ตาม การกำหนดกลุ่มวิชาชีพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้น เบื้องต้นได้มีการกำหนดกลุ่มวิชาชีพเป็นจำนวน 20 กลุ่มอาชีพ โดยประธานกรรมการการเลือกตั้งได้มีหนังสือสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ลงวันที่ 29 กันยายน 2559 จัดส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ซึ่งออกตามความในรัฐธรรมนูญ สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 200 คน มาจากการเลือกกันเอง จำนวน 20 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มการบริหาร ความมั่นคง หรือการต่างประเทศ กลุ่มกฎหมาย หรือกระบวนการยุติธรรม กลุ่มการบัญชี การเงิน การคลัง หรืองบประมาณ กลุ่มการศึกษาหรือวิจัย กลุ่มการสาธารณสุข กลุ่มวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กลุ่มศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม วรรณกรรม การแสดง หรือการกีฬา กลุ่มกสิกรรม หรือป่าไม้ กลุ่มปศุสัตว์ หรือประมง กลุ่มลูกจ้าง ผู้ใช้แรงงาน องค์กรลูกจ้าง หรือองค์กรนายจ้าง กลุ่มคุ้มครองผู้บริโภค การสื่อสาร สื่อสารมวลชน กลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจ การค้า หรือการธนาคาร กลุ่มผู้ประกอบการอุตสาหกรรม กลุ่มผู้ประกอบการวิชาชีพ กลุ่มสิ่งแวดล้อม พังเมือง ที่อยู่อาศัย หรือการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ กลุ่มทรัพยากรธรรมชาติ หรือพลังงาน กลุ่มองค์กรชุมชน กลุ่มผู้สูงอายุ ผู้พิการ ผู้ด้อยโอกาส หรือสตรี กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระ และกลุ่มอื่นๆ⁹⁶ ทั้งนี้ ยังคงไม่เป็นที่ยุติอย่างชัดเจนว่าในท้ายที่สุดแล้วการแบ่งกลุ่มผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าว จะเป็นไปตามข้อเสนอของคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือไม่

สำหรับในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดเพิ่มเติมว่า ในวาระเริ่มแรกนั้นให้สมาชิกวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยห้าสิบคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติแนะนำ และกำหนดอายุของวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลนี้มีกำหนดห้าปีนับแต่วันที่พระบรมราชโองการแต่งตั้ง โดยแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม คือ⁹⁷

- 1) กลุ่มที่มาจากประชาชนเลือกกันเอง แล้วให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติคัดเลือกให้เหลือ จำนวน 50 คน
- 2) กลุ่มที่มาจากการสรรหา โดยคณะกรรมการสรรหาซึ่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้และประสบการณ์ในด้านต่างๆ และมีความเป็นกลางทางการเมือง

⁹⁶ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, “ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. (ฉบับที่ประชุม กกต. และส่งให้ กรธ.),” สืบค้นเมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2560, จาก http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/draftconstitution2/ewt_dl_link.php?nid=794&filename=draftlawrelate

⁹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 269.

จำนวนไม่น้อยกว่าเก้าคนแต่ไม่เกินสิบสองคน เป็นผู้สรรหาไม่เกินจำนวนสี่ร้อยคน เสนอให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติคัดเลือกให้เหลือ จำนวน 194 คน

3) กลุ่มที่มาโดยตำแหน่ง จำนวน 6 คน ได้แก่ ปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

กล่าวโดยสรุปแล้ว การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา มีแนวคิด ทฤษฎีทางการเมืองการปกครองและกฎหมาย ได้วางหลักเกณฑ์เอาไว้หลากหลายแง่มุม ซึ่งเริ่มต้นในสหราชอาณาจักร ในยุคเวลาเริ่มต้นการกำเนิดวุฒิสภาที่การกำเนิดวุฒิสมาชิกมาจากสภาขุนนางที่กษัตริย์แต่งตั้งขึ้น และมีพัฒนาการเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาได้เปลี่ยนจากรูปแบบดั้งเดิมเมื่อแต่ละประเทศได้ใช้ระบอบประชาธิปไตยปกครองประเทศ แนวคิด ทฤษฎีระบอบประชาธิปไตยจึงถูกนำมาเป็นกรอบในการวิเคราะห์ถึงที่มาของสมาชิกวุฒิสภา เช่น ทฤษฎีเกี่ยวกับการเลือกตั้งหลักนิติรัฐ นิติธรรม ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน จนสมาชิกวุฒิสภาถือเป็นโครงสร้างทางการเมืองอย่างหนึ่งที่อยู่ภายใต้สถาบันรัฐสภา และวุฒิสภาถือได้ว่าเป็นสถาบันทางการเมือง ประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาต่างตระหนักถึงความสำคัญของสถาบันวุฒิสภาโดยการออกแบบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยที่บัญญัติถึงสถาบันวุฒิสภาตั้งแต่เริ่มต้นการได้มา การปฏิบัติหน้าที่ จนถึงการสิ้นสุดหน้าที่ กล่าวได้ว่าวุฒิสภามีถิ่นกำเนิดเกิดขึ้นในสหราชอาณาจักร เมื่อประเทศต่างๆ นำไปใช้ต่างก็ปรับปรุงวิธีการได้มาซึ่งวุฒิสมาชิกให้สอดคล้องกับพื้นฐานการเมือง การปกครอง วัฒนธรรมและสังคมการเมืองของตนเอง สำหรับราชอาณาจักรไทยเองได้นำหลักการนี้มาปรับใช้ โดยออกแบบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา เช่น การแต่งตั้ง การเลือกตั้ง การสรรหา หรือวิธีการผสม ซึ่งวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาเหล่านี้จะแตกต่างกันออกไปตามยุคสมัยของการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยของประเทศ โดยในบทที่ 3 ซึ่งเป็นบทต่อไป ผู้ศึกษาได้นำเสนอรูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศ และของราชอาณาจักรไทย ซึ่งจะแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างและหลากหลายวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาแต่ละประเทศว่าเหมือนหรือต่างกับประเทศไทยอย่างไร

บทที่ 3

รูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศ และราชอาณาจักรไทย

ในบทนี้ ผู้ศึกษาได้นำเสนอรูปแบบวิธีการได้มาซึ่งวุฒิสภาของต่างประเทศหลักๆ ที่เป็นแม่แบบการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยแบ่งเป็นแบบเลือกตั้ง แบบแต่งตั้ง และแบบผสม เช่น สหราชอาณาจักร ซึ่งถือว่าเป็นต้นกำเนิดการแห่งการมีวุฒิสภา สาธารณรัฐสาธารณรัฐฝรั่งเศส ที่เน้นสิทธิเสรีภาพของประชาชน สหรัฐอเมริกา ที่นำเอาระบบดั้งเดิมจากยุโรปไปสร้างระบบวุฒิสภาตามแบบของตนเอง ในขณะที่ราชอาณาจักรเบลเยียม สหพันธรัฐมาเลเซีย ประเทศแคนาดาและประเทศญี่ปุ่น มีระบบสองสภาที่มีกษัตริย์เป็นประมุขของประเทศ สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ เป็นประเทศประชาธิปไตยที่ได้รับอิทธิพลจากสหรัฐอเมริกาด้านการเมืองการปกครอง และประเทศแคนาดา ที่มีระบบการเมืองที่ได้รับอิทธิพลจากประเทศอังกฤษ และรวมทั้งวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของราชอาณาจักรไทยโดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.1 รูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศ แบบเลือกตั้ง

กลุ่มประเทศที่กำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาแบบเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งโดยตรงหรือการเลือกตั้งโดยอ้อม อันได้แก่ สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐฝรั่งเศส สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ และประเทศญี่ปุ่น ซึ่งในกลุ่มประเทศดังกล่าวจะกำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เหมือนกันแล้ว การกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภานั้น ก็มีลักษณะที่ค่อนข้างเข้มงวดเหมือนกัน

3.1.1 สหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาคือประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ระบบประธานาธิบดี (presidential system) โดยมีพัฒนาการจากการเป็นอิสระจากจักรวรรดิอังกฤษ ซึ่งได้มีการวางโครงสร้างรัฐธรรมนูญจากประสบการณ์ และปัญหาที่เกิดขึ้นในระหว่างที่อยู่ภายใต้การปกครองของประเทศอังกฤษ ประกอบกับอิทธิพลทางความคิดของนักปราชญ์ที่มีชื่อเสียง ได้แก่ จอห์น ล็อก และมองเตสกีเออ ได้นำแนวคิดหลักการแบ่งแยกอำนาจหลักการดุลและคานอำนาจ รวมถึงหลักการคุ้มครองและรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมาบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญอีกด้วย

3.1.1.1 ประวัติศาสตร์ความเป็นมา

รัฐสภาองเกรสแห่งสหรัฐอเมริกาถือกำเนิดขึ้นจากการประชุมสภาอาณานิคมครั้งที่ 1 (First Continental Congress) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทน 12 รัฐจากรัฐอาณานิคมอังกฤษในทวีปอเมริกาเหนือทั้งหมด 13 รัฐ มาร่วมประชุมกันและได้ทำการประกาศอิสรภาพหลังจากนั้นอีก 2 ปี เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ. 1776 ในการประชุมสภาอาณานิคมครั้งที่ 2 (Second Continental Congress) จากการประกาศอิสรภาพ (Declaration of Independence) ครั้งนั้นทำให้เกิดเป็นประเทศใหม่ที่ตั้งชื่อว่า “สหรัฐอเมริกา” ภายใต้บทบัญญัติว่าด้วยสมาพันธรัฐ (Articles of Confederation) ที่มีผลบังคับใช้ใน ค.ศ. 1781 รัฐสภาองเกรสแห่งสมาพันธรัฐ (Congress of the Confederation) มีลักษณะเป็นสภาเดี่ยวประกอบด้วยผู้แทนจากแต่ละรัฐในจำนวนเท่าๆ กันและมีอำนาจยับยั้งร่างกฎหมาย (Veto) ที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาองเกรสได้ด้วยอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่อย่างจำกัดประกอบกับการขาดอำนาจทางบริหารและตุลาการทำให้รัฐบาลกลางของสหพันธรัฐอ่อนแอเมื่อเทียบกับรัฐบาลของแต่ละมลรัฐรัฐสภาองเกรสแห่งสมาพันธรัฐมีเพียงอำนาจการทหารและกิจการต่างประเทศแต่ไม่สามารถเก็บภาษีควบคุมการพาณิชย์ระหว่างรัฐหรือบังคับใช้กฎหมายได้แต่ละมลรัฐยังคงมีอำนาจอธิปไตยของตนเองมีสิทธิ์ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายใดๆ ที่ผ่านรัฐสภาองเกรสได้ระบบรัฐบาลเช่นนี้เป็นผลให้เกิดความยุ่งยากทางเศรษฐกิจและนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างมลรัฐ

ความไร้ประสิทธิภาพของรัฐบาลกลางภายใต้บทบัญญัติแห่งสมาพันธรัฐทำให้รัฐสภาองเกรสมิมีมติจัดการประชุมขึ้นอีกครั้งหนึ่งในปี ค.ศ. 1787 เพื่อทบทวนแก้ไขบทบัญญัติแห่งสมาพันธรัฐเดิมแต่ทว่าจากการประชุมในครั้งนั้นได้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นโดยผู้แทนจากมลรัฐเวอร์จิเนียนายเจมส์เมดิสัน ได้ยกข้อเสนอเวอร์จิเนีย (Virginia Plan) ที่กำหนดลักษณะของรัฐสภาให้เป็นระบบสองสภา (Bicameral Congress) ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรงและวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในขณะที่ผู้แทนรัฐเล็กๆ กลับสนับสนุนข้อเสนอนิวเจอร์ซีย์ (New Jersey Plan) ของนายวิลเลียมแพทเทอร์สันซึ่งสนับสนุนระบบสภาเดี่ยว (Unicameral Congress) ประกอบด้วยผู้แทนจากมลรัฐต่างๆ ในจำนวนเท่าเทียมกันท้ายสุดที่ประชุมได้ลงมติสรุปให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปตามสัดส่วนของจำนวนประชากรในมลรัฐส่วนวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนเท่ากันจากทุกๆ รัฐนอกจากนี้เพื่อคงอำนาจไว้ที่รัฐบาลมลรัฐจึงกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยสภานิติบัญญัติของรัฐ (State legislatures) มิใช่ประชาชน

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังมอบอำนาจการบริหารประเทศให้แก่รัฐบาลกลางมากขึ้นไม่ว่าจะเป็นอำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมายควบคุมการพาณิชย์ระหว่างรัฐบทบาทหน้าที่ทางการทหารการต่างประเทศและการกำหนดค่าเงินตราของประเทศอันเป็นปัจจัยสำคัญที่จะนำไปสู่

ความมั่นคงของประเทศที่เพิ่งได้รับการก่อตั้งใหม่อย่างสหรัฐอเมริกาและแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งต่างๆที่เกิดขึ้นภายใต้บทบัญญัติแห่งสมพันธรัฐอย่างไรก็ตามรัฐบาลของแต่ละมลรัฐยังคงมีอำนาจอธิปไตยในการบริหารจัดการกิจการด้านอื่นๆ ด้วยตนเอง¹

ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาเพื่อจำกัดอำนาจของรัฐบาลกลางได้กำหนดให้มีการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) ออกเป็น 3 ฝ่ายคืออำนาจฝ่ายนิติบัญญัติฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการในส่วนอำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภานั้นกำหนดให้ใช้ระบบสองสภาเพื่อตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน (Check and Balance) หลังจากได้รับสัตยาบันในช่วงปลายปี ค.ศ. 1788 รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงมีผลบังคับใช้โดยสมบูรณ์นับตั้งแต่วันที่ 4 มีนาคม ค.ศ. 1789 เป็นต้นมา

ยุคหลังสงครามกลางเมืองอเมริกัน (Post-Civil War Gilded Age) เป็นช่วงที่พรรคิพพันกันกุมอำนาจในรัฐสภาคองเกรสและในยุคปฏิรูปประเทศ (Progressive Era) รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 17 (Seventeenth Amendment) ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงการปรับแก้รัฐธรรมนูญครั้งนั้นได้รับสัตยาบันจากรัฐต่างๆ ในปี ค.ศ. 1913

ในช่วงต้นของคริสต์ศตวรรษที่ 20 พรรคการเมืองเริ่มมีอิทธิพลในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาประธานสภาและผู้นำระดับสูงในสภาผู้แทนราษฎรกลายเป็นผู้กุมอำนาจสูงสุดส่วนประธานสภาและผู้นำระดับสูงในวุฒิสภานั้นแม้จะมีอำนาจน้อยกว่าในสภาผู้แทนราษฎรแต่สมาชิกวุฒิสภาเองยังคงมีบทบาทหน้าที่และอิทธิพลสูงในสภาโดยหลังจากการต่อต้านประธานรัฐสภานายโจแคนนอน ในปี ค.ศ. 1910 ได้เกิดระบบอาวุโสขึ้นในรัฐสภาคองเกรสสมาชิกสภาผู้มีอาวุโสมักได้รับเลือกเป็นประธานคณะกรรมการไม่เกี่ยวกับอิทธิพลใดๆ ของผู้มีอำนาจในรัฐสภาลักษณะเช่นนี้ดำเนินไปจนถึงช่วงแห่งการปฏิรูปในทศวรรษที่ 1970 และ 1990

ในปี ค.ศ. 1932 แฟรงกลิน ดี รูสเวลต์ ได้รับเลือกตั้งให้เป็นประธานาธิบดีและได้ริเริ่มให้เกิดความเปลี่ยนแปลงหลายประการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของประธานาธิบดีรัฐบาลได้เสนอร่างกฎหมายหลายฉบับตามโครงการ New Deals ให้รัฐสภาคองเกรสเห็นชอบแทนที่จะให้รัฐสภาคองเกรสเป็นผู้ออกร่างกฎหมายเองนอกจากนี้หลังเกิดคดียูเอเออร์เกท และการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบของรัฐบาลประธานาธิบดีริชาร์ดนิกสันรัฐสภาคองเกรสได้กลับมามีบทบาทหน้าที่อีกครั้งในการควบคุมดูแลการทำงานของฝ่ายบริหาร²

¹ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, รัฐสภาคองเกรสแห่งสหรัฐอเมริกา, (กรุงเทพมหานคร : สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ม.ป.ป.), น. 5.

² สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, เพิ่งอ้าง, น. 6.

ในปี ค.ศ. 1776 มีเหตุการณ์ประกาศอิสรภาพในประเทศสหรัฐอเมริกาหลังจากนั้น มลรัฐ 13 รัฐได้รวมตัวกันในลักษณะเป็นสมาพันธรัฐคือลักษณะเหมือนกับกลุ่มสัมพันธมิตรมากกว่าเป็นประเทศที่รวมตัวเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยที่รัฐบาลของสมาพันธรัฐไม่ยอมมอบอำนาจให้ประการหนึ่ง และในระยะเริ่มแรกรัฐบาลของสมาพันธรัฐยังไม่มีกฎหมายสำคัญเป็นบรรทัดฐานในการปกครอง คือยังไม่มีกฎหมายรัฐธรรมนูญของสมาพันธรัฐ จึงทำให้รัฐบาลกลางไม่เป็นที่ยอมรับของประเทศต่างๆ ด้วยเหตุนี้เองจึงทำให้ชาวอเมริกันต้องการรูปแบบการปกครองของรัฐบาลใหม่โดยให้มีอำนาจบริหารอย่างแท้จริงในปี ค.ศ. 1781 มีการประชุมขึ้นที่เมืองฟิลาเดลเฟีย (Philadelphia) ซึ่งนายจอห์นดิกกินสัน (John Dickinson) ได้เสนอให้ใช้กฎบัตรแห่งสมาพันธรัฐ (The Articles of Confederation) คือกำหนดให้มลรัฐทั้ง 13 รัฐอยู่ร่วมกันแบบสมาพันธรัฐ (Confederation) และมีรัฐบาลกลางแห่งสมาพันธรัฐ (Confederation Government) โดยใช้ชื่อประเทศว่าสหรัฐอเมริกา (United States of America) รัฐสภาของรัฐบาลกลางจะถือคะแนนเสียงจากตัวแทนของมลรัฐแต่ละมลรัฐมี 1 คะแนนเสียงเท่ากันทุกมลรัฐโดยไม่คำนึงว่าจะเป็นรัฐเล็กหรือรัฐใหญ่กฎหมายที่สำคัญจะต้องได้รับความเห็นชอบจากมลรัฐอย่างน้อย 9 มลรัฐ และในที่สุดมลรัฐต่างๆ ก็ได้สัตยาบันแก่กฎบัตรแห่งสมาพันธรัฐทำให้กฎบัตรแห่งสมาพันธรัฐมีผลตั้งแต่ ค.ศ. 1781 แต่อย่างไรก็ตามกฎบัตรแห่งสมาพันธรัฐก็มีข้อบกพร่องบางประการ³

ต่อมาจึงได้ประชุมร่วมกันใหม่ที่เมือง Annapolis ในรัฐ Maryland ผลแห่งการประชุมต่างเห็นตรงกันว่าควรที่จะให้รัฐทั้ง 13 รัฐได้มาพบกันเพื่อร่วมประชุมอีกครั้งและหาทางแก้ไข ปัญหาที่กำลังเกิดขึ้น ในที่สุดผู้แทนจากรัฐต่างๆ ก็ร่วมกันประชุมเรียกการประชุมนี้ว่า The Constitutional Convention ผลแห่งการประชุมระบุว่าบรรดาสมาชิกทั้งหมดต่างลงความเห็นว่าสหรัฐอเมริกาต้องการรัฐบาลกลางที่เข้มแข็งเพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพจึงดำเนินการจัดการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเมื่อการร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้นลงที่ประชุมร่างรัฐธรรมนูญต้องการให้อำนาจของรัฐบาลกลางมีมากกว่าอำนาจของรัฐบาลมลรัฐ ซึ่งได้มีการถกเถียงกันในที่ประชุมพบว่ามีปัญหาหลายประการทั้งนี้ปัญหาที่สำคัญคือปัญหาเรื่องสิทธิของแต่ละมลรัฐที่จะส่งตัวแทนเข้าร่วมในรัฐสภาในที่ประชุมได้เสนอแนวความคิดขึ้น 2 รูปแบบ คือ

1) The Virginia Plan เสนอโดย Edmund Randolph ผู้แทนจากรัฐเวอร์จิเนียซึ่งเป็นมลรัฐเสนอให้รัฐสภามี 2 สภา คือ สภาสูงและสภาล่าง โดยที่ประชาชนแต่ละมลรัฐจะเป็นผู้เลือกสมาชิกสภาล่าง ส่วนสมาชิกสภาสูงนี้ได้รับเลือกจากสมาชิกสภาล่างอีกทีหนึ่งจำนวนสมาชิกของรัฐสภาจะมาจากมลรัฐต่างๆ ตามจำนวนประชากรในประเทศ

³ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, เพิ่งอ้าง, น. 7.

2) The New Jersey Plan เสนอโดย William Paterson ผู้แทนจากมลรัฐนิวเจอร์ซีย์ซึ่งเสนอให้รัฐสภาเป็นเพียงสภาเดียวและมีสมาชิกที่มาจากรัฐต่างๆ ในจำนวนเท่าๆ กันรัฐสภาใช้อำนาจออกกฎหมายเกี่ยวกับพาณิชย์ทางการค้าและบังคับให้มลรัฐต่างๆ ปฏิบัติตามกฎหมายที่รัฐสภาออกจะเห็นได้ว่าทั้ง The Virginia Plan และ The New Jersey Plan เป็นการเสนอแนวความคิดที่แตกต่างกันเรื่องจำนวนผู้แทนจากมลรัฐที่ส่งเข้ามาประชุมในรัฐสภามลรัฐใหญ่ต้องการให้จำนวนประชากรของมลรัฐเป็นตัวกำหนดจำนวนผู้แทนของมลรัฐตนเข้าร่วมในรัฐสภาซึ่งเป็นธรรมดาที่ผู้แทนของมลรัฐใหญ่จะต้องมีจำนวนมากกว่าผู้แทนของมลรัฐเล็กอันเป็นผลทำให้มลรัฐเล็กเสียเปรียบส่วนมลรัฐเล็กก็เรียกร้องให้ส่งผู้แทนมีจำนวนเท่าเทียมกันเพื่อแก้ปัญหาจึงเกิดการประนีประนอมขึ้นโดยให้รัฐสภาประกอบด้วย 2 สภา คือ สภาสูง (The Senate) สมาชิกประกอบด้วยผู้แทนจาก 13 มลรัฐๆ ละ 2 คนเท่าเทียมกันโดยไม่คำนึงถึงจำนวนประชากรไม่ว่าจะเป็นมลรัฐเล็กหรือมลรัฐใหญ่และสภาล่าง (The House of Representatives) สมาชิกประกอบด้วย ผู้แทนจาก 13 มลรัฐ จำนวนไม่เท่าเทียมกันเพราะขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรภายในรัฐเป็นตัวกำหนดอัตราจำนวนผู้แทนนอกจากนั้นยังได้กำหนดให้กฎหมายใดๆ ก็ตามที่จะออกใช้บังคับในสหรัฐอเมริกาจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกสภาสูงและสภาล่างเสียก่อนและการออกกฎหมายเกี่ยวกับการเงินทั้งหลายจะต้องเริ่มจากการดำเนินงานของสมาชิกสภาล่างก่อนทุกครั้งไปการประนีประนอมดังกล่าวนี้เรียกว่า The Great Compromise หรือ The Connecticut Compromise แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้จะมีผลใช้บังคับต่อเมื่อได้รับสัตยาบันจาก 9 ใน 13 มลรัฐ ซึ่งหลังจากการประนีประนอมดังกล่าวในที่สุดบรรดามลรัฐต่างๆ ยอมให้สัตยาบันทำให้รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับนับแต่นั้นและรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ได้มีการใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบัน

3.1.1.2 อำนาจหน้าที่

รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาคำหนดให้อำนาจนิติบัญญัติทั้งหมดเป็นของรัฐสภาคองเกรส ซึ่งประกอบด้วยสองสภาคือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทั้งสองสภา มีอำนาจเท่าเทียมกันในกระบวนการทางนิติบัญญัติ (กฎหมายจะมีผลบังคับใช้ได้ก็ต่อเมื่อผ่านความเห็นชอบจากทั้งสองสภา) อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญได้กำหนดอำนาจหน้าที่เฉพาะให้แต่ละสภาไว้ด้วยนั่นคือวุฒิสภามีอำนาจในการให้ความยินยอมในการกระทำสนธิสัญญาและให้ความเห็นชอบกับประธานาธิบดีในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญต่างๆ ในขณะที่ร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการหารายได้ให้รัฐ (Revenue-raising bills) จะต้องเริ่มต้นจากสภาผู้แทนราษฎรก่อนเสมอ นอกจากนี้สภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่มีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้พ้นจากตำแหน่ง (Impeachment) โดยการสอบสวนของวุฒิสภา⁴

⁴ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, เพิ่งอ้าง, น. 8.

ระบบการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งเริ่มมีมาตั้งแต่ในสมัยกรีกโบราณเรียกว่า “eisangelia”⁵ ต่อมาระบบรัฐธรรมนูญอังกฤษได้นำมาปรับใช้เป็นการกวาดล้างบุคคลที่ใช้อำนาจไปในทางทุจริตประพฤติมิชอบ หรือกระทำการขัดต่อผลประโยชน์ของประเทศชาติ โดยรัฐสภาของอังกฤษได้นำมาบังคับใช้และปฏิบัติติดต่อกันมาจนกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่อีกด้านหนึ่งในหลายๆ ด้านของรัฐสภา อันประกอบด้วย สภาขุนนางและสภาสามัญที่จะต้องปฏิบัติ และหลักการดังกล่าวนี้ในภายหลังได้แพร่หลายไปยังประเทศต่างๆ อีกหลายประเทศที่ใช้ภาษาอังกฤษ เช่น สหรัฐอเมริกา เป็นต้น สำหรับที่มาของระบบการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของประเทศอังกฤษอันถือได้ว่าเป็น “แบบฉบับ” ของหลักการดังกล่าวนี้ ได้เกิดขึ้นในสมัยที่พระมหากษัตริย์ของประเทศอังกฤษมีพระราชอำนาจมากในการแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ใดก็ได้ที่ทำหน้าที่ในการบริหารหรือปกครองประเทศ⁶

วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรสหรัฐอเมริกานั้นแตกต่างจากรัฐสภาอื่นๆ ตรงที่ว่าทั้งสองสภานั้น มีอำนาจหน้าที่เท่าเทียมกันทางนิติบัญญัติโดยมีข้อยกเว้นบางประการ เช่นรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ให้อำนาจหน้าที่ในการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับรายได้ของรัฐเป็นของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ตามธรรมเนียมปฏิบัติในการเสนอร่างกฎหมายงบประมาณ (appropriation bills) จึงเป็นของสภาผู้แทนราษฎรเช่นกัน และด้วยเหตุผลที่ว่าทั้งวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรสหรัฐอเมริกามีอำนาจเท่าเทียมกันทางนิติบัญญัติจึงไม่มีการใช้คำว่าสภาสูงและสภาล่างสำหรับวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรแต่อย่างใด

นอกจากนี้วุฒิสภายังมีหน้าที่ในการให้คำแนะนำเห็นชอบในการลงนามทำสนธิสัญญากับประเทศอื่นๆ และให้ความเห็นชอบกับประธานาธิบดีในการแต่งตั้งบุคคลตำแหน่งสำคัญต่างๆ ในรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 25 การที่ประธานาธิบดีจะเสนอชื่อบุคคลเข้ารับตำแหน่งรองประธานาธิบดีได้นั้น ต้องให้แต่ละสภาลงมติเห็นชอบด้วย ส่วนการยื่นถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้เสนอถอดถอน คล้ายกับการทำหน้าที่ของคณะลูกขุนในการยื่นฟ้องต่อศาลส่วนวุฒิสภามีหน้าที่ในการพิจารณาคัดสินเช่นเดียวกับการพิจารณาคดีของศาลทั้งนี้ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งต้องได้รับเสียงสนับสนุน 2 ใน 3 ของสมาชิกวุฒิสภาที่ร่วมประชุมครบองค์ประชุม

⁵ ณวัฒน์ ศรีปัดดา, “ความเป็นไปได้ในการนำหลักการในระบบอิมพีชเมนต์ของประเทศสหรัฐอเมริกา มาปรับใช้กับการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), น. 32

⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง (Impeachment)” (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538), น. 33.

รัฐสภาของเกรส ยังมีบทบาทหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญในการเลือกตั้งประธานาธิบดี กล่าวคือหลังจากการเลือกตั้งประธานาธิบดีแล้วทั้งสองสภาก็จะมีการประชุมร่วมในวันที่ 6 มกราคม หรือวันอื่นตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อนับคะแนนเสียงเลือกตั้งอย่างไรก็ตามในการลงมติหากพบว่าไม่มีผู้สมัครเลือกตั้งประธานาธิบดีคนใดได้รับเสียงข้างมากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้คัดเลือกประธานาธิบดีจากผู้สมัคร 3 คนที่ได้รับคะแนนเสียงจากการเลือกตั้งรวมมากที่สุด ส่วนสมาชิกวุฒิสภาก็จะทำการคัดเลือกรองประธานาธิบดีจากผู้สมัครที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุด อีก 2 คน ทั้งนี้ ในการลงมตินั้นกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาแต่ละคน ออกเสียงลงมติได้ 1 เสียง⁷

3.1.1.3 วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดให้วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกภาพของฝ่ายนิติบัญญัติอยู่ที่รัฐสภาแห่งสหรัฐซึ่งประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรก่อนปี ค.ศ. 1913 สภานิติบัญญัติของแต่ละมลรัฐเป็นผู้เลือกขึ้นมาจนกระทั่งในปี ค.ศ. 1913 มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับที่ 17 โดยกำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจากแต่ละมลรัฐมีจำนวนมลรัฐละ 2 คนซึ่งประชาชนแห่งมลรัฐนั้นเลือกตั้งให้อยู่ในตำแหน่งคราวละ 6 ปีให้สมาชิกวุฒิสภาแต่ละคนมีคะแนนเสียงหนึ่งคะแนนก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับที่ 17 สภานิติบัญญัติของแต่ละมลรัฐจะทำการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามวิธีที่เห็นสมควรจนกระทั่งปี ค.ศ. 1866 รัฐสภาจึงเข้าควบคุมกำหนดเวลาและวิธีการเลือกตั้งและได้กำหนดระเบียบในการเลือกตั้งไว้เพื่อให้สภานิติบัญญัติของมลรัฐได้ปฏิบัติตามในที่สุดรัฐสภาก็ได้มีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 1913 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้ทำให้ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยตรงในทางปฏิบัติผู้ที่จะมีสิทธิ์รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับเลือกจากที่ประชุมของแต่ละพรรคก่อนที่เรียกว่า Convention หรือมีการเลือกตั้งหยั่งเสียง (Primary) เสียก่อนแล้วจึงค่อยนำรายชื่อที่ได้รับการเลือกแล้วถึงจะส่งผู้ที่จะสมัครรับเลือกตั้งเข้าชิงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา

จำนวนสมาชิกวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกามี 100 คน จาก 50 มลรัฐ ๆ ละ 2 คนเท่ากันทุกมลรัฐ โดยไม่คำนึงถึงจำนวนประชากรของแต่ละมลรัฐ ในมาตรา 1 อนุมาตรา 3 (Article 1 Section 3) ยังกำหนดให้แบ่งจำนวนสมาชิกวุฒิสภาออกเป็นสามกลุ่ม ๆ ละเท่า ๆ กันเท่าที่จะทำได้ ตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภากลุ่มที่หนึ่งว่างลงเมื่อสิ้นปีที่สองกลุ่มที่สองว่างลงเมื่อสิ้นปีที่ 4 และกลุ่มที่สามว่างลงเมื่อสิ้นปีที่หกทั้งนี้กำหนดเพื่อให้จัดการเลือกตั้งหนึ่งในสามของสมาชิกวุฒิสภาขึ้นใหม่ ๆ ทุกสองปีนอกจากนี้วิธีการต่างๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้งมลรัฐเช่นการกำหนดเวลาสถานที่ การจัดการเลือกตั้งจะแตกต่างกันบ้างตามกฎหมายของแต่ละรัฐกำหนดเนื่องจากรัฐธรรมนูญ

⁷ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 1*, น. 9.

มาตรา 1 อนุมาตรา 4 (Article 1 Section 4) ได้กำหนดให้สภานิติบัญญัติของแต่ละมลรัฐเป็นผู้กำหนดวิธีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในมลรัฐของได้ตามความเหมาะสมโดยลำพัง การออกระเบียบข้อบังคับหรือแก้ไขระเบียบข้อบังคับเหล่านั้นทำได้ไม่ว่าเวลาใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายที่รัฐสภาได้รับบัญญัติไว้แต่กรณีในการกำหนดสถานที่ทำการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาแล้วย่อมเป็นอำนาจของสภานิติบัญญัติของแต่ละรัฐกำหนดขึ้นเองรัฐสภาจะเข้าไปเกี่ยวข้องโดยบัญญัติแก้ไขกฎหมายไม่ได้เพราะเท่ากับเป็นการแสดงออกซึ่งความประสงค์ของประชาชนแต่ละมลรัฐ รัฐสภาต้องเคารพในเจตจำนงของราษฎรที่จะเลือกผู้แทนของตนเข้าไปดูแลผลประโยชน์ในรัฐของตน

ภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้รับเอกสิทธิ์จากการถูกจับกุมไม่ว่าในคดีใดๆ ในระหว่างสมัยประชุมยกเว้นการกระทำความผิดฐานกบฏความผิดอาญาร้ายแรง (Felony) และก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยทั้งนี้สมาชิกวุฒิสภาได้รับเอกสิทธิ์ความคุ้มกันดังกล่าวทั้งในระหว่างสมัยประชุมและในระหว่างเดินทางไปและกลับเพื่อประชุมในสมัยประชุมคำว่า “จับกุม” นั้นขยายความได้โดยรวมถึงการกักขังหน่วงเหนี่ยวด้วยกระบวนการทางกฎหมายและการออกหมายศาลหรือหมายเรียกเพื่อให้การในคดีความต่างๆ

รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาได้รับบัญญัติถึงที่มาของวุฒิสภาประกอบด้วยวุฒิสมาชิกสองคนจากแต่ละรัฐโดยสภานิติบัญญัติของรัฐนั้นๆ เป็นผู้เลือกอยู่ในตำแหน่งคราวละหกปี และวุฒิสมาชิกแต่ละคนมีสามารถลงคะแนนคนละหนึ่งคะแนน⁸ ทั้งนี้ที่เสร็จจากการประชุมอันเป็นผลของการเลือกตั้งครั้งแรกให้แบ่งจำนวนวุฒิสมาชิกออกเป็นสามกลุ่มๆ ละเท่าๆ กันเท่าที่จะทำได้ให้ตำแหน่งวุฒิสมาชิกกลุ่มที่หนึ่งว่างลงเมื่อสิ้นปีที่สองกลุ่มที่สองว่างลงเมื่อสิ้นปีที่สี่และกลุ่มที่สามว่างลงเมื่อสิ้นปีที่หก ทั้งนี้ เพื่อให้มีการเลือกตั้งหนึ่งในสามของวุฒิสมาชิกขึ้นใหม่ทุกๆ สองปีและถ้ามีตำแหน่งว่างลงโดยการลาออกหรือสาเหตุอื่นในระหว่างปีคสมัยประชุมของสภานิติบัญญัติของรัฐใดก็ตาม ฝ่ายบริหารแห่งรัฐนั้นอาจแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งแทนเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะถึงสมัยประชุมคราวถัดไปของสภานิติบัญญัติซึ่งจะทำได้ทำให้ตำแหน่งที่ว่างลงนั้นครบ

สำหรับข้อห้ามในการสมัครรับเลือกตั้งคืออายุไม่ครบ 35 ปีในวันรับสมัคร และมีสถานะเป็นพลเมืองของสหรัฐมาแล้วไม่ถึงเก้าปี และมีได้มีภูมิลำเนาในพื้นที่ที่จะสมัครรับเลือกตั้งให้รองประธานาธิบดีสหรัฐเป็นประธานวุฒิสภาแต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน เว้นแต่เมื่อคะแนนเสียงแบ่งออกเท่าๆ กัน วุฒิสภามีอำนาจพิจารณาดีฟ้องขับจากตำแหน่งแต่ผู้เดียว เมื่อทำหน้าที่เช่นว่านี้ วุฒิสมาชิกต้องสาบานหรือปฏิญาณตนถ้าพิจารณาตัวประธานาธิบดีสหรัฐให้ประธานศาลสูงสุดเป็นประธานและบุคคลใดจะถูกตัดสินว่ากระทำผิดโดยคะแนนเสียงต่ำกว่าสอง

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1787, อนุมาตรา 3.

ในสามของสมาชิกที่มาประชุมไม่ได้ คำวินิจฉัยในคดีฟ้องขับจากตำแหน่งนั้นจะมีขอบเขตมากกว่า การถอดถอนออกจากตำแหน่งและการให้ขาดคุณสมบัติที่จะมีและอยู่ในตำแหน่งอันมีเกียรติ ตำแหน่งที่ได้รับความไว้วางใจหรือที่มีลาภสักการะของสหรัฐไม่ได้แต่อย่างไรก็ตามผู้ที่ถูกตัดสินว่ากระทำผิดนั้นยังคงอาจถูกฟ้องร้องถูกพิจารณาคดีพิพาทและลงโทษตามกฎหมายได้

3.1.2 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศส (ฝรั่งเศส : République française) เป็นประเทศที่มีศูนย์กลางตั้งอยู่ในภูมิภาคยุโรปตะวันตก ทั้งยังประกอบไปด้วยเกาะและดินแดนอื่นๆ ในต่างทวีป สาธารณรัฐฝรั่งเศสแผ่นดินใหญ่ทอดตัวตั้งแต่ทะเลเมดิเตอร์เรเนียนจนถึงช่องแคบอังกฤษ ไปจนถึงทะเลเหนือ และจากแม่น้ำไรน์จนถึงมหาสมุทรแอตแลนติก สาธารณรัฐฝรั่งเศสปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย ในระบบกึ่งประธานาธิบดี รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติ

3.1.2.1 ประวัติศาสตร์ความเป็นมา

สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีการเปลี่ยนแปลงในเชิงการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองมากกว่าจะค่อยๆ วิวัฒนาการมาทีละขั้นดังเช่นในประเทศอังกฤษจะเห็นได้จากการปกครองในสาธารณรัฐฝรั่งเศสสมัยหนึ่งมีสองสภาแต่อีกสมัยหนึ่งมีสภาเดียวต่อมาก็กลับมาใช้ระบบสองสภาอีกจนกระทั่งมาถึงสมัยปัจจุบันยังคงใช้ระบบสองสภาอยู่ในปัจจุบัน ในสมัยที่มีการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์สภาของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสคือสภา Etats Generaux สมาชิกของสภานี้แบ่งออกเป็นสามชนชั้นประกอบด้วยขุนนางพระและสามัญชน โดยถือว่าขุนนางและพระเป็นอภิสิทธิ์ชนซึ่งแตกต่างกับพวกสามัญชน สภานี้ไม่มีอำนาจดำเนินการใดๆ แต่ตั้งขึ้นเป็นเพียงสภาที่ปรึกษาของกษัตริย์เท่านั้นต่อมาสภานี้ได้ประกาศตั้งตัวเองเป็นสภาแห่งชาติ (Assemblée Nationale) ในปี ค.ศ. 1789 โดยทำหน้าที่เป็นสภาร่างรัฐธรรมนูญและสภานี้ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 1791 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสนับเป็นครั้งแรกที่สาธารณรัฐฝรั่งเศสเริ่มปกครองในระบอบประชาธิปไตยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติถึงอำนาจนิติบัญญัติโดยประกอบด้วยสภาเดียวเป็นการแสดงออกถึงชัยชนะของชนชั้นกลางที่มีต่ออภิสิทธิ์ชนซึ่งเป็นการลดอำนาจของกษัตริย์และไม่ยอมรับระบบสองสภาต่อมาในปี ค.ศ. 1792 สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ออกกฎหมายยกเลิกล้มระบอบกษัตริย์และประกาศจัดตั้งสาธารณรัฐที่หนึ่ง¹⁰

ในที่สุดสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีรูปแบบการปกครองแบบสาธารณรัฐนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1871 ต่อมาปี ค.ศ. 1875 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 16 โดยที่อำนาจนิติบัญญัติประกอบด้วย

⁹ รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1787, อนุมาตรา 3.

¹⁰ จรุง สุภาพ และคณะ, การเมืองการปกครองยุโรปอังกฤษ สาธารณรัฐฝรั่งเศส เบเนลักซ์, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2523), น. 105-106.

สภา สองสภาคือสภาผู้แทนราษฎร (Chamber of Deputies) และวุฒิสภา (Senate) สภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิก 600 คน เลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ส่วนวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิก 300 คน ซึ่งถือว่าได้รับเลือกตั้งโดยทางอ้อมรัฐสภามีอำนาจเลือกตั้งประธานาธิบดีของประเทศซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการบัญญัติกฎหมายควบคุมฝ่ายบริหารและแก้ไขรัฐธรรมนูญวุฒิสภามีอำนาจเท่ากับสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นองค์กรทำหน้าที่ในการถ่วงดุลอำนาจนิติบัญญัติและมีอำนาจให้ความยินยอมเมื่อประธานาธิบดีจะใช้อำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากการเมืองในประเทศได้พัฒนาสู่ความเป็นประชาธิปไตยตามลำดับต่อมาฐานะและอำนาจของวุฒิสภาได้ค่อยๆ ลดลงจนอยู่ในฐานะที่ด้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎรสภาผู้แทนราษฎรมักจะได้รับการสนับสนุนจากมติมหาชนสาธารณรัฐที่สามได้สิ้นสุดเมื่อประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสถูกกองทัพเยอรมันยึดครองในสงครามโลกครั้งที่สอง เมื่อปี ค.ศ. 1940 การจัดตั้งสาธารณรัฐที่ 4 รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงทำหน้าที่เป็นสภาล่างคือสามารถลงมติไม่ไว้วางใจให้รัฐบาลลาออกได้แต่เพียงสภาเดียวมีอำนาจลงมติรับรองหรือคัดค้านร่างกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณได้

ทั้งนี้ วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่เป็นสภาสูงสภาแห่งสาธารณรัฐประกอบด้วยสมาชิก 320 คน เลือกตั้งโดยคณะผู้เลือกตั้งจากตัวแทนหน่วยการปกครองต่างๆ มีวาระในตำแหน่งหกปี สมาชิกต้องพ้นจากตำแหน่งและทำการเลือกตั้งใหม่ในจำนวนหนึ่งในสองของทั้งหมดในทุกๆ สามปี สภาแห่งสาธารณรัฐมีอำนาจเลือกประธานาธิบดีร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรและมีอำนาจแก้ไขรัฐธรรมนูญแต่ไม่มีอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร การใช้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจเสนอกฎหมายใด ๆ ได้ ยกเว้นกฎหมายเกี่ยวกับการเงินแต่ร่างกฎหมายทุกฉบับจะต้องเสนอไปยังสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเป็นอันดับแรกเสียก่อนสาธารณรัฐที่สี่ ได้สิ้นสุดในที่สุดประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเรียกว่าฉบับสาธารณรัฐที่ห้า ซึ่งกำหนดให้ใช้ระบบสองสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรหรือสมัชชาแห่งชาติ และวุฒิสภา

3.1.2.2 อำนาจหน้าที่

วุฒิสภาสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญดังนี้¹¹

1) วุฒิสภามีอำนาจในทางนิติบัญญัติในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายในเรื่องที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภาพิจารณาร่างกฎหมายได้จำกัด เช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร (ระบบการให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้มีการกำหนดหลักการแบ่งแยกการออกกฎหมายไว้ในรัฐธรรมนูญกฎหมายส่วนหนึ่งเป็นอำนาจของรัฐสภาอีกส่วนหนึ่งเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร)

¹¹ จรุง สุภาพและคณะ, *เพิ่งอ้าง*, น. 105-106.

- 2) วุฒิสภามีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายได้
- 3) วุฒิสภามีอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารได้โดยมีอำนาจในการตั้งกระทู้ถามแต่ไม่มีอำนาจในการลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร
- 4) อำนาจอื่นๆ ของวุฒิสภา เช่น ให้ความยินยอมในการประกาศสงคราม การให้ความยินยอมในการประกาศกฎอัยการศึก เป็นต้น

ข้อสังเกต วุฒิสภาของสาธารณรัฐฝรั่งเศสเมื่อพิจารณาในด้านที่มาจะเห็นได้ว่า เป็นผู้แทนของท้องถิ่นมากกว่าผู้แทนของประชาชน นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีอำนาจตั้งข้อกล่าวหาว่าประธานาธิบดีมีความผิดร้ายแรง ซึ่งประธานาธิบดีจะต้องถูกตัดสินโดยศาลสูงสุดแห่งรัฐ (La Haute Cour de la Republique)¹² อีกด้วย

3.1.2.3 วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

รัฐสภาแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประกอบไปด้วยสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎร (National Assembly) และวุฒิสภา (Senate) ดังที่มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 24 ว่า¹³ “มาตรา 24 รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามาชิก สภาผู้แทนราษฎร ได้รับเลือกตั้งโดยตรงและทั่วไปสมาชิกวุฒิสภาได้รับเลือกตั้งโดยอ้อมวุฒิสภาเป็นผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ของสาธารณรัฐประชาชนชาวสาธารณรัฐฝรั่งเศส ที่อยู่นอกประเทศย่อมมีผู้แทนในวุฒิสภาได้ สำหรับวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม (Indirect Universal Suffrage) จากคณะผู้เลือกตั้ง (Electoral College) เดิมมีวาระเก้าปี (โดยชุดแรกมีวาระเก้าปี เมื่อครบสามปีให้ออกจำนวนหนึ่งในสามตามรายชื่อจังหวัดท้ายกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ) โดยจะมีการเลือกใหม่ทุก 3 ปีต่อมาในปี ค.ศ. 2003 มีการแก้ไขกฎหมายกำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งของวุฒิสภารุ่นใหม่ 6 ปีโดยให้มีการออกจากตำแหน่งกึ่งหนึ่งทุก 3 ปี มีผลในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใน ค.ศ. 2004 เป็นต้นไป อนึ่งวุฒิสภามีอำนาจในทางนิติบัญญัติจำกัดตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในกรณีที่มีความขัดแย้งระหว่างสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภาโดยหลักสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นสภาที่ชี้ขาดข้อขัดแย้งนั้น

สมาชิกวุฒิสภาสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้รับเลือกตั้งโดยการออกเสียงทางอ้อม เพื่อให้เป็นผู้แทนสาธารณรัฐสาธารณรัฐฝรั่งเศสและประชาชนสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่อยู่นอกประเทศ วุฒิสภาสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม โดยมีสาระสำคัญดังนี้

¹² ภูมิ มุกคิลป์ และคณะ, “รูปแบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทย,” รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า, 2557, น. 36.

¹³ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958, มาตรา 24.

1) สมาชิกวุฒิสภามีจำนวน 321 คน โดยมีที่มาจากประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสจำนวน 296 คนจากจังหวัดโพ้นทะเลและดินแดนโพ้นทะเล 13 คน และจากชาวสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่อยู่นอกประเทศอีกจำนวน 12 คน คุณสมบัติพื้นฐานของสมาชิกวุฒิสภาคืออายุ 35 ปีบริบูรณ์ ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาจะสังกัดหรือไม่สังกัดพรรคการเมืองก็ได้ แต่โดยส่วนใหญ่ผู้สมัครจะสังกัดพรรคการเมือง

2) เขตเลือกตั้งสำหรับวุฒิสภาที่มีที่มาจากจังหวัดใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งโดยถือเกณฑ์ว่าจังหวัดใดมีประชากรถึง 150,000 คน จะได้สมาชิกวุฒิสภาหนึ่งคนและหากจังหวัดนั้นมีประชากรอีก 250,000 คน ก็จะมีสมาชิกวุฒิสภาเพิ่มอีกหนึ่งคน

3) การลงคะแนนเพื่อเลือกสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากจังหวัดกระทำโดยคณะผู้เลือกตั้ง (Electoral College) ที่ประกอบด้วย

- (1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจังหวัดนั้น
- (2) สมาชิกสภาภาคที่ได้รับเลือกตั้งจากจังหวัดนั้น
- (3) สมาชิกสภาจังหวัด

ทั้งนี้บุคคลทั้งสามข้อข้างต้นทุกคนจะเป็นคณะผู้เลือกตั้งทุกคน

(4) สมาชิกสภาเทศบาลกฎหมายกำหนดให้มีการแต่งตั้งผู้แทนของสภาเทศบาลเข้ามาเป็นคณะผู้เลือกตั้งตามจำนวนของสมาชิกสภาเทศบาลและประชากรในเขตเทศบาลนั้น เช่น หากเทศบาลนั้นมีประชากรต่ำกว่า 9,000 คน และมีสมาชิกสภาเทศบาลระหว่าง 9-11 คน ตั้งผู้เลือกตั้งได้ 1 คน ถ้ามีสมาชิกสภาเทศบาล 15 คนตั้งผู้เลือกตั้งได้สาม คนถ้ามีสมาชิกสภาเทศบาล 19 คนตั้งผู้เลือกตั้งได้ห้าคน เป็นต้น สำหรับเทศบาลที่มีประชากรเกิน 9,000 คนและเทศบาลในเขตภาคของแม่น้ำแควมีสมาชิกสภาเทศบาลทุกคนเป็นผู้เลือกตั้งโดยตำแหน่ง นอกจากนั้นในเทศบาลเหล่านี้หากเทศบาลใดมีประชากรเกิน 30,000 คน ก็มีสิทธิเลือกผู้เลือกตั้งได้เพิ่มอีก 1 คน ต่อประชากรทุกๆ 1,000 คน (จำนวนของผู้แทนของสภาเทศบาลที่เข้ามาเป็นคณะผู้เลือกตั้งมีประมาณร้อยละ 95 ของจำนวนคณะผู้เลือกตั้งทั้งหมดโดยคณะผู้เลือกตั้งทั้งหมดมีประมาณ 150,000 คน)

4) วิธีการลงคะแนนเลือกวุฒิสมาชิกใช้ระบบผสมกล่าวคือ

(1) จังหวัดใดที่มีสมาชิกวุฒิสภาได้ไม่เกินสามคนใช้วิธีการลงคะแนนเสียงข้างมากสองรอบ ในรอบแรกผู้ที่ได้รับเลือกจะต้องได้คะแนนเสียงข้างมากของคะแนนเสียงทั้งหมดและต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของผู้มีสิทธิออกเสียงตามบัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้งในรอบสองผู้ได้รับเลือกได้แก่ผู้ที่ได้คะแนนเสียงมากที่สุดโดยเรียงตามลำดับ

(2) จังหวัดใดมีสมาชิกวุฒิสภาตั้งแต่สี่คนขึ้นไปใช้ระบบเฉลี่ยตามส่วนคะแนนเสียงที่ได้รับ (Proportional representation) คือคิดคะแนนที่พรรคการเมืองต่างๆ ได้รับในเขตเลือกตั้งต่างๆ มารวมคำนวณให้ตามส่วนซึ่งแม้พรรคจะมีได้รับเลือกตั้งในเขตใดแต่คะแนนที่ประชาชนลงให้แก่ผู้สมัครของพรรคนั้นจะไม่สูญเปล่าระบบเฉลี่ยตามส่วนนี้ เมื่อแต่ละพรรคเสนอรายชื่อของผู้สมัครแต่ไม่มีรายชื่อใดที่ได้รับเลือกยกทีมแต่ละรายชื่อก็จะได้รับคะแนนเสียงที่จะนำมาพิจารณาหาที่นั่งที่ได้รับรายชื่อใดได้คะแนนมากก็จะมีสิทธิได้ที่นั่งมากวุฒิสภาที่มาจากชาวสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่อยู่นอกประเทศ

5) วุฒิสภาที่มาจากชาวสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่อยู่นอกประเทศใช้วิธีการได้มาแบบพิเศษโดยชาวสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่มีภูมิลำเนาอยู่นอกประเทศ มีสมาชิกวุฒิสภาได้ 12 คน โดยให้คณะกรรมการระดับสูงของชาวสาธารณรัฐฝรั่งเศสนอกประเทศ เสนอรายชื่อบุคคลที่เหมาะสมแล้วให้วุฒิสภาลงมติรับหรือไม่รับรายชื่อดังกล่าว โดยหากวุฒิสภาลงมติไม่รับคณะกรรมการระดับสูงของชาวสาธารณรัฐฝรั่งเศสนอกประเทศจะต้องเสนอรายชื่อให้วุฒิสภาใหม่จนกว่าวุฒิสภามีมติรับรองรายชื่อนั้น

โดยภาพรวมแล้วรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสมาชิกวุฒิสภามือถือประเทศประชาธิปไตยต่างๆ ไป เช่น การให้เอกสิทธิ์คุ้มครองการปฏิบัติงานแต่ก็มีความแตกต่างจากสมาชิกวุฒิสภาของไทย เช่น การเลือกตั้งประธานวุฒิสภามีการแต่งตั้งใหม่เมื่อมีสมาชิกบางส่วนพ้นสภาพ และมีการเลือกตั้งสมาชิกเข้ามาใหม่ เมื่อมีสมาชิกเข้ามาใหม่ให้ถือว่าสมาชิกเหล่านั้นไม่ได้รู้เห็นหรือยอมรับประธานวุฒิสภาที่ดำรงตำแหน่งอยู่จึงให้มีการเลือกตั้งประธานวุฒิสภาใหม่ทุกครั้งที่มีสมาชิกเข้ามาใหม่ และสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีอาณาเขตนอกประเทศเป็นจำนวนมาก การเลือกตั้งวุฒิสภาจึงถือเป็นการเลือกตัวแทนของท้องถิ่นจากอาณานิคมให้มีส่วนร่วมในการปกครองด้วยเช่นกัน

3.1.3 สาธารณรัฐฟิลิปปินส์

ฟิลิปปินส์ (อังกฤษ: Philippines; ฟิลิปีโน: Pilipinas) หรือชื่อทางการว่า สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ เป็นประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ระบบประธานาธิบดี มีรัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาโดยมีประวัติศาสตร์ความเป็นมา อำนาจหน้าที่และวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ดังต่อไปนี้

3.1.3.1 ประวัติศาสตร์ความเป็นมา

ฝ่ายนิติบัญญัติแห่งฟิลิปปินส์เริ่มก่อตั้งเมื่อปี ค.ศ. 1916 แต่ว่าฟิลิปปินส์มีประวัติศาสตร์ในงานด้านนิติบัญญัติที่ยาวนานกว่านั้น กล่าวคือก่อนที่ฟิลิปปินส์จะตกอยู่ภายใต้อาณานิคมของสเปนและสหรัฐอเมริกา โดยฟิลิปปินส์ได้ตกเป็นอาณานิคมของสเปน (ค.ศ. 1521-1898) และ

สหรัฐอเมริกา (ค.ศ. 1898-1946) เป็นเวลาสี่ศตวรรษและเป็นสองอิทธิพลใหญ่ที่สุดต่อวัฒนธรรมในทุกๆ ด้านของฟิลิปปินส์ประชาชนในชุมชน (Barangays) บารังเกย์ เป็นชื่อที่เรียกโดยผู้ก่อตั้งชาวสเปนในช่วงที่สเปนยึดครองอาณานิคม บารังเกย์ เป็นหน่วยเล็กที่สุดในการแบ่งพื้นที่การบริหารในฟิลิปปินส์ซึ่งตรงกับภาษาท้องถิ่นของชาวฟิลิปปินส์ว่าชุมชน¹⁴

ชุมชน (Barangays) ได้ถูกปกครองภายใต้กฎเกณฑ์ของผู้นำท้องถิ่นอยู่แล้วภายใต้การปกครองอันยาวนานของสเปนและอเมริกาได้วางรากฐานวัฒนธรรมและโครงสร้างพื้นฐานทางด้านนิติบัญญัติให้กับฟิลิปปินส์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเฉกเช่นเดียวกับหลายๆ ประเทศที่ถูกครอบครองโดยลัทธิจักรวรรดินิยมพลเมือง

ฟิลิปปินส์ได้ต่อสู้ดิ้นรนเพื่อให้หลุดพ้นจากการตกเป็นอาณานิคมของบรรดารัฐชาติในยุโรปในช่วงเวลานั้นฟิลิปปินส์ตระหนักดีว่าฝ่ายนิติบัญญัติมีบทบาทที่สำคัญยิ่งในการเคลื่อนไหวต่อสู้เพื่ออิสรภาพของประเทศหลังจากการได้ชัยชนะเหนือสเปนฟิลิปปินส์ได้ก่อตั้งรัฐสภามาโลลอส (Malolos Congress) สภามาโลลอสเป็นสภารัฐธรรมนูญฉบับแรกแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์มีหน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญมาโลลอส

ภายใต้รัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วย วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติการปกครองตนเองแห่งฟิลิปปินส์ หรือเป็นที่รู้จักกันทั่วไปในนามของ “กฎหมายโจนส์” ซึ่งได้ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแห่งสหรัฐอเมริกาและได้ประกาศเป็นกฎหมายเมื่อวันที่ 29 สิงหาคม ค.ศ. 1916 ปฏิบัติหน้าที่เป็นองค์กรนิติบัญญัติชั่วคราวในช่วงเดือนตุลาคม ค.ศ. 1916 - พฤศจิกายน ค.ศ. 1935 จนกระทั่งถึงวันที่สมาชิกสภาแห่งชาติได้เข้าสาบานตนเข้ารับตำแหน่งอย่างสมบูรณ์เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน ค.ศ. 1935 หลังจากที่ฟิลิปปินส์ได้อิสรภาพจากสหรัฐอเมริกาฝ่ายนิติบัญญัติหรือ “รัฐสภาแห่งฟิลิปปินส์” มีส่วนร่วมในการใช้อำนาจการปกครองร่วมกับฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการในปี ค.ศ. 1972 ประธานาธิบดีได้ประกาศกฎอัยการศึกโดยยกเลิกระบวรรัฐสภาและในที่สุดเกิดการรัฐประหารที่ปราศจากการนองเลือดในช่วงวันที่ 22 - 25 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1986 โดยได้นำระบอบการปกครองแบบใหม่และได้ฟื้นฟูระบอบสองสภามาใช้ซึ่งถือเป็นรากฐานสำคัญขององค์กรนิติบัญญัติมาจวบจนปัจจุบัน

3.1.3.2 อำนาจหน้าที่

อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาสาธารณรัฐฟิลิปปินส์มีหน้าที่แบ่งตามคณะกรรมการประกอบด้วย คณะกรรมการสามัญ 36 คณะ คณะกรรมการวิสามัญและตรวจสอบ 5 คณะ ดังนี้¹⁵

¹⁴ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ระบบรัฐสภาสาธารณรัฐฟิลิปปินส์, (กรุงเทพมหานคร : สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2555), น. 2-1.

¹⁵ Parliament of Philippines, “Senate Permanent Committees - Senate of the Philippines,” สืบค้นเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2560, จาก https://www.senate.gov.ph/committee/ctte_mem.pdf.

1) คณะกรรมาธิการตรวจสอบและความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดหรือการประพฤติผิดกฎหมาย การละเว้นไม่ยอมปฏิบัติตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของรัฐ ดำเนินการตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยการแบ่งแยกและการตรวจสอบในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สาธารณะ โดยความริเริ่มจากตนเองหรือการมีสมาชิกวุฒิสภาเข้าไปมีส่วนร่วม

2) คณะกรรมาธิการด้านการบัญชี มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบบัญชีและการแก้ไขบัญชีที่เกี่ยวข้องกับกองทุน ค่าใช้จ่ายและกิจกรรมการดำเนินงานต่างๆของวุฒิสภา

3) คณะกรรมาธิการการปฏิรูปการเกษตรกรรม มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการเกษตรกรรมการถือครองที่ดินและการดำเนินงานตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม¹⁶

4) คณะกรรมาธิการการเกษตรกรรมและอาหาร มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรกรรม การผลิตอาหารและธุรกิจการเกษตรประกอบด้วยสถานียทดลองทางการเกษตร เศรษฐศาสตร์การเกษตรและการวิจัยทางการเกษตร การสำรวจและการอนุรักษ์ดิน การศึกษาทางด้านการเกษตรกรรม การศึกษาทางด้านเทคโนโลยีต่างๆ การเลี้ยงสัตว์การกักกันสัตว์เพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของโรคติดต่อ การพยากรณ์ราคาสินค้าเกษตรและการประมง และการศึกษาทางด้านทรัพยากรทางทะเล

5) คณะกรรมาธิการการธนาคารสถาบันการเงินและเงินตรา มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับธนาคารสถาบันการเงินเงินตราของทั้งภาครัฐและเอกชนตลาดทุนกองทุนร่วมการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ระบบเหรียญกษาปณ์และการหมุนเวียนของเงินตรา

6) คณะกรรมาธิการข้าราชการพลเรือนและการจัดระบบองค์กรภาครัฐแนวใหม่ มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการพลเรือนและสถานภาพของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของรัฐบาลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งข้อบังคับการเกษียณอายุสิทธิในการชดเชยสิทธิประโยชน์และสิ่งตอบแทนอื่นๆ¹⁷

7) คณะกรรมาธิการการแก้ไขรัฐธรรมนูญการปรับปรุงกฎระเบียบและกฎหมายมีอำนาจและหน้าที่ดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งฟิลิปปินส์การรวบรวมและปรับปรุงกฎระเบียบและกฎหมายต่างๆ กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งและการดำเนินการตาม

¹⁶ Parliament of Philippines, “Senate Permanent Committees - Senate of the Philippines,” สืบค้นเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2560, จาก https://www.senate.gov.ph/committee/ctte_mem.pdf.

¹⁷ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, *อ้างแล้ว* เจริญธรรมที่ 14, น. 2.

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยการริเริ่มและการลงประชามติในการบัญญัติกฎหมายเพิกถอนตำแหน่งทางราชการการกำหนดบทบาทและสิทธิขององค์กรประชาชนต่างๆ และการเป็นผู้แทนตามภาคส่วนหรือการเป็นตัวแทนตามบัญชีรายชื่อ

8) คณะกรรมาธิการสหกรณ์ มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของสหกรณ์ทั้งในส่วนชนบทและในเมืองรวมถึงการให้สินเชื่อเพื่อการเกษตรของสถาบันการเงินการประกันสินค้าการเกษตรกระบวนการทางสหกรณ์องค์กรการตลาดและผู้บริโภคและเนินการตามมาตรการสหกรณ์ของฟิลิปปินส์

9) คณะกรรมาธิการวัฒนธรรมท้องถิ่น มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมท้องถิ่น

10) คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจ มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนทางเศรษฐกิจการวางแผนจัดการหนี้ภายในและต่างประเทศการพัฒนาเศรษฐกิจและการประสานงานกฎเกณฑ์และการลงทุนและอุตสาหกรรมในรูปแบบที่หลากหลาย¹⁸

11) คณะกรรมาธิการการศึกษา ศิลปะ และวัฒนธรรม มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา โรงเรียนวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยดำเนินการตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยการศึกษาในชั้นประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษาการสนับสนุนทุนการศึกษารวมถึงเงินช่วยเหลือและการส่งเสริมนักเรียนส่งเสริมระบบการศึกษานอกโรงเรียนการศึกษานอกระบบการศึกษาพื้นเมืองและการศึกษาผู้ใหญ่ การอนุรักษ์และการเพิ่มคุณค่าทางศิลปะและวัฒนธรรมของชาวฟิลิปปินส์ การจัดตั้งและการบำรุงรักษาห้องสมุดพิพิธภัณฑ์ ปุชนิยมสถาน อนุสาวรีย์ และสถานที่และสิ่งปลูกสร้างที่สำคัญทางประวัติศาสตร์ ดำเนินงานเกี่ยวกับองค์กรหรือสถาบันระหว่างประเทศที่สนับสนุนการฝึกฝนที่เกี่ยวข้องกับศิลปะและวัฒนธรรม อาทิ UNESCO รวมถึงพิธีในโอกาสพิเศษต่างๆ พิธีในวาระครบรอบการได้รับเอกราชของฟิลิปปินส์¹⁹

12) คณะกรรมาธิการการพลังงาน มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการสำรวจการใช้ประโยชน์การพัฒนาการสกัดการนำเข้าการกลั่นการขนส่งการตลาดการแจกจ่ายการอนุรักษ์และการรักษาผลิตภัณฑ์พลังงานทุกรูปแบบและทรัพยากรต่างๆ อาทิ น้ำมันปิโตรเลียม ถ่านหิน ก๊าซธรรมชาติ ก๊าซเหลว พลังงานนิวเคลียร์ พลังงานใต้พิภพ แหล่งพลังงานที่มีอยู่และมีศักยภาพที่จะพัฒนาได้รวมถึงการผลิตการส่งผ่านและการแจกจ่ายพลังงานไฟฟ้า

¹⁸ Parliament of Philippines, “Senate Permanent Committees - Senate of the Philippines.” สืบค้นเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2560, จาก https://www.senate.gov.ph/committee/ctte_mem.pdf.

¹⁹ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 17*, น. 3.

13) คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อมภาวะเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมที่ได้รับผลกระทบจากกิจกรรมของมนุษย์สนับสนุนและส่งเสริมให้ประชาชนตระหนักถึงสิ่งแวดล้อมการฟื้นฟูแหล่งทรัพยากรธรรมชาติระบบนิเวศที่ถูกทำลายและประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ ยังดำเนินการครอบคลุมถึงการบริหารจัดการการพัฒนาการคุ้มครองการสำรวจการเก็บรักษาการฟื้นฟูภูมิทัศน์และการอนุญาตตลอดจนการใช้ทรัพยากรของชาติอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดซึ่งครอบคลุมถึงป่าไม้แร่ธาตุพื้นที่สาธารณะ พื้นที่นอกชายฝั่งและการพัฒนาโรงงานอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรเหล่านี้

14) คณะกรรมการจริยธรรมและเอกลิทธิ มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับความประพฤติสิทธิความปลอดภัยศักดิ์ศรีเอกภาพและชื่อเสียงของวุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภา

15) คณะกรรมการการคลัง มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาทุนสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายงบประมาณของชาติและหนี้สาธารณะการตรวจสอบบัญชีและการตรวจสอบงบประมาณของชาติการบริหารจัดการงบประมาณในกิจการร่วมกับรัฐบาลต่างชาติและดำเนินงานด้านอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับค่าใช้จ่ายและงบประมาณของชาติ

16) คณะกรรมการการค้าต่างประเทศ มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้านการทูตและกงสุลสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ องค์การสหประชาชาติองค์การพหุภาคีข้อตกลงระหว่างประเทศสัญญาและข้อผูกพันระหว่างประเทศและประชาชนชาวฟิลิปปินส์ที่อาศัยอยู่โพ้นทะเล

17) คณะกรรมการกิจกรรมสันตนาการและการกีฬา มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมสันตนาการ อาทิ สลากกินแบ่ง Jai-alai (การพนันชนิดหนึ่ง) การแข่งม้า การแข่งสุนัข กีฬามวยปล้ำ ชกมวย บาสเกตบอล และกีฬาประเภทอื่นๆ รวมถึงการพัฒนาการกีฬาสมัครเล่นด้วย²⁰

18) คณะกรรมการหน่วยงานราชการและกิจการภาครัฐ มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานราชการ ซึ่งประกอบด้วยการปรับปรุงสัญญาเช่าในผลประโยชน์ของรัฐบาลในองค์กรอุตสาหกรรม และองค์กรทางการค้าและการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

19) คณะกรรมการสาธารณสุขและประชากรศาสตร์ มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับสาธารณสุขโดยทั่วไป ด้านการแพทย์โรงพยาบาล และการป้องกันการแพร่ระบาด

²⁰ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, *เพ็งอ้าง*, น. 2-4.

ของโรคติดต่อ รวมถึงปัญหาและนโยบายที่มีผลต่อตัวประชากรหรือครอบครัว ซึ่งจะมีผลกระทบต่อชาติสังคมและเศรษฐกิจในภาพรวม²¹

20) คณะกรรมาธิการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับองค์กรและการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรม ศาลแพ่ง สถานควบคุมความประพฤติและโรงเรียนดัดนิสัย การภาคทัณฑ์ การฟ้องร้องเจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำผิดศีลธรรมหรือจรรยาบรรณ การจดทะเบียนที่ดิน การอพยพย้ายถิ่นฐานและการโอนเปลี่ยนสัญชาติและดำเนินการตามรัฐธรรมนูญว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและดำเนินงานด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการฟ้องร้องและการดำเนินคดี

21) คณะกรรมาธิการแรงงานการจ้างงานและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การรักษาความสงบเรียบร้อยในภาคอุตสาหกรรม ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างนายจ้างและลูกจ้างการศึกษามาตรฐานและสถิติของแรงงานองค์กรของตลาดแรงงาน ซึ่งประกอบด้วยการจัดหางานการฝึกฝนและการจัดสรรแรงงาน รวมถึงการส่งออกของทรัพยากรมนุษย์การจัดการด้านการทำงานของชาวต่างชาติในฟิลิปปินส์ สนับสนุนและพัฒนางานองค์กรที่เกี่ยวกับแรงงานและการพัฒนาเทคโนโลยีการจัดจ้างงาน²²

22) คณะกรรมาธิการการปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับเขตปกครองตนเองจังหวัดเมืองเขตบริหารพิเศษเทศบาลและชุมชน

23) คณะกรรมาธิการการป้องกันประเทศและความมั่นคงแห่งรัฐ มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันประเทศ และการป้องกันการคุกคามความมั่นคงของรัฐทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ กองทัพเงินบำนาญและเงินสวัสดิการสำหรับทหารผ่านศึกและทหารที่เกษียณอายุ ป้อมปราการคลังสรรพาวุธ ฐานทัพทางทหาร การสำรวจชายฝั่งการสำรวจทางอวกาศ การป้องกันพลเมืองการพัฒนา และการวิจัยทางการทหาร²³

24) คณะกรรมาธิการความสงบเรียบร้อยความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและการประนีประนอม มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับความสันติสุขการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งภายใน การเจรจาทางการเมือง การยุติความขัดแย้งการนิรโทษกรรม การพิจารณาให้กลับเข้าประเทศการผสมผสานและการพัฒนาความสามัคคี และการประนีประนอมของคนในชาติ

²¹ Parliament of Philippines, “Senate Permanent Committees - Senate of the Philippines.” สืบค้นเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2560, จาก https://www.senate.gov.ph/committee/ctte_mem.pdf.

²² สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่* 14 , น. 5.

²³ Parliament of Philippines, “Senate Permanent Committees - Senate of the Philippines.” สืบค้นเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2560, จาก https://www.senate.gov.ph/committee/ctte_mem.pdf.

25) คณะกรรมาธิการการสื่อสารสาธารณะและการสื่อสารมวลชน มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับสื่อสารสาธารณะ การสื่อสารมวลชนและการกระจายเสียงทางวิทยุหรือโทรทัศน์ การดำเนินการตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยสิทธิการครอบครอง และการจัดการสื่อสารมวลชนและธุรกิจการโฆษณาการพัฒนา และสนับสนุนเทคโนโลยีข้อมูลข่าวสารและงานด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวกับมาตรฐานและคุณภาพของธุรกิจโทรทัศน์

26) คณะกรรมาธิการการจ้ระเบียบเรียบร้อยสาธารณะและยาเสพติด มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยและความเป็นระเบียบของสาธารณะการตำรวจแห่งฟิลิปปินส์สำนักงานการจัดการเรือนจำสำนักงานป้องกันอัยการหน่วยงานรักษาความปลอดภัยของเอกชน ทั้งนี้ ครอบคลุมถึงการควบคุมและยับยั้งการใช้การซื้อขายการมิได้ครอบครองการให้ความรู้การผลิตและการจำหน่ายยาเสพติดและสารเสพติดอื่นตามที่กฎหมายกำหนดและควบคุมการดำเนินการตามกฎหมายต่อผู้กระทำผิดรวมถึงการฟื้นฟูผู้ที่เคยติดยาเสพติด²⁴

27) คณะกรรมาธิการการบริการสาธารณะ มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะ การโทรคมนาคม การขนส่งทางบก ทางอากาศ ทางน้ำและทางทะเล ซึ่งประกอบด้วย ทางรถไฟ การเดินเรือระหว่างหมู่เกาะและประภาคาร และการปรับปรุงแก้ไขสัมปทานให้ถูกต้องตามกฎหมาย

28) คณะกรรมาธิการโยธาธิการ มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการวางผังเมือง การก่อสร้าง การบำรุงรักษา การพัฒนาปรับปรุงและการซ่อมแซมอาคารสาธารณะ การทางพิเศษ สะพาน ถนน ท่าอากาศยาน ท่าเรือ และสวนสาธารณะ รวมถึงการระบายน้ำการควบคุมและป้องกันอุทกภัยการชลประทาน และการใช้ประโยชน์จากน้ำ²⁵

29) คณะกรรมาธิการข้อบังคับ มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับกฎระเบียบของวุฒิสภาวาระการประชุม รวมถึงกฎระเบียบของรัฐสภาและข้อบังคับในการดำเนินการประชุม ตำแหน่งประธานคณะกรรมาธิการข้อบังคับนี้จะเป็นของผู้นำฝ่ายเสียงข้างมากของวุฒิสภา

30) คณะกรรมาธิการการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งประกอบด้วยการวิจัยและพัฒนาและความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

²⁴ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่* 14 , น. 6.

²⁵ Parliament of Philippines, “Senate Permanent Committees - Senate of the Philippines.” สืบค้นเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2560, จาก https://www.senate.gov.ph/committee/ctte_mem.pdf.

31) คณะกรรมการความเป็นธรรมของสังคมสวัสดิการและการพัฒนาชนบท มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทและสวัสดิการ และการบังคับใช้ให้บังเกิดผลตามรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยความเป็นธรรมของสังคม

32) คณะกรรมการการท่องเที่ยว มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจและอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว

33) คณะกรรมการการค้าและการพาณิชย์ มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการค้า ทั้งภายในและภายนอกประเทศ การค้าขององค์กรภาคเอกชน สิทธิบัตร ลิขสิทธิ์ เครื่องหมายการค้า การควบคุมมาตรฐานน้ำหนัก ปริมาณและการออกแบบการควบคุมคุณภาพการควบคุมและรักษาเสถียรภาพของราคาสินค้า การคุ้มครองผู้บริโภค หักลดกรรมและอุตสาหกรรมในครัวเรือน ช่องทางการตลาดของสินค้า

34) คณะกรรมการการวางผังเมืองการจัดสรรที่พักอาศัย มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินในเมือง การวางผังเมืองการจัดสรรที่พักอาศัย และการพัฒนาสังคมเมือง

35) คณะกรรมการการหารายได้ของภาครัฐ มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการหารายได้โดยรวมของแผ่นดินการจัดเก็บภาษีอัตรากำหนดค่าธรรมเนียมเงินเชื่อและแหล่งเงินกู้อื่นๆ

36) คณะกรรมการเยาวชนสตรีและความสัมพันธ์ในครอบครัว มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับเยาวชนสตรีและความสัมพันธ์ของคนในครอบครัว²⁶

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ อำนาจเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยให้มีอำนาจทำความตกลงระหว่างประเทศบางประการของรัฐบาลต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา อำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญ โดยกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจแต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน กรรมการการเลือกตั้ง กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยให้สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นคณะกรรมการสรรหา เป็นต้น²⁷

3.1.3.3 วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

รัฐธรรมนูญแห่งฟิลิปปินส์²⁸ กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 24 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งวุฒิสภามีจำนวนสมาชิกที่น้อยกว่าสภา

²⁶ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, *อ้างแล้ว เชนเจอร์รที่ 14*, น. 7.

²⁷ ภูมิ มุคคิลป์ และคณะ, *อ้างแล้ว เชนเจอร์รที่ 12*, น. 31-32.

²⁸ Parliament of Philippines, "The Constitution of the Republic of the Philippines." สืบค้นเมื่อวันที่

ผู้แทนราษฎรเป็นการแสดงให้เห็นว่าสมาชิกวุฒิสภาต้องผ่านการฝึกฝนการเป็นผู้นำระดับชาติและต้องเป็นผู้ที่มีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกลในปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศโดยไม่ถูกจำกัดในการแสดงความคิดเห็นและเพื่อผลประโยชน์ใดๆ ด้วยการมีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกลนี้จะทำให้การปฏิบัติงานของวุฒิสภาเปี่ยมไปด้วยความรอบคอบมากกว่าสภาผู้แทนราษฎรรัฐธรรมนูญแห่งฟิลิปปินส์ได้กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภา

รัฐธรรมนูญแห่งฟิลิปปินส์กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1992 จำนวนสิบสองคนแรกที่ได้รับคะแนนเสียงมากกว่าจะมีวาระการดำรงตำแหน่งหกปี ส่วนสมาชิกวุฒิสภาที่เหลือจำนวน 12 คนให้มีวาระการดำรงตำแหน่งสามปี ในอดีตที่ผ่านมาสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1987 มีวาระการดำรงตำแหน่งเพียง 5 ปี (สิ้นสุดวาระในปี ค.ศ. 1992) ต่อมา เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ในปี ค.ศ. 1992 สมาชิกวุฒิสภาจำนวน 12 คนแรกที่ได้รับคะแนนเสียงมากกว่าจำนวนที่เหลือกำหนดให้มีความวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี (สิ้นสุดวาระในปี ค.ศ. 1998) ส่วนสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 12 คนที่ได้รับคะแนนเสียงน้อยกว่ากำหนดให้มีความวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี (สิ้นสุดวาระการดำรงตำแหน่งในปี ค.ศ. 1995) ต่อมาในปี ค.ศ. 1995 สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาใหม่จำนวน 12 คนจะมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี (สิ้นสุดวาระการดำรงตำแหน่งในปี ค.ศ. 2001) สำหรับสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาใหม่ในปี ค.ศ. 1998 จะมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปีด้วย²⁹

วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภามีความแตกต่างจากวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเด็นที่ลักษณะการทำงานของวุฒิสภามีความต่อเนื่อง กล่าวคือสมาชิกจำนวนครึ่งหนึ่งจะยังคงอยู่เสมอและอีกครึ่งหนึ่งจะถูกแทนที่โดยการเลือกตั้งทุกๆ 3 ปี วัตถุประสงค์ของการหมุนเวียนวาระการดำรงตำแหน่งของวุฒิสภาคือเพื่อสานต่อนโยบายของวุฒิสภาให้มีความต่อเนื่อง อีกทั้งเป็นการช่วยเหลือและฝึกฝนสมาชิกวุฒิสภาที่เข้ามาใหม่ในการปฏิบัติหน้าที่นอกเหนือจากนี้ยังเป็นส่วนสำคัญในกรณีที่ตำแหน่งประธานาธิบดี หรือรองประธานาธิบดีว่างลงอันเนื่องจากถูกถอดถอน ลาออก ตายหรือทุพพลภาพถาวร ประธานวุฒิสภาจะปฏิบัติหน้าที่เป็นประธานาธิบดีหรือรองประธานาธิบดีแห่งฟิลิปปินส์ รัฐธรรมนูญแห่งฟิลิปปินส์กำหนดว่าสมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งติดต่อกันได้ไม่เกินสองสมัยกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาลาออกจากตำแหน่งก่อนหมดวาระให้สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกเข้ามาแทนที่มีระยะเวลาเท่าที่เหลืออยู่ของสมาชิกวุฒิสภาที่ลาออก

²⁹ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, *อ้างแล้ว* เจริญธรรมที่ 14, น. 2-8.

ฟิลิปปินส์ภายใต้การปกครองของสหรัฐอเมริกา พ.ศ. 2441-2489 ได้รับผลจากการที่สหรัฐอเมริกาได้วางรากฐานไว้ ภายใต้การปกครองของสหรัฐอเมริกาสังคมฟิลิปปินส์เปลี่ยนแปลงไปเป็นอย่างมาก เนื่องจากสหรัฐอเมริกาส่งเสริมให้อิสรเสรีภาพมากกว่าสมัยอยู่ภายใต้การปกครองของสเปน³⁰ ฟิลิปปินส์ได้รับอิทธิพลทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยโดยเฉพาะการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งรัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1987 ARTICLE VI ว่าด้วย The Legislative Department ได้บัญญัติว่าวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 24 คนมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง³¹ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี³² โดยวุฒิสมาชิกต้องมีคุณสมบัติ คือ³³ มีสัญชาติฟิลิปปินส์โดยการเกิดอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้งสามารถอ่านและเขียนหนังสือได้เป็นผู้มีสิทธิในการลงคะแนนเสียงและจะต้องอาศัยอยู่ในฟิลิปปินส์ไม่น้อยกว่าสองปีก่อนวันเลือกตั้งในประเด็นที่ต้องอาศัยอยู่ในฟิลิปปินส์ไม่ต่ำกว่าสองปีนั้นต้องเป็นสถานที่ที่อาศัยอยู่เป็นประจำหรือหากว่าช่วงเวลาที่ไม่อยู่ก็ยังมีจุดประสงค์ที่จะกลับมายังสถานที่แห่งนั้นอีกเสมอ³⁴

3.1.4 ประเทศญี่ปุ่น

ญี่ปุ่น เป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ระบบรัฐสภา ซึ่งรัฐสภาประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา รวมเรียกว่า สภาไดเอทแห่งชาติ ร่วมกันใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ วุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่นนั้นถูกกำหนดโดยรัฐธรรมนูญว่าให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

3.1.4.1 ประวัติศาสตร์ความเป็นมา

รัฐสภาประเทศญี่ปุ่นหรือสภาไดเอท - Diet ก่อตั้งในปี พ.ศ. 2433 ภายใต้รัฐธรรมนูญเมจิ โดยมีชื่อเรียกว่า สภาไดเอทแห่งสมเด็จพระจักรพรรดิ (Imperial Diet) ประกอบด้วยสองสภา คือ สภาขุนนางและสภาผู้แทนราษฎร ในอดีตสมาชิกสภาขุนนางคัดเลือกจากบุคคลในราชวงศ์ของจักรพรรดิ ขุนนางผู้ที่ย้ายภายในอัตราสูงและผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งโดยสมเด็จพระจักรพรรดิ ส่วนสภาผู้แทนราษฎรได้รับการแต่งตั้งโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งมีข้อกำหนดอยู่มากมีเพียงภายหลังปี

³⁰ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, “ฟิลิปปินส์ภายใต้การปกครองของสหรัฐอเมริกา”, สืบค้นเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2560, จาก http://www.aseanai.net/ewt_news.php?nid=4896&filename=aseanknowledge.

³¹ รัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์ ค.ศ.1987, มาตรา 2.

³² รัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์ ค.ศ.1987, มาตรา 4.

³³ รัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์ ค.ศ.1987, มาตรา 3.

³⁴ Office of government of Philippines, “The Constitution of the Republic of the Philippines.” สืบค้นเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2560, จาก <http://www.gov.ph/constitutions/1987-constitution>.

พ.ศ. 2470 เท่านั้นที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับการเลือกตั้งจากผู้ชายทั่วไปที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งตามกฎหมายเลือกตั้ง พ.ศ. 2468³⁵

หลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญเมจิเป็นไปตามระบอบราชาธิปไตยโดยอำนาจของสภาไดเอทแห่งสมเด็จพระจักรพรรดิมีอยู่ในวงแคบและมีข้อจำกัดมากกว่าการใช้อำนาจทางนิติบัญญัติของประเทศอื่นที่มีการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญ ขอบเขตอำนาจทางนิติบัญญัติสมเด็จพระจักรพรรดิทรงมีพระราชอำนาจอยู่มากด้วยความพยายามของผู้เริ่มที่สำคัญในระบอบการเมืองแบบรัฐสภาการปฏิบัติตามระบอบประชาธิปไตยจึงกำหนดขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญเมจิอย่างค่อยเป็นค่อยไปและในอีกทศวรรษนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2453 ถึงปี พ.ศ. 2463 คณะรัฐมนตรีชุดแรกได้เกิดขึ้นแทนที่คณะรัฐมนตรีในระบบเจ้าขุนมูลนายในอดีต อย่างไรก็ตาม ตลอดช่วงเวลาของสภาไดเอทแห่งสมเด็จพระจักรพรรดิได้มีธรรมเนียมปฏิบัติสำหรับนายกรัฐมนตรีซึ่งจะได้รับการแต่งตั้งโดยพระจักรพรรดิตามคำแนะนำของรัฐบาลอาวุโสดังนั้นคณะรัฐมนตรีจะอยู่ในความรับผิดชอบของพระจักรพรรดิไม่ใช่ของสภาไดเอทแห่งสมเด็จพระจักรพรรดิ

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ประกาศใช้ในวันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2489 และถือให้มีผลบังคับใช้จนถึงวันที่ 3 พฤษภาคม พ.ศ. 2490 รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้อำนาจในการปกครองประเทศขึ้นอยู่กับประชาชนส่วนสมเด็จพระจักรพรรดิทรงเป็นสัญลักษณ์ของประเทศพระองค์ทรงมีสถานะตามเจตจำนงของประชาชนบทบาทของพระองค์มีความเฉพาะเจาะจงภายใต้รัฐธรรมนูญทรงปฏิบัติพระราชกรณียกิจต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับรัฐตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดและไม่มีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลสภาไดเอทแห่งสมเด็จพระจักรพรรดิซึ่งเคยทำหน้าที่ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งจักรวรรดิญี่ปุ่นกล่าวคือทำหน้าที่เพียงแค่นี้ที่ปรึกษาถวายแด่สมเด็จพระจักรพรรดิในการปฏิบัติพระราชกรณียกิจได้ถูกแทนที่โดยสภาไดเอทแห่งชาติ (National Diet) ในฐานะองค์กรสูงสุดแห่งอำนาจรัฐและเป็นองค์กรสำคัญหนึ่งเดียวในการตรากฎหมายของรัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่นประกาศใช้เมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2489 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม พ.ศ. 2490 การประชุมสภาไดเอท ครั้งแรกจัดขึ้นเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคมของปีเดียวกันการประชุมครั้งนั้นถือว่าเป็นกำเนิดของสภาไดเอทแห่งชาติแทนสภาไดเอทแห่งสมเด็จพระจักรพรรดิที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญเมจิในปี พ.ศ. 2433 ในรัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่นได้มีการแบ่งแยกอำนาจหลักให้เป็นอิสระจากกัน 3 ส่วน ได้แก่ สภาไดเอทแห่งชาติ คณะรัฐมนตรีและศาลยุติธรรมซึ่งแต่ละส่วนจะควบคุมซึ่งกันและกันตามระบบตรวจสอบและ

³⁵สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สภาไดเอทแห่งชาติญี่ปุ่น (The National Diet of Japan), (กรุงเทพมหานคร : สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2556), น. 1.

ถ่วงดุลอันเป็นการป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบและเป็นเครื่องรับประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

3.1.4.2 อำนาจหน้าที่

สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาใช้อำนาจร่วมกันในการผ่านร่างกฎหมายและมาตราต่างๆ ที่ออกโดยสภาทั้งสองอำนาจของสภาใดเอกแห่งชาติได้แก่³⁶

1) ตรากฎหมาย

2) ตัดสินใจเรื่องงบประมาณและกิจการที่เกี่ยวข้องกับการคลังของประเทศ ซึ่งปีงบประมาณจะเริ่มในวันที่ 1 เมษายน ทั้งนี้ งบประมาณจะถูกนำเข้าสู่สภาใดเอกในช่วงเริ่มแรกที่มีการเรียกประชุมสมัยสามัญในเดือนมกราคมร่างพระราชบัญญัติงบประมาณจะเสนอโดยคณะรัฐมนตรีเท่านั้น โดยร่างนั้นจะนำเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรเป็นลำดับแรก เมื่อร่างพระราชบัญญัติงบประมาณถูกส่งไปที่คณะกรรมการงบประมาณสภาผู้แทนราษฎรอาจจะร้องขอให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเดินทางมาชี้แจง และตั้งคำถามเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในประเด็นทั่วไปบ่อยครั้งที่ขั้นตอนการดำเนินงบประมาณถือเป็นโอกาสในการวิจารณ์การบริหารงานของรัฐบาล

สำหรับญัตติการแก้ไขงบประมาณที่จะเข้าสู่การพิจารณาในวันประชุมเต็มสภานั้นจะต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า 50 คน หรือวุฒิสมาชิกไม่น้อยกว่า 20 คน สนับสนุนญัตติดังกล่าวหลังจากการพิจารณางบประมาณหากวุฒิสภามีมติเป็นอย่างอื่นแตกต่างจากของสภาผู้แทนราษฎรและหากไม่สามารถมติใดในชั้นของคณะกรรมการประชุมร่วมของทั้งสองสภาให้ถือมติของสภาผู้แทนราษฎรเป็นสำคัญหากวุฒิสภาไม่สามารถดำเนินการพิจารณาแล้วเสร็จภายใน 30 วัน (ไม่นับเวลาที่หยุดพักประชุม) นับตั้งแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณที่ผ่านจากสภาผู้แทนราษฎร ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฉบับนั้นจะผ่านเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดินได้โดยอัตโนมัติ

3) พิจารณาเพื่อลงมติเห็นชอบเกี่ยวกับสนธิสัญญาระหว่างประเทศ คณะรัฐมนตรีทำหน้าที่ลงมติเห็นชอบสนธิสัญญาต่างๆ อย่างไรก็ตาม สนธิสัญญานั้นต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาใดเอกก่อนสนธิสัญญาที่นำส่งไปยังสองสภาจะส่งต่อยังคณะกรรมการต่างประเทศหรือคณะกรรมการพิเศษส่วนการพิจารณาเห็นชอบสนธิสัญญาเมื่อมีมติที่แตกต่างกันเกิดขึ้นระหว่างสองสภาให้ถือเอามติของสภาผู้แทนราษฎรเป็นสำคัญ เช่นเดียวกับการดำเนินการด้านงบประมาณ

4) แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและควบคุมฝ่ายบริหาร นายกรัฐมนตรีได้รับการเลือกจากสมาชิกสภาใดเอกโดยมติของสภาใดเอก หากทั้งสองสภามีความเห็นที่แตกต่างและไม่สามารถหาข้อยุติในชั้นของคณะกรรมการหรือหากวุฒิสภาไม่สามารถดำเนินการได้ภายใน 10 วัน (ไม่นับ

³⁶ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, *เพ็ญอ้วง*, น. 12.

เวลาหยุดพักประชุม) นับตั้งแต่วันที่สภาผู้แทนราษฎรได้ดำเนินการสรรหานายกรัฐมนตรีให้ถือเอาการตัดสินใจของสภาผู้แทนราษฎรเป็นการตัดสินใจของสภาใดเอท

5) การควบคุมฝ่ายบริหาร ได้แก่³⁷

(5.1) การลงมติไว้วางใจและไม่ไว้วางใจ หากสภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่ไว้วางใจหรือไม่รับมติความไว้วางใจคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีชุดนั้นจะต้องลาออกทั้งคณะ เว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรจะมีการยุบสภาภายใน 10 วันเมื่อสมาชิกสภาใดเอทประสงค์ที่จะเสนอมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจต่อคณะรัฐมนตรีร่างมตินั้นจะต้องมีการร่างพร้อมแนบเหตุผล โดยมีผู้สนับสนุนไม่น้อยกว่า 50 คนลงนามกำกับแนบท้ายและยื่นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร

(5.2) การตั้งกระทู้ถามต่อคณะรัฐมนตรี ในการตั้งกระทู้ถามต่อรัฐบาลสมาชิกสภาใดเอทของทั้งสองสภาต้องเสนอกระทู้เป็นลายลักษณ์อักษรต่อประธานสภาผู้แทนหรือประธานรัฐสภาเพื่อเป็นการรับรองจากนั้นประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานสภาใดเอทจะส่งกระทู้ที่เห็นชอบไปยังคณะรัฐมนตรีคณะรัฐมนตรีต้องตอบกระทู้ภายในเจ็ดวันนับจากวันที่ได้รับหากไม่มีการตอบใดๆ เกิดขึ้นพร้อมภายในช่วงเวลาดังกล่าวคณะรัฐมนตรีจะต้องให้เหตุผลและเวลาที่คาดว่าจะตอบกระทู้ดังกล่าวได้ในกรณีกระทู้ถามนั้นเป็นกระทู้ด่วน อาจจะใช้วิธีการถามปากเปล่าในที่ประชุมสภาได้โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากสภา

(5.3) การสืบสวนในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาล สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา อาจดำเนินการสืบสวนในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลและอาจจะเรียกพยานให้มาชี้แจงและให้การพร้อมทำบันทึกการสืบสวนนั้นจะดำเนินการระหว่างการประชุมของคณะกรรมการ โดยทั้งคณะกรรมการสามัญและวิสามัญสามารถสืบสวนประเด็นที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลที่อยู่ภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่

6) ริเริ่มเสนอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ หากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีมติขัดแย้งกันในการผ่านร่างกฎหมายหรือมาตรการอื่นๆ ที่สำคัญรัฐธรรมนูญให้ถือเอามติของสภาผู้แทนราษฎรเป็นเงื่อนไขสำคัญอันดับแรก

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับวุฒิสภา พบว่าวุฒิสภาญี่ปุ่นมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ ได้แก่ เป็นสภาถ่วงดุลกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจทำการสอบสวนคณะรัฐมนตรีในกรณีที่มีการทุจริตต่อหน้าที่³⁸ และการให้ความเห็นชอบกรณีต่างๆ เช่น ร่วมให้ความเห็นชอบกับสภาผู้แทนราษฎรในการให้ความเห็นชอบตัวบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และให้ความ

³⁷ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, *เพ็ญอ้าง*, น. 13.

³⁸ สุดา วิสฤตพิชญ์, *รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น*, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2541), น. 13-14.

เห็นชอบในการทำสนธิสัญญา รวมทั้งให้รัฐสภาสามารถตั้งคณะกรรมการเพื่อถอดถอนตุลาการได้อีกด้วย³⁹

3.1.4.3 วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิก 242 คนในจำนวนนี้ 142 คน ได้รับการเลือกตั้งจากเขตเลือกตั้ง (Local Constituencies) ซึ่งแบ่งตามการแบ่งเขตปกครองที่มีอยู่ 47 เขตด้วยกันแต่ละเขตเลือกตั้งสามารถจะมีผู้แทนเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ตั้งแต่ 2-8 คน ตามสัดส่วนความมากน้อยของจำนวนพลเมืองในเขตเลือกตั้งนั้นๆ ส่วนสมาชิกวุฒิสภาอีก 100 คนนั้นได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนทั้งประเทศโดยถือว่าทั้งประเทศญี่ปุ่นเป็นเขตการเลือกตั้งเดียวกัน (National Constituency) ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิออกเสียงเลือกผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้งทั่วประเทศสมาชิกวุฒิสภามีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี มีการกำหนดให้ถึงหนึ่งของสมาชิกวุฒิสภาหมดวาระในการดำรงตำแหน่งทุกๆ 3 ปี ดังนั้น ทุกๆ 3 ปี จะมีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภากันครั้งหนึ่งโดยเลือกสมาชิกวุฒิสภาจากแต่ละเขตการเลือกตั้งเป็นจำนวน 76 คน เลือกสมาชิกวุฒิสภาจากทั่วประเทศ 50 คน รวมเป็น 126 คน หรือถึงหนึ่งของสมาชิกสภาสูงทั้งหมด นอกจากนี้วุฒิสภาญี่ปุ่นไม่อาจถูกสั่งยุบสภาโดยฝ่ายบริหารดังเช่นสภาผู้แทนราษฎรได้ สภาผู้แทนราษฎรสามารถประกาศยุบสภาได้แต่ในขณะที่วุฒิสภาไม่สามารถกระทำเช่นนั้นได้เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรวุฒิสภาจะต้องปิดสมัยประชุมในขณะนั้นด้วยอย่างไรก็ตามในกรณีที่เกิดเหตุฉุกเฉินในประเทศคณะรัฐมนตรีสามารถเรียกประชุมของวุฒิสภาฉุกเฉินได้มาตรการต่างๆ ที่ใช้ในสมัยประชุมดังกล่าวจะต้องเป็นบทบัญญัติและต้องเป็นโมฆะหรือยกเลิก หากหากสภาผู้แทนราษฎรไม่ยินยอมหรือไม่เห็นด้วยภายใน 10 วัน นับตั้งแต่วันเปิดสมัยประชุมของสภาใดเอกแห่งชาติในครั้งถัดไป

สืบเนื่องจากประเทศญี่ปุ่นหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ญี่ปุ่นได้รับอิทธิพลทางการเมืองการปกครองจากสหรัฐอเมริกาในช่วงยึดครอง ค.ศ. 1945-1952⁴⁰ แม้รัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นที่สหรัฐอเมริการ่างให้ได้กำหนดที่มาของสมาชิกวุฒิสภาต้องมาจากการเลือกตั้งซึ่งเป็นหลักการเดียวกันกับรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาเอง รัฐธรรมนูญญี่ปุ่นมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสมาชิกวุฒิสภาไม่ว่าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเป็นบทบัญญัติเดียวกัน มีถ้อยคำและเงื่อนไขเหมือนกัน เช่น ในมาตรา 41 ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นองค์กรสูงสุดแห่งอำนาจรัฐ และเป็นองค์กร

³⁹ ภูมิ มุกคิลป์ และคณะ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่* 12, น. 40.

⁴⁰ นิพัทธ์พงศ์ พุมมา, *สหรัฐอเมริกากับการปฏิรูปประเทศญี่ปุ่นในช่วงยึดครอง (ค.ศ. 1945-1952) : นโยบายและผลกระทบ*, (พิษณุโลก : มหาวิทยาลัยนเรศวร, ม.ป.ป.), น. 1.

นิติบัญญัติหนึ่งเดียวแห่งรัฐ⁴¹ โดยมาตรา 42 บัญญัติให้มีสองสภา ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร และมนตรีสภา⁴² และต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชน⁴³ ห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติต่อผู้สมัครรับเลือกตั้งทางเชื้อชาติ ลัทธิความเชื่อ เพศ สถานภาพทางสังคม เหล่ากำเนิด การศึกษา ทรัพย์สินหรือรายได้⁴⁴ โดยวุฒิสมาชิกมีระดำรงตำแหน่งหกปี และให้มีการเลือกตั้งสมาชิกกึ่งหนึ่งใหม่ทุกสามปี⁴⁵ โดยที่คนเดียวจะเป็นสมาชิกของสภาทั้งสองในเวลาเดียวกันมิได้⁴⁶ และสมาชิกวุฒิสภามีเอกสิทธิ์ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายในสมัยประชุม⁴⁷ คำพูด การอภิปราย หรือการออกเสียงลงคะแนนในสภา จะไม่ถูกใช้เป็นข้อกล่าวหาให้สมาชิกของสภาทั้งสองต้องรับผิดชอบนอกสภา⁴⁸

3.2 รูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศ แบบแต่งตั้ง

กลุ่มประเทศที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง หรือเป็นโดยตำแหน่งนั้นมีหลายประเทศซึ่งส่วนใหญ่แล้วเป็นประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของประเทศ ในที่นี้ผู้ศึกษาจะนำตัวอย่างบางประเทศมาศึกษา ได้แก่ สหราชอาณาจักร และประเทศแคนาดา ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

3.2.1 สหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักร ได้ชื่อว่าเป็นแม่แบบของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ระบบรัฐสภา วุฒิสภาแห่งสหราชอาณาจักรถือได้ว่าเป็นต้นกำเนิดแห่งแรกของวุฒิสภา ซึ่งมีประวัติความเป็นมา อำนาจหน้าที่ และวิธีการได้มาดังนี้

3.2.1.1 ประวัติความเป็นมา

วุฒิสภาของประเทศอังกฤษ เกิดจากสภาขุนนางแห่งสหราชอาณาจักร (The House of Lords of the United Kingdom) ซึ่งกระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกสภาขุนนางของสหราชอาณาจักรมีที่มาจากแต่งตั้งของสมเด็จพระราชินีนาถ โดยการแนะนำของนายกรัฐมนตรีมีคณะกรรมการแต่งตั้งสมาชิกสภาขุนนาง (The House of Lords Appointments Commission) ซึ่งจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 2000 ทำหน้าที่แนะนำบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาขุนนางโดยคณะกรรมการแต่งตั้งสมาชิกสภา

⁴¹ รัฐธรรมนูญ ราชอาณาจักรญี่ปุ่น ค.ศ. 1946, มาตรา 41.

⁴² รัฐธรรมนูญ ราชอาณาจักรญี่ปุ่น ค.ศ. 1946, มาตรา 42.

⁴³ รัฐธรรมนูญ ราชอาณาจักรญี่ปุ่น ค.ศ. 1946, มาตรา 43.

⁴⁴ รัฐธรรมนูญ ราชอาณาจักรญี่ปุ่น ค.ศ. 1946, มาตรา 44.

⁴⁵ รัฐธรรมนูญ ราชอาณาจักรญี่ปุ่น ค.ศ. 1946, มาตรา 46.

⁴⁶ รัฐธรรมนูญ ราชอาณาจักรญี่ปุ่น ค.ศ. 1946, มาตรา 48.

⁴⁷ รัฐธรรมนูญ ราชอาณาจักรญี่ปุ่น ค.ศ. 1946, มาตรา 50.

⁴⁸ รัฐธรรมนูญ ราชอาณาจักรญี่ปุ่น ค.ศ. 1946, มาตรา 51.

ขุนนางจะทำหน้าที่เกี่ยวเนื่องกับการตรวจสอบคุณสมบัติของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อหรือบุคคลที่สมัครเป็นสมาชิกสภาขุนนางด้วยเนื่องจากกระบวนการแต่งตั้งสมาชิกสภาขุนนางจะต้องแน่ใจได้ว่าบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อหรือสมัครเป็นสมาชิกสภาขุนนางมีคุณสมบัติครบถ้วนและมีความเหมาะสมที่จะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภาขุนนางและสมาชิกสภาขุนนางที่ได้รับแต่งตั้งจะต้องเป็นบุคคลผู้มีความสามารถและความเชี่ยวชาญอย่างแท้จริง⁴⁹ ในปัจจุบันสมาชิกสภาขุนนางมีทั้งหมด 3 ประเภท ได้แก่ ประเภทสมาชิก ตลอดชีวิต (Life Peers) ประเภทบาทหลวง (Archbishops and Bishops) และประเภทสืบทอดทางวงศ์ตระกูล (Hereditary Members)⁵⁰

ทั้งนี้ จากสมาชิกสภาขุนนางทั้งหมด 790 คน สมาชิกสภาขุนนางส่วนใหญ่จะเป็นสมาชิกประเภทสมาชิกตลอดชีวิตซึ่งพระราชินีทรงแต่งตั้งโดยคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีจำนวน 700 คน สมาชิกประเภทบาทหลวงที่เป็นสมาชิกสภาขุนนางโดยตำแหน่งจำนวน 26 คน และสมาชิกประเภทสืบทอดทางวงศ์ตระกูลจำนวน 92 คน ซึ่งเป็นผลจากการปฏิรูปสภาขุนนางโดยพระราชบัญญัติสภาขุนนาง ค.ศ. 1999 (The House of Lords Act 1999) เนื่องจากสมาชิกสภาขุนนางประเภทสมาชิกตลอดชีวิตเป็นสมาชิกที่ถูกแต่งตั้งโดยไม่มีเงื่อนไขยึดโยงกับตำแหน่งเหมือนกับสมาชิกประเภทอื่น เช่นกรณี สมาชิกประเภทบาทหลวงที่เมื่อออกจากตำแหน่งความเป็นสมาชิกสภาขุนนางก็จะสิ้นสุดลงไปด้วย หรือกรณีสมาชิกประเภทสืบทอดทางวงศ์ตระกูลที่มาจากการแต่งตั้งตามวงศ์ตระกูลเป็นต้นการแต่งตั้งสมาชิกสภาขุนนางประเภทสมาชิกตลอดชีวิตจึงไม่มีข้อกำหนดคุณสมบัติที่ชัดเจน

อย่างไรก็ตามวิธีการแต่งตั้งสมาชิกประเภทสมาชิกตลอดชีวิตในทางปฏิบัติมีแนวทางที่ได้รับการยอมรับเป็นการทั่วไปอยู่บ้างเช่นสมาชิกประเภทสมาชิกตลอดชีวิตอาจได้รับการแต่งตั้งจากการเป็นสมาชิกสภาสามัญชนหลังจากที่ความเป็นสมาชิกสภาสามัญชนสิ้นสุดลงจากการเป็นที่ปรึกษาทางการเมืองของนายกรัฐมนตรี หลังจากนายกรัฐมนตรีผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งจากการเป็นตัวแทนของพรรคการเมืองต่างๆ และจากการทำหน้าที่โฆษกสภาสามัญชนหลังจากพ้นจากตำแหน่งเมื่อสภาสามัญชนร้องขอเป็นต้น⁵¹

⁴⁹Wikipedia, “The House of Lords Appointments Commission,” สืบค้นเมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2559 , จาก https://en.wikipedia.org/wiki/House_of_Lords_Appointments_Commission

⁵⁰Parliament of United Kingdom, “Diverse Experience,” สืบค้นเมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2559 , จาก <http://www.parliament.uk/business/lords/whos-in-the-house-of-lords/members-and-their-roles/diverse-experience/>

⁵¹ Parliament of United Kingdom, “How Members Are Appointed,” สืบค้นเมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2559, จาก <http://www.parliament.uk/business/lords/whos-in-the-house-of-lords/members-and-their-roles/how-members-are-appointed/>

รัฐสภาของสหราชอาณาจักรมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบมาโดยตลอดนับตั้งแต่ สหราชอาณาจักรเริ่มมีระบบรัฐสภา ทั้งในส่วนอำนาจหน้าที่ของแต่ละสภาและกระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกสภาสามัญชนและสภาขุนนางการปฏิรูปสภาขุนนางจึงมีความเป็นมาที่ยาวนานนับตั้งแต่ศตวรรษที่ 18 ในยุคเริ่มแรกอำนาจหน้าที่ของสภาสามัญชนและสภาขุนนางแตกต่างกันเพียงอำนาจของสภาขุนนางที่ไม่สามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือแก้ไขร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเอกสิทธิ์ทางการเงินของสามัญชน (Commons Financial Privilege) ได้แต่จะมีอำนาจเฉพาะในส่วนของการไม่รับร่างพระราชบัญญัติประเภทดังกล่าวขึ้นพิจารณาในชั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาขุนนาง

ในปี ค.ศ. 1886 ถึง 1888 มีความพยายามในการปฏิรูปสภาขุนนางที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดที่มาของสมาชิกสภาขุนนางครั้งแรกมีข้อโต้แย้งของสมาชิกสภาสามัญชนเกี่ยวกับสิทธิในการเป็นสมาชิกสภาขุนนางของชนชั้นสูงซึ่งมีการสืบทอดความเป็นสมาชิกผ่านทางวงศ์ตระกูล 11 กลุ่มที่ต้องการปฏิรูปสภาขุนนางเห็นว่าข้อโต้แย้งดังกล่าวแสดงออกถึงปัญหาความไม่เท่าเทียมกันระหว่างชนชั้นและความล้มเหลวของการเป็นตัวแทนของประชาชนในระบบรัฐสภาและในกระบวนการตรากฎหมาย

ตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 19 มีความพยายามในการนำเสนอแนวทางในการแต่งตั้งสมาชิกสภาขุนนางขึ้นใหม่แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จมีเพียงการเสนอร่างพระราชบัญญัติให้ยกเลิกสิทธิของชนชั้นสูงในการเป็นสมาชิกสภาขุนนางประเภทสืบทอดทางวงศ์ตระกูล โดยไม่มีเงื่อนไข (Lord Newton's Bill) และร่างพระราชบัญญัติให้กำหนดที่มาของสมาชิกสภาขุนนางส่วนใหญ่จากการเลือกตั้งทางอ้อม (The Marquess of Lansdowne's Bill) ที่ปรากฏเป็นรูปธรรม 12 ร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งลดอำนาจของสภาขุนนางในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน (Money Bills) และร่างพระราชบัญญัติที่มีผลกระทบต่อประชาชนทุกคนหรือร่างพระราชบัญญัติที่มีผลเป็นการทั่วไป (Public Bills) ได้ผ่านความเห็นชอบของสภาสามัญชนและสภาขุนนางโดยประกาศเป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยรัฐสภา ค.ศ. 1911 (The Parliamentary Act of 1911) ส่งผลให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประเภทเกี่ยวกับการเงินและร่างพระราชบัญญัติที่มีผลเป็นการทั่วไปไม่จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาขุนนางก่อนการประกาศใช้เป็นกฎหมายหากปรากฏว่าสภาขุนนางใช้ระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นๆ เกินกว่าที่กำหนดไว้หรือในชั้นพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติของสภาสามัญชนกระบวนการพิจารณาเป็นไปโดยเร็วภายในสามสมัยประชุมติดต่อกันในกำหนดระยะเวลาสองปีและส่งไปยังสภาขุนนาง⁵²

⁵² อรณิชา รุ่งธิปานนท์, รัฐสภาสหราชอาณาจักร, (กรุงเทพมหานคร : สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2553), น. 4.

ก่อนการสิ้นสุดลงของสมัยประชุมที่สามในปี ค.ศ. ที่ 1947 รัฐบาลเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยรัฐสภาขึ้นใหม่เพื่อวัตถุประสงค์ในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยรัฐสภา ค.ศ. 1911 (The Parliamentary Act of 1911) ในการอภิปรายร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่ประชุมร่วมกันของทั้งสองสภาที่มีความเห็นไปในแนวทางเดียวกันว่า “สภาขุนนางควรเป็นสภาที่ส่งเสริมสภาสามัญชนไม่ใช่ขัดขวางสภาสามัญชน” (The House of Lords] should be complementary to and not a rival to the Lower House) ซึ่งสมาชิกในที่ประชุมร่วมกันของทั้งสองสภาส่วนหนึ่งก็มีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมด้วยครั้งนี้มีความเห็นว่าสภาขุนนางไม่ควรจะมีเสียงข้างมากเป็นตัวแทนของพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวการสืบทอดตำแหน่งสมาชิกสภาขุนนางประเภทสืบทอดทางวงศ์ตระกูลไม่ควรมีเงื่อนไขเกี่ยวกับวงศ์ตระกูลเป็นเงื่อนไขเดียวในการเข้าเป็นสมาชิกและสตรีควรได้รับโอกาสในการได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาขุนนางด้วยถึงแม้ว่าในการประชุมร่วมกันของทั้งสองสภาจะได้ข้อสรุปไปในแนวทางเดียวกันท้ายที่สุดแล้วสภาขุนนางก็ไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยรัฐสภาที่รัฐบาลเสนอขึ้นใหม่แต่เนื่องจากสภาขุนนางมีข้อจำกัดในการพิจารณาพระราชบัญญัติที่มีผลเป็นการทั่วไปตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติว่าด้วยรัฐสภา ค.ศ. 1911 ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงผ่านการพิจารณาของรัฐสภาเป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยรัฐสภา ค.ศ. 1949 (The Parliamentary Act of 1949) ทั้งนี้ เนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีเฉพาะส่วนที่กำหนดขึ้นตอนที่ร่างพระราชบัญญัติไม่จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาขุนนางโดยมีการแก้ไขจำนวนสมัยประชุมในชั้นพิจารณาให้ความเห็นชอบของสภาสามัญชนจากเดิมที่กำหนดระยะเวลาภายในสามสมัยประชุมติดต่อกันในระยะเวลาสองปีและให้ส่งไปยังสภาขุนนางก่อนการสิ้นสุดลงของสมัยประชุมที่สามเป็นระยะเวลาสองสมัยประชุมติดต่อกันในกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีนอกจากนี้การปฏิรูปสภาขุนนางส่วนอื่นที่มีการอภิปรายกันในที่ประชุมร่วมกันของทั้งสองสภาก็มีการตกลงกันไว้ว่าจะจัดประชุมขึ้นใหม่อีกครั้งแต่ก็ไม่ปรากฏว่ามีการจัดประชุมร่วมกันในภายหลังแต่อย่างใด

ในปี ค.ศ. 1958 มีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ของระบบรัฐสภาของสหราชอาณาจักรเมื่อมีการออกพระราชบัญญัติความเป็นสมาชิกตลอดชีวิต ค.ศ. 1958 (The Life Peerages Act 1958) พระราชบัญญัตินี้ให้อำนาจกษัตริย์ในการแต่งตั้งสมาชิกสภาขุนนางให้เป็นสมาชิกตลอดชีวิตโดยเป็นครั้งแรกที่กำหนดให้สตรีมีสิทธิในการเป็นสมาชิกสภาขุนนางและให้มีสิทธิในการออกเสียงลงมติด้วย

รัฐบาลพยายามปฏิรูปสภาขุนนางอีกครั้งในช่วงค.ศ. 1966 ถึง 1970 โดยการเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยรัฐสภา (ฉบับที่ 2) ค.ศ. แก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบาทอำนาจหน้าที่และองค์ประกอบของสภาขุนนาง แต่ปรากฏว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ตกไปในชั้นพิจารณาร่าง

กฎหมายของรัฐสภาทั้งนี้การประชุมร่วมกันระหว่างสภาทั้งสองสภาเพื่อวัตถุประสงค์ในการปฏิรูปสภาขุนนางในช่วงเวลาเดียวกันก็ไม่ปรากฏว่าประสบผลสำเร็จเกิดเป็นข้อตกลงร่วมกันแต่อย่างใด⁵³

ในปี ค.ศ. 1978 คณะกรรมาธิการของสภาขุนนางภายใต้การนำของลอร์ดโฮมแห่งเฮอร์เซล (Lord Home of the Hirsel) เสนอต่อสภาขุนนางให้สมาชิกสภาขุนนางจำนวนสองในสามมาจากการเลือกตั้งและหนึ่งในสามมาจากการแต่งตั้งแต่การดำเนินการต่อไปเกี่ยวเนื่องกับข้อเสนอดังกล่าวก็เงียบหายไป

ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปในปี ค.ศ. 1997 รัฐบาลซึ่งมาจากพรรคแรงงานในขณะนั้นได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเพิกถอนสิทธิในการเข้าเป็นสมาชิกสภาขุนนางโดยการสืบทอดทางวงศ์ตระกูลซึ่งการเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ถือเป็นจุดเริ่มต้นของความพยายามในการปฏิรูปสภาขุนนางขึ้นอีกครั้งและในปี ค.ศ. 1999 ความพยายามดังกล่าวก็ประสบผลสำเร็จมีการออกพระราชบัญญัติสภาขุนนาง ค.ศ. 1999 (The House of Lords Act 1999) ซึ่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงจำนวนสมาชิกสภาขุนนางประเภทสืบทอดทางวงศ์ตระกูลลงจากจำนวนมากกว่า 600 คน ให้เหลือเพียง 92 คน พร้อมกันนี้คณะกรรมาธิการแต่งตั้งสมาชิกสภาขุนนาง (The House of Lords Appointments Commission) ก็ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่แนะนำบุคคลสำหรับการแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาขุนนางและให้การรับรองผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภาขุนนางในปี ค.ศ. 2007 รัฐบาลได้เผยแพร่เอกสารที่รัฐบาลจัดทำขึ้นเกี่ยวกับนโยบายของตน (White Paper) ในการปฏิรูปสภาขุนนางเพื่อรวบรวมความเห็นจากประชาชนกลุ่มต่างๆ ก่อนการเสนอร่างพระราชบัญญัติปฏิรูปสภาขุนนาง เอกสารดังกล่าวได้กำหนดนโยบายการปฏิรูปสภาขุนนางที่ให้สมาชิกสภาขุนนางมีที่มาทั้งจากการเลือกตั้งและการแต่งตั้งโดยแบ่งสัดส่วนออกเป็นครั้งต่อครั้งซึ่งในเดือนมีนาคมของปีดังกล่าวสภาสามัญชนก็ได้ลงมติเห็นชอบให้สมาชิกสภาขุนนางมีสัดส่วนที่มาจาก การเลือกตั้งด้วยแต่สภาขุนนางกลับลงมติให้สมาชิกสภาขุนนางมีที่มาจาก การแต่งตั้งทั้งหมด 21 อย่างไรก็ตามต่อมารัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อปฏิรูปสภาขุนนาง (House of Lords Reform Bill) ต่อรัฐสภาอีกครั้งในปี ค.ศ. 2012 คณะกรรมาธิการร่วมที่ทำหน้าที่พิจารณา ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ข้อสรุปในการนำเสนอการปฏิรูปให้สมาชิกสภาขุนนางมีที่มาจาก การเลือกตั้งร้อยละ 80 และจากการแต่งตั้งอีก ร้อยละ 20 โดยได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อปฏิรูปสภาขุนนางต่อสภาสามัญชนและมีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางแต่ภายหลังการเสนอร่างพระราชบัญญัติเพียงสามเดือนนายกรัฐมนตรีก็ประกาศการถอนการเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อรัฐสภา⁵⁴

⁵³ อรณิข รุ่งธิปานนท์, *เพิ่งอ้าง*, น. 5.

⁵⁴ อรณิข รุ่งธิปานนท์, *เพิ่งอ้าง*, น. 6.

ปี ค.ศ. 2014 สหราชอาณาจักรมีการออกกฎหมายฉบับใหม่ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปสภาขุนนางได้แก่พระราชบัญญัติปฏิรูปสภาขุนนาง ค.ศ. 2014 (The House of Lords Reform Act 2014) โดยพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวให้สิทธิสมาชิกสภาขุนนางในการลาออกจากความเป็นสมาชิกและมีการกำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาขุนนางที่กระทำคามผิดทางอาญาที่มีโทษจำคุกอย่างน้อยหนึ่งปีสิ้นสุดลง ทั้งนี้ ถึงแม้ว่าเนื้อหาของพระราชบัญญัติฉบับนี้จะไม่ได้ออกคลุมการปฏิรูปสภาขุนนางในด้านอื่นๆ นอกจากการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาขุนนางแต่การที่พระราชบัญญัตินี้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาก็แสดงให้เห็นถึงสัญญาณที่ดีในการปฏิรูปสภาขุนนางในอนาคต เมื่อประเด็นที่มีความสำคัญอย่างการสิ้นสุดของสมาชิกภาพของสมาชิกสภาขุนนางได้รับการบรรจุในกฎหมายฉบับดังกล่าว ทั้งที่ก่อนหน้านี้ไม่สามารถกำหนดให้สมาชิกสภาขุนนางสิ้นสุดลงได้เลยจึงเห็นได้ว่าสมาชิกของสภาทั้งสองแห่งสหราชอาณาจักรมีทัศนคติที่ดีขึ้นต่อการปฏิรูปสภาขุนนางและพร้อมที่จะปรับเปลี่ยนองค์ประกอบบางอย่าง เพื่อให้สภาขุนนางพัฒนาไปในทางที่ดีขึ้นและเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบันมากขึ้น

3.2.1.2 อำนาจหน้าที่

อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาหรือเรียกอีกชื่อว่าสภาขุนนางมีดังนี้⁵⁵

1) ด้านนิติบัญญัติ คือ การพิจารณาและแก้ไขร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาจากสภาสามัญแต่สภาขุนนางไม่สามารถแก้ไขร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินเนื่องจากร่างพระราชบัญญัติประเภทนี้อยู่ในความรับผิดชอบของสภาสามัญเท่านั้น นอกจากนี้สมาชิกสภาขุนนางยังมีหน้าที่พิจารณาเรื่องสำคัญๆ เกี่ยวกับกฎหมายของสหภาพยุโรป (European Union) ที่อังกฤษเข้าเป็นสมาชิกด้วย

2) ด้านตุลาการสภาขุนนางของอังกฤษ ทำหน้าที่เป็นศาลสูงสุดของประเทศ เนื่องจากอังกฤษยังไม่มีศาลสูงสุดผู้ทำหน้าที่เป็นตุลาการคือขุนนางกฎหมาย โดยพิจารณาคดีแพ่งในสหราชอาณาจักรและคดีอาญาในอังกฤษ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ อำนาจหน้าที่นี้โอนไปเป็นของศาลสูงสุดในปี 2009

3) การตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร สมาชิกสภาขุนนาง ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล โดยการตั้งกระทู้ถามและวิจารณ์การทำงานของรัฐบาลแต่ไม่มีสิทธิลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐบาล

3.2.1.3 วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

“วุฒิสภา” หรือ “สภาสูง” หรือ “สภาขุนนาง” (House of Lords)⁵⁶ นั้นในกระบวนการแต่งตั้งสมาชิกสภาขุนนางกษัตริย์จะทรงคัดเลือกบุคคลจากกลุ่มบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ

⁵⁵ อรณิชา รุ่งธิปานนท์, *เพิ่งอ้าง*, น. 4.

เป็นที่ประจักษ์ในด้านต่างๆ และแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกสภาขุนนางเพื่อให้ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งซึ่งรูปแบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาและคุณสมบัติมีดังนี้

1) ขุนนางสืบเชื้อสาย (Hereditary Peers) ปัจจุบันคงเหลือ 92 คน ก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาขุนนางปี 1999 ขุนนางประเภทนี้สามารถสืบทอดสมาชิกภาพให้แก่ทายาทของตนเองได้

2) ขุนนางตลอดชีพ (Life Peers) จำนวน 606 คน เป็นขุนนางที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกสภาขุนนางตลอดชีพแต่ไม่สามารถสืบทอดสมาชิกภาพให้แก่ทายาทได้ การแต่งตั้งขุนนางตลอดชีพโดยส่วนใหญ่เป็นไปเพื่อให้รางวัลสำหรับบุคคลที่ทำประโยชน์ให้แก่สาธารณะเช่นเคยดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีอย่างไรก็ตามสมาชิกประเภทนี้สามารถลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาขุนนางได้

3) ขุนนางโดยตำแหน่งที่เป็นนักบวชสมณศักดิ์ (Archbishops and Bishops) จำนวน 26 คน ซึ่งเป็นจำนวนที่กำหนดไว้แน่นอนสมาชิกประเภทนี้ไม่สามารถสืบทอดสมาชิกภาพของตนให้แก่ทายาทได้แต่จะดำรงตำแหน่งได้ตราบเท่าที่ตนอยู่ในสมณศักดิ์ทางศาสนาจักร

4) ขุนนางกฎหมาย (Law Lords) คือขุนนางฝ่ายกฎหมายมีหน้าที่ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับกฎหมายและทำหน้าที่เป็นตุลาการศาลสูงสุดของประเทศเนื่องด้วยอังกฤษยังไม่มีศาลฎีกาสำหรับขุนนางประเภทนี้จะดำรงสมาชิกภาพตลอดชีพและได้รับเงินเดือนในขณะที่ขุนนางประเภทอื่นๆ ไม่ได้รับเงินเดือนแต่ได้รับเพียงสวัสดิการ

อังกฤษเป็นประเทศเดียวที่ไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร (Unwritten Constitution) ซึ่งหมายถึงหลักการปกครองต่างๆ ไม่ได้อยู่ร่วมกันเป็นรัฐธรรมนูญเฉพาะ แต่กระจายอยู่ตามกฎหมายต่างๆ และคำพิพากษาต่างๆ รวมทั้งธรรมเนียมปฏิบัติที่สืบทอดกันมาจนกลายเป็นจารีตประเพณี ดังนั้น จึงมีความยืดหยุ่น สามารถเปลี่ยนแปลงได้เสมอ เสมือนเป็นสิ่งที่ชีวิต สิ่งทีกล่าวมานี้ทำให้รัฐธรรมนูญอังกฤษมีเอกลักษณ์เฉพาะของตนเอง อันเป็นผลมาจากวิวัฒนาการยาวนานของระบอบประชาธิปไตยในประเทศอังกฤษที่สะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงในculอำนาจของกลุ่ม และชนชั้นต่างๆ กฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษจึงเป็นการค่อยๆ ลดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ลงทีละเล็กละน้อย ดังจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญอังกฤษในยุคแรกเป็นการculอำนาจระหว่างพระมหากษัตริย์กับกลุ่มขุนนาง ต่อมาในศตวรรษที่ 19 มีรัฐธรรมนูญที่เป็นตัวแทนของชนชั้นกลางมากขึ้น เรื่อยมาจนเป็นรัฐธรรมนูญแบบประชาธิปไตยในศตวรรษที่ 20

⁵⁶ House of Commons Office, "Making Laws Information," House of Commons, p.1 (August 2012).

ดังนั้น การที่จะเข้าใจรัฐธรรมนูญอังกฤษที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากประเทศอื่นๆ นั้นก็คือ การที่มีรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร จึงควรทำความเข้าใจเบื้องต้นถึงประวัติ และที่มาของรัฐธรรมนูญรวมถึงหลักการสำคัญที่ถูกกำหนดเป็นพื้นฐานของรัฐธรรมนูญเพื่อที่จะเห็นภาพรวมของรัฐธรรมนูญอังกฤษ แม้ว่าอังกฤษจะไม่มีกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ประมวลกฎหมายทั้งปวงไว้ด้วยกัน แต่กระจัดกระจายอยู่ในรูปแบบกฎหมาย จารีตประเพณีและธรรมเนียมปฏิบัติ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญอังกฤษยังมี องค์ประกอบจากที่มาหลายแหล่ง ซึ่งที่สำคัญๆ ได้แก่

1) กฎหมายที่บัญญัติขึ้น (Statute Law) เป็นแหล่งสำคัญของกฎหมายรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยพระราชบัญญัติที่บัญญัติขึ้น โดยรัฐสภา (Act of Parliament) และกฎหมายรองที่ตราขึ้นตามอำนาจที่พระราชบัญญัติมอบให้ เช่น พระราชบัญญัติ รัฐสภา พระราชบัญญัติสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น

2) กฎหมายจารีต (Common Law) ประกอบด้วย กฎ ระเบียบ และจารีตประเพณี ที่มีมาแต่โบราณ ซึ่งศาลได้ตีความวินิจฉัยแล้วให้ความเห็นชอบด้วย จึงถือเป็นกฎหมายที่มีมาก่อน (Precedent) และกลายเป็นพื้นฐานที่สำคัญของระบบกฎหมายอังกฤษ รัฐสภายอมรับบทบัญญัติต่างๆ ของกฎหมายจารีต ในการบัญญัติกฎหมายของสภา กฎหมายจารีตที่สำคัญ ได้แก่ พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ เช่น อำนาจในการทำสนธิสัญญา อำนาจประกาศสงคราม อำนาจยุบสภา อำนาจพระราชทานอภัยโทษ เป็นต้น

3) ธรรมเนียมปฏิบัติ (Conventional Law) คือ กรอบการประพฤติปฏิบัติเชิงรัฐธรรมนูญที่มีมาเป็นระยะเวลานาน แต่ไม่ถือเป็นกฎหมาย ไม่สามารถฟ้องร้องต่อศาลได้ ธรรมเนียมปฏิบัติในทางรัฐธรรมนูญอาจแบ่งออกได้เป็น (1) ธรรมเนียมเกี่ยวกับการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ และการปกครองระบบคณะรัฐมนตรีที่สำคัญ อย่างเช่น พระราชดำรัสที่พระมหากษัตริย์ทรงอ่านในพิธีเปิดรัฐสภาตามที่สภาสามัญเป็นผู้เขียนขึ้นทุกเกล้า ถือเป็น การแถลงนโยบายของรัฐบาลใหม่ รวมถึงธรรมเนียมปฏิบัติที่พระมหากษัตริย์จะไม่ทรงยับยั้งร่างกฎหมายที่ผ่านเห็นชอบของรัฐสภาอย่างถูกต้องตามขั้นตอนสภาแล้ว (2) ธรรมเนียมที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างสภาขุนนางกับสภาสามัญ รวมถึงวิธีการดำเนินการทางรัฐสภาด้วย เช่น มีขนบธรรมเนียมในรัฐสภาว่า สมาชิกที่เข้าอภิปรายในรัฐสภาเป็นครั้งแรก จะมีเอกสิทธิ์ในการพูดโดยไม่มีผู้ใดว่ากล่าวอะไรทั้งสิ้น หรือ ประธานสภาจะต้องไม่สีกไฟกับพรรคการเมืองใด รวมทั้งการที่ขุนนางที่ไม่ใช่ขุนนางกฎหมาย (Law Lords) จะไม่เข้าร่วมพิจารณาคดีในสภาขุนนาง หรือการที่ประธานสภาจะต้องให้โอกาสแก่สมาชิกพรรคข้างน้อยในสภาได้อภิปรายสลับกันกับสมาชิกพรรคการเมืองข้างมาก เป็นต้น (3) ธรรมเนียมที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างสหราชอาณาจักรกับประเทศในเครือจักรภพ เช่น รัฐสภา

แห่งสหราชอาณาจักรจะไม่ตรากฎหมายใช้บังคับแก่ประเทศอาณาจักร เว้นแต่ได้รับการร้องขอและได้รับความยินยอมจากประเทศอาณาจักรนั้นๆ

4) ข้อเขียนที่เชื่อถือได้ (Work of Authority) ผลงานการตีความกฎหมาย โดยอาศัยหนังสือ และข้อเขียนที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นแนวทางในการตีความของรัฐธรรมนูญ เช่น ผลงานเรื่อง An Introduction to the Study of the Law of the Constitution 1915 ของ A.V. Dicey⁵⁷ ผลงานของ Walter Bagehot ชื่อ The English Constitution 1867 เป็นต้น ผลงานเหล่านี้เป็นที่ยอมรับในแวดวงการเมือง กฎหมาย และวิชาการ ซึ่งได้กลายมาเป็นบรรทัดฐานในการพิจารณาตีความกฎหมายต่างๆ

5) กฎหมายประชาคมยุโรป (European Community Law) เนื่องจากอังกฤษร่วมอยู่ในสหภาพยุโรป (European Union) ตามพระราชบัญญัติประชาคมยุโรป ปี ค.ศ. 1972 อังกฤษจึงยอมรับในความเหนือกว่าของกฎหมาย และระเบียบ สนธิสัญญา ข้อผูกพันต่างๆ และการตัดสินใจร่วมกันของสหภาพยุโรป ตัวอย่างสภานานาง มีความเห็นว่า พระราชบัญญัติการค้านำเข้าปี ค.ศ. 1988 นั้น ผิดกฎหมาย เนื่องจากมีความขัดแย้งกับกฎหมายสหภาพยุโรป

3.2.2 ประเทศแคนาดา

ประเทศแคนาดา เป็นประเทศในทวีปอเมริกาเหนือ ติดกับสหรัฐอเมริกา เป็นประเทศที่มีที่ตั้งอยู่ทางเหนือมากที่สุดของโลก และมีขนาดใหญ่เป็นอันดับสองของโลก ปัจจุบันแคนาดาใช้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข โดยถือสมเด็จพระราชินีนาถเอลิซาเบธที่ 2 แห่งสหราชอาณาจักรเป็นพระมหากษัตริย์

3.2.2.1 ประวัติศาสตร์ความเป็นมา

รัฐธรรมนูญแห่งแคนาดาปี ค.ศ. 1867 (Loi constitutionnelle de 1867) บัญญัติให้วุฒิสภาเป็นองค์ประกอบหนึ่งของรัฐสภาวุฒิสภาคือสภาสูง (une chambre haute) ตามระบบสภาคู่สมาชิกทั้งหมดมาจากการแต่งตั้งตลอดระยะเวลากว่า 140 ปี วุฒิสภาได้ทำหน้าที่เป็น “สภาถ่วงดุล” ด้วยมีอำนาจพิจารณาร่างกฎหมายในขอบเขตที่กว้างขวางสมดังเจตนารมณ์ของเซอร์ จอห์น เอ. แมคโดนัลด์ นายกรัฐมนตรีคนแรกของแคนาดา ซึ่งได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่หลักของวุฒิสภาไว้ดังนี้ “ตรวจทานกระบวนการร่างกฎหมายที่มาจากสภาล่างให้ละเอียดถี่ถ้วนและยับยั้งการดำเนินการที่เร่งรีบและขาดความเข้าใจ” นอกจากนี้ ยังทำหน้าที่ตรวจสอบปัญหาทางเศรษฐกิจสังคม ฯลฯ ที่

⁵⁷ Albert Venn Dicey, “Introduction to the Study of the Law of the Constitution.” สืบค้นเมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2560, จาก <http://oll.libertyfund.org/titles/dicey-introduction-to-the-study-of-the-law-of-the-constitution-lf-ed>

เกิดขึ้นรวมทั้งปกป้องผลประโยชน์ของท้องถิ่นชนกลุ่มน้อยและชนพื้นเมืองเดิมวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนรวม 105 คน⁵⁸

รัฐธรรมนูญบัญญัติให้นายกรัฐมนตรีสามารถเพิ่มจำนวนที่นั่งในวุฒิสภาได้ชั่วคราวอีก 4 หรือ 8 ที่นั่งแล้วแต่กรณีหากได้รับพระราชเสาวนีย์จากสมเด็จพระราชินีอย่างไรก็ตามจำนวนสมาชิกทั้งหมดในวุฒิสภาต้องไม่เกิน 113 ที่นั่ง⁵⁹ แต่เดิมวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิก 72 ที่นั่งจำนวนสมาชิกเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องตามการขยายพื้นที่ทางภูมิศาสตร์และการเติบโตของจำนวนประชากรช่วงระยะเวลา 40 ปีแรกของการสร้างประเทศเมื่อรัฐแมนิโทบา (Manitoba) บริติชโคลัมเบีย (British Columbia) ปริન્ซ์เอ็ดเวิร์ดไอแลนด์ (Prince Edward Island) ซัสแคตเชวัน (Saskatchewan) และแอลเบอร์ตา (Alberta) ทอยอยเข้าร่วมเป็นแคนาดาจำนวนสมาชิกทั้งหมดจึงเพิ่มเป็น 87 ที่นั่งต่อมาเป็น 96 ที่นั่ง ในปี ค.ศ. 1915 102 ที่นั่ง ในปี ค.ศ. 1949 104 ที่นั่ง ในปี ค.ศ. 1975 และ 105 ที่นั่งในปี ค.ศ. 1999

3.2.2.2 อำนาจหน้าที่

อำนาจหน้าที่ (Pouvoirs et attributions) นอกจากวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติแล้วยังทำหน้าที่ในการตรวจสอบการเป็นตัวแทนท้องถิ่นชนกลุ่มน้อยและชนพื้นเมืองความรับผิดชอบเหล่านี้เพิ่มเติมจากอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร⁶⁰

1) อำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ (Pouvoir législatif) ร่างพระราชบัญญัติทุกฉบับต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาก่อนใช้บังคับเป็นกฎหมายกระบวนการตราพระราชบัญญัติของวุฒิสภาเป็นกระบวนการเดียวกับของสภาผู้แทนราษฎรวุฒิสภามีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการพิจารณาร่างกฎหมายต่างๆ โดยเฉพาะร่างกฎหมายที่มีเนื้อหาสาระมากมีความซับซ้อน รวมทั้งมีลักษณะทางเทคนิคการพิจารณาของวุฒิสภามีความยืดหยุ่นเป็นอิสระและสามารถอภิปรายได้ในเวลาที่ยาวนานอำนาจนิติบัญญัติของวุฒิสภาเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎรยกเว้นในสองกรณีคือ

(1) กรณีร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ วุฒิสภาไม่มีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแต่มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบ ไม่ให้ความเห็นชอบหรือแก้ไขในเชิงลดทอนภาษีอากรและรายจ่ายแผ่นดินส่วนการแก้ไขโดยเพิ่มจำนวนเงินที่กำหนดไว้มิสามารถกระทำได้⁶¹

⁵⁸ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ระบบรัฐสภาแคนาดา, (กรุงเทพมหานคร : สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2555), น. 53.

⁵⁹ รัฐธรรมนูญแห่งแคนาดา ค.ศ. 1867, มาตรา 26 มาตรา 27 และมาตรา 28.

⁶⁰ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 58, น. 54

⁶¹ รัฐธรรมนูญแห่งแคนาดาปี ค.ศ. 1867, มาตรา 53.

(2) กรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ : หากวุฒิสภาไม่ได้ลงมติให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญภายในระยะเวลา 180 วันนับแต่วันที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบร่างดังกล่าวเมื่อเกินกำหนดระยะเวลาสภาผู้แทนราษฎรสามารถลงมติใหม่ซึ่งหากยังคงยืนยันในแนวทางเดิมให้ถือว่าร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแม้วุฒิสภาจะไม่ได้ลงมติ⁶²

2) การตรวจสอบ (Pouvoir de contrôle)

3) ความรับผิดชอบของรัฐบาล (Responsabilité du gouvernement)

วุฒิสภามีได้ผูกพันต่อความรับผิดชอบของรัฐบาลสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่สามารถลงมติแสดงความไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจต่อการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร

4) การตรวจสอบโดยคณะกรรมการ (Contrôle effectué par les Comités Permanents du Sénat) คณะกรรมการมีอำนาจตรวจสอบเกี่ยวกับเรื่องที่อยู่ในความสนใจของประชาชนการใช้งบประมาณของรัฐบาลรวมทั้งศึกษาค้นคว้าเรื่องที่ได้รับมอบหมายจากวุฒิสภานอกจากนั้นยังมีอำนาจขอรับฟังข้อมูลจากรัฐมนตรีข้าราชการและผู้เชี่ยวชาญเพื่อประกอบการทำงานของคณะกรรมการ

5) การตั้งกระทู้ถาม (Questions) ในช่วงกระทู้ถามสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิซักถามสมาชิกวุฒิสภาที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหรือผู้นำฝ่ายรัฐบาลในวุฒิสภา (Leader du Gouvernement au Sénat) โดยมีต้องแจ้งล่วงหน้า

6) การเป็นตัวแทนท้องถิ่นและชนกลุ่มย่อยต่างๆ ด้วยเหตุที่สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งโดยพิจารณาตามหลักความเท่าเทียมในระดับภูมิภาคและการเล็งเห็นความสำคัญต่อทุกภาคส่วนของสังคมสมาชิกวุฒิสภาจึงเป็นตัวแทนท้องถิ่นและตัวแทนของชนกลุ่มย่อยต่างๆ ทั้งชนพื้นเมืองชนกลุ่มย่อยหลายเชื้อชาติหลายศาสนาที่เป็นองค์ประกอบหนึ่งของสังคมแคนาดา รวมถึงผู้มีความบกพร่องทางร่างกาย

3.2.2.3 วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา⁶³

ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์สมเด็จพระราชินีแห่งสหราชอาณาจักรแต่งตั้งบุคคลที่มีคุณสมบัติครบถ้วนเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาด้วยวิธีการแต่งตั้งเอื้อให้วุฒิสภา ประกอบไปด้วยบุคคลที่มีชื่อเสียงและเป็นที่ยอมรับรวมทั้งยังประโยชน์ให้เกิดนักกฎหมายที่มีลักษณะต่างจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหากพิจารณาในบริบท

⁶² รัฐธรรมนูญแห่งแคนาดาฉบับแก้ไขเพิ่มเติมปี ค.ศ. 1982, มาตรา 47.

⁶³ Parliament of Canada, "The senate of Canada," สืบค้นเมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2560, จาก

เชิงสังคมกล่าวคือ สมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่เป็นผู้อาวุโสซึ่งสมประสงค์การทำงานหลายปี จนเกิดความเชี่ยวชาญในด้านที่ตนเองถนัดก่อนเข้ารับหน้าที่ นอกจากนี้ผู้แทนในวุฒิสภาสามารถสะท้อนความหลากหลายทางวัฒนธรรมของสังคมแคนาดาได้เป็นอย่างดี เพราะนอกจากเป็นผู้แทนของท้องถิ่นแล้วยังเป็นตัวแทนของกลุ่มสังคมที่มีความแตกต่างทั้งทางด้านเชื้อชาติศาสนาและสาขาวิชาชีพแม้ว่าจะไม่มีกฎหมายใดๆ กำหนดเรื่องการจัดสรรที่นั่งให้แก่กลุ่มย่อยต่างๆ แต่ฝ่ายบริหาร (นายกรัฐมนตรี) ให้ความสำคัญกับประเด็นนี้เสมอมา⁶⁴

รัฐธรรมนูญแห่งแคนาดาปี ค.ศ. 1867 บัญญัติเกี่ยวกับวุฒิสภา โดยการแบ่งสัดส่วนตัวแทนในวุฒิสภา (Représentation au Sénat) โดยใช้หลักความเท่าเทียมกันในระดับภูมิภาค (Principe de l'égalité régionale) กล่าวคือแบ่งเขตภูมิศาสตร์ออกเป็น 4 เขต ได้แก่ ออนแทรีโอ (Ontario) ควิเบก (Québec) รัฐโพ้นทะเลและรัฐทางภาคตะวันตกทุกเขตมีสัดส่วนตัวแทนเท่ากันคือ 24 คน ไม่ว่าจำนวนประชากรจะมากหรือน้อยเท่าใด⁶⁵ นอกจากนี้แล้วยังมีการแบ่งตามสัดส่วนที่นั่งในวุฒิสภาแบ่งตามเพศ (Représentation par genre au Sénat) ชาย 64 ที่นั่งคิดเป็นร้อยละ 62.14 ที่นั่งหญิง 39 ที่นั่งคิดเป็นร้อยละ 37.86 ของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่ 103 ที่นั่ง⁶⁶ โดยผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งต้องมีคุณสมบัติ คือ (1) มีสัญชาติแคนาดา (2) มีอายุไม่น้อยกว่า 30 ปีบริบูรณ์ (3) ครอบครองสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์มูลค่าไม่น้อยกว่า 4,000 ดอลลาร์แคนาดาในรัฐที่ตนเองพำนักอาศัย (4) มีทรัพย์สินส่วนตัวไม่น้อยกว่า 4,000 ดอลลาร์แคนาดา หลังจากชำระหนี้สินและชำระคืนภาระผูกพัน (5) พำนักอาศัยอยู่ในรัฐที่เป็นตัวแทนในกรณีของควิเบกสมาชิกวุฒิสภาต้องพำนักอาศัยหรือครอบครองทรัพย์สินในเขตเลือกตั้งที่เป็นตัวแทน

วุฒิสภาประเทศแคนาดามีสถานภาพต่างกฎหมายประเทศอื่นๆ ที่มีวาระการดำรงตำแหน่งชัดเจน แต่วุฒิสภาประเทศแคนาดาไม่มีการกำหนดอายุของวุฒิสภา เมื่อใดที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ประกาศยุบสภาตามคำร้องขอของนายกรัฐมนตรีหรือเมื่ออายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงการดำเนินงานของวุฒิสภาชุดนั้นๆ มีอันต้องยุติด้วยจนกว่าจะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่ซึ่งจะถือว่าเป็นการเริ่มต้นวาระใหม่ของฝ่ายนิติบัญญัติ⁶⁷ แต่รัฐธรรมนูญแคนาดาก็ได้บัญญัติถึงขอบเขตระยะเวลาการดำรงตำแหน่งไว้ โดยรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1867

⁶⁴ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่* 58, น. 56.

⁶⁵ รัฐธรรมนูญแห่งแคนาดาปี ค.ศ. 1867, มาตรา 21.

⁶⁶ รัฐธรรมนูญแห่งแคนาดาปี ค.ศ. 1867, มาตรา 22.

⁶⁷ รัฐธรรมนูญแห่งแคนาดาปี ค.ศ. 1867, มาตรา 23.

โดยบัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการแต่งตั้งหลังปี ค.ศ. 1965 เกษียณอายุเมื่อมีอายุ 75 ปี⁶⁸ การเริ่มต้นสมาชิกภาพสมาชิกภาพเริ่มตั้งแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้งโดยก่อนเข้ารับหน้าที่สมาชิกวุฒิสภาต้องปฏิบัติตามต่อหน้าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์⁶⁹ กรณีตำแหน่งสมาชิกว่างลง (Nomination en cas de Vacance) นอกจากกรณีการครบอายุเกษียณ ตาย ลาออก เหตุอื่นที่ทำให้ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาว่างลงคือ ไม่เข้าร่วมประชุมวุฒิสภา 2 สมัยประชุมติดต่อกัน แสดงความสวามิภักดิ์ต่อต่างชาติ เป็นผู้มีหนี้สินส่วนตัวหรืออยู่ในภาวะล้มละลาย กระทำความผิดฐานทรยศหรือขบถต่อประเทศชาติหรือกระทำความผิดทางอาญาอย่างร้ายแรง ขาดคุณสมบัติในเรื่องการถือครองทรัพย์สินหรือสังหาริมทรัพย์⁷⁰

เมื่อตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาว่างลงนายกรัฐมนตรีจะพิจารณาสรรหาบุคคลซึ่งมีความสามารถและมีคุณสมบัติครบถ้วนเข้าปฏิบัติหน้าที่แทน โดยเสนอรายชื่อให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นผู้แต่งตั้งเมื่อเกิดปัญหาหนึ่งปัญหาใดเกี่ยวกับคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาหรือตำแหน่งวุฒิสภาที่ว่างลงให้ที่ประชุมวุฒิสภาเป็นผู้พิจารณาและตัดสินใจ สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภามีได้สิ้นสุดลงพร้อมกับการยุบสภาผู้แทนราษฎรแต่การยุบสภาผู้แทนราษฎรส่งผลให้การดำเนินงานต่างๆ ของวุฒิสภาและคณะกรรมการต้องยุติลงร่างพระราชบัญญัติที่ยังพิจารณาไม่เสร็จย่อมมีอันตกไปวุฒิสภาไม่สามารถดำเนินการประชุมและใช้อำนาจนิติบัญญัติได้ส่วนประธานวุฒิสภารองประธานวุฒิสภาและคณะกรรมการกิจการองค์กรงบประมาณและการบริหาร (Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration) จะดำรงตำแหน่งจนกว่าจะมีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งใหม่ภายหลังการเริ่มต้นวาระใหม่ของฝ่ายนิติบัญญัติ

สมาชิกวุฒิสภาอาจได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรีเป็นรัฐมนตรีในรัฐบาลระดับสหพันธรัฐ (Ministre Fédéral)⁷¹ ได้ส่วนสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมิได้เป็นรัฐมนตรีในรัฐบาลกลางสามารถดำเนินกิจการอื่นไปพร้อมกับการดำรงตำแหน่ง ทั้งเรื่องการประกอบอาชีพ ประกอบธุรกิจบริหารสมาคม เป็นต้น หากมิทำให้การทำหน้าที่สมาชิกวุฒิสภาต้องเสียหาย อย่างไรก็ตามสมาชิกวุฒิสภาไม่สามารถดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเวลาเดียวกันได้ สมาชิกวุฒิสภาต้องไม่รับหรือสัญญาว่าจะรับผลตอบแทนใดๆ จากผู้อื่น ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมเพื่อเอื้อ

⁶⁸ Parliament of Canada, "The senate of Canada," สืบค้นเมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2560, จาก <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/const/page-2.html#h-5>

⁶⁹ รัฐธรรมนูญแห่งแคนาดาปี ค.ศ. 1867, มาตรา 37.

⁷⁰ รัฐธรรมนูญแห่งแคนาดาปี ค.ศ. 1867, มาตรา 31.

⁷¹ Parliament of Canada, "The senate of Canada," สืบค้นเมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2560, จาก <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/const/page-2.html#h-5>

ประโยชน์หรือช่วยเหลือผู้ใดผู้หนึ่งในการดำเนินการในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติการพิจารณาข้อตกลงการร้องทุกข์ข้อพิพาทข้อกล่าวหาการจับกุมหรือเรื่องอื่นใดในที่ประชุมวุฒิสภาที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือที่ประชุมคณะกรรมการสามัญประจำสภาทั้งสอง เพื่อชักจูงหรือพยายามชักจูงสมาชิกของสภาใดสภาหนึ่งสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่มีส่วนร่วมหรือเกี่ยวข้องไม่ว่าโดยทางใดทางหนึ่งในการทำสัญญาที่เกี่ยวข้องกับเงินทุนสาธารณะทั้งนี้ ไม่ว่าจะโดยตรงหรือทางอ้อมสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ใช่ตำแหน่งการเป็นสมาชิกวุฒิสภาเพื่อแสวงหาประโยชน์หรือพยายามแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือครอบครัวรวมทั้งต้องไม่ใช่หรือถ่ายทอดข้อมูลหรือกระทำการด้วยวิธีการใดๆที่จะนำข้อมูลไปเอื้อประโยชน์ต่อบุคคลอื่น

3.3 รูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศ แบบผสม

กลุ่มประเทศที่มีการกำหนดที่มาของสมาชิกวุฒิสภาในรูปแบบวิธีการผสม มีหลายประเทศ ในที่นี้ผู้ศึกษาได้ยกตัวอย่างประเทศที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากวิธีผสม ทั้งการเลือกตั้ง การแต่งตั้ง หรือเป็น โดยตำแหน่ง ได้แก่ ราชอาณาจักรเบลเยียม และสหพันธรัฐมาเลเซีย

3.3.1 ราชอาณาจักรเบลเยียม

ราชอาณาจักรเบลเยียม เป็นประเทศปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีกษัตริย์เป็นประมุข ในระบบรัฐสภา โดยกำหนดให้รัฐสภากลางของเบลเยียมนั้นใช้ระบบสภาคู่ ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ซึ่งวุฒิสภานั้นประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และจากการแต่งตั้งโดยสภาชุมชนสามสภา

3.3.1.1 ประวัติศาสตร์ความเป็นมา

ราชอาณาจักรเบลเยียมถูกประเทศอื่นยึดครองเป็นเวลานานตกอยู่ภายใต้การปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สเปน ออสเตรีย แล้วก็กลับมาอยู่ภายใต้การปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสอีกครั้ง และในที่สุดก็ตกอยู่ภายใต้การปกครองของเนเธอร์แลนด์เมื่อประเทศเบลเยียมแยกตัวออกเป็นประเทศราชได้จึงได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกขึ้นในปี ค.ศ. 1831 แล้วใช้บังคับจนถึงปัจจุบัน รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับอิทธิพลจากรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและอังกฤษซึ่งบัญญัติให้เป็นการปกครองตามระบอบรัฐสภา ราชอาณาจักรเบลเยียมมีการปกครองในระบอบรัฐสภามีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขรัฐสภาของราชอาณาจักรเบลเยียมประกอบด้วยสองสภา ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร (Chamber of Representatives) ซึ่งมีสมาชิก 212 คน และวุฒิสภา (Senate) ซึ่งมีสมาชิก 181 คน⁷²

⁷² จรุง สุภาพและคณะ, *อ่าวแล้ว เริงรรถที่ 8*, น. 106.

เหตุผลของการใช้ระบบสองสภาของราชอาณาจักรเบลเยียมเนื่องมาจากได้รับอิทธิพลของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและอังกฤษ กล่าวคือ ราชอาณาจักรเบลเยียมตกเป็นเมืองขึ้นของสาธารณรัฐฝรั่งเศสในระหว่างปี ค.ศ. 1795 - 1814 ซึ่งในขณะนั้นประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสใช้ระบบสองสภา มาโดยตลอดส่วนอิทธิพลของประเทศอังกฤษเนื่องมาจากอังกฤษให้ความช่วยเหลือและให้ความคุ้มครองเอกราชของราชอาณาจักรเบลเยียมมาโดยตลอด นอกจากนี้ ระบบการปกครองของอังกฤษในขณะนั้นเป็นแบบอย่างให้แก่ประเทศต่างๆเมื่อราชอาณาจักรเบลเยียมได้รับเอกราชแล้วจึงได้จัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นโดยกำหนดให้รัฐสภามีสองสภาดังเช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหราชอาณาจักร

3.3.1.2 อำนาจหน้าที่⁷³

วุฒิสภาแห่งราชอาณาจักรเบลเยียมมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้⁷⁴

1) อำนาจหน้าที่ทางสภา (Parliamentary Mandate) ลักษณะอำนาจหน้าที่ทางสภา (Nature of the mandate) สามารถทำหน้าที่เป็นผู้แทนได้อย่างมีอิสระการเริ่มต้นของอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา (Start of the mandate) นั้นเริ่มตั้งแต่ตอนที่สมาชิกวุฒิสภาได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในวันที่มีการเลือกตั้งทั้งนี้สมาชิกวุฒิสภาจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่จะต้องไม่ใช่อำนาจในทางที่ผิดหรือจะต้องไม่ผิดคำพูดต่อคำสาบานตนที่ให้ไว้ตอนเข้ารับตำแหน่ง

2) อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (Validation of Mandates) รัฐธรรมนูญเบลเยียม มาตรา 48 ได้บัญญัติให้แต่ละสภาให้การรับรองหนังสือสำคัญของสมาชิกสภาของตน และต้องตัดสินข้อขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นจากการให้การรับรองนี้ทั้งนี้ข้อบังคับการประชุมสภาข้อที่สองกำหนดให้สมาชิกวุฒิสมาที่มาจากแต่งตั้งจากประชาคมที่ปกครองตนเองจะต้องยื่นหนังสือรับรองที่ออกให้โดยองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสภาประชาคมที่ปกครองตนเอง⁷⁵

3) สิทธิในการอภิปรายและการออกเสียงลงคะแนน รวมทั้งการทำหน้าที่ด้านอื่น⁷⁶ เช่น สิทธิในการลุกขึ้นอภิปราย จัดเตรียม โครงเรื่องไว้ใช้ในการตีความและจัดทำใ้เนื้อหาของกร

⁷³ House of Belgian Senator, "Responsibilities of the Senate," สืบค้นเมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2560, จาก <http://www.senaat.be/english/SenateCompetencesEN.html>

⁷⁴ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ระบบรัฐสภาราชอาณาจักรเบลเยียม, (กรุงเทพมหานคร : สำนักภาษาต่างประเทศสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2552), น. 36.

⁷⁵ House of Belgian Senator, "Responsibilities of the Senate," สืบค้นเมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2560, จาก <http://www.senaat.be/english/SenateCompetencesEN.htm>

⁷⁶ House of Belgian Senator, "Responsibilities of the Senate," สืบค้นเมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2560, จาก <http://www.senaat.be/english/SenateCompetencesEN.html>

อภิปรายให้มีความสมบูรณ์ เข้าร่วมในการออกเสียงลงคะแนน เสนอร่างพระราชบัญญัติและการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติเฉพาะในส่วนของหลักการเท่านั้น เข้าไปมีบทบาทในการดำเนินการ สอดส่องดูแลการทำงานของสภาเฉพาะในส่วนของหลักการ ยื่นขออุทธรณ์ต่อศาลอนุญาโตตุลาการและเข้าไปร่วมในการพิจารณาให้การรับรองในเรื่องที่ต้องผ่านความเห็นชอบตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ขอคำแนะนำจากกฤษฎีกาในเรื่องของร่างพระราชบัญญัติและการแปรญัตติตามกฎหมายรัฐธรรมนูญทั้งนี้การขอความคิดเห็นจากกฤษฎีกานี้จะต้องใช้เสียงสนับสนุนจากสมาชิกวุฒิสภาจำนวนหนึ่งในสามหรือเท่ากับจำนวนเสียงสนับสนุนของสมาชิกวุฒิสภา 12 ท่าน และสิทธิในการเข้ารับฟังคำแนะนำจากประมุขของประเทศโดยทันทีหลังเสร็จจากการเลือกตั้งจากฝ่ายนิติบัญญัติ

4) ทำหน้าที่เป็นประธานการประชุมที่เปิดเผยต่อสาธารณะ (Chairing of Public Sittings) โดยวุฒิสภาคัดเลือกประธานในที่ประชุมมีหน้าที่⁷⁷ ได้แก่ การเปิดประชุมเลื่อนการประชุมและปิดการประชุมอีกทั้งยังสามารถสั่งระงับการประชุมได้หากมีสมาชิกร้องขอ การดูแลที่ประชุมให้ปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุม การแจ้งให้ทราบถึงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของวุฒิสภาการดูแลรับผิดชอบในเรื่องระเบียบวินัยของวุฒิสภาและสามารถออกมาตรการทางวินัยเพื่อใช้ในยามที่เกิดความวุ่นวายขึ้นในสภาหรือยกเลิกมาตรการใดๆก็ได้ และการใช้อำนาจตัดสินใจด้วยความรอบคอบในการที่จะอนุญาตให้มีการอภิปรายนอกเหนือไปจากสิ่งที่บรรจุไว้ในระเบียบวาระการประชุมรวมทั้งการจัดระเบียบการอภิปรายแบบที่ไม่มีการเตรียมตัวล่วงหน้า เป็นต้น

5) การสิ้นสุดอำนาจหน้าที่ (End of the mandate) เหตุที่ทำให้เกิดการสิ้นสุดอำนาจหน้าที่ทางสภามีดังนี้⁷⁸

- (1) เมื่อมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายใหม่
- (2) อำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากผู้ที่ใช้สิทธิ์ออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งมานั้นจะสิ้นสุดอำนาจหน้าที่ในวันที่มีการเลือกตั้งครั้งใหม่
- (3) อำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาประชาชนจะสิ้นสุดในวันที่กำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาท่านอื่นมาดำรงตำแหน่งแทน
- (4) อำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาแบบร่วมกันเลือกจะสิ้นสุดเมื่อตอนเริ่มต้นการเปิดประชุมครั้งแรกของสมาชิกวุฒิสภาที่เข้ามาดำรงตำแหน่งใหม่

⁷⁷ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, *อ้าวแล้ว เจริญรอนที่* 74, น. 37.

⁷⁸ House of Belgian Senator, "Responsibilities of the Senate," สืบค้นเมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2560, จาก <http://www.senaat.be/english/SenateCompetencesEN.html>

(5) อำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดในวันที่มีการยุบสภาเกิดขึ้นสมาชิกวุฒิสภาสามารถลาออกจากตำแหน่งได้ตามความประสงค์โดยการส่งจดหมายลาออกไปยังประธานวุฒิสภาหรือถ้าต้องการลาออกในช่วงที่สภาปิดสมัยประชุมก็ให้ส่งจดหมายไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ เพราะการลาออกของสมาชิกวุฒิสภานั้นไม่จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบร่วมกันจากวุฒิสภาก่อนแต่อย่างใด

3.3.1.3 วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา⁷⁹

วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของราชอาณาจักรเบลเยียมนั้น ได้แบ่งออกเป็น 4 ประเภท โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาเบลเยียมประกอบด้วยสมาชิก 4 ประเภท คือ

(1) สมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน จำนวนครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 54⁸⁰ ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเบลเยียมมีจำนวน 212 คน ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภาประเภทนี้มีจำนวน 106 คน ทั้งนี้ โดยถือกำหนดการเลือกตั้งในอัตราส่วนประชาชน 80,000 คนต่อสมาชิกวุฒิสภา 1 คน

(2) สมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งโดยสภาจังหวัด ในอัตราส่วนสมาชิกวุฒิสภา 1 คนต่อประชาชน 200,000 คน หากจำนวนประชากรที่เหลือจากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา 1 คน ยังมีจำนวนประชากรเหลืออยู่อีกอย่างน้อย 125,000 คน ให้เลือกสมาชิกวุฒิสภาเพิ่มขึ้นอีกได้ 1 คน สภาจังหวัด 1 สภาเลือกสมาชิกวุฒิสภาได้อย่างน้อย 3 คน ซึ่งปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญเบลเยียม สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งจากสภาจังหวัดมีจำนวน 50 คน การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาประเภทนี้ใช้วิธีการเป็นผู้แทนตามส่วนแห่งคะแนนเสียงที่ได้รับ (Proportional Representation System)

(3) สมาชิกที่วุฒิสภาเลือกมีจำนวนครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่สภาจังหวัดเลือกหากมีสมาชิกที่ได้รับเลือกโดยวิธีนี้เป็นจำนวนค่าให้เลือกเพิ่มอีก 1 คน ปัจจุบันสมาชิกวุฒิสภาประเภทนี้มีจำนวน 25 คน การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาประเภทนี้ใช้วิธีการเป็นผู้แทนตามส่วนแห่งคะแนนเสียงที่ได้รับเช่นเดียวกันกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาประเภทที่สภาจังหวัดเป็นผู้เลือก

(4) สมาชิกวุฒิสภาโดยสิทธิ (Senators by Right) ได้แก่ เจ้าฟ้าชายที่อยู่ในอันดับการสืบราชสันตติวงศ์เป็นสมาชิกวุฒิสภาเพื่อพระชนมายุครบ 18 พรรษาจะไม่มีสิทธิอภิปรายและออกเสียงในวุฒิสภาจนกว่าจะมีพระชนมายุครบ 25 พรรษา ซึ่งปรากฏอยู่ในมาตรา 58 ปัจจุบันสมาชิกวุฒิสภาประเภทนี้มีเพียงพระองค์เดียว

⁷⁹ House of Belgian Senator, "Belgian Parliamentary election," สืบค้นเมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2560, จาก <http://www.senaat.be/english/LegElectionsEN.html>

⁸⁰ รัฐธรรมนูญราชอาณาจักรเบลเยียม ค.ศ. 1994, มาตรา 54.

2) เขตเลือกตั้ง (Constituencies) สมาชิกวุฒิสภาราชอาณาจักรเบลเยียม แบ่งเขตเลือกตั้งแบ่งออกเป็น 3 เขตเลือกตั้ง ได้แก่ Flanders Wallonia and Brussels และยังมีคณะผู้เลือกตั้งอีก 2 คณะ ซึ่งประกอบด้วยคณะผู้เลือกตั้งของ (French and Dutch)⁸¹

3) ระบบการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง (Voting System) สมาชิกวุฒิสภาราชอาณาจักรเบลเยียมใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน โดยใช้ระบบบัญชีรายชื่อประกอบกับการใช้ระบบผู้แทนแบบสัดส่วนด้วยวิธีการเลือกตั้งที่เรียกกันว่า d'Hondt Method ในการเลือกสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงนั้นมิได้จัดให้มีการจัดแบ่งแยกการลงคะแนนเสียงแต่ให้ลงคะแนนตามรายชื่อที่ระบุไว้เดิมสมาชิกวุฒิสภาระดับประชคมนั้นมาจากการแต่งตั้งจากเหล่าสมาชิกสภาที่สมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นเป็นสมาชิกอยู่ ส่วนสมาชิกวุฒิสภาแบบร่วมกันเลือกหรือ Co-opted Senators นั้นมาจากการเลือกโดยใช้วิธีการอื่นการจัดสรรตำแหน่งสำหรับสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากแบบร่วมกันเลือกและที่มาจากประชคมนั้นใช้ผลคะแนนของการเลือกตั้งโดยตรงเป็นตัวกำหนด ยกเว้นสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากประชคมคนพูดภาษาเยอรมันซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับการคัดเลือกมาจากคะแนนเสียงส่วนใหญ่ของสภาประชคมคนพูดภาษาเยอรมัน หากตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาว่างลงในระหว่างสมัยสภา ก็ให้จัดการเลือกตั้งซ่อมใหม่เพื่อหาคนมาทดแทนตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาที่ว่างลงและถ้าตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาในส่วนของประชคมหรือแบบร่วมกันเลือกว่างลงก็ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่เช่นเดียวกันทั้งนี้เพราะเบลเยียมถือว่าการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งเป็นหน้าที่ๆ จะต้องปฏิบัติหากไม่ปฏิบัติตามโดยปราศจากเหตุผลที่สมควรจะต้องได้รับโทษ โดยเริ่มต้นจากการถูกปรับไปจนถึงการถูกถอนชื่อออกจากทะเบียนการเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญราชอาณาจักรเบลเยียม 1994 ได้บัญญัติถึงที่มาวุฒิสมาชิกโดยใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน 69⁸² เป็นพลเมืองเบลเยียม อายุไม่น้อยกว่า 21 ปี มีถิ่นอาศัยในราชอาณาจักรเบลเยียม⁸³ สมาชิกวุฒิสภาอาจต้องหมดสมาชิกภาพได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) สมาชิกวุฒิสภาอาจต้องหมดสมาชิกภาพจากคำตัดสินของศาลสมาชิกวุฒิสภาผู้ที่ถูกศาลตัดสินเพิกถอนสิทธิการเป็นพลเมืองละสิทธิทางการเมืองจึงกลายเป็นผู้ที่ขาดคุณสมบัติและจะต้องลาออกจากการเป็นสมาชิกวุฒิสภาไปโดยปริยาย

(2) สมาชิกวุฒิสภาอาจต้องหมดสมาชิกภาพอันเนื่องมาจากสาเหตุของการขาดกันแห่งผลประโยชน์เช่นสมาชิกวุฒิสภาจะต้องสูญเสียอำนาจชั่วคราวเมื่อได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ให้ไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในคณะรัฐบาล

⁸¹ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, *ฮ้างแล้ว เจริงรรดที่* 75, น. 30.

⁸² รัฐธรรมนูญราชอาณาจักรเบลเยียม ค.ศ. 1994, มาตรา 67.

⁸³ รัฐธรรมนูญราชอาณาจักรเบลเยียม ค.ศ. 1994, มาตรา 69.

(3) สมาชิกวุฒิสภาจะต้องหมดสมาชิกภาพไปอย่างแน่นอนเมื่อได้รับแต่งตั้งจากทางรัฐบาลเพื่อไปดำรงตำแหน่งที่ได้รับเงินเดือนจากที่อื่นนอกเหนือจากเงินเดือนที่ได้รับจากการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี โดยตำแหน่งวุฒิสภาเพียงอย่างเดียววุฒิสภาจะไม่ได้รับเงินเดือนตอบแทน⁸⁴

3.3.2 สหพันธรัฐมาเลเซีย

มาเลเซีย เป็นประเทศสหพันธรัฐราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ ตั้งอยู่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ประกอบด้วยรัฐ 13 รัฐ และดินแดนสหพันธ์ 3 ดินแดน สหพันธรัฐมาเลเซียได้กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งโดยสมเด็จพระราชาธิบดี ในฐานะประมุขแห่งรัฐ

3.3.2.1 ประวัติศาสตร์ความเป็นมา

ระบบการเมืองของมาเลเซียเป็นประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา (Parliamentary Democracy) ศูนย์กลางอำนาจการปกครองอยู่ที่รัฐบาลสหพันธรัฐ หรือรัฐบาลกลาง (Federal Government) ซึ่งถือเป็นรัฐบาลแห่งชาติ ประมุขของมาเลเซียองค์ปัจจุบัน⁸⁵ สมเด็จพระราชาธิบดีอัลมูตัสสิม บิลลาฮิมูฮิบุดดีน ตวนกู อัลฮัจญ์ อับดุล ฮาลิมมูอซซัม ชาห์อิบนิอัลมาฮุม สุลต่าน บาดิ-ชาห์ สมเด็จพระราชาธิบดีองค์ที่ 14 (His Majesty Almu' tasimuBillahiMuhibbuddinTuankuAlhaj Abdul HalimMu'adzam Shah ibiniAlmarhum Sultan Badlishah The Yang di-PertuanAgong XIV of Malaysia) โดยเจ้าผู้ครองรัฐ 9 รัฐ (กลันตัน ตรังกานู เกดะห์ ปะลิส ปะหัง เประ ยะโฮร์สลังงอร์ และเนกรีเซมบิลัน) ผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี ส่วนรัฐที่ไม่มีเจ้าผู้ครองรัฐ 4 รัฐ (มะละกา ปีนัง ซาบาห์ และซาราวัก) สมเด็จพระราชาธิบดีทรงแต่งตั้งผู้ว่าการรัฐปฏิบัติหน้าที่ประมุขของแต่ละรัฐ ในส่วนของที่มาของวุฒิสภาสหพันธรัฐมาเลเซียมีสองระบบดังนี้⁸⁶

1) สมาชิกวุฒิสภาโดยการสรรหา (Indirect Senator) มีจำนวน 26 คน ซึ่งได้รับการคัดเลือกจากสภานิติบัญญัติประจำรัฐเพื่อเสนอให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาของรัฐทั้ง 13 รัฐ (แต่ละรัฐมีสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 2 คน) ทั้งนี้สมาชิกวุฒิสภาจะได้รับการคัดเลือกจากบุคคลที่ดำเนินกิจกรรมด้านวัฒนธรรมหรืองานบริการสังคมหรือเป็นผู้แทนของเชื้อชาติชนกลุ่มน้อยหรือเป็นผู้แทนพิทักษ์ผลประโยชน์ของชนพื้นเมืองจนเป็นที่ประจักษ์หรือประสบความสำเร็จอย่างยิ่งในด้านสาขาอาชีพอาทิกการค้าอุตสาหกรรมเกษตรกรรม⁸⁷

⁸⁴ รัฐธรรมนูญราชอาณาจักรเบลเยียม ค.ศ. 1994, มาตรา 71.

⁸⁵ The Parliament of Malaysia, "Federal Government" สืบค้นเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2560, จาก <http://www.parlimen.gov.my/yda-maklumat-umum.html?uweb=yg&>

⁸⁶ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ระบบรัฐสภามาเลเซีย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2558), น. 15

⁸⁷ The Parliament of Malaysia, "Federal Government" สืบค้นเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2560, จาก <http://www.parlimen.gov.my/yda-maklumat-umum.html?uweb=yg&>

2) สมาชิกวุฒิสภาโดยการแต่งตั้ง (Appointed Senator) มีจำนวน 44 คน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยตรงจากสมเด็จพระราชาธิบดีตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีในจำนวนนี้รวมถึงสมาชิกจำนวนสองคนจากกัวลาลัมเปอร์และสมาชิกจากลาบวนและปุตراجายา เขตละหนึ่งคนใน ส่วนการเลือกตั้งซ่อมสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญเมื่อใดที่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาหรือตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลงต้องจัดให้มีการเลือกตั้งภายใน 60 วัน นับจากวันที่คณะกรรมการเลือกตั้งประกาศการดำเนินการอย่างอื่นถือว่าเป็นโมฆะ⁸⁸

3.3.2.2 อำนาจหน้าที่

อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภามาเลเซียมีสองส่วนคือ อำนาจหน้าที่ร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร และหน้าที่เฉพาะของวุฒิสภา ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1) อำนาจหน้าที่ร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร

(1) อำนาจหน้าที่ในรัฐสภา

(ก) พิจารณาและให้ความเห็นชอบในประเด็นที่อาจสร้างผลกระทบในวงกว้าง ต่อการบริหารประเทศ

(ข) ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติแก้ไขพระราชบัญญัติที่มีอยู่แล้ว ตรวจสอบนโยบายของรัฐบาลกลางพิจารณาร่างงบประมาณของรัฐบาลกลางและให้การรับรองการ บังคับใช้มาตรการภาษีใหม่

(ค) ทำหน้าที่ในการประชุมเพื่ออภิปรายวิพากษ์วิจารณ์และประเมินผล การดำเนินงานของรัฐบาลรวมทั้งให้ความสนใจกับความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการ บริหารงานภาครัฐ

(2) อำนาจหน้าที่ในกระบวนการนิติบัญญัติ

การตรากฎหมายต้องดำเนินการผ่านการพิจารณาจากทั้งสองสภาโดยสภาผู้แทนราษฎร จะพิจารณาร่างกฎหมายใน 3 ขั้นตอนคือขั้นตอนการรับหลักการขั้นตอนการพิจารณาและตั้ง คณะกรรมาธิการขั้นตอนการลงมติซึ่งผู้มีสิทธิเสนอกฎหมายได้แก่ รัฐบาล สมาชิกวุฒิสภา ทั้งนี้ กฎหมายที่เสนอโดยรัฐบาลต้องผ่านกระบวนการร่าง โดยสำนักงานอัยการ ซึ่งอาศัยความเห็นผ่าน กฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องหรืออ้างอิงตามนโยบายที่กระทรวงหรือคณะรัฐบาลกำหนดขึ้นเมื่อร่าง กฎหมายผ่านความเห็นชอบของทั้งสองสภาและพระราชาริบัติ จะทรงพิจารณาภายใน 30 วัน หลังจากที่ย่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับการทูลเกล้าถวายเมื่อพระองค์ลงนามเห็นชอบและ ประทับตราแผ่นดินในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเสร็จแล้วให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาบังคับ ใช้เป็นกฎหมายหากร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่ผ่านความเห็นชอบโดยสมเด็จพระราชาธิบดีภายใน

⁸⁸ รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐมาเลเซีย ค.ศ. 1984, มาตรา 54.

ระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ถือว่าร่างดังกล่าวมีผลเป็นกฎหมายโดยอัตโนมัติทันทีในขณะเดียวกันรัฐสภามีอำนาจชะลอระยะเวลาการบังคับใช้กฎหมายหรืออาจทำให้กฎหมายมีผลย้อนหลังย่อมกระทำได้เช่นกันทั้งนี้การบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปโดยหลักนิติรัฐและนิติธรรมปราศจากอคติหรือการเลือกปฏิบัติ⁸⁹

(3) อำนาจหน้าที่วุฒิสภาตามกระบวนการรัฐสภาขั้นตอนการพิจารณากลับกรองกฎหมาย

(ก) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเมื่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเห็นชอบและส่งไปยังวุฒิสภาพิจารณาโดยใช้ระยะเวลาอย่างน้อยหนึ่งเดือนก่อนปิดสมัยประชุมแต่หากร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ผ่านการลงมติเห็นชอบจากวุฒิสภาโดยไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมภายในกรอบเวลาหนึ่งเดือนให้สภาผู้แทนราษฎรนำขึ้นทูลเกล้าถวายสมเด็จพระราชาธิบดีเพื่อทรงลงนามได้ทันทีทั้งนี้ให้ถือตามมติของสภาผู้แทนราษฎร

(ข) ร่างพระราชบัญญัติอื่นๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติงบประมาณเมื่อสภาผู้แทนราษฎรผ่านวาระการลงมติเห็นชอบ และส่งต่อให้วุฒิสภาพิจารณาอย่างน้อยหนึ่งเดือนก่อนปิดสมัยประชุม และร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่ผ่านมติเห็นชอบของวุฒิสภาหรือผ่านมติเห็นชอบแต่มีการแก้ไขเพิ่มเติม ให้สภาผู้แทนราษฎรนำร่างดังกล่าวกลับมาพิจารณาใหม่อีกครั้งโดยการพิจารณาใหม่ต้องมีระยะเวลาไม่ช้ากว่าหนึ่งปีนับจากวันที่สภาผู้แทนราษฎรผ่านมติเห็นชอบในครั้งแรก และสภาผู้แทนราษฎรมีมติเห็นชอบตามร่างเดิมโดยไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมและให้นำร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวส่งให้วุฒิสภาพิจารณาอย่างน้อยหนึ่งเดือนก่อนปิดสมัยประชุม หากร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ผ่านมติเห็นชอบของวุฒิสภาหรือผ่านมติเห็นชอบแต่มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยมติสภาผู้แทนราษฎรยืนยันตามร่างเดิมให้ถือเป็นกฎหมายได้เว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรมีมติให้นำร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าถวายสมเด็จพระราชาธิบดีเพื่อความเห็นชอบตามที่เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือหากมีพระราชวินิจฉัยเป็นอย่างอื่นต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองสภา

(ค) การเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมจำเป็นต้องผ่านความเห็นชอบโดยประธานรัฐสภาหากพ้นกำหนดระยะเวลาในสมัยประชุมก่อนหน้าหรือหากวุฒิสภาต้องการเสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมในสมัยประชุมปัจจุบัน

(ง) กรณีที่ร่างพระราชบัญญัติถูกนำขึ้นทูลเกล้าถวายพระราชบิดาเพื่อทรงลงนาม ย่อมต้องผ่านความเห็นชอบของประธานสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อนการให้ความเห็นชอบของประธานสภาผู้แทนราษฎร ย่อมได้รับการคุ้มครองและมีให้ดำเนินการยื่นฟ้องต่อศาล

⁸⁹ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 86*, น. 16.

2) หน้าที่เฉพาะของวุฒิสภาวุฒิสภาสหพันธรัฐมาเลเซียมีหน้าที่แบ่งตามคณะกรรมการต่าง ๆ ดังนี้⁹⁰

(1) คณะกรรมการสรรหา (Committee of Selection) เป็นคณะกรรมการชุดแรกที่ตั้งขึ้นในสภาเพื่อดำเนินการความรับผิดชอบในหน้าที่ตามที่ข้อบังคับการประชุมกำหนดไว้ คณะกรรมการสรรหาประกอบด้วยประธานวุฒิสภาเป็นประธานคณะกรรมการและสมาชิกวุฒิสภาอีก 4 คนที่ได้รับเลือกจากวุฒิสภาเป็นสมาชิกคณะกรรมการ คณะกรรมการจะต้องแจ้งต่อสภาต่อสภาทราบทุกครั้งเมื่อสมาชิกสภาคนใดได้รับการคัดเลือกให้เป็นหนึ่งในสมาชิกคณะกรรมการ คณะกรรมการการคัดเลือกสรรหาไม่มีอำนาจในการเรียกบุคคลอื่นมาชี้แจงหรือขอให้มีการออกหนังสือใดๆ เว้นแต่วุฒิสภาได้มอบอำนาจให้กระทำการดังกล่าว

(2) คณะกรรมการข้อบังคับการประชุม (Standing Orders Committee) คณะกรรมการนี้ประกอบด้วย ประธานวุฒิสภาเป็นประธานคณะกรรมการ และสมาชิกสภาอีก 6 คน ที่ได้รับการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการสรรหา การคัดเลือกจะเกิดขึ้นหลังจากการเริ่มมีการเปิดประชุมสภาเสนอชื่อ คณะกรรมการนี้ มีหน้าที่รับผิดชอบในการพิจารณาวินิจฉัยและชี้แจงแถลงการณ์ต่อสภาในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับข้อบังคับการประชุมสภาตามที่วุฒิสภาได้มอบหมายให้ไปพิจารณา คณะกรรมการนี้ไม่มีอำนาจในการเรียกบุคคลอื่นมาชี้แจงหรือขอให้มีการออกหนังสือต่อคณะกรรมการ เว้นแต่วุฒิสภาได้มอบอำนาจให้กระทำการดังกล่าวถ้าหากว่ามีผู้เสนอญัตติในเรื่องการที่จะให้มีการปรับปรุงแก้ไขระเบียบข้อบังคับการประชุม ผู้เสนอจะต้องจัดเตรียมทำร่างกฎหมายระเบียบข้อบังคับดังกล่าว⁹¹

(3) คณะกรรมการกิจการสภา (House Committee) คณะกรรมการคณะนี้ประกอบด้วย ประธานวุฒิสภาเป็นประธานคณะกรรมการและสมาชิกสภาอีก 4 คน ที่ได้รับการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการสรรหาการคัดเลือกจะเกิดขึ้นหลังจากการเริ่มมีการเปิดประชุมสภา คณะกรรมการนี้มีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแก่ประธานสภาทุกๆ เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกการบริการและเอกสิทธิ์อื่นๆ ของวุฒิสภา คณะกรรมการนี้ไม่มีอำนาจในการเรียกบุคคลอื่นมาชี้แจงหรือขอให้มีการออกหนังสือใดๆ เว้นแต่วุฒิสภาได้มอบอำนาจให้กระทำการดังกล่าวรายงานการประชุมในแต่ละครั้งของคณะกรรมการกิจการสภาจะถูกส่งไปยังสมาชิกวุฒิสภาทุกคน คณะกรรมการมีอำนาจเรียกประชุมหรือดำเนินการประชุม คณะกรรมการร่วมกันกับคณะกรรมการกิจการสภาของสภาผู้แทนราษฎร

⁹⁰ House of Senator, "Senate of Malaysia Committee," สืบค้นเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2560, จาก <http://www.parlimen.gov.my/jawatankuasa-dn.html?uweb=dn&>

⁹¹ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, *อ่าวแล้ว เจริญรอดที่* 86, น. 3.

(4) คณะกรรมาธิการเอกสิทธิ (Committee of Privileges) คณะกรรมาธิการเอกสิทธิประกอบด้วย ประธานวุฒิสภาเป็นประธานคณะกรรมาธิการและสมาชิกวุฒิสภาอีก 4 คน ที่ได้รับการเสนอชื่อโดยคณะกรรมาธิการสรรหาการคัดเลือกจะเกิดขึ้นหลังจากการเริ่มมีการเปิดประชุมสภาคณะกรรมาธิการเอกสิทธิพิจารณาเรื่องใดๆ ก็ตามที่กระทบต่ออำนาจและเอกสิทธิของวุฒิสภาและออกแถลงการณ์ในเรื่องดังกล่าวต่อวุฒิสภาเมื่อไม่อยู่ในสมัยประชุมของวุฒิสภาสมาชิกวุฒิสภาสามารถแจ้งประธานวุฒิสภาในเรื่องใดๆ ที่กระทบอำนาจและเอกสิทธิของวุฒิสภาถ้าประธานวุฒิสภาพังพอใจ เรื่องดังกล่าวสามารถส่งให้คณะกรรมาธิการนี้ จากนั้นคณะกรรมาธิการสามารถออกแถลงการณ์ต่อวุฒิสภาในเรื่องดังกล่าวคณะกรรมาธิการมีอำนาจในการเรียกบุคคลใดก็ตามเพื่อมาชี้แจงหรือร้องขอให้ออกหนังสือและแถลงการณ์ต่อวุฒิสภา⁹²

3.3.2.3 วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

สหพันธรัฐมาเลเซีย กำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาว่าต้องมีคุณสมบัติต่างๆ เช่น มีสัญชาติมาเลเซีย มีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปี ไม่วิกลจริต ไม่ถูกพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลาย ไม่มีประวัติอาชญากรรม และบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา คือไม่จงรักภักดีต่อประเทศชาติ ถูกจำคุกอย่างน้อย 1 ปีหรือถูกปรับอย่างน้อย 2,000 ริงกิต เป็นผู้ถือหุ้นในองค์กรที่มีผลตอบแทนมา การได้มามีสองรูปแบบคือจากการเลือกตั้งโดยตรง 26 คน และการแต่งตั้ง 44 คน⁹³ การเป็นสมาชิกภาพของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญบุคคลต้องไม่เป็นสมาชิกของทั้งสองสภาและต้องไม่ได้รับการเลือกเข้ามาในสภาผู้แทนราษฎรจากการลงรับสมัครเลือกตั้งมากกว่า 1 เขตเลือกตั้งหรือเป็นสมาชิกวุฒิสภามากกว่า 1 รัฐหรือเป็นบุคคลที่ทั้งได้รับการเลือกตั้งและแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาก่อนการเข้ารับตำแหน่งสมาชิกทุกคนของรัฐสภาจะต้องขึ้นทะเบียนก่อนผู้ที่ทำหน้าที่เป็นประธาน ในสภาจะเข้าพิธีสาบานตนตามแบบฟอร์มที่กำหนดไว้ แต่ก่อนเข้าพิธีสาบานตนสมาชิกสามารถมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งประธานวุฒิสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ สมาชิกทุกคนต้องสาบานตนก่อนเข้ารับตำแหน่งว่าจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และจะให้ความจงรักภักดีต่อประเทศชาติโดยการธำรงรักษาป้องกันและปกป้องรัฐธรรมนูญ หากสมาชิกรัฐสภาไม่เข้ารับตำแหน่งภายในหกเดือนนับจากวันที่สภามีการประชุมกันเป็นครั้งแรก ภายหลังการเลือกตั้งหรือในเวลาใดๆ ตามที่แต่ละสภานุญาตจะถือว่าตำแหน่งนั้นได้ว่างลง

⁹² House of Senator, "Senate of Malaysia Committee," สืบค้นเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2560, จาก <http://www.parlimen.gov.my/jawatankuasa-dn.html?uweb=dn&>

⁹³ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, *อ้าวแล้ว เจริญรอดที่* 86, น. 15.

ระบบกฎหมายของมาเลเซีย มีฐานมาจากระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ของอังกฤษ เพราะเป็นเมืองขึ้นของอังกฤษเมื่อราวปี ค.ศ. 1800-1960 ทำให้ได้รับอิทธิพลทางกฎหมาย การเมือง และการปกครองจากประเทศอังกฤษ แม้จะได้รับอิทธิพลทางกฎหมายจากประเทศอังกฤษ มาเลเซีย ก็มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นกฎหมายสูงสุด แต่ก็ยังคงไว้ซึ่งอิทธิพลทางกฎหมายจากอังกฤษดังจะเห็นจากรูปแบบที่มาของวุฒิสภาที่มีตั้งการเลือกตั้งและแต่งตั้งผสมกัน กล่าวคือ วุฒิสภาสหพันธรัฐมาเลเซียมีสมาชิก 70 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรง 26 คน และการแต่งตั้ง 44 คน⁹⁴ โดยสมาชิกจากการเลือกตั้งนั้นจะเลือกจำนวน 2 คนในแต่ละรัฐ สำหรับสมาชิกจากการแต่งตั้งจะได้รับการแต่งตั้งจาก Yang Di Pertuan Agong จำนวน 2 คน สำหรับดินแดนสหพันธรัฐ กัวลาลัมเปอร์ 1 คน สำหรับดินแดน Labuan 1 คน สำหรับดินแดนสหพันธรัฐ Putrajaya 1 คน ซึ่งเป็นการแต่งตั้งจากตัวแทนผู้ที่มีความสำเร็จในการปฏิบัติหน้าที่ด้านข้าราชการพลเรือน หรือในสายอาชีพการค้า อุตสาหกรรม การเกษตร และวัฒนธรรม ตัวแทนของชนกลุ่มน้อยที่มีประชากรจำนวนน้อย⁹⁵ ส่วนอีก 40 คน ได้รับการแต่งตั้ง (dilantik) โดย Yang Di Pertuan Agong เป็นการแต่งตั้งจากตัวแทนรัฐต่างๆ อยู่ในตำแหน่งไม่เกิน 6 ปี เลือกตั้งใหม่ทั้งหมดทุก 3 ปีไม่สามารถเป็นได้สองสมัย ไม่ว่าจะต่อเนื่องหรือเว้นวาระ⁹⁶

3.4 รูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาแห่งราชอาณาจักรไทย

ราชอาณาจักรไทย เป็นประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ระบบรัฐสภา โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับแรกที่ได้มีการกำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วย สมาชิกแทนราษฎรละวุฒิสภา โดยมีวิวัฒนาการและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาแห่งราชอาณาจักรไทย ในแต่ละยุคสมัย ดังต่อไปนี้

3.4.1 วิวัฒนาการของสมาชิกวุฒิสภา

เจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของการกำหนดให้มี “วุฒิสภา” ของราชอาณาจักรไทย นั้นเนื่องจากภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปสู่ระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภานั้น ตามหลักการของระบอบประชาธิปไตยต้องการให้ประชาชนเลือกผู้แทนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่แทนประชาชน แต่ในระยะเริ่มต้นประชาชนยังขาดความรู้ ความเข้าใจในระบอบการปกครองจึงจำเป็นต้องมีที่เลี้ยง คอยให้คำแนะนำในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจาก

⁹⁴ House of Senator, “Senate of Malaysia Committee,” สืบค้นเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2560, จาก <http://www.parlimen.gov.my/jawatankuasa-dn.html?uweb=dn&>

⁹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐมาเลเซีย ค.ศ. 1984, มาตรา 45.

⁹⁶ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, *อ้าวแล้ว เจริญรอดที่* 86, น. 15.

ให้วุฒิสภำทำหน้าที่เป็น “พี่เลี้ยง” สภำผู้แทนราษฎรแล้ว วุฒิสภำยังถูกกำหนดให้มีบทบาทในการ “ถ่วงดุล” การปฏิบัติหน้าที่ของสภำผู้แทนราษฎรอีกด้วย ด้วยบทบาทของวุฒิสภำดังกล่าวนี้เอง ทำให้วุฒิสภำถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นทั้ง “สภำพี่เลี้ยง” และ “สภำกลั่นกรอง” ของสภำผู้แทนราษฎรในขณะเดียวกันจากการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้ง 15 ฉบับ (ไม่รวมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540) แล้วปรากฏว่ามีรัฐธรรมนูญ 7 ฉบับ กำหนดให้ราชอาณาจักรไทยปกครองในระบบรัฐสภา โดยใช้รูปแบบสภาคู่ อันได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2490 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 นอกนั้นเป็นรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีสภาเดียว เนื่องจากเป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราวซึ่งมีที่มาจากกรณีปฏิวัติรัฐประหาร จึงยังไม่สามารถจัดให้มีสภาที่มาจากกรณีเลือกตั้งได้ ดังนั้น นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยราชอาณาจักรไทยใช้รูปแบบสภาเดียว โดยสมาชิกมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด ตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2575 ต่อมาได้พัฒนาไปเป็นสภาเดียว ซึ่งประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ มาจากการเลือกตั้งประเภทหนึ่ง และอีกประเภทหนึ่งมาจากการแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 หลังจากนั้นราชอาณาจักรไทยจึงได้เปลี่ยนไปใช้รูปแบบ “สภาคู่” และรูปแบบสภาคู่จึงปรากฏในรัฐธรรมนูญของไทยตลอดมานับแต่นั้น

3.4.2 การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ได้กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วย สภำผู้แทนราษฎรและวุฒิสภำนั้น ผู้ศึกษาได้นำมาศึกษาโดยได้มีการแบ่งจำแนกตามวิธีการได้มาออกเป็นแบบแต่งตั้ง แบบเลือกตั้ง และแบบผสม รวมทั้งที่มาของสมาชิกวุฒิสภำตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังนี้

3.4.2.1 การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภำแบบแต่งตั้ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ซึ่งกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และสมาชิกวุฒิสภำมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนชื่อ “วุฒิสภำ” เป็น “วุฒิสภำ” และเปลี่ยนที่มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมเป็นให้มาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ โดยการเสนอชื่อและลงนามรับสนองพระบรมราชโองการของประธานองคมนตรี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 หรือของนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2490 ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มิได้ระบุผู้ลงนามรับสนองพระบรมโองการแต่งตั้งไว้ และโดยธรรมเนียมปฏิบัตินายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอชื่อและลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา⁹⁷ จะเห็นได้ว่าส่วนใหญ่แล้ว รัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งมีเพียงฉบับเดียวเท่านั้นคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม ตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ถึงการปกครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภารวมทั้งสิ้น 7 ชุด ดังนี้

1) สมาชิกวุฒิสภาชุดที่ 1 (เรียกว่า “สมาชิกวุฒิสภา”) อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ซึ่งกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งทางอ้อมและลับ จำนวนแปดสิบคน และสมาชิกวุฒิสภาต้องอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์ และต้องมีวิษยะฐานะไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่ามาแล้วไม่ต่ำกว่าห้าปี หรือเคยดำรงตำแหน่งทางราชการมาแล้วไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว และห้ามไม่ให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นข้าราชการประจำ แต่บทเฉพาะกาลกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ และกำหนดให้วุฒิสภามีวาระหกปี แต่ในวาระแรกเมื่อครบสามปีให้มีการจับสลากออกจำนวนครึ่งหนึ่งซึ่งผู้ที่ออกไปมีสิทธิได้รับเลือกกลับเข้ามาอีก และเมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2489 สภาผู้แทนราษฎรได้ทำการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 80 คน และสมาชิกวุฒิสภาชุดนี้ปฏิบัติหน้าที่ระหว่างวันที่ 24 พฤษภาคม 2489 ถึงวันที่ 8 พฤศจิกายน 2490

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489⁹⁸ เริ่มใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 10 พฤษภาคม 2489 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติให้มี 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภา ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากเลือกตั้งทั้งสิ้น ยกเว้นในวาระเริ่มแรกเท่านั้นที่อนุญาตให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 เป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกของวุฒิสภา นอกจากนั้นแม้ว่าวุฒิสภาจะทำหน้าที่เป็นเพียงสภายับยั้งร่างกฎหมายของสภาผู้แทน และควบคุมการบริหารงานของรัฐมนตรีได้น้อยกว่าสภาผู้แทน แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นสมาชิกวุฒิสภาสูงกว่าของผู้ที่จะเป็นสมาชิกสภาผู้แทน กล่าวคือ ในขณะที่ผู้ที่จะสมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนนั้นจะต้องมีอายุตั้งแต่ 23 ปีขึ้นไป และมีคุณวุฒิจบประถมศึกษาที่พอ ผู้ที่จะสมัคร

⁹⁷ ชีริกัณฑ์ เสรีรังสรรค์, “การประเมินผลงานของวุฒิสภา,” (รายงานผลการวิจัย มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2549), น. 37-38.

⁹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489, ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 63 ตอนที่ 30 ก ลงวันที่ 10 พฤษภาคม 2489.

เป็นสมาชิกพรรคสภาจะต้องมีอายุตั้งแต่ 40 ปีขึ้นไป และมีคุณสมบัติไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี หรือเทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี หรือเคยเป็นข้าราชการไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่า ซึ่งแสดงว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ต้องการให้พรรคสภาเป็นสภาของผู้ซึ่งมีวิสัยทัศน์และคุณวุฒิสูง

2) สมาชิกวุฒิสภาชุดที่ 2 อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งมีจำนวนเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (โดยมิได้ระบุนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งไว้) โดยที่มิได้กำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาไว้ และวุฒิสภามาตรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีวาระ 6 ปี แต่เมื่อครบ 3 ปี ให้จับสลากออกจำนวนครึ่งหนึ่งเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2490 นายควง อภัยวงศ์ นายกรัฐมนตรี ได้ทูลเกล้าฯ รายชื่อสมาชิกวุฒิสภาต่อพระมหากษัตริย์ เพื่อทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจำนวน 100 คน

ต่อมาเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2492 มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2490 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 นี้ ได้กำหนดให้พระมหากษัตริย์ ทรงใช้พระราชอำนาจในการเลือกและแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจากผู้มีสิทธิรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ ซึ่งทรงพระราชดำริเห็นว่าเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ความชำนาญในวิชาการต่างๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดินจำนวน 100 คน โดยประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและได้กำหนดลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภาไว้ด้วย ซึ่งประการที่สำคัญจะต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ หรือเป็นบุคคลซึ่งเคยเป็นข้าราชการประจำมาแล้ว และพ้นจากตำแหน่งข้าราชการประจำยังไม่ถึงหนึ่งปี นับถึงวันเลือกตั้ง มีการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งไว้ 6 ปี และเมื่อครบ 3 ปี ให้จับสลากออกจำนวนครึ่งหนึ่ง บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2490 ยังคงเป็นสมาชิกวุฒิสภามาตรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไป

3) สมาชิกวุฒิสภาชุดที่ 3 อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ซึ่งกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์โดยมีจำนวนสามในสี่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (โดยมิได้ระบุนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งไว้) ทั้งนี้ โดยพิจารณาจากผู้ทรงคุณวุฒิในวิชาการหรือกิจการต่างๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน มีสัญชาติไทยโดยการเกิด และมีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ และห้ามสมาชิกวุฒิสภาเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน และวุฒิสภามีวาระ 6 ปีและเมื่อครบ 3 ปี ให้จับสลากออกจำนวนครึ่งหนึ่งเมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม 2511 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว)

พุทธศักราช 2490⁹⁹ ได้กำหนดให้ใช้ระบบสองสภา ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ซึ่งเปลี่ยนชื่อมาจากพฤฒสภา โดยพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่เริ่มใช้คำว่า “วุฒิสภา” ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ คณะรัฐประหารได้ให้เหตุผลในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ แทนรัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 ว่า ที่จำเป็นต้องประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็เพราะรัฐธรรมนูญฉบับก่อนเหมาะสมกับราชอาณาจักรไทยในสมัยที่แล้วมาเท่านั้น นอกจากนั้นแนวการปกครองที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนนั้น ไม่สามารถแก้ปัญหาเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นเหตุให้ประเทศชาติทรุดโทรมลงเป็นลำดับได้ คณะรัฐประหารเชื่อว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้จะเป็น “วิถีทางจรโลงประเทศชาติให้พัฒนาถาวร” และเป็น “ทางบำบัดทุกข์ของประชาชนทั้งปวงให้เข้าสู่ภาวะปกติได้สืบไป” อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงหลักการและกลไกในการปกครองประเทศที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดไว้ก็เห็นจะต้องกล่าวว่า เหตุผลของคณะรัฐประหารไม่มีน้ำหนักพอที่จะรับฟังได้มากนัก ทั้งนี้ก็เพราะหลักการและกลไกในการปกครองตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้คล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 ก่อนข้างมาก กล่าวคือ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ใช้หลักการของ “การปกครองในระบบรัฐสภา” เหมือนกัน มีสองสภาเหมือนกัน ผิดกันแต่เพียงว่าสมาชิกของสภาสูงซึ่งเรียกชื่อใหม่ว่า วุฒิสภามาจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์เท่านั้น ซึ่งเท่ากับเป็นการถอยหลังเข้าคลองนั่นเอง เพราะเท่ากับให้โอกาสแก่ฝ่ายคณะรัฐมนตรีมีอิทธิพลเหนือรัฐสภาได้ นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญฉบับนี้ห้ามข้าราชการประจำมิให้เป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492¹⁰⁰ กำหนดให้มีวุฒิสภาจำนวน 100 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือกแต่งตั้งจากผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้สภาผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้ทำการประชุมโดยเปิดเผย และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าฟังการประชุมได้ กับทั้งได้เลือกสมาชิกของสภา 9 คน ทำหน้าที่สลับรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมทั้งเลือกสมาชิกอีก 9 คน มีหน้าที่พิจารณาขั้วรัฐธรรมนูญ ตามหลักการที่สภาผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้วางไว้ อีกทั้งยังได้นำเอาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเก่าๆ ที่ยังใช้ได้มาประมวลไว้ด้วย สมาชิกวุฒิสภาชุดที่ 3 นี้ปฏิบัติหน้าที่ระหว่างวันที่ 4 กรกฎาคม 2511 ถึงวันที่ 17 พฤศจิกายน 2511 โดยมี พันเอก วรการบัญชา เป็นประธานวุฒิสภา (นอกจากตำแหน่งเนื่องจากจอมพลถนอม กิตติขจร ทำรัฐประหาร)

⁹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490, ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 64 ตอนที่ 53 ก ฉบับพิเศษ ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490.

¹⁰⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 66 ตอนที่ 17 ก ฉบับพิเศษ ลงวันที่ 23 มีนาคม 2492.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2511¹⁰¹ เป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้เวลาในการยกร่างถึง 9 ปีเศษ นานกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ทั้งหมด แม้แต่เวลาที่ใช้ในการจารึกต้นฉบับลงในสมุดข่อยก็กินเวลากว่า 3 เดือน รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ เหมือนกับรัฐธรรมนูญฉบับที่ 5 แต่เนื่องจากสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ร่างนี้ตั้งโดยหัวหน้าคณะปฏิวัติ และประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นข้าราชการเกือบทั้งหมดดังกล่าวแล้ว จึงไม่สู้จะมีอิสระในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มากนัก ด้วยเหตุนี้แม้ว่าคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะได้นำเอารูปแบบของรัฐสภา และหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับที่ 5 (2492) มาใส่ไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้หลายเรื่องก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้นำเอาหลักการที่คณะปฏิวัติได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับที่ 7 นั้นเอง อันเป็นหลักการที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากว่าไม่เป็นประชาธิปไตยมาบัญญัติไว้ด้วยหลายเรื่อง หลักการที่ว่านี้ก็คือ หลักแยกผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติและบริหารออกจากกัน กล่าวคือ รัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกรัฐสภาในขณะเดียวกันไม่ได้ ถ้าสมาชิกรัฐสภาผู้ใดได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี จะต้องลาออกจากสมาชิกภาพแห่งรัฐสภา คณะปฏิวัติได้ให้เหตุผลในการนำหลักการนี้ มาใช้ว่า หลักการนี้จะช่วยทำให้เกิดการคานและดุลกันระหว่างผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ และผู้ใช้อำนาจบริหาร รวมทั้งจะช่วยป้องกันมิให้เกิดความอลเวงไม่เรียบร้อย

4) สมาชิกวุฒิสภาชุดที่ 4 อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ซึ่งกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งและแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ โดยประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง (ต่อมาเมื่อวันที่ 19 มกราคม 2518 ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา) ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ที่มีความรู้ ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่างๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ จำนวน 100 คน และต้องไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ เว้นแต่ข้าราชการการเมือง และต้องไม่เป็นพนักงานของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีวาระ 6 ปี และเมื่อครบ 3 ปีให้จับสลากออกจำนวนครึ่งหนึ่ง วันที่ 26 มกราคม 2518 นายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรีได้ทูลเกล้าฯ รายชื่อต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 100 คน

¹⁰¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511, ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 84 เล่มที่ 77 ลงวันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2510.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517¹⁰² กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจ ก่อร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น มีอำนาจควบคุมการบริหาร ราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีบ้างเล็กน้อย เช่น ตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีได้ เป็นต้น แต่ไม่มี อำนาจร่วมในการอภิปรายและออกเสียงไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี แต่ต่อมาได้มีการ แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (แก้ไขเพิ่มเติม) พุทธศักราช 2518 คือ บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งวุฒิสมาชิกให้ นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เพื่อให้ไม่ขัดกับหลักการที่ว่า พระมหากษัตริย์ ทรงอยู่เหนือการเมือง ให้รัฐสภามีอำนาจตรวจสอบการปฏิบัติงานรวมทั้งการใช้จ่ายเงินของ ข้าราชการได้ โดยให้รัฐสภามีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็น คณะกรรมการวิสามัญเพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในวงการ สภาได้ และมีอำนาจตั้งผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภาได้ด้วย

5) สมาชิกวุฒิสภาชุดที่ 5 อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ซึ่งกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์จำนวนสามในสี่ของ จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (โดยมิได้ระบุผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งไว้) จากผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้มีความรู้ ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่างๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่ การปกครองแผ่นดิน มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด อายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ และไม่เป็นสมาชิกพรรค การเมืองพรรคใดพรรคหนึ่ง วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีวาระ 6 ปี โดยที่เมื่อครบ 2 ปี ให้ จับสลากออกจำนวนหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด และเมื่อครบ 4 ปี ให้สมาชิก วุฒิสภาจำนวนที่เหลือจับสลากออกอีกจำนวนครึ่งหนึ่งของจำนวนดังกล่าว ส่วนจำนวนที่เหลือ จากการจับสลากออกให้พ้นจากตำแหน่งเมื่อครบ 6 ปี

6) สมาชิกวุฒิสภาชุดที่ 6 อยู่ภายใต้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534¹⁰³ ซึ่งกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์จำนวน 270 คน (โดยมิได้ระบุผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งไว้ แต่ในบทเฉพาะกาลได้ กำหนดให้ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราช โองการแต่งตั้ง) จากผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้มีความรู้ ความชำนาญในวิชาการหรืออาชีพต่างๆ อันจะยัง ประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน ในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็น

¹⁰² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517, ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 91 เล่มที่ 169 ก ฉบับพิเศษ ลงวันที่ 7 ตุลาคม 2517.

¹⁰³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534, ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 108 ตอนที่ 216 ลงวันที่ 9 ตุลาคม 2534.

ประมุข มีสัญชาติไทยโดยการเกิด อายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ และไม่เป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ หรือที่ปรึกษาของพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่ง ไม่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งได้รับการเลือกตั้งวุฒิสภามาตรฐธรรมนูญฉบับนี้มีวาระ 6 ปี และเมื่อครบ 3 ปี ให้จับสลากออกจำนวนครั้งหนึ่ง

7) สมาชิกวุฒิสภาชุดที่ 7 อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 ซึ่งกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ จำนวนสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการของนายกรัฐมนตรี และโดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีบทเฉพาะกาลกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ยังคงเป็นสมาชิกวุฒิสภามาตรฐธรรมนูญแห่งรัฐธรรมนูญนี้จนกว่าสมาชิกภาพของวุฒิสภาจะสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 เมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2539 นายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี ได้นำเสนอราชชื่อขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายต่อพระมหากษัตริย์ เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเพิ่มเติมจำนวน 2 คน เพื่อให้ครบจำนวนสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ในขณะนั้นวุฒิสภาชุดนี้ปฏิบัติหน้าที่ระหว่างวันที่ 22 มีนาคม 2539 ถึงวันที่ 21 มีนาคม 2543 โดยมีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธานวุฒิสภา (นอกจากตำแหน่งเนื่องจากหมดวาระ 4 ปี)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 อาจจะได้ถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับสุดท้ายที่บัญญัติให้แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 100 บัญญัติเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาดังนี้¹⁰⁴ “...วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีความรู้ ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่างๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดินในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีสัญชาติไทยโดยการเกิด อายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์ ไม่เป็นสมาชิก หรือเจ้าหน้าที่ หรือที่ปรึกษาของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง ไม่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งได้รับการเลือกตั้ง และไม่เคยถูกคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ มีมติให้พ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา 97 เพราะเหตุตามมาตรา 103 (7) อันเนื่องมาจากเหตุตามมาตรา 113 (7) (8) หรือ (12) สมาชิกวุฒิสภามีจำนวนสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ถ้ามีเศษให้ปัดทิ้งในกรณีตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใดๆ ให้วุฒิสภาประกอบด้วย

¹⁰⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534, มาตรา 100, ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 108 ตอนที่ 216 ลงวันที่ 9 ตุลาคม 2534.

สมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่ ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา...” รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534¹⁰⁵ เป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รตช.) แต่งตั้งโดย ประกาศใช้ในวันที่ 9 ธันวาคม 2534 มี 223 มาตรา รัฐสภาประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งของประชาชน จำนวน 300 คน และสมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง จำนวน 270 คน โดยประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นรองประธานรัฐสภา รัฐมนตรีต้องไม่เป็นราชการประจำ การบริหารประเทศของคณะรัฐมนตรีจะต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่ต้องลงมติไว้วางใจจากรัฐสภา

กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับนี้คล้ายกับกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับที่ 13 (2521) อย่างมาก คือ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วยผู้สนับสนุนคณะ รตช. เป็นส่วนใหญ่ได้จัดตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาหนึ่งคณะ เพื่อทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยกรรมการ 20 คน มาจากสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ 8 คน และมาจากที่อื่นซึ่งโดยมากเป็นนักวิชาการจากมหาวิทยาลัยต่างๆ จำนวน 14 คน โดยมีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธาน และเมื่อคณะกรรมการชุดนี้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จ ก็ให้นำเสนอสภานิติบัญญัติพิจารณา รับหลักการ จากนั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ก็จะแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวอีกคณะหนึ่ง เพื่อแก้ไขปรับปรุงร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวในวาระที่ 2 ต่อไป ในระหว่างยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้มีเหตุการณ์ทางการเมืองที่สำคัญเกิดขึ้นหลายประการอันเป็นเหตุให้มีการเรียกร้องให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้หลังประกาศใช้บังคับได้ไม่นาน สมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้น ส่วนมากมาจากการแต่งตั้งของผู้มีอำนาจในการปกครอง อาจจะเป็นคณะผู้ก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหารยึดอำนาจในการปกครองในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยมิชอบ แต่หากว่าเป็นกรณีที่อยู่ในภาวะปกติมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาจะมาจากการเสนอแต่งตั้งของนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นบุคคลที่ได้รับเสียงสนับสนุนข้างมากจากสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งอาจเป็นการระบุไว้ในรัฐธรรมนูญโดยชัดแจ้งให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ หรือในกรณีที่มิได้ระบุผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการไว้ ในทางปฏิบัตินายกรัฐมนตรีก็จะเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแม้ว่าวุฒิสภาในสถานการณ์ที่มีการปฏิวัติรัฐประหารกับวุฒิสภาในสถานการณ์ปกติจะมีที่มาแตกต่างกันก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาให้ลึกซึ้งแล้วจะเห็นว่าสมาชิกวุฒิสภามีที่มาเหมือนกันหรือคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ มาจากการแต่งตั้ง โดยผู้มีอำนาจในการ

¹⁰⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534, มาตรา 100, ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 108 ตอนที่ 216 ลงวันที่ 9 ตุลาคม 2534.

ปกครองซึ่งอาจจะเป็นบุคคลคนเดียวหรือกลุ่มบุคคลก็ได้ ผู้แต่งตั้งมักจะแต่งตั้งผู้ที่เป็นพวกพ้องหรือบุคคลที่จะอำนวยประโยชน์สนับสนุนผู้แต่งตั้งมากกว่าที่จะคำนึงถึงความรู้ ความสามารถของบุคคลอันเป็นการบิดเบือนเจตนารมณ์ดั้งเดิมของการมีวุฒิสภา ที่ต้องการให้วุฒิสภาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เป็น “สภาพี่เลี้ยง” สภาพัฒนาราชฎที่ประชาชนเลือกเข้ามาในสภา และทำหน้าที่กลั่นกรองการปฏิบัติงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาจึงกลายเป็นองค์กรที่ให้การสนับสนุนรัฐบาล คำนุนฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลผู้ซึ่งเสนอแต่งตั้งวุฒิสภานั้นเอง

3.4.2.2 การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา แบบเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทั่วประเทศ ซึ่งกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนโดยมีจำนวน 200 คน ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาได้ 1 คนโดยวิธีลงคะแนนโดยตรงและลับในการนี้รัฐธรรมนูญฯ และกฎหมายได้กำหนดห้ามผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาหาเสียง ให้ทำได้เพียงแนะนำตัวตามที่กำหนดไว้เท่านั้น นอกจากนี้ ได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภาไว้หลายประการที่สำคัญมี 3 ประการ ได้แก่ (1) ต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า (2) ต้องไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และ (3) ต้องไม่มีความสัมพันธ์หรือเกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง หรือนักการเมืองหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าต้อง “ปลอดการเมือง” นั่นเอง ทั้งนี้เนื่องจากต้องการให้วุฒิสภาหรือสมาชิก ภายหลังจากการพิจารณาแก้ไขที่มาและองค์ประกอบของวุฒิสภา ให้มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน และมีการเพิ่มเติมให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่เพิ่มมากขึ้น โดยที่จากเดิมนั้นกำหนดให้รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบต่าง ๆ ทุกองค์กร และให้มีอำนาจในการพิจารณาถอดถอนนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาและองค์กรตรวจสอบต่างๆ¹⁰⁶ ต่อมาเมื่อกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จึงได้ปรับเปลี่ยนให้วุฒิสภาใช้อำนาจดังกล่าวแทนรัฐสภา ซึ่งรัฐสภาได้ประชุมอภิปรายร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวในวันที่ 4-5 เมษายน และ 7-9 กันยายน 2540 และลงมติในวันที่ 27 กันยายน 2540 ซึ่งปรากฏว่าที่ประชุมรัฐสภามีมติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญด้วยคะแนนเสียงเห็นชอบ 578 เสียงไม่เห็นชอบ 36 เสียง และงดออกเสียง 17 เสียง ซึ่งต่อมาประธานรัฐสภาได้นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย และทรงลงพระปรมาภิไธย

¹⁰⁶ ชีริกัทร์ เสรีรังสรรค์, *อ่าวแล้วเชิงอรรถที่ 97*, น. 44.

ประกาศใช้บังคับเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นับตั้งแต่วันที่ 11 ตุลาคม 2540

3.4.2.3 การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา แบบผสม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนรวมหนึ่งร้อยห้าสิบคน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด จังหวัดละหนึ่งคน และมาจากการสรรหาเท่ากับจำนวนรวมข้างต้น หักด้วยจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง¹⁰⁷ การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในแต่ละจังหวัด ให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งและให้มีสมาชิกวุฒิสภาจังหวัดละหนึ่งคน โดยให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้หนึ่งเสียงและให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสามารถหาเสียงเลือกตั้งได้ก็แต่เฉพาะที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่ของวุฒิสภา¹⁰⁸ โดยให้มีคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาคณะหนึ่ง ประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามอบหมายจำนวนหนึ่งคน และตุลาการในศาลปกครองสูงสุด¹⁰⁹ ในที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมอบหมายจำนวนหนึ่งคน เป็นกรรมการ ทำหน้าที่สรรหาบุคคลตามมาตรา 114 ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับบัญชีรายชื่อจากคณะกรรมการเลือกตั้ง แล้วแจ้งผลการสรรหาให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลผู้ได้รับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา ให้คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาดำเนินการสรรหาบุคคลที่มีความเหมาะสมจากผู้ได้รับการเสนอชื่อจากองค์กรต่างๆ ในภาควิชาการ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาชีพ และภาคอื่นที่เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาเป็นสมาชิกวุฒิสภา เท่าจำนวนที่จะพึงมีตามที่กำหนดในมาตรา 111 วรรคหนึ่ง¹¹⁰ ในการสรรหาบุคคลให้คำนึงถึงความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ที่จะเป็นประโยชน์ในการปฏิบัติงานของวุฒิสภาเป็นสำคัญ และให้คำนึงถึงองค์ประกอบจากบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในด้านต่างๆ ที่แตกต่างกันโอกาสและ

¹⁰⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 111, ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 124 ตอนที่ 47 ก (24 สิงหาคม 2550).

¹⁰⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 , มาตรา 112, ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 124 ตอนที่ 47 ก (24 สิงหาคม 2550).

¹⁰⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 , มาตรา 113, ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 124 ตอนที่ 47 ก (24 สิงหาคม 2550).

¹¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 114, ราชกิจจานุเบกษา , ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 124 ตอนที่ 47 ก (24 สิงหาคม 2550).

ความเท่าเทียมกันทางเพศ สัดส่วนของบุคคลในแต่ละภาคตามพรรคหนึ่งที่ใกล้เคียงกัน รวมทั้งการให้โอกาสกับผู้ด้อยโอกาสทางสังคมด้วย

3.4.2.4 การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ในหัวข้อนี้ ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาค้นคว้าและอธิบายไว้แล้วในบทที่ 2 หัวข้อ 2.5 ความ เป็นมา บทบาท วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาแห่งราชอาณาจักรไทย ข้อ 2.5.4 วิธีการได้มาซึ่ง สมาชิกวุฒิสภาส่วนหนึ่งแล้ว แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อให้ได้เนื้อหาในส่วนนี้ที่ครบถ้วนและสมบูรณ์ ผู้ศึกษาจะขอยกเอาเนื้อหามาเขียนอีกครั้งโดยเพิ่มเติมเนื้อหาให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ดังนี้

ภายหลังจากที่ได้มีการรัฐประหารและประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สิ้นสุดลงเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 และต่อมาเมื่อวันที่ 6 เมษายน พุทธศักราช 2560 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก ได้ประกาศบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยที่ยังคงกำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา โดยกำหนดที่มาของสมาชิกวุฒิสภาไว้เป็นสองส่วนด้วยกัน กล่าวคือ ในบทหลักและ ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ

ในบทหลักของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งจะต้องมีผลใช้ บังคับไปโดยตลอดนั้น กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยคน ซึ่งมาจากการ เลือกลงกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะหรือประโยชน์ ร่วมกัน หรือทำงาน หรือเคยทำงานด้านต่างๆ ที่หลากหลายของสังคม โดยในการแบ่งกลุ่มต้องแบ่ง ในลักษณะที่ทำให้ประชาชนซึ่งในสิทธิสมัครรับเลือกทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ ทั้งนี้การแบ่งกลุ่ม จำนวนกลุ่ม และคุณสมบัติของบุคคลในแต่ละกลุ่ม การสมัครและการรับสมัคร หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกกันเอง การได้รับเลือก จำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่จะพึงมีจากแต่ละกลุ่ม การขึ้นบัญชีสำรอง การเลื่อนบุคคลจากบัญชีสำรองขึ้นดำรงตำแหน่งแทน และมาตรการอื่นใดที่ จำเป็นเพื่อให้การเลือกกันเองเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้การ เลือกตั้งดังกล่าวเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จะกำหนดมิให้ผู้สมัครในแต่ละกลุ่มเลือกบุคคลใน กลุ่มเดียวกัน หรือจะกำหนดให้มีการคัดกรองผู้สมัครรับเลือกด้วยวิธีการอื่นใด ที่ผู้สมัครรับเลือกมี ส่วนร่วมในการคัดกรองก็ได้ โดยได้มีการกำหนดให้ดำเนินการตั้งแต่ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศ เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยในระดับประเทศ¹¹¹

¹¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 107.

อย่างไรก็ตาม การกำหนดกลุ่มวิชาชีพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้น เบื้องต้นได้มีการกำหนดกลุ่มวิชาชีพเป็นจำนวน 20 กลุ่มอาชีพ โดยประธานกรรมการการเลือกตั้งได้มีหนังสือสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ลงวันที่ 29 กันยายน 2559 จัดส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ซึ่งออกตามความในรัฐธรรมนูญ สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 200 คน มาจากการเลือกกันเอง จำนวน 20 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มการบริหาร ความมั่นคง หรือการต่างประเทศ กลุ่มกฎหมาย หรือกระบวนการยุติธรรม กลุ่มการบัญชี การเงิน การคลัง หรืองบประมาณ กลุ่มการศึกษาหรือวิจัย กลุ่มการสาธารณสุข กลุ่มวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กลุ่มศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม วรรณกรรม การแสดง หรือการกีฬา กลุ่มกสิกรรม หรือป่าไม้ กลุ่มปศุสัตว์ หรือประมง กลุ่มลูกจ้าง ผู้ใช้แรงงาน องค์กรลูกจ้าง หรือองค์กรนายจ้าง กลุ่มคุ้มครองผู้บริโภค การสื่อสาร สื่อสารมวลชน กลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจ การค้า หรือการธนาคาร กลุ่มผู้ประกอบการอุตสาหกรรม กลุ่มผู้ประกอบการวิชาชีพ กลุ่มสิ่งแวดล้อม ผังเมือง ที่อยู่อาศัย หรือการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ กลุ่มทรัพยากรธรรมชาติ หรือพลังงาน กลุ่มองค์กรชุมชน กลุ่มผู้สูงอายุ ผู้พิการ ผู้ด้อยโอกาส หรือสตรี กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระ และกลุ่มอื่นๆ¹¹² ทั้งนี้ ยังคงไม่เป็นที่ยุติอย่างชัดเจนว่าในท้ายที่สุดแล้วการแบ่งกลุ่มผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าว จะเป็นไปตามข้อเสนอของคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือไม่

สำหรับในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดเพิ่มเติมว่า ในวาระเริ่มแรกนั้นให้สมาชิกวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยห้าสิบคนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติแนะนำ และกำหนดอายุของวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลนี้มีกำหนดห้าปีนับแต่วันที่มิพระบรมราชโองการแต่งตั้ง โดยแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม คือ¹¹³

1) กลุ่มที่มาจากประชาชนเลือกกันเอง แล้วให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติคัดเลือกให้เหลือ จำนวน 50 คน

¹¹² คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, “ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. (ฉบับที่ประชุม กกต. และส่งให้ กกต.)” สืบค้นเมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2560, จาก http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/draftconstitution2/ewt_dl_link.php?nid=794&filename=draftlawrelate

¹¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 269.

2) กลุ่มที่มาจาก การสรรหา โดยคณะกรรมการสรรหาซึ่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้และประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ และมีความเป็นกลางทางการเมือง จำนวนไม่น้อยกว่าเก้าคนแต่ไม่เกินสิบสองคน เป็นผู้สรรหาไม่เกินจำนวนสี่ร้อยคน เสนอให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติคัดเลือกให้เหลือ จำนวน 194 คน

3) กลุ่มที่มาโดยตำแหน่ง จำนวน 6 คน ได้แก่ ปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

กล่าวโดยสรุปแล้ว วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศนั้น มีความแตกต่างกันไปตามบริบทของสภาพแวดล้อมทางการเมือง การปกครอง กฎหมาย สภาพสังคมและวัฒนธรรม ซึ่งจะเห็นได้จากผลการศึกษาที่ผ่านมาแล้วนั้น เช่น สหรัฐอเมริกา เมื่อแรกตั้งประเทศถือว่าเป็นประเทศเกิดใหม่ที่ไม่ต้องการระบอบกษัตริย์จึงบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงมลรัฐละ 2 คน ซึ่งแนวคิดนี้ได้แผ่ขยายไปยังประเทศญี่ปุ่น และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ และจากการศึกษาในกลุ่มประเทศดังกล่าวแล้วพบว่า สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งนั้นจะมีอำนาจหน้าที่มากเมื่อเปรียบเทียบกับสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งหรือแบบผสม กล่าวคือ มีอำนาจให้ความเห็นชอบ แต่งตั้งและถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น โดยในขณะที่สหราชอาณาจักร ประเทศซึ่งเป็นเจ้าอาณานิคมยังคงใช้ระบบการแต่งตั้งขุนนางให้เป็นสมาชิกวุฒิสภา แพร่กระจายแนวคิดไปยังประเทศอาณานิคม เช่น ประเทศแคนาดา ซึ่งก็รับเอาแนวคิดนี้ไปใช้ แต่อำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวมีค่อนข้างจำกัดซึ่งต่างจากสมาชิกวุฒิสภาของประเทศที่มาจากการเลือกตั้ง สาธารณรัฐสาธารณรัฐฝรั่งเศส หลังการปฏิวัติครั้งใหญ่ระบบการเมืองก็ใช้ระบอบประชาธิปไตยโดยวุฒิสมาชิกมาจากการเลือกตั้งทั้งการเลือกตั้งทั่วไป และการเลือกตั้งเฉพาะพื้นที่ท้องถิ่น เพื่อให้ได้วุฒิสมาชิกที่เป็นตัวแทนท้องถิ่น หากพิจารณาให้ดีแล้วจะพบว่า การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของต่างประเทศต่างก็ปรับรูปแบบการได้มาให้เข้ากับวิวัฒนาการทางการเมืองในประเทศตนเอง เช่น ราชอาณาจักรเบลเยียม และสหพันธรัฐมาเลเซีย ที่มีประชาชนหลากหลายเชื้อชาติ ได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยกำหนดเลือกตั้งให้มีตัวแทนของเชื้อชาติต่างๆ อย่างครอบคลุม ขณะที่ราชอาณาจักรไทยเองก็พยายามที่จะหารูปแบบการได้มาที่เหมาะสมกับการเมืองการปกครองของประเทศให้ได้มากที่สุด โดยนำมาใช้ทั้งการเลือกตั้งทั้งหมด ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หรือแบบผสม ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือแบบเลือกตั้งไขว้กลุ่มอาชีพ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2560 ซึ่งก็ยังไม่มียุรูปแบบใดจะเหมาะสมกับระบอบประชาธิปไตยของราชอาณาจักรไทยเท่าที่ควรจะเป็น อย่างไรก็ตาม ในบทที่ 4 นั้น ผู้ศึกษาจะได้ทำการวิเคราะห์สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการได้มาซึ่งวุฒิสภาของไทย และนำเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป



บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาอันเกิดจากกระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

ในบทนี้ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของราชอาณาจักรไทย โดยนับตั้งแต่ราชอาณาจักรไทยมีรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของรัฐ และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 เป็นครั้งแรกซึ่งกำหนดให้ใช้ระบบสภาคู่ หรือระบบสองสภา ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา สำหรับวิวัฒนาการของสมาชิกวุฒิสภานั้นกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งทางอ้อม กล่าวคือ ให้ประชาชนเลือกตั้งตัวแทนเข้ามาทำหน้าที่เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา และต่อมาได้เปลี่ยนวิธีการให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้คัดเลือกให้พระมหากษัตริย์โปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ภายหลังได้มีการเปลี่ยนแปลงเป็นการให้ประชาชนเลือกตั้งโดยตรงทั้งหมด และมาจากการเลือกตั้งผสมกับการสรรหาซึ่งการกำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของราชอาณาจักรไทยที่ผ่านในแบบต่างๆ นั้น ล้วนก่อให้เกิดปัญหาในทางกฎหมายตามมามากมาย กระตุ้นความสนใจและท้าทายให้ผู้ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาเหล่านั้น เปรียบเทียบกับหลักกฎหมาย ทฤษฎีต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงศึกษาโดยเปรียบเทียบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของต่างประเทศที่ได้ทำการศึกษาไว้แล้วในบทที่ 2 และบทที่ 3 ว่าเหตุใดในต่างประเทศถึงได้กำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาไว้เช่นนั้น ตลอดจนแนวทางในการแก้ไขปัญหาเพื่อการเสนอแนะรูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่และสภาพสังคมวิทยาทางการเมืองของราชอาณาจักรไทย ดังต่อไปนี้

4.1 วิเคราะห์ปัญหา

นับตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2475 เป็นต้นมา ราชอาณาจักรไทยเป็นประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขในระบบรัฐสภา โดยพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวและถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกแห่งราชอาณาจักรสยาม ต่อมาเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2475 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ซึ่งรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับนี้ได้กำหนดให้มีสภาผู้แทนราษฎรเพียงสภาเดียว หรือเรียกว่าสภาเดี่ยว มีอำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ และต่อมาราชอาณาจักรไทยได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 นี้ ประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2489 กำหนดรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทย เป็นระบบรัฐสภาแบบสภาคู่คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ทั้งสองสภามาจากการเลือกตั้ง ต่างกันที่สภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งทางตรง ส่วนวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งทางอ้อม ทั้งนี้ในวาระเริ่มแรก สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้น อำนาจของวุฒิสภามีน้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาคงเป็นเพียงสภายับยั้งเท่านั้น ซึ่งวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งมีจำนวนแปดสิบคน โดยสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ และการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาให้ใช้วิธีเลือกตั้งทางอ้อมโดยการลงคะแนนออกเสียงในทางลับ¹ ซึ่งถือเป็นจุดกำเนิดวุฒิสภาของราชอาณาจักรไทย และเป็นกำหนดให้มีสภาคู่เป็นครั้งแรก และการกำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา (วุฒิสภา) ก็เพื่อให้ทำหน้าที่เป็นสถาบันหลักในการพิจารณาและกลั่นกรองกฎหมายของประเทศให้มีประสิทธิภาพ รวมถึงถ่วงดุลกับฝ่ายบริหาร

นับจากนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับต่อๆ มาจึงได้กำหนดให้มีวุฒิสภาทำหน้าที่ควบคู่ไปกับสภาผู้แทนราษฎรถือเป็นการกำหนดให้ใช้ระบบสภาคู่ กล่าวคือ มีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทำหน้าที่เป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ คอยตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ให้ความเห็นชอบในการตราพระราชบัญญัติ เป็นต้น ทั้งนี้ สามารถแบ่งกลุ่มรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตามวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาวุฒิสภา ได้ 3 กลุ่ม ดังนี้

1) รัฐธรรมนูญที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง ได้แก่

(1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 โดยกำหนดให้ใช้ระบบสองสภาอันประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งสมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ มีจำนวนเท่ากับสภาผู้แทนราษฎร²

(2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 โดยกำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วย วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร³ โดยวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนหนึ่งร้อยคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งจากผู้ที่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร⁴ ซึ่งทรงมีพระราชดำริว่าเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่างๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน

¹ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2489, มาตรา 24.

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490, มาตรา 33.

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, มาตรา 73.

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, มาตรา 82.

(3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 กำหนดให้มีรัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร⁵ โดยสมาชิกวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิในวิชาการหรือกิจการต่างๆ ให้มีจำนวนสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร⁶

(4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 กำหนดให้มีรัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร⁷ โดยวุฒิสภาประกอบด้วย สมาชิกจำนวนหนึ่งร้อยคนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่างๆ อันจะเป็นประโยชน์แก่การปกครองแผ่นดิน⁸

(5) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 กำหนดให้มีรัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร⁹ โดยวุฒิสภาประกอบด้วย สมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการ และให้มีสมาชิกวุฒิสภาไม่เกินสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร¹⁰

(6) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับล่าสุดที่มีการกำหนดให้วุฒิสภามีที่มาจากการแต่งตั้ง โดยกำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร¹¹ สมาชิกวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรืออาชีพต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดินในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สมาชิกวุฒิสภามีจำนวนสองร้อยเจ็ดสิบคน¹²

2) รัฐธรรมนูญที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงทั้งหมด ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกและอาจจะเป็นเพียงฉบับเดียวที่กำหนดที่มาของสมาชิกวุฒิสภาให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนจำนวนสองร้อยคน¹³ ให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง โดยจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่แต่ละจังหวัด

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511, มาตรา 71.

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511, มาตรา 78.

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517, มาตรา 95.

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517, มาตรา 107.

⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521, มาตรา 74.

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521, มาตรา 84.

¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534, มาตรา 85.

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534, มาตรา 84.

¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 121.

จะพึงมิใช่การคำนวณตามจำนวนประชากรที่มีอยู่ในเขตจังหวัด¹⁴ และนอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาเพิ่มเติมนอกเหนือจากที่กำหนดไว้โดยทั่วไปในรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา คือ การกำหนดให้มีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งได้อีกด้วย¹⁵ แต่การกำหนดที่มาของสมาชิกวุฒิสภามาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ มากมายซึ่งจะได้วิเคราะห์ต่อไป

3) รัฐธรรมนูญที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากรีการแบบผสม ระหว่างการเลือกตั้งกับการสรรหาคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนหนึ่งร้อยห้าสิบคน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด จังหวัดละหนึ่งคน และมาจากการสรรหาเท่ากับจำนวนรวมข้างต้นหักด้วยจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง¹⁶ ทั้งนี้ กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาคณะหนึ่งขึ้นเพื่อทำหน้าที่สรรหาสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งคณะกรรมการสรรหาประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประธานกรรมการผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามอบหมายจำนวนหนึ่งคน และตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดมอบหมายจำนวนหนึ่งคน¹⁷ เป็นกรรมการ อย่างไรก็ตาม วิจารณ์ได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภามาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นความพยายามของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่ต้องการแก้ไขปัญหาอันเนื่องมาจากวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งทั้งหมดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยยังคงให้มีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ เหมือนกับอำนาจในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540¹⁸ ซึ่งการกำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภามาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นี้ก็ยังคงมีปัญหาให้ต้องพิจารณาอยู่เช่นกัน

กล่าวโดยสรุป รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตที่ผ่านมาได้กำหนดให้มีวุฒิสภาเพื่อทำหน้าที่ควบคู่กับสภาผู้แทนราษฎรหรือเรียกว่า “สภาคู่” โดยที่วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาสามารถแบ่งออกได้ 3 รูปแบบด้วยกัน กล่าวคือ สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากรีการแต่งตั้ง

¹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 122.

¹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 307.

¹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 111.

¹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 113.

¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 174.

สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งทั้งหมด และสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการวิธีการแบบผสม ระหว่างการเลือกตั้งกับการสรรหา ซึ่งการกำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาทั้งสามรูปแบบนี้ ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ในทางกฎหมายมหาชน อันได้แก่ ปัญหาขัดต่อหลักการปกครองในระบบ ประชาธิปไตย ปัญหาความไม่เป็นกลางทางการเมืองของสมาชิกวุฒิสภา ปัญหาความแตกต่าง ระหว่างสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งกับสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหา ปัญหาการซื้อ สิทธิขายเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ปัญหาความไม่เป็นอิสระจากการปฏิบัติ หน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา ปัญหาความไม่สามารถเป็นสภาแห่งการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารได้ อย่างแท้จริง ตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ทั้งนี้ สามารถสรุปประเด็นปัญหาอันเกิดจาก รูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของราชอาณาจักรไทยได้ดังต่อไปนี้

4.1.1 ปัญหาอันเกิดจากการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง

การกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาที่มีมาจากการแต่งตั้ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นั้นไม่ว่าจะเป็น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ในทาง กฎหมาย อันได้แก่ ปัญหาความไม่ชอบด้วยหลักการประชาธิปไตย ปัญหาความไม่เป็นอิสระของ สมาชิกวุฒิสภา โดยสรุปได้ดังนี้

4.1.1.1 ปัญหาความไม่ชอบด้วยหลักการประชาธิปไตย

การกำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งนั้น ขาดความเชื่อมโยง กับประชาชนซึ่งถือได้ว่าเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง เมื่อสมาชิกวุฒิสภาเข้ามาเป็นฝ่าย นิติบัญญัติ ทำหน้าที่กลั่นกรองกฎหมาย ถ่วงดุลอำนาจกับสภาผู้แทนราษฎรและฝ่ายบริหารซึ่ง อำนาจดังกล่าวถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตย เนื่องจากหลักความเป็นประชาธิปไตยนั้นได้ ขอมรับในอำนาจอธิปไตยว่าเป็นอำนาจของประชาชน ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในฐานะเป็นส่วนหนึ่งใน โครงสร้างสถาบันการเมืองและเป็นผู้ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ควรที่จะต้องมีความเชื่อมโยงกับ ประชาชน แม้แต่สภาพขนานางของประเทศอังกฤษซึ่งถือว่าเป็นประเทศต้นแบบของระบบสองสภา ก็มีได้หมายความว่าสภาพขนานางเป็นสภาผู้แทนของปวงชนภายในรัฐ แต่เป็นที่ยอมรับว่าสภาพขนานาง เป็นสภาผู้แทนราษฎรของพวกชนชั้นสูง¹⁹

¹⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), น. 199.

ทั้งนี้ การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์นั้น แต่ในความเป็นจริงแล้วอำนาจในการแต่งตั้งที่แท้จริงจะเป็นของนายกรัฐมนตรี ซึ่งโดยกฎหมายแล้วเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 หรือกำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 การกำหนดดังกล่าวเท่ากับเป็นการกำหนดให้อำนาจแก่ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ในการคัดเลือกหรือเสนอชื่อบุคคลที่ตนเห็นว่าเหมาะสมหรือสมควรที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งมีความเป็นไปได้ค่อนข้างมากกว่าฝ่ายบริหารหรือนายกรัฐมนตรีก็จะเสนอรายชื่อบุคคลที่ตนเองรู้จักสามารถสั่งการหรือควบคุมบังคับบัญชาหรือมีผลประโยชน์ร่วมกันกับฝ่ายบริหาร เช่น ข้าราชการประจำ ข้าราชการที่เกษียณอายุราชการ นักวิชาการที่มีทัศนคติที่ดีต่อรัฐบาล เป็นต้น ขณะเดียวกันบุคคลที่แสดงความคิดเห็นเป็นปฏิปักษ์ต่อฝ่ายรัฐบาลก็จะมีโอกาสน้อยที่จะได้รับการเสนอชื่อเพื่อแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งถือได้ว่าขัดหรือแย้งต่อความมุ่งหมายที่จะให้มีสมาชิกวุฒิสภา กล่าวคือ การมีสมาชิกวุฒิสภาหรือสภาสูงหรือสภาที่สองก็เพื่อป้องกันความเป็นเผด็จการโดยสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาที่หนึ่ง ซึ่งมักเกิดความไม่ไว้วางใจในการใช้อำนาจนิติบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรเนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรอาจใช้อำนาจโดยมิชอบซึ่งหากพิจารณาในแง่ความจริงแล้วสภานิติบัญญัติย่อมไม่ใช่อะไรอื่นนอกจากพรรคการเมืองพรรคเดียวหรือหลายพรรคที่ประกอบกันเป็นเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร²⁰ และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรเป็นพวกเดียวกับรัฐบาลโดยนายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการคัดเลือกหรือเสนอชื่อบุคคลที่ตนเห็นว่าเหมาะสมหรือสมควรที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา จึงเท่ากับว่าทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเป็นพวกเดียวกันกับฝ่ายรัฐบาล การตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของการให้มีสภาคู่หรือวุฒิสภาจึงเกิดขึ้นได้ยาก

นอกจากนี้ การกำหนดให้ฝ่ายบริหารหรือนายกรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจในการเสนอรายชื่อบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา เท่ากับเป็นการให้ฝ่ายบริหารสามารถแต่งตั้งฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อทำหน้าที่ได้ เปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารเข้ามามีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ เนื่องจากสามารถคุมเสียงข้างมากได้ทั้งในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เพราะทั้งสองสภาต่างก็เป็นพรรค

²⁰ หยุต แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), น. 128.

พวกเดียวกันกับฝ่ายรัฐบาล ดังนั้น การที่จะมุ่งหวังให้วุฒิสภาเป็นสภาเพื่อถ่วงดุลตรวจสอบ
 ย่อมเป็นไปได้ยากยิ่ง จึงเท่ากับเป็นการทำลายหลักการประชาธิปไตย หลักการแบ่งแยกอำนาจ และ
 หลักผู้แทน ดังนี้

หลักการของประชาธิปไตยอันเป็นแนวคิดตะวันตก ประกอบด้วยหลักสำคัญ
 3 ประการ คือ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักผู้แทน และหลักความถูกต้องตามกฎหมาย สำหรับ
 หลักการแบ่งแยกอำนาจนี้ หมายถึงการจำกัดอำนาจไม่ให้องค์กรใดหรือบุคคลใด มีอำนาจปกครอง
 เต็มขาดแต่องค์กรเดียวหรือผู้เดียว เช่น องค์กรนิติบัญญัติก็มีอำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ องค์กร
 บริหารก็มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารประเทศ องค์กรตุลาการก็มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินข้อ
 พิพาท หลักการแบ่งแยกอำนาจและองค์กรที่ใช้อำนาจเป็นการจำกัดอำนาจและถ่วงกันสิทธิ
 เสรีภาพของประชาชนอยู่ในตัวเองด้วย นั่นคือ เมื่ออำนาจไม่มีลักษณะอำเภोज สิทธิเสรีภาพของ
 ประชาชนก็มีหลักประกัน เพราะจะไม่มีใครสามารถใช้อำนาจเพื่อกดขี่แก่งคุกคามได้ง่าย
 ประชาชนย่อมได้รับความคุ้มครองโดยทั่วๆ ไปจากระบอบกฎหมาย²¹

หลักผู้แทน สืบเนื่องมาจากแนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนหรือของชาติ
 ดังได้กล่าวมาแล้ว เมื่อประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจ แต่โดยสภาพแล้วทุกคนไม่อาจร่วมกันใช้
 พร้อมๆ กันได้ เพราะมีประชาชนจำนวนมากก็ต้องเลือกผู้แทนของตนไปทำหน้าที่ใช้อำนาจ
 อธิปไตยแทน จึงกล่าวได้ว่าที่ใดไม่มีการเลือกตั้ง ที่นั้นย่อมไม่มีประชาธิปไตยวันแต่ประชาชนจะ
 ใช้อำนาจเอง นอกจากนี้ หากมีการจำกัดอำนาจและบทบาทของผู้แทนประชาชนหรือที่เรียกว่า
 ผู้แทนราษฎร ให้อยู่ใต้อำนาจอื่นหรือไม่มีอำนาจเต็มในฐานะผู้แทนประชาชนแล้วก็ไม่อาจเรียก
 ได้ว่ามีประชาธิปไตยที่แท้จริงอีกเช่นกัน เช่น การให้มีวุฒิสภาที่สมาชิกมาจากการแต่งตั้งและให้มี
 อำนาจเท่าสภาผู้แทนราษฎรที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้ง เป็นต้น²²

กล่าวโดยสรุปแล้ว ปัญหาสำคัญอันเกิดจากการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาจากการแต่งตั้ง
 คือ การขัดกับหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตย เนื่องจากหลักการประชาธิปไตยนั้น อำนาจสูงสุด
 ในการปกครองประเทศหรืออำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน โดยในแต่ละรัฐจะมีองค์กรที่ใช้
 อำนาจอธิปไตยอยู่ 3 องค์กร ได้แก่ องค์กรฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) และ
 องค์กรฝ่ายตุลาการ (ศาล) ซึ่งองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติถือเป็นองค์กรที่มีความสำคัญในการปกครอง
 ระบอบประชาธิปไตย เพราะประเทศที่ใช้ระบบสองสภา ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดย
 วุฒิสภาคือผู้ที่ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติถือเป็นอีกองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชน จึงมีความ

²¹ โภคิน พลกุล, “ความหมายของกฎหมายรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญ และประวัติรัฐธรรมนูญไทย,”
 รัฐสภาสาร, ฉบับที่ 12, ปีที่ 36, น.6 (ธันวาคม 2531).

²² โภคิน พลกุล, *เพิ่งอ้าง*, น 7.

จำเป็นอย่างยั้งที่สมาชิกรัฐสภาต้องมีฐานอำนาจมาจากประชาชน ดังนั้น รัฐสภาที่มาจากการแต่งตั้ง โดยหลักการแล้วจึงถือว่าขัดกับหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตย และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

4.1.1.2 ปัญหาความไม่เป็นอิสระของสมาชิกรัฐสภา

สมาชิกรัฐสภาที่มาจากการแต่งตั้ง โดยฝ่ายบริหารหรือนายกรัฐมนตรีที่ผ่านมานั้น พบว่าแม้จะแต่งตั้งจากกลุ่มบุคคลผู้มีประสบการณ์หรือผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้านอยู่บ้าง แต่ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการแต่งตั้งจากกลุ่มข้าราชการเก่า เพื่อมุ่งตอบแทนในการเป็นฐานอำนาจทางการเมือง ทั้งนี้ เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็ง เนื่องจากในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ผ่านมาก่อนปีพุทธศักราช 2544 ไม่มีพรรคการเมืองใดได้เสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ทำให้ฝ่ายรัฐบาลมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างเสถียรภาพทางการเมืองให้มีความมั่นคง จึงแต่งตั้งสมาชิกรัฐสภาเพื่อเป็นสภาที่คอยค้ำจุนฐานะของรัฐบาล ดังนั้น สมาชิกรัฐสภาส่วนใหญ่มักจะเป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ทั้งฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหารที่คุมกำลังพล เป็นต้น เพื่อแสดงให้เห็นถึงความมั่นคงของรัฐบาล และเมื่อรัฐบาลเป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาที่ได้รับการแต่งตั้งย่อมไม่อาจหรือไม่กล้าที่จะกระทำการอันเป็นการตรวจสอบฝ่ายบริหารได้อย่างเต็มที่ และอยู่ภายใต้อิทธิพลการชักนำของฝ่ายบริหาร เมื่อเป็นเช่นนี้ สมาชิกรัฐสภาย่อมไม่อาจตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล หรือเป็น “สภาที่เสียง” หรือ “สภาตรวจสอบ” ได้อย่างที่ควรจะเป็น เพราะขาด “ความเป็นอิสระ” ในการปฏิบัติหน้าที่ กลายเป็นสภาที่คอยสนับสนุนการดำเนินงานของรัฐบาลในทุกเรื่อง สวนทางกับเจตนารมณ์ของการมีสภาที่สองด้วยวัตถุประสงค์เพื่อถ่วงดุลอำนาจระหว่างสภานิติบัญญัติกับรัฐบาล ด้วยเหตุที่ว่าหากมีสภาเดียวและสมาชิกส่วนมากเป็นฝ่ายรัฐบาลแล้ว รัฐบาลจะครอบงำอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติได้ทั้งหมด และอาจก่อให้เกิดการใช้อำนาจเด็ดขาดในรัฐสภาได้ง่าย ดังที่มีผู้เรียกว่า “เผด็จการทางรัฐสภา” (Parliamentary Dictatorship)²³

อาจกล่าวได้ว่า สมาชิกรัฐสภาที่มาจากการแต่งตั้งนั้น ขาด “ความเป็นอิสระ” ในการปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากว่าสมาชิกรัฐสภาที่มาจากการแต่งตั้งมีผลประโยชน์ต่างตอบแทนกับฝ่ายการเมือง หรือฝ่ายบริหารที่แต่งตั้งเข้ามาทำหน้าที่ ซึ่งการแต่งตั้งเกิดจากการเสนอชื่อของฝ่ายบริหาร

ย่อมเป็นช่องว่างให้ฝ่ายบริหารเสนอรายชื่อบุคคลที่เป็นพรรคพวกเดียวกันกับฝ่ายบริหาร หรือบุคคลที่ตนเองมั่นใจว่าจะสามารถควบคุมหรือสั่งการให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งได้ และเมื่อฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติเป็นพรรคพวกเดียวกัน การตรวจสอบก็จะไร้ซึ่งประสิทธิภาพ สูลงสิ้นการ

²³ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2530), น. 391.

จะเป็นสภาแห่งการตรวจสอบ กลายเป็นสภาพวกพ้อง ขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ที่มุ่งหวังให้เกิดการคานอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ

4.1.2 ปัญหาอันเกิดจากการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาแบบเลือกตั้ง

ปัญหาอันเกิดจากการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาแบบเลือกตั้ง ซึ่งเป็นแบบเลือกตั้งทั้งหมด นั้น ถือเป็นผลพวงของปัญหาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งได้กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งจำนวนสองร้อยคน²⁴ การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาให้ใช้เขตจังหวัดในเขตเลือกตั้ง²⁵ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจเพิ่มมากขึ้นกว่าในอดีต กล่าวคือ กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้อีกด้วย ซึ่งอำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจที่ได้มีการกำหนดขึ้นมาใหม่ นอกเหนือจากที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับก่อนปีพุทธศักราช 2540²⁶ กล่าวคือ เป็นอำนาจโดยทั่วไป อันได้แก่ การกลั่นกรองกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร การให้ความเห็นชอบเรื่องสำคัญของประเทศ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในส่วนที่กำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งทั้งหมดนั้น มีเจตนารมณ์เพื่อต้องการเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกตั้งในระดับชาติเข้าไว้ด้วย

ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อำนาจทางการเมืองรวมศูนย์อยู่ที่รัฐบาล กล่าวคือ เมื่อประชาชนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว พรรคการเมืองที่รวมกันได้เสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรมีสិทธิจัดตั้งรัฐบาล และนายกรัฐมนตรีก็มีอำนาจเสนอแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด จึงส่งผลให้ผู้ชนะเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจทางนิติบัญญัติโดยสมบูรณ์ เพราะสามารถควบคุมสภาได้ทั้งสองสภา ตลอดจนมีอำนาจบริหารเบ็ดเสร็จด้วย ที่สำคัญคือบรรดางค์กรตรวจสอบสำคัญต่างไม่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร ซึ่งสภาพเช่นนี้ทำให้รัฐบาลสามารถควบคุมอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตรวจสอบไว้ได้ทั้งหมด ส่งผลให้การตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกันก็มิได้น้อย เมื่อเป็นเช่นนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้ปรับโครงสร้างทางการเมืองระดับชาติใหม่ โดยกระจายอำนาจการเมืองออกไป และเพิ่มสัดส่วนของพลเมืองในการเลือกตั้งวุฒิสภาโดยตรงไม่ใช่ นายกรัฐมนตรีมีอำนาจเสนอแต่งตั้งได้เหมือนในอดีต ซึ่งจะทำให้วุฒิสภาเป็นองค์กรใหม่ที่มีอิสระจากนายกรัฐมนตรีและพรรคการเมือง ดังนั้น วุฒิสภาก็จะทำหน้าที่แต่งตั้งองค์กรตรวจสอบซึ่งถูก

²⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 121.

²⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 122.

²⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 303.

แยกออกมาเป็นอิสระจากนายกรัฐมนตรีและฝ่ายบริหาร พร้อมกับให้อำนาจถอดถอนอยู่กับวุฒิสภาด้วย²⁷ แต่ในความเป็นจริงแล้วการกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งทั้งหมดนั้น กลับก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายจนนำมาสู่วิกฤตการณ์ทางการเมืองต่างๆ โดยสรุปได้ดังนี้

4.1.2.1 ปัญหาการที่สมาชิกวุฒิสภาถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง

การกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภามีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นับเป็นมิติใหม่ทางการเมืองที่กำหนดให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชน และแม้ว่าการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยวิธีการดังกล่าวจะไม่ถือว่าขัดกับหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตยเหมือนเช่นเดียวกับวิธีการได้มาโดยการแต่งตั้งแต่กระนั้น การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงก็พบว่า มีปัญหาเช่นเดียวกัน กล่าวคือ สมาชิกวุฒิสภามีสภาพไม่แตกต่างจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะสมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน กลับกลายเป็นบุคคลที่เป็นเครือญาติกับนักการเมืองในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติ จนถูกขนานนามว่าเป็นสภาฟัวเมีย หรือสภาเครือญาติ เอื้อประโยชน์แก่นักการเมือง กลุ่มการเมือง หรือพรรคการเมืองที่มีส่วนช่วยเหลือในการหาเสียงหรือเป็นฐานคะแนนเสียงในการสนับสนุน แม้รัฐธรรมนูญจะได้กำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครว่าต้องไม่สังกัดพรรคการเมือง และห้ามไม่ให้มีการหาเสียง²⁸ จึงกลายเป็นจุดอ่อนที่ทำให้ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาต้องพึ่งพิงฐานคะแนนเสียงจากพรรคการเมืองและนักการเมืองในพื้นที่ และเมื่อได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาแล้วย่อมถูกรอบงำจากฝ่ายบริหารได้โดยง่าย เพราะสมาชิกวุฒิสภาต้องตอบแทนบุญคุณของนักการเมืองที่ช่วยให้ชนะการเลือกตั้งจนได้เป็นสมาชิกวุฒิสภา และเมื่อพิจารณาจากภูมิหลังของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก การเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด ส่วนใหญ่จะพบข้อเท็จจริงตรงกันว่า วุฒิสมาชิกเหล่านั้นผ่านการเลือกตั้งเข้ามาโดยอาศัยฐานเสียงของพรรคการเมืองหนุนหลังเป็นส่วนใหญ่ อีกทั้ง วุฒิสมาชิกบางคนยังมีความใกล้ชิดเป็นเครือญาติกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงเป็นช่องทางให้ฝ่ายการเมืองเข้ามาแทรกแซง ล้วงลึก บงการ หรือบังคับบัญชาให้ต้องปฏิบัติตาม จนไม่สามารถทำหน้าที่ของการเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้อย่างเป็นอิสระ สมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ส่งผลกระทบต่อกระบวนการตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติให้ขาดประสิทธิภาพ จนกลายเป็นเผด็จการรัฐสภาในที่สุด

²⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2544), น. 42-43.

²⁸ จารุวรรณ สุขุมลพพงษ์, วิเคราะห์วิธีการได้มาของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550), น. 36.

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยใช้เขตจังหวัดเช่นนี้ ไม่เพียงแต่ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนเกี่ยวกับความเป็นผู้แทนของหน่วย หรือชุมชนทางการเมืองอันกระทบต่อหลักการสำคัญของระบบสภาคู่เท่านั้น แต่ยังส่งผลให้เกิดปัญหาที่สำคัญอีก 2 ประการ คือ²⁹

1) ส่งเสริมให้มีการจัดตั้งคะแนนเสียงเลือกตั้ง เพราะผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาสถาบันสามารถคำนวณได้โดยง่ายว่าจะต้องมีคะแนนจัดตั้งเท่าใดจึงจะชนะการเลือกตั้ง กล่าวคือระบบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งเช่นนี้ย่อมเป็นการส่งเสริมให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งพยายามจัดตั้งฐานเสียงขึ้น โดยการคำนวณว่าจะต้องมีคะแนนเสียงสนับสนุนจำนวนเท่าใดจึงจะได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาของจังหวัดนั้น

2) ทำให้มีผู้ได้เปรียบในการแข่งขันระบบนี้ อาทิ นักการเมืองอาชีพหรือผู้ใกล้ชิดคือนักการเมืองอาชีพในจังหวัดนั้น ซึ่งอาจจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นก็ตาม โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่ประสงค์จะได้รับเลือกตั้งโดยไม่คำนึงถึงความถูกต้องเหมาะสม จะเข้าหานักการเมืองดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นเพื่ออาศัยฐานเสียงของนักการเมืองเหล่านั้นที่มีอยู่แล้วในการสนับสนุนการลงเลือกตั้งของตน สิ่งเหล่านี้ย่อมส่งผลให้สมาชิกวุฒิสภามีแนวโน้มที่จะเป็นภาพสะท้อนของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น ไปโดยปริยาย เนื่องจากสภาพทางข้อเท็จจริงเห็นโดยประจักษ์ว่ามีครอบครัวและคนใกล้ชิดคือนักการเมืองในระดับชาติได้รับเลือกตั้งเข้าสู่วุฒิสภาเป็นจำนวนมาก

นอกจากนี้ การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภานำมาซึ่งปัญหาการซื้อเสียงเช่นเดียวกับปัญหาการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งการซื้อเสียงในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้นมีปรากฏอยู่จริง โดยลักษณะและวิธีการซื้อเสียงนั้นมีหลากหลายรูปแบบ ตั้งแต่การให้เงินโดยตรงแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การให้เงินผ่านหัวคะแนนหรือตัวแทน การพาไปศึกษาดูงาน การให้สัญญาว่าจะให้ประโยชน์ตอบแทนต่างๆ โดยวิธีการซื้อเสียงของผู้สมัครในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้นสามารถแบ่งได้ 3 วิธี ดังนี้³⁰

1) การซื้อเสียงโดยอาศัยเครือข่ายของตนเอง วิธีนี้โดยมากจะเป็นกรณีของผู้ที่เคยรับราชการอยู่ในจังหวัดที่ลงสมัครรับเลือกตั้ง และยังมีเครือข่ายของตนเองอยู่ ซึ่งการหาเสียงโดยวิธีนี้จะใช้เงินไม่มาก และได้รับการสนับสนุนจากบุคคลที่เคยเป็นผู้ได้บังคับบัญชาด้วย ในบางกรณีจะมี

²⁹ เพิ่งอ้าง, น. 43.

³⁰ วิชัย โสสุวรรณจินดา, “การซื้อเสียงในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในประเทศไทย,” ปีที่ 15, ฉบับที่ 2 วารสารเกษมบัณฑิต, น. 83-85 (กรกฎาคม – ธันวาคม, 2557).

การสร้างเครือข่ายไว้ล่วงหน้า เช่น เครือข่ายกับกลุ่มแม่บ้าน กลุ่มกีฬา กลุ่มแรงงาน เมื่อลงสมัครรับเลือกตั้งแล้ว ก็จะอาศัยกลุ่มบุคคลเหล่านี้ในการสนับสนุน

2) การซื้อเสียงโดยอาศัยนักการเมืองในจังหวัด หรือนักการเมืองท้องถิ่น กรณีเช่นนี้ การซื้อเสียงจะเป็นการกระทำผ่านเครือข่ายหรือญาติของตน โยงใยไปยังห้วคะแนนที่มีการจัดตั้งไว้แล้ว

3) การซื้อเสียงโดยอาศัยเครือข่ายของพรรคการเมือง โดยส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่มีชื่อเสียง และมีความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองตั้งแต่ยังไม่ลงสมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภา และพรรคการเมืองต้องการให้เข้าอยู่ในสังกัดเพื่อความร่วมมือกันในอนาคต กรณีเช่นนี้ ผู้สมัครต้องใช้เงินของตัวเองในการซื้อเสียงโดยอาศัยเครือข่ายของพรรคการเมือง ซึ่งมีห้วคะแนนของพรรคการเมืองเข้ามาติดต่อทาบทามเป็นผู้สมัครในสังกัด

นอกจากสภาพปัญหาที่กล่าวมาแล้วนี้ ฐานที่มาและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังไม่สอดคล้องกับระบบการเมืองและสภาพสังคมวิทยาทางการเมืองของไทย กล่าวคือ เมื่อระบบรัฐสภาของไทยเป็นรัฐสภาอำนาจเดี่ยว หมายความว่า รัฐบาลกับเสียงข้างมากในสภานิติบัญญัติย่อมมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และมีผลประโยชน์ทางการเมืองร่วมกัน โดยองค์กรในทางบริหารและองค์กรในทางนิติบัญญัติได้หลอมรวมอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย และการบริหารราชการแผ่นดินเข้าไว้ภายในกลุ่มอำนาจเดียวกัน คือกลุ่มหรือพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภา ซึ่งจะสามารถกำหนดให้ผู้นำของกลุ่มหรือของพรรคการเมืองนั้นๆ เป็นผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งเท่ากับเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดทั้งในทางบริหารและในทางนิติบัญญัติเช่นนี้ส่งผลกระทบต่อให้ระบบรัฐสภานั้นเปลี่ยนแปลงโครงสร้างจากที่ที่เคยเป็นระบบรัฐสภาแบบอำนาจคู่ (Dualist) มาเป็นระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดี่ยว (Monist) ซึ่งในขณะที่สภาพสังคมไทยมีลักษณะเป็นสังคมอุปถัมภ์เชิงโครงสร้าง การเลือกตั้งใช้ระบบห้วคะแนน ดังนั้นการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงโดยใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง ย่อมทำให้ผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภา ขอมตนเข้าหานักการเมืองหรือพรรคการเมืองที่มีห้วคะแนนอยู่ในพื้นที่ เพื่อสร้างความได้เปรียบในเรื่องคะแนนเสียง สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งบางคนจึงเป็นพวกเดียวกับนักการเมืองซึ่งถูกยึดโยงกับฝ่ายการเมืองไปโดยปริยาย ทำให้ฝ่ายบริหารซึ่งเป็นฝ่ายเสียงข้างมากในรัฐสภามีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ ส่งผลให้สามารถคุมเสียงข้างมากในสภาได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด เมื่อนั้นการตรวจสอบนักการเมืองและการใช้อำนาจของรัฐสภาอาจกลายเป็นการตีตรารับรองจากวุฒิสภาว่าไม่มีการทุจริต

4.1.2.2 ปัญหาการขัดต่อหลักการมีระบบสภาคู่

หลักการมีระบบสภาคู่ นั้น ย่อมเป็นไปได้เพื่อการถ่วงดุลอำนาจระหว่างสภานิติบัญญัติกับรัฐบาล มิให้รัฐบาลสามารถใช้อำนาจรอบงำรัฐสภาได้ทั้งหมด ซึ่งอาจเกิดการใช้อำนาจเด็ดขาดในรัฐสภา ดังที่มีผู้เรียกว่า “เผด็จการรัฐสภา” หรือเพื่อเห็นยวรั้งหรือคานอำนาจกับสภาผู้แทนราษฎร ตรวจสอบหรือทักท้วงเพื่อให้เกิดการออกกฎหมายที่รอบคอบและถูกต้องยิ่งขึ้น³¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ดีที่สุดเท่าที่เคยมีมาในประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของไทย เป็นรัฐธรรมนูญที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาและให้ความเห็นชอบรัฐธรรมนูญ ก่อนกำเนิดขึ้นเพื่อการปฏิรูปการเมือง แต่กลับพบว่ามีข้อบกพร่องมากมาย กลายเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาวิกฤตการณ์ทางการเมือง นำไปสู่การเรียกร้องว่าควรต้องมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญใหม่ หรือที่เรียกว่าการปฏิรูปการเมืองครั้งที่สอง ซึ่งในที่สุดการปฏิรูปก็ไม่สามารถเกิดขึ้นได้ด้วยวิถีทางในรัฐธรรมนูญ หากแต่จบลงด้วยการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข³²

ส่วนหนึ่งของวิกฤตการณ์ดังกล่าว คือการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภานั้นมาจากการเลือกตั้งทั่วประเทศ และกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจมากขึ้นกว่าที่เคยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งนั้นดูเสมือนว่าจะสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนซึ่งเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยแท้จริง มีสิทธิในการเลือกตัวแทนของตนเอง ผ่านระบบการเลือกตั้ง แต่ผลลัพธ์ที่ได้จากวิธีการดังกล่าวนี้ กลับกลายเป็นความขัดแย้งกับทฤษฎีการถ่วงดุลอำนาจ กล่าวคือ การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งนั้น แม้จะไม่ขัดกับหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตยเช่นเดียวกับการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยการแต่งตั้งก็ตาม แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นคือความขัดหรือแย้งกับทฤษฎีการถ่วงดุลอำนาจ “The Balance of Power” ตามแนวความคิดการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยซึ่งแบ่งอำนาจออกเป็นสามอำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยทั้งสามอำนาจนี้สามารถคานและดุลอำนาจกันได้เพียงยับยั้งการใช้อำนาจโดยมิชอบ³³ ทั้งนี้ สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง

³¹ สรุปลจาก วิษณุ เครืองาม, *อ้างแล้ว เจริญธรรม*ที่ 23, น. 391 - 392.

³² เรียบเรียงจาก กิตติศักดิ์ กมลธรรมวงศ์, “ปัญหาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับวิกฤตการณ์การเมืองไทยในปัจจุบัน,” *วารสารธรรมศาสตร์*, ปีที่, 32 ฉบับที่ 3, น. 101 (2556).

³³ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย*, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2554), น. 262.

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พบว่ามีความสัมพันธ์กับฝ่ายการเมือง ทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล วุฒิสภาที่ได้จึงกลายเป็นสภาแห่งเครือญาติกับสภาผู้แทนราษฎรและฝ่ายรัฐบาล วุฒิสภามีสถานะเป็นสภาเดียวกันกับสภาผู้แทนราษฎร โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ การปฏิบัติหน้าที่จึงมีความโน้มเอียงไปทางฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล ทั้งที่ควรจะมีบทบาทในการคานอำนาจ และตรวจสอบฝ่าย

ข้อเท็จจริงดังกล่าวปรากฏอย่างชัดเจน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยตามคำร้องของ พลเอก สมเจตน์ บุญถนอม ในฐานะผู้ร้อง กับประธานรัฐสภา ในฐานะผู้ถูกร้อง เรื่องคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาส่วนหนึ่งขอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่มาของสมาชิกวุฒิสภา โดยให้กลับไปใช้วิธีการเลือกตั้งแบบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้เห็นถึงจุดบกพร่องของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่กำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เป็นการแก้ไขกลับไปสู่จุดบกพร่องที่เคยปรากฏแล้วในอดีตคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นจุดบกพร่องที่ล่อแหลมเสี่ยงต่อการสูญเสียสันติภาพและสามัคคีธรรมของมวลมหาประชาชนชาวไทย เป็นความพยายามนำประเทศไทยถอยหลังเข้าคลอง ทำให้วุฒิสภากลับไปเป็นสภาญาติพี่น้อง สภาของครอบครัว และสภาผู้เมี้ยว สูญเสียสถานะและศักยภาพแห่งการเป็นสติปัญญาให้แก่สภาผู้แทนราษฎร กลายเป็นเพียงเสียงสะท้อนของมวลชนกลุ่มเดียวกัน ทำลายสาระสำคัญของการมีระบบสองสภา นำพาไปสู่การผูกขาดอำนาจรัฐ ตัดขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนหลากหลายสาขาหลายอาชีพ นอกจากนี้ การแก้ไขที่มาของสมาชิกวุฒิสภาให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงเพียงทางเดียวอันมีที่มาเหมือนกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงย่อมเป็นเสมือนสภาเดียวกันไม่เกิดความแตกต่างและเป็นอิสระซึ่งกันและกันของทั้งสองสภา อันเป็นการทำลายลักษณะและสาระสำคัญของระบบสองสภาให้สูญสิ้นไป³⁴

จากแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ย่อมจะทำให้ได้สมาชิกวุฒิสภาที่มีสถานะไม่ต่างจากสภาผู้แทนราษฎร เพราะมีที่มาเหมือนกันไม่เกิดความแตกต่าง และไม่ใช่อิสระซึ่งกันและกันของทั้งสองสภา เป็นการทำลายสาระสำคัญของการมีสภาคู่อย่างมีนัยสำคัญ เป็นช่องทางให้ฝ่ายบริหารมี

³⁴ เปรียบเรียงจาก คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 15-18/2556 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131 ตอนที่ 5ก ลงวันที่ 8 มกราคม 2557.

อำนาจเหนือรัฐสภาได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ปราศจากการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน กระทบต่อความสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

อย่างไรก็ตาม วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาแบบเลือกตั้งทั้งหมดนั้น ยังถูกวิพากษ์วิจารณ์จากนักวิชาการด้านกฎหมายหลายท่าน ถึงขนาดเสนอให้มีการยกเลิกวุฒิสภา และให้กลับมาใช้แบบสภาเดียว คือ มีเพียงสภาผู้แทนราษฎร เช่น³⁵ความเห็นของรองศาสตราจารย์ปริญญา เทวานฤมิตรกุล อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในขณะนั้น ได้เสนอให้รัฐสภาของไทยควรมีเพียงสภาเดียว คือสภาผู้แทนราษฎร เพราะการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยส่วนมากในช่วงที่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ทำให้ได้สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากฐานเสียงเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงไม่มีประโยชน์ที่จะคงไว้ซึ่งวุฒิสภา

นอกจากนี้ สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งนั้น ยังไม่ได้แสดงบทบาทของสมาชิกวุฒิสภาให้สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและความคาดหวังของประชาชน ซึ่งจากการศึกษาพบรายงานวิจัยที่มีการศึกษาถึงบทบาทของสมาชิกวุฒิสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เพื่อประเมินบทบาทว่าตลอดระยะเวลาที่อยู่ในวาระการดำรงตำแหน่งวุฒิสภาได้มีบทบาทเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ ผลการศึกษาพบว่าสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งชุดแรกในสายตาของประชาชนและสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่สามารถมีบทบาทได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและความคาดหวังของสังคมได้เพียงระดับหนึ่งเท่านั้น โดยมุมมองของสมาชิกวุฒิสภาและประชาชนทั่วไป วุฒิสภาชุดแรกสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าอดีต เช่น การกลั่นกรองกฎหมาย การตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร เป็นต้น ขณะที่การแต่งตั้งบุคคลเพื่อทำหน้าที่ในองค์กรต่างๆ เช่น กรรมการการเลือกตั้ง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น ยังคงมีประเด็นปัญหาและเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ของสังคมถึงความไม่โปร่งใส นอกจากนี้ การใช้อำนาจของสมาชิกวุฒิสภาในบางเรื่อง อาทิ การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง ยังไม่ปรากฏว่ามีการดำเนินการเลยตลอดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาชุดแรกที่มาจากการเลือกตั้งทั้งหมด ทำให้วุฒิสภายังไม่ได้แสดงบทบาทที่สมบูรณ์ครบถ้วน³⁶ นั่นยังสะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่าสมาชิกที่เข้าสู่ตำแหน่งโดยวิธีการเลือกตั้งนั้นไม่ได้แสดงบทบาทสอดคล้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ตลอดจนเป็น

³⁵ สรรค์ชัย ชญานิน, “อำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกวุฒิสภา,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต). คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), น. 135.

³⁶ นรินดี เศรษฐบุตร และคณะ, “บทบาทของวุฒิสภา : มุมมองของประชาชนและสมาชิกวุฒิสภา,” (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ สถาบันพระปกเกล้า, 2549), น. 240.

สภาถ่วงดุลทำหน้าที่ตรวจสอบทางการเมือง ซึ่งถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญของระบบการให้มีสองสภาหรือสภาคู่

กล่าวโดยสรุปแล้ว ไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งทั้งหมดนั้นจะมีสถานะปลอดจากการถูกรวบงำหรือแทรกแซงทางการเมือง สมาชิกส่วนใหญ่มีความเกี่ยวข้องและสัมพันธ์ที่ดีกับนักการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น รวมทั้งมีความสัมพันธ์กับทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน อันจะมีผลต่อการแสดงบทบาทของการเป็นสมาชิกวุฒิสภาภายใต้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ดังนั้น การกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งทั้งหมดนั้นจึงไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมวิทยาการเมืองไทยที่ต้องอาศัยกลไกระบบอุปถัมภ์ ภายใต้บริบทของสังคมไทย ส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการมีสภาคู่ และสูญสิ้นศรัทธาจากประชาชน

4.1.3 ปัญหาอันเกิดจากการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาแบบผสม

ปัญหาอันเกิดจากการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาแบบผสม ระหว่างการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตกับการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550³⁷ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีความมุ่งหมายที่จะแก้ไขข้อบกพร่องในอดีตที่ได้มีการกำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาแบบเลือกตั้งทั้งหมดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยมีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาที่มาที่หลากหลายเพื่อให้การตรวจสอบอำนาจรัฐเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภามีความเป็นกลาง ปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง จึงกำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาเป็นสองทาง ได้แก่

- 1) วิธีการเลือกตั้ง เพื่อให้ได้สมาชิกวุฒิสภาที่มีความเชื่อมโยงโดยตรงกับประชาชนและรู้ถึงปัญหาของพื้นที่เป็นอย่างดี เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้ตรงจุด
- 2) วิธีการสรรหา เพื่อให้ได้สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากหลากหลายวิชาชีพและเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งหากใช้ระบบเลือกตั้งเพียงอย่างเดียวกลุ่มบุคคลเหล่านี้อาจไม่มีโอกาสเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภา

³⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 111.

โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังคงให้ความสำคัญกับวิธีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภามากกว่าการสรรหา โดยกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งมีจำนวนมากกว่าสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหา³⁸

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่าวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาแบบผสมระหว่างการเลือกตั้งกับการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหานั้น ก่อให้เกิดปัญหาในทางกฎหมายซึ่งนักวิชาการหลายท่านหรือแม้แต่สมาชิกวุฒิสภาด้วยกันเองวิพากษ์วิจารณ์ถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในแบบดังกล่าว โดยสรุปได้ดังนี้

4.1.3.1 ปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนหนึ่งร้อยห้าสิบคน มาจากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด และจากการสรรหาเท่ากับจำนวนรวมข้างต้นหักด้วยจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง³⁹ สำหรับการสรรหานั้น ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาในศาลฎีกาที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามอบหมายจำนวนหนึ่งคนและตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดมอบหมายจำนวนหนึ่งคนเป็นกรรมการ⁴⁰ ทำหน้าที่สรรหาบุคคลที่เหมาะสมจากผู้ได้รับการเสนอชื่อจากองค์กรต่างๆ ในภาควิชาการ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาชีพ และภาคอื่น ที่เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา เป็นสมาชิกวุฒิสภาจำนวนที่จะพึงมีตามที่กำหนด⁴¹

อย่างไรก็ดี การกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภามีองค์ประกอบดังที่กล่าวมาแล้วนั้น นอกจากจะขัดต่อหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตยและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนแล้ว ยังถือว่าวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาแบบสรรหามีที่มาไม่แตกต่างจากการได้มาโดยการแต่งตั้ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับก่อนพุทธศักราช 2540 ซึ่งการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในระบบนี้ไม่เป็นที่นิยมมากนัก เนื่องจากไม่สอดคล้องกับ

³⁸ คณะกรรมาธิการวิสามัญบับที่กเจตนาธรรมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภาว่างรัฐธรรมนูญ, เจตนาธรรมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550), น. 111.

³⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 111.

⁴⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 113.

⁴¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 114.

หลักการประชาธิปไตย⁴² นอกจากนี้ ปัญหาเรื่องความเป็นอิสระของคณะกรรมการสรรหา เป็นอีกประเด็นที่ลดทอนความน่าเชื่อถือของกระบวนการสรรหา แม้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญประสงค์จะให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกหลากหลายของกลุ่มบุคคลที่เข้ามาทำหน้าที่ แต่ความหลากหลายดังกล่าวนั้น ถูกกำหนดขึ้นโดยกลุ่มบุคคลเพียงกลุ่มเดียว ไม่มีความเชื่อมโยงกับประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริงตามทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยของประชาชน ทั้งนี้ การกำหนดให้คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาจำนวนเจ็ดคน มีอำนาจสรรหาบุคคลเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ในจำนวนหนึ่ง ซึ่งเมื่อเทียบสัดส่วนกับจำนวนที่ประชาชนทั่วประเทศเลือกตั้งเข้ามา เท่ากับว่าเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาคทางกฎหมาย ในการมีส่วนร่วมตามหลักความเสมอภาคเบื้องหน้านักกฎหมาย (Equality Before the Law) กล่าวคือ ประชาชนทั้งประเทศสามารถเลือกผู้แทนของตนเข้ามาทำหน้าที่เป็นสมาชิกวุฒิสภาได้จำนวนหนึ่ง ส่วนอีกจำนวนหนึ่งซึ่งมีจำนวนใกล้เคียงกันกลับเป็นอำนาจของคนเจ็ดคน ซึ่งมองว่าอาจไม่มีความเสมอภาคในทางกฎหมาย

4.1.3.2 ปัญหาความเป็นอิสระในการใช้ดุลยพินิจของคณะกรรมการสรรหา

การดำเนินการสรรหาสมาชิกวุฒิสภามาตรฐานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ชุดแรก เกิดขึ้นในปีพุทธศักราช 2551 และชุดที่สองเกิดขึ้นในปีพุทธศักราช 2554 นั้น มีผู้ได้รับการเสนอชื่อจากองค์กรในแต่ละภาค ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการสรรหาในแต่ละภาคมีจำนวน 74 คน⁴³ และ 73 คน⁴⁴ ตามลำดับ แต่กระบวนการสรรหาตลอดจนการใช้ดุลยพินิจของคณะกรรมการสรรหาที่สะท้อนผ่านรายชื่อบุคคลที่ได้รับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภานั้น ถูกตั้งคำถามจากสังคมและข้อสังเกตจากนักวิชาการว่า กระบวนการสรรหาเหล่านั้นไม่มีความโปร่งใส เป็นที่เคลือบแคลงสงสัยว่าบุคคลที่ได้รับการสรรหาเหล่านั้น มีความรู้จักรหรือสนิทสนมกับคณะกรรมการสรรหาเป็นการส่วนตัวหรือไม่ ซึ่งเป็นปัญหาการใช้ดุลยพินิจของคณะกรรมการ ที่ประชาชนไม่สามารถตรวจสอบได้ นอกจากนี้ ยังพบว่ามีปัญหาต่างๆ เช่น ปัญหาความซ้ำซ้อนของการลงทะเบียนของผู้เข้ารับการสรรหาที่ไม่มีความแน่นอน เพราะสามารถเสนอรายชื่อในภาคอื่นได้อีกด้วย ซึ่งเป็นการตัดโอกาสบุคคลอื่นที่ต้องการสมัครเข้ารับการสรรหา หรือปัญหาคุณสมบัติของบุคคลผู้เข้ารับการ

⁴² โภคิน พลกุล, วุฒิสภา : ผู้แทนปวงชนหรือฐานอำนาจใคร, น. 78 และ Pierre Pactet, Institution Politiques Droit Constitutionnel. (Paris : Masson, 1978), p. 329. อ้างใน สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายรัฐธรรมนูญหลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), น. 199.

⁴³ ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง ผลการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 37 ก ลงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2551.

⁴⁴ ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง ผลการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนที่ 26 ก ลงวันที่ 18 เมษายน 2554.

สรรหา เป็นต้น ซึ่งปัญหาต่างๆ ที่กล่าวมานั้น ดร. สุวันชัย แสงสุขเอี่ยม กรรมการสภาหอการค้าไทยในขณะนั้น ได้เขียนบทความวิพากษ์วิจารณ์ถึงสภาพปัญหาเกี่ยวข้องกับกระบวนการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาเผยแพร่ใน PUBLIC LAW NET เครือข่ายกฎหมายมหาชน ซึ่งบทความดังกล่าวผ่านกระบวนการขั้นตอนการกลั่นกรองโดยผู้ทรงคุณวุฒิ (Peer review) ประกอบด้วย ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ ตุลาการศาลปกครอง ดร.เชาวนะ ไตรมาศ เลขานุการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ และศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรรณานันท์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งสรุปได้ดังนี้⁴⁵

1) ปัญหาความโปร่งใสของกระบวนการสรรหา

บุคคลซึ่งได้รับการสรรหาให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาจำนวนมาก มีความสัมพันธ์หรือเกี่ยวข้องกับกรรมการสรรหา เป็นที่สงสัยได้ว่ากระบวนการสรรหาที่มีความไม่โปร่งใส ประชาชนไม่สามารถตรวจสอบดุลพินิจของคณะกรรมการสรรหาได้ว่าเลือกบุคคลดังกล่าวด้วยเหตุผลใด จึงเป็นการเปิดช่องให้ผู้สมัครดำเนินการโดยไม่สุจริตเข้าหาคณะกรรมการสรรหา ทั้งที่ กรรมการสรรหา มีหน้าที่ศึกษาข้อมูลและเอกสารเพื่อทำความรู้จักกับบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อเข้ารับการสรรหา แล้วจึงเลือกบุคคลที่มีความเหมาะสมตามคุณสมบัติที่กำหนดไว้ให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาเพื่อจะได้ปฏิบัติหน้าที่ด้านนิติบัญญัติให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศ ซึ่งสิ่งทีกล่าวมานี้เป็นปัญหาที่ความไม่โปร่งใสของกรรมการสรรหา เพราะโดยอำนาจตามกฎหมายแล้ว ไม่มีองค์กรใดหรือบุคคลใดมีอำนาจไปกำกับดูแลกรรมการสรรหาได้ นอกจากนี้ องค์กรที่เสนอรายชื่อบุคคลเข้ารับการสรรหาที่มีความเกี่ยวข้องกับคณะกรรมการสรรหา ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน องค์กรเหล่านี้ล้วนเป็นองค์กรที่กรรมการสรรหาสังกัดและปฏิบัติหน้าที่อยู่ด้วย จึงเป็นปัญหาที่ต้องมีการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้เกิดความเป็นกลางของกรรมการสรรหา ป้องกันมิให้มีการใช้ตำแหน่งหน้าที่ในขณะดำรงตำแหน่งกรรมการสรรหาดำเนินการใดๆ เพื่อให้บุคคลากรในหน่วยงานของตนเองได้รับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งอาจจะมีผลประโยชน์ต่างตอบแทนกันในอนาคตได้

2) ปัญหาการลงทะเบียนขององค์กรในภาคที่องค์กรนั้นไม่มีคุณสมบัติ

องค์กรที่ลงทะเบียนในแต่ละภาคเพื่อเสนอชื่อบุคคลเป็นตัวแทนเข้ารับการสรรหาจากภาคนั้นๆ พบว่ามีหลายองค์กรที่ลงทะเบียนในภาคนั้น โดยไม่มีคุณสมบัติและวัตถุประสงค์ตาม

⁴⁵ เรียบเรียงจาก สุวันชัย แสงสุขเอี่ยม, “การสรรหาสมาชิกวุฒิสภา : ปัญหาและสิ่งที่จะต้องปรับปรุงแก้ไข,” ในรวมบทความกฎหมายมหาชน จากเว็บไซต์ www.pub-law.net, เล่มที่ 12, 1000 เล่ม, จัดพิมพ์โดยสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2557), น. 111-118.

ข้อบังคับที่จดทะเบียนเกี่ยวกับอาชีพหรือวิชาชีพ แต่กลับสามารถลงทะเบียนเป็นองค์กรในภาควิชาชีพได้ ซึ่งนิติบุคคลใดๆ จะดำเนินการนอกเหนือจากอำนาจหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ตามที่บัญญัติหรือกำหนดไว้ในกฎหมาย ข้อบังคับ หรือตราสารจัดตั้งไม่ได้ นอกจากนี้ยังมีหลายองค์กรที่ลงทะเบียนในการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาชุดแรกเมื่อปี 2551 ในภาคหนึ่ง แต่กลับลงทะเบียนในการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาชุดที่สองเมื่อปี 2554 ในอีกภาคหนึ่งซึ่งต่างไปจากเดิม

3) ปัญหาการบุคคลซึ่งได้รับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา มีลักษณะต้องห้ามหรือเป็นผู้เสียสิทธิการเลือกตั้ง

บุคคลที่ได้รับการสรรหาให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาในชุดที่สองนั้น พบว่าบางคนมีลักษณะต้องห้ามหรือเป็นผู้เสียสิทธิการเลือกตั้ง แต่ได้รับการเสนอชื่อเป็นสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเป็นปัญหาที่ไม่ควรเกิดขึ้น เนื่องจากคณะกรรมการสรรหา และคณะอนุกรรมการที่คณะกรรมการสรรหาแต่งตั้งขึ้น รวมทั้งสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งทำหน้าที่หน่วยงานธุรการของคณะกรรมการสรรหา ควรตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภาอย่างละเอียดถี่ถ้วนว่ามีลักษณะต้องห้ามหรือเสียสิทธิการเลือกตั้งหรือไม่ ก่อนที่คณะกรรมการสรรหาจะพิจารณาลงคะแนนเพื่อมีมติในการสรรหา ดังนั้น คณะกรรมการสรรหาจึงต้องกำหนดให้มีการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภาอย่างรอบคอบเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาดังกล่าวซ้ำอีก

1) ปัญหาการกระจุกตัวของบุคคลซึ่งได้รับการสรรหาให้เป็นสมาชิกวุฒิสภา

เมื่อพิจารณาจากบุคคลซึ่งได้รับการสรรหาให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาในชุดที่สองทั้งหมด 73 คน พบว่ามีอดีตข้าราชการตำรวจ 6 คน อดีตข้าราชการทหาร 11 คน อดีตข้าราชการพลเรือน 18 คน รวมจำนวนอดีตข้าราชการทั้งหมด 35 คน คิดเป็นร้อยละ 48 นอกจากนี้มีนักกฎหมาย 11 คน คิดเป็นร้อยละ 15 แสดงให้เห็นถึงปัญหาการกระจุกตัวของบุคคลกลุ่มหรือบางสาขาอาชีพได้รับการสรรหาให้เป็นสมาชิกวุฒิสภา ทั้งนี้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต้องการให้มีความหลากหลายในกลุ่มสาขาวิชาชีพ มีองค์ประกอบจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความสามารถในด้านต่างๆ ที่แตกต่างกันเพื่อให้เกิดความหลากหลายทางความคิดและประสบการณ์อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา

จากบทความดังกล่าวชี้ให้เห็นได้ว่า กระบวนการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีปัญหาทั้งในส่วนที่มาของคณะกรรมการสรรหาที่ไม่มีความเชื่อมโยงกับประชาชน ความไม่โปร่งใสของกระบวนการสรรหา การกระจุกตัวของบุคคลซึ่งได้รับการสรรหาให้เป็นสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นปัญหาที่เกิดจากการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการสรรหาทั้งสิ้น

4.1.3.3 ปัญหาความไม่เป็นเอกภาพของสมาชิกวุฒิสภา

เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีที่มาจากสองระบบ คือการเลือกตั้งและการสรรหา ซึ่งการมีที่มาสองทางนั้นทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาไม่มีความเป็นเอกภาพ เกิดการถกเถียงกันระหว่างสมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก การสรรหา กับสมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก การเลือกตั้ง เป็นเหตุให้เกิดความขัดแย้งและแบ่งฝักแบ่งฝ่ายกัน ในวุฒิสภา โดยเมื่อครั้งประชุมวุฒิสภาเพื่อเลือกตั้งประธานวุฒิสภา ซึ่งในขณะนั้นมีสมาชิกวุฒิสภาจากการสรรหาจำนวน 74 คน และสมาชิกวุฒิสภาจากการเลือกตั้งจำนวน 70 คน ในขณะที่สมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก การเลือกตั้งเห็นว่าประธานวุฒิสภาควรเป็นสมาชิกที่ได้มาจากการเลือกตั้งเนื่องจากมีความชอบธรรมทางด้านวิธีการได้มาที่มีความเชื่อมโยงกับประชาชนมากกว่าสมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก การสรรหา ขณะเดียวกันนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการเลือกตั้งประธานวุฒิสภาในครั้งนั้น เช่น รองศาสตราจารย์ สุขุม นวลสกุล อดีตอธิการบดีมหาวิทยาลัยรามคำแหง มองว่าสมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก การเลือกตั้งน่าจะมีโอกาสมากกว่า ด้านผู้ช่วยศาสตราจารย์ พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์ อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เห็นว่าสมาชิกวุฒิสภาฝั่งรัฐบาล จะถือว่าเป็นการล้างสารตกค้างจากการรัฐประหาร และรองศาสตราจารย์ ศิริพรรณ นกสวน อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เห็นว่าเป็นการต่อสู้อันตรายถึงขั้น ระหว่างการเลือกตั้งกับการสรรหา และในท้ายที่สุดผู้ได้รับการเลือกตั้งเป็นประธานวุฒิสภาในขณะนั้นคือ นายประสพสุข บุญเดช สมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก การสรรหา ด้วยคะแนน 78 เสียง จากทั้งสิ้น 144 เสียง⁴⁶ นอกจากนี้ นายวิทยา อินทาลา สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดนครพนม เลขานุการวิปวุฒิสภา ในขณะนั้น ได้ให้ความเห็นจากการสัมภาษณ์ของสมาชิกวุฒิสภาที่จัดขึ้นเมื่อวันที่ 25 กันยายน 2552 ณ โรงแรมสปริงฟีลด์ แอทชีริสอร์ทแอนด์สปา จังหวัดเพชรบุรี ซึ่งจัดโดยคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาว่า ปัญหาการขาดเอกภาพของวุฒิสภานั้นเป็นเรื่องธรรมดาเนื่องจากความแตกต่างทางวิธีการได้มาและแนวคิดทางการเมืองนั่นเอง⁴⁷ อาจกล่าวได้ว่าความแตกแยกภายในวุฒิสภา สาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากสมาชิกวุฒิสภามีที่มาที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะสมาชิกที่มาจาก การสรรหา โดยคณะกรรมการสรรหาที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์ถึงความชอบธรรมในการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งถูกมองว่ามีความชอบธรรมตามวิถีทางประชาธิปไตยน้อยกว่าสมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก

⁴⁶ โปรตดู มติชนออนไลน์, “หยั่งเสียงสุดท้าย สึกชิงเก้าอี้ประมุขสภาสูง,” สืบค้นเมื่อวันที่ 29 เมษายน 2560, จาก http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1344824883&groupid=03&catid=&subcatid

⁴⁷ โปรตดู ไทยรัฐออนไลน์, “สัมมนาวิปวุฒิสภา หิวดวงแตก แบ่งฝ่ายชัดเจน,” สืบค้นเมื่อวันที่ 29 เมษายน 2560, จาก <http://m.thairath.co.th/content/35497>

การเลือกตั้งโดยประชาชน ลักษณะดังกล่าวทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันระหว่างสมาชิกวุฒิสภาด้วยกันก่อให้เกิดความขัดแย้งวุ่นวายส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของวุฒิสภา

นอกจากนี้ กระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาแบบสรรหาหากจะพิจารณาจากรูปแบบแล้วก็ยังมีฐานความคิดมาจากระบบสมาชิกวุฒิสภาประเภทแต่งตั้ง เพียงมีคณะกรรมการเป็นผู้ดำเนินการสรรหาเท่านั้น เพราะประชาชนไม่ได้มีส่วนในการเลือกโดยตรงและโดยอ้อมแต่อย่างใด ความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับอำนาจของประชาชนภายใต้ระบอบประชาธิปไตยยังไม่ชัดเจนเพียงพอ ในทางกลับกันสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งสามารถอธิบายถึงความเชื่อมโยงกับฐานอำนาจประชาชนภายใต้หลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยประชาชนได้มีโอกาสเลือกตั้งผู้แทนของตนได้โดยตรงเพื่อเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ แต่สำหรับสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหานั้นเมื่อพิจารณาจากหลักประชาธิปไตยประกอบกับความเชื่อมโยงของฐานอำนาจประชาชนแล้วทำให้ขาดความชอบธรรมในการใช้อำนาจ ในส่วนของคณะกรรมการสรรหา หากจะให้มีที่มาจากมีความเชื่อมโยงกับประชาชน จะอธิบายได้ว่ามีความเชื่อมโยงกับประชาชนและสร้างความชอบธรรมภายใต้อำนาจธิปไตยที่ไม่ขาดสาย ให้แก่สมาชิกวุฒิสภาที่จากการสรรหาได้⁴⁸

กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่าปัญหาอันเกิดจากการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยวิธีการผสมระหว่างการเลือกตั้งกับการสรรหา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นอกจากจะเป็นการขัดกับหลักการพื้นฐานแล้ว ปัญหาเรื่องความเป็นอิสระ ความเป็นกลางของคณะกรรมการสรรหาที่เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่ลดทอนความน่าเชื่อถือของกระบวนการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา แม้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต้องการให้วุฒิสภาประกอบด้วยความหลากหลายของกลุ่มบุคคลที่เข้ามาทำหน้าที่ จึงเสนอวิธีการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาขึ้นเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว แต่ความหลากหลายดังกล่าวถูกกำหนดขึ้นโดยกลุ่มบุคคลกลุ่มเดียว ซึ่งอาจมีแนวโน้มว่าจะเกิดปัญหาได้ หากกลุ่มการเมืองสามารถครอบงำการคัดเลือก ในขณะที่เดียวกันแม้จะไม่มี การแทรกแซงจากกลุ่มการเมือง ก็ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจพิจารณาความเหมาะสมของผู้รับการสรรหาซึ่งประชาชนทั่วไปไม่สามารถตรวจสอบหรือคัดค้านดุลพินิจดังกล่าวได้ นอกจากนี้ สมาชิกวุฒิสภาที่ได้จากการสรรหายังขาดความเชื่อมโยงกับประชาชน ในฐานะเจ้าของอำนาจธิปไตย เพราะไม่มีความจำเป็นต้องมีความรับผิดชอบหรือตอบสนองทางการเมืองกับประชาชน เนื่องจากไม่ใช่คนในพื้นที่ และยิ่งกว่านั้น วิธีการสรรหาดังกล่าวส่งผลให้ชนชั้นล่างของสังคมมีโอกาสน้อยกว่าคนกลุ่มอื่นที่จะได้รับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา และไม่มีหลักประกันว่าจะไม่มีระบบเครือญาติในวุฒิสภา สัมกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

⁴⁸ สถาพร สระมาลีย์, “กระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภา,” (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยรามคำแหง, มิถุนายน 2552), น. 100.

4.1.4 ปัญหาอันเกิดจากการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ภายหลังจากที่ได้มีการรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 และประกาศให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สิ้นสุดลง ต่อมาเมื่อวันที่ 6 เมษายน 2560 ได้มีการประกาศบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยที่ยังคงกำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และกำหนดที่มาของสมาชิกวุฒิสภาไว้เป็นสองส่วน กล่าวคือ ในส่วนที่เป็นบทหลัก และในส่วนที่เป็นบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ

โดยในบทหลักซึ่งจะต้องมีผลใช้บังคับไปโดยตลอดนั้น กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยคน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะหรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงาน หรือเคยทำงานด้านต่างๆ ที่หลากหลายของสังคม โดยในการแบ่งกลุ่มต้องแบ่งในลักษณะที่ทำให้ประชาชนซึ่งมีสิทธิสมัครรับเลือกทุกคน สามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ ทั้งนี้ การแบ่งกลุ่ม จำนวนกลุ่ม และคุณสมบัติของบุคคลในแต่ละกลุ่ม การสมัครและการรับสมัคร หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งกันเอง การได้รับเลือก จำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่จะมาจากแต่ละกลุ่ม การขึ้นบัญชีสำรอง การเลื่อนบุคคลจากบัญชีสำรองขึ้นดำรงตำแหน่งแทน และมาตรการอื่นใดที่จำเป็นเพื่อให้การเลือกตั้งกันเองเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้การเลือกตั้งดังกล่าวเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จะกำหนดมิให้ผู้สมัครในแต่ละกลุ่มเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกัน หรือจะกำหนดให้มีการคัดกรองผู้สมัครรับเลือกด้วยวิธีการอื่นใดที่ผู้สมัครรับเลือกมีส่วนร่วมในการคัดกรองเองได้ โดยได้มีการกำหนดให้ดำเนินการตั้งแต่ระดับอำเภอ ระดับจังหวัดและระดับประเทศ เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยในระดับประเทศ⁴⁹

สำหรับในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดเพิ่มเติมว่า ในวาระเริ่มแรกนั้นให้สมาชิกวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยห้าสิบคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติแนะนำ โดยแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม คือ⁵⁰

1) กลุ่มที่มาจากประชาชนเลือกตั้งกันเอง แล้วให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติคัดเลือกให้เหลือ จำนวน 50 คน

⁴⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 107.

⁵⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 269.

2) กลุ่มที่มาจากพรรคการเมือง โดยคณะกรรมการสรรหาซึ่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้และประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ และมีความเป็นกลางทางการเมือง จำนวนไม่น้อยกว่าเก้าคนแต่ไม่เกินสิบสองคน เป็นผู้สรรหาจำนวนไม่เกินสิริร้อยคน จากนั้นเสนอให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติคัดเลือกให้เหลือ จำนวน 194 คน

3) กลุ่มที่มาโดยตำแหน่ง จำนวน 6 คน ได้แก่ ปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

ทั้งนี้ ได้กำหนดให้อายุของวุฒิสภาที่ได้ตามบทเฉพาะกาลนี้มีกำหนดห้าปีนับแต่วันที่มีพระบรมราชโองการแต่งตั้ง

อย่างไรก็ดี การกำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในบทเฉพาะกาลนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่า เป็นวิธีการที่เป็นปัญหาอันมีลักษณะคล้ายกับปัญหาอันเกิดจากการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก การแต่งตั้ง และปัญหาที่เกิดจากการได้มาโดยการสรรหา ตามที่กล่าวมาแล้ว กล่าวคือ ไม่สอดคล้อง กับหลักการประชาธิปไตย ความไม่เป็นอิสระของสมาชิกวุฒิสภา เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาที่ได้ นั้น เป็นการพิจารณาคัดเลือกโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ซึ่งเป็นกลุ่มคนเพียงกลุ่มเดียวมีอำนาจ ตัดสินใจแทนประชาชนทั้งประเทศในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยแท้จริง นอกจากนี้ การ กำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาโดยตำแหน่ง ซึ่งเป็นทหาร ตำรวจ สะท้อนให้เห็นถึงความลำเอียง และ เสื่อมถอยของประชาธิปไตยในราชอาณาจักรไทยอย่างมีนัยสำคัญ

สำหรับการกำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในบทหลักตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดให้มีการเลือกตั้งกลุ่มอาชีพแบบไขว้ หรือการ เลือกตั้งไขว้ โดยประชาชนที่สมัครรับเลือกตั้งเลือกกันเอง แม้จะมีความพยายามที่จะแก้ปัญหา วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในอดีต โดยคำนึงถึงหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ปัญหา วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาแบบดังกล่าวนี้ ก็ยังก่อให้เกิดปัญหา เช่น การขัดต่อหลักความเสมอภาค เพราะจะมีเฉพาะแต่ประชาชนที่ลงสมัครรับเลือกตั้งเท่านั้นที่มีสิทธิ์เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใน ระบบนี้ ประชาชนส่วนใหญ่ซึ่งไม่ได้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา รวมทั้งประชาชนที่ไม่ มีอาชีพ ย่อมไม่มีสิทธิ์เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา จึงเป็นการตัดขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ไม่เป็นการสะท้อนการแสดงออกซึ่งเจตจำนงที่แท้จริงของประชาชน ขัดกับหลักการพื้นฐานของ การเลือกตั้ง ไม่สะท้อนการแสดงออกซึ่งเจตจำนงที่แท้จริงของประชาชน ปิดกั้นโอกาสในการ แสดงออกความทางการเมือง เมื่อเป็นเช่นนี้ การกำหนดให้ผู้สมัครอีกกลุ่มหนึ่งไปเลือกกลุ่มอาชีพ อีกกลุ่มหนึ่งย่อมเป็นการขัดหลักการมีส่วนร่วมได้เสียแห่งผลประโยชน์ ทำลายหลักการของตัวแทน สาขาอาชีพ เช่น กลุ่มเกษตรกร ต้องเข้าไปเลือกกลุ่มราชการ หรือกลุ่มแพทย์ จะทำให้กลุ่มสาขา

อาชีพที่ตั้งขึ้นมาเป็นเพียงเสื้อคลุม กล่าวคือ ไม่สามารถสะท้อนความเป็นตัวแทนของกลุ่มอาชีพ อธิบายตัวตนเฉพาะด้าน รักษาผลประโยชน์ และอุดมการณ์ที่แท้จริงของแต่ละกลุ่มอาชีพได้ สุ่มเสี่ยงให้เกิดการซื้อขายเสียงข้ามกลุ่มหรือการบดบังโหวตได้ง่าย กลายเป็นวิธีการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยแบบไม่สมเหตุสมผล

นอกจากนี้ วิธีการเลือกตั้งดังกล่าว อาจก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมาอย่างมีนัยสำคัญ เพราะการเลือกกันเองเป็นการตัดขาดการรับรู้ถึงกระบวนการเลือกของประชาชน ซึ่งจะเป็นสาเหตุของการให้เกิดการแทรกแซงการดำเนินการอย่างใดๆ ในทางทุจริตได้โดยง่าย ซึ่งไม่เป็นการส่งเสริมหลักประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐ

4.2 แนวทางแก้ไข

จากสภาพปัญหาที่ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับรูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของราชอาณาจักรไทยในช่วงเวลาที่ผ่านมา ทั้งในแบบแต่งตั้ง แบบเลือกตั้ง และแบบผสมพบว่า มีสภาพปัญหาต่างๆ ตามที่กล่าวไว้แล้วข้างต้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากปัญหาที่กล่าวมาในตอนนั้นเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาทั้งสิ้น ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงศึกษาถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวไปเป็นแนวทางเดียวกัน กล่าวคือ การค้นหารูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมกับราชอาณาจักรไทย ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าควรต้องศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของต่างประเทศด้วย ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงได้ศึกษาวิเคราะห์เหตุผลและความจำเป็นของการมีสมาชิกวุฒิสภาของต่างประเทศเปรียบเทียบด้วย โดยได้ทำการศึกษารวบรวมไว้แล้วในบทที่ 3 รูปแบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศ ซึ่งล้วนเป็นประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ระบบรัฐสภาแบบสภาคู่ ทั้งในรูปแบบของรัฐบาลที่เป็นรัฐเดี่ยว (Unitary Government) และรัฐรวม (Federal Government)

ผลจากการศึกษารูปแบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของต่างประเทศ พบว่า รูปแบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภานั้นย่อมจะสอดคล้องและสัมพันธ์กับอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาที่ควรจะเป็น ดังนี้

1) ประเทศที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีความยึดโยงกับพื้นที่ โดยการทำหน้าที่เป็นตัวแทนของมลรัฐหรือท้องถิ่น เพื่อคานอำนาจกับรัฐบาลกลางได้อย่างแท้จริง ได้แก่ สหรัฐอเมริกา กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นตัวแทนมลรัฐต่างๆ มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนมลรัฐนั้นๆ จำนวน 50 มลรัฐๆ ละ 2 คน สาธารณรัฐฝรั่งเศส กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมจากคณะผู้เลือกตั้ง (Electoral College) โดยให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ของสาธารณรัฐ ดังนั้น ประชาชนชาวฝรั่งเศสจึงมีผู้แทนในวุฒิสภาเพื่อ

คานอำนาจกับรัฐบาลกลางได้ ในขณะที่ประเทศญี่ปุ่น ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โดยใช้ประเทศและเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง โดยให้สมาชิกวุฒิสภาในเขตจังหวัดเป็นตัวแทนของประชาชนในแต่ละจังหวัด สะท้อนลักษณะจังหวัดปกครองตนเอง (Prefectures) และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โดยใช้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาทำหน้าที่เป็นตัวแทนของมลรัฐ

จะเห็นได้ว่า กลุ่มประเทศดังกล่าวข้างต้นกำหนดวิธีการ ได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยการเลือกตั้งทั้งการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนและการเลือกตั้งทางอ้อม ทั้งนี้ วุฒิสภาในกลุ่มประเทศเหล่านี้จะมีที่มาจากเลือกตั้ง และกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ค่อนข้างมาก เช่น มีอำนาจเสนอกฎหมาย ถอนการกฎหมาย อำนาจเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ควบคุมฝ่ายบริหาร โดยการตั้งกระทู้ถาม อำนาจในการเลือกตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญ อาทิ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจแต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน กรรมการการเลือกตั้ง กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยให้สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นคณะกรรมการสรรหา⁵¹ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีอำนาจตั้งข้อกล่าวหาประธานาธิบดีว่ามีความผิดร้ายแรง และประธานาธิบดีอาจจะต้องถูกตัดสิน โดยศาลสูงสุดแห่งรัฐ (La Haute Cour de la Republique)⁵² รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจให้ความยินยอมในการทำสนธิสัญญา และให้ความเห็นชอบกับประธานาธิบดีในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญต่างๆ เช่น ตำแหน่งรองประธานาธิบดี รวมทั้งใช้อำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสำคัญให้พ้นจากตำแหน่ง (Impeachment) รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น กำหนดให้วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรร่วมกันให้ความเห็นชอบบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับราชอาณาจักรไทยแล้ว จะเห็นได้ว่าแม้ราชอาณาจักรไทยเป็นรัฐเดี่ยว เช่นเดียวกับหลายประเทศที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง แต่สำหรับราชอาณาจักรไทยก็ไม่ได้มีลักษณะการปกครองแบบจังหวัดปกครองตนเอง เช่น ประเทศญี่ปุ่น หรือมีลักษณะเป็นรัฐบาลท้องถิ่นอย่างสาธารณรัฐฝรั่งเศส หรือสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ แต่อย่างใด ซึ่งหากจะนำเอาหลักการมีสมาชิกวุฒิสภาให้มีความยึดโยงกับพื้นที่ และใช้ระบบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในแบบของประเทศเหล่านี้ ก็จะพบกับปัญหาในแบบเดียวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากเลือกตั้งโดยตรงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

⁵¹ ภูมิ มุสิกศิลป์ และคณะ, “รูปแบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทย,” รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า, 2557, น. 32.

⁵² ภูมิ มุสิกศิลป์ และคณะ, *เพิ่งอ้าง*, น. 36.

2540 ตามที่ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์ไว้แล้วในหัวข้อ 4.1.2 อันแสดงให้เห็นถึงปัญหาโครงสร้างทางสังคมไทยที่เป็นระบบอุปถัมภ์เชิงโครงสร้าง จึงมักจะถูกฐานการเมืองแทรกแซง สูญเสียความเป็นอิสระของการทำหน้าที่ สูญสิ้นเจตนารมณ์ของการกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภา

2) ประเทศที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีความเป็นตัวแทนของชนชั้นภายในประเทศ โดยจะกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภานำหน้าที่เป็นตัวแทนของชนชั้นหรือกลุ่มต่างๆ ที่มีอิทธิพลในประเทศซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะเป็นประเทศที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ซึ่งจะกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง หรือสืบทอดทางเชื้อสายหรือการสรรหา เช่น สหราชอาณาจักร วุฒิสภาหรือสภาขุนนางจะมาจากการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ จากกลุ่มบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ จากกลุ่มต่างๆ ได้แก่ ขุนนางสืบเชื้อสาย ขุนนางตลอดชีพ ขุนนางโดยตำแหน่งที่เป็นนักบวช และขุนนางฝ่ายกฎหมาย แม้สภาขุนนางของสหราชอาณาจักรซึ่งถือว่าเป็นประเทศต้นแบบของระบบสองสภาก็ได้หมายความว่าสภาขุนนางเป็นสภาผู้แทนของปวงชนในรัฐแต่เป็นที่ยอมรับว่าสภาขุนนางเป็นสภาผู้แทนของพวกชนชั้นสูง⁵³

3) ประเทศที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีความยึดโยงกับพื้นที่และมีความเป็นตัวแทนของชนชั้นภายในประเทศ ซึ่งจะกำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งจำนวนหนึ่ง และจากการแต่งตั้งอีกจำนวนหนึ่ง ส่วนใหญ่แล้วเป็นประเทศที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เช่น ราชอาณาจักรเบลเยียม รัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีสี่ประเภทโดยการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน การแต่งตั้ง การคัดเลือกและแต่งตั้งตามกลุ่มเชื้อสาย และวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งตามสิทธิและโดยศักดิ์ สหพันธรัฐมาเลเซีย รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภามาจากการสรรหาจากสภานิติบัญญัติประจำรัฐ เพื่อเป็นตัวแทนของมลรัฐทั้ง 13 มลรัฐ มลรัฐละ 2 คน และสมาชิกวุฒิสภาโดยการแต่งตั้งจากสมเด็จพระราชาธิบดีตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี และประเทศแคนาดาซึ่งกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งโดยผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์สมเด็จพระราชินีแห่งสหราชอาณาจักร ตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการแต่งตั้งจะถือว่าเป็นตัวแทนของรัฐต่างๆ ซึ่งวิธีการดังกล่าวทำให้ได้สมาชิกวุฒิสภาที่เป็นตัวแทนของความหลากหลายทางวัฒนธรรมของสังคมแคนาดาได้เป็นอย่างดี เพราะนอกจากจะเป็นผู้แทนของท้องถิ่นรัฐต่างๆ แล้วยังถือว่าเป็นตัวแทนของกลุ่มสังคมที่มีความแตกต่างทั้งด้านเชื้อชาติ ศาสนา และสาขาวิชาชีพซึ่งนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้ถวายคำแนะนำให้ความสำคัญกับประเด็นนี้เป็นอย่างมาก

เมื่อพิจารณาถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศแล้ว จะเห็นได้ว่ามีความสัมพันธ์ที่สอดคล้องกัน กล่าวคือ อำนาจหน้าที่

⁵³ สมคิด เลิศไพฑูรย์, *อั้งแล้ว เจริญรอกที่* 19, น. 199..

(Function) ของวุฒิสภาจะสะท้อนให้เห็นถึงวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศนั้นๆ เช่น ในประเทศที่เป็นรัฐรวมอย่างสหพันธรัฐ การมีสมาชิกวุฒิสภาก็เพื่อทำหน้าที่หลักในการคานอำนาจกับรัฐบาลกลาง ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะให้สมาชิกวุฒิสภานั้นมาจากการเลือกตั้ง หรือแม้แต่ในประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยว แต่มีรัฐบาลท้องถิ่นหรือมีลักษณะการปกครองแบบจังหวัดปกครองตนเอง การมีสมาชิกวุฒิสภาก็เพื่อคานอำนาจกับรัฐบาลกลาง หรือในประเทศที่ให้ความสำคัญกับชนชั้นหรือสาขาอาชีพ ก็เพื่อให้เกิดความสมดุลทางสังคม หลายประเทศก็จะเลือกใช้วิธีให้สมาชิกวุฒิสภานั้นมาจากการเลือกตั้ง หรือแต่งตั้ง หรือทั้งในแบบผสมระหว่างการเลือกตั้งกับการแต่งตั้ง ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดดุลแห่งอำนาจ (Balance of Power)

นอกจากนี้ การจะกำหนดว่ารูปแบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาแบบใดมีความเหมาะสมกับราชอาณาจักรไทยนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าจำเป็นที่จะต้องตระหนักถึงความสำคัญของการมีสมาชิกวุฒิสภาว่ามีเพื่ออะไร ประกอบกับแนวคิดพื้นฐานของการมีสมาชิกวุฒิสภาโดยทั่วไป ซึ่งจากการศึกษาแล้วพบว่า แนวคิดพื้นฐานของการมีวุฒิสภานั้น มีหลักการเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์นี้⁵⁴

1) ตรวจสอบเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรอันเกิดจากการไม่ไว้วางใจเสียงข้างมาก เพราะเมื่อสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่เสียงข้างมากยอมเป็นฝ่ายรัฐบาลด้วยแล้ว ย่อมมีอำนาจครอบงำรัฐสภาได้ทั้งหมดและเกิดการใช้อำนาจเด็ดขาดในรัฐสภาได้โดยง่าย ดังนั้น การมีวุฒิสภาเพื่อคานอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรย่อมจะเป็นหลักประกันในการคุ้มครองการใช้อำนาจโดยมิชอบจากฝ่ายรัฐบาลได้ และเป็นการถ่วงดุล (Balance) ของการใช้อำนาจนิติบัญญัติ

2) คานอำนาจหรือยับยั้งกับสภาผู้แทนราษฎร คอยถ่วงดุลและยับยั้งการใช้อำนาจตรวจสอบหรือทักท้วงการออกกฎหมาย ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติควรจะได้มีการพิจารณาและโต้เถียงกันด้วยเหตุผลอย่างละเอียดรอบคอบ เพื่อคลายความกังวลในกระบวนการตรากฎหมายและเป็นหลักประกันได้ว่ากฎหมายที่ผ่านรัฐสภามีความถี่ถ้วนรัดกุม เป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศชาติมากกว่าที่จะเป็นไปเพื่อเหตุผลทางการเมือง หรือข้อเรียกร้องของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเพียงอย่างเดียว

3) เปิดโอกาสหรือเปิดเวทีให้บุคลากรของประเทศที่ทรงคุณวุฒิ มีประสบการณ์ หรือประสบความสำเร็จในหน้าที่การงาน มีโอกาสทางการเมืองเข้ามาเป็นผู้แทนประชาชนในการทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ เนื่องจากวุฒิสภาส่วนใหญ่จะเป็นเวทีของกลุ่มคนบางอาชีพ หรือบางตำแหน่ง

⁵⁴ เรียบเรียงจาก ภูมิ มุลศิลป์. “รูปแบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทย.” อ้างใน “8 ทศวรรษประชาธิปไตยไทย : พลวัตแห่งดุลอำนาจ (Eight Decades of Thai Democracy : Dynamics of Balancing Power),” ในการประชุมวิชาการของสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 16. จัดโดยสถาบันพระปกเกล้า กรุงเทพมหานคร, 2557, น. 203-206.

มีอำนาจและอิทธิพลในทางเศรษฐกิจและการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) ผู้ทรงคุณวุฒิ
 ด้านต่างๆ กลุ่มพลัง (Power Group) หรือกลุ่มอิทธิพล (Pressure Group) ซึ่งกลุ่มต่างๆ ดังกล่าวอาจ
 ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองได้ ถือเป็นกระจายอำนาจในหมู่คน
 ที่เป็นพวกพ้องกันเองในสังคม รวมทั้งเป็นการสร้างสมดุลทางอำนาจของกลุ่มการเมืองดังกล่าวด้วย

4) ในประเทศที่เป็นสหพันธรัฐหรือรัฐรวม เกือบทั้งหมดมีการใช้ระบบสองสภา
 เนื่องจากโครงสร้างการปกครองของสหพันธรัฐประกอบด้วย การปกครองสองระดับ คือ ระดับ
 รัฐบาลกลาง และระดับมลรัฐ การมีวุฒิสภาเป็นสภาที่สองทำให้มีสภาที่เป็นผู้แทนประโยชน์ได้เสีย
 ของมลรัฐต่างๆ ซึ่งในแต่ละมลรัฐมีพลเมืองไม่เท่ากัน ดังนั้น ในสภาที่หนึ่งคือสภาผู้แทนราษฎร
 อาจมีสมาชิกที่มีเสียงข้างมากและคำนึงถึงผลประโยชน์ของมลรัฐบางรัฐโดยเฉพาะ ซึ่งอาจทำให้มล
 รัฐอื่นๆ เสียเปรียบได้ในสภาที่หนึ่ง เมื่อเป็นเช่นนี้ การมีวุฒิสภาซึ่งมีสมาชิกเป็นผู้แทนของมลรัฐอยู่
 ด้วย ย่อมจะคอยถ่วงดุลเสียงของสภาที่หนึ่ง ผู้แทนมลรัฐมีโอกาสทำหน้าที่ปกป้องผลประโยชน์ได้
 เสียของมลรัฐนั้นๆ มลรัฐที่มีพลเมืองมากกว่าจะไม่มีทางเอาเปรียบมลรัฐที่มีพลเมืองน้อยกว่า ดังจะ
 เห็นได้จากสหรัฐอเมริกา ที่กำหนดให้ทุกมลรัฐมีผู้แทนจำนวนเท่ากันหรืออย่างน้อยก็ระวางมิให้มล
 รัฐใดมลรัฐหนึ่งมีเสียงข้างมากในสภาสูงมากไปเพื่อจะได้เป็นเครื่องมือในการถ่วงดุลอำนาจ จาก
 การที่มลรัฐใดมลรัฐหนึ่งมีผู้แทนเป็นจำนวนมากในสภาที่หนึ่งหรือสภาผู้แทนราษฎร

5) เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆ มีตัวแทนเป็นของตนเองหรือการกำหนดให้วุฒิสภาเป็น
 ตัวแทนโดยตรงของท้องถิ่นต่างๆ เนื่องด้วยบางประเทศมีอาณาเขตพื้นที่กว้างใหญ่ มีจำนวน
 ประชากรที่หลากหลาย จึงเป็นสาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้บางประเทศเลือกที่จะมีระบบ
 สองสภา เพื่อต้องการให้วุฒิสภาทำหน้าที่เป็นตัวแทนของสภาท้องถิ่นอย่างแท้จริง เช่น สาธารณรัฐ
 ฝรั่งเศส สหพันธรัฐมาเลเซีย และประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น

สำหรับการปกครองในระบบรัฐสภาของราชอาณาจักรไทย ได้นำหลักการการมี
 วุฒิสภาหรือสภาที่สองบางส่วน มาเป็นแบบอย่างของการได้มาซึ่งวุฒิสภา โดยคาดหวังว่าระบบ
 การเมืองผ่านวุฒิสภาจะตอบสนองการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้อย่างแท้จริง แต่เมื่อ
 พิจารณาจากประวัติศาสตร์การเมืองของไทย และสภาพปัญหาทางสังคม วัฒนธรรมการเมือง
 โครงสร้างทางสังคม พบว่าการมีสมาชิกวุฒิสภาไม่ได้ตอบสนองการเมืองการปกครองระบอบ
 ประชาธิปไตยของไทยได้อย่างแท้จริง สาเหตุของปัญหาที่พบคือ การขาดความเข้าใจหลักการและ
 รากเหง้าที่มาของวุฒิสภา วุฒิสภาไทยนำรูปแบบการได้มาซึ่งวุฒิสภาจากต่างประเทศมาใช้ หากแต่
 ขาดความเข้าใจหลักการทางกฎหมายและรากเหง้าการปกครองของประเทศนั้นๆ ซึ่งจากการศึกษา
 จะพบว่า ในแต่ละประเทศมีประวัติศาสตร์ทางการเมืองการปกครอง และมูลเหตุแห่งการมีวุฒิสภา

ที่แตกต่างกัน จึงได้กำหนดวิธีการ ได้มาที่สอดคล้องกับมูลเหตุแห่งการมีวุฒิสภา ในรูปแบบต่างๆ ดังนี้

1) สมาชิกวุฒิสภาแบบเลือกตั้ง เช่น สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐฝรั่งเศส สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ และประเทศญี่ปุ่น กลุ่มประเทศเหล่านี้จะมีหลักการทางกฎหมายและประวัติศาสตร์การเมืองที่มีรากเหง้าคล้ายกัน กล่าวคือ สาธารณรัฐฝรั่งเศส มีรากฐานประชาธิปไตยจากการปฏิวัติ ค.ศ. 1789 ประชาชนต้องการล้มล้างการปกครองรูปแบบเดิม เพื่อใช้ระบอบประชาธิปไตย ซึ่งอิทธิพลจากการปฏิวัติฝรั่งเศสได้แผ่ขยายไปยังสหรัฐอเมริกา ซึ่งต้องการปลดแอกจากประเทศเจ้าอาณานิคมคือสหราชอาณาจักร และไม่ต้องการระบอบการปกครองแบบกษัตริย์ แต่ต้องการให้มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยนักการเมืองต้องมาจากการเลือกตั้งทั้งระบบ ทั้งนี้ ในช่วงที่สหรัฐอเมริกาปกครองฟิลิปปินส์ ได้ปลูกฝังรากแนวคิดประชาธิปไตยโดยการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาให้กับฟิลิปปินส์เช่นกัน และภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองสหรัฐอเมริกาได้ร่างรัฐธรรมนูญใหม่ให้กับประเทศญี่ปุ่นซึ่งถอดแบบมาจากการปกครองประชาธิปไตยของประเทศตนเองให้แก่ประเทศญี่ปุ่น

จะเห็นได้ว่าสมาชิกวุฒิสภาแบบเลือกตั้ง มีรากฐานการปกครองที่มีการพัฒนาประชาธิปไตยมายาวนาน ประชาชนต่างเรียนรู้และซึมซับบทบาทหน้าที่ของตนเองผ่านการพัฒนาการเมืองมากกว่าสองร้อยปี ดังนั้น การที่ราชอาณาจักรไทยนำแนวคิดที่ให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งทั้งหมดมาใช้กับสภาพสังคมไทย ทำให้ไม่สามารถตอบสนองต่อเป้าหมายการพัฒนาทางการเมืองได้ทั้งหมด เนื่องจากการเมืองการปกครองไทยยังคงมีรากฐานการเมืองในระบบอุปถัมภ์ที่ฝังรากลึกมานาน เช่นนี้ ทำให้การเลือกตั้งเป็นเพียงรูปแบบตามกฎหมาย ขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลยังเป็นระบบอุปถัมภ์ และการตอบแทนบุญคุณที่ช่วยให้ได้รับตำแหน่งทางการเมือง

2) สมาชิกวุฒิสภาแบบแต่งตั้ง เช่น สหราชอาณาจักร และประเทศแคนาดา โดยที่สหราชอาณาจักรเป็นประเทศเจ้าอาณานิคมที่มีประเทศในปกครองมากมาย สหราชอาณาจักรได้วางรากฐานสมาชิกวุฒิสภาแบบแต่งตั้งให้กับประเทศที่ตนเองปกครอง เพราะสหราชอาณาจักรมีการปกครองโดยกษัตริย์และขุนนางมาเป็นเวลาหลายร้อยปี ดังนั้น การที่สมาชิกวุฒิสภาได้รับการแต่งตั้งจากขุนนาง จึงเป็นเรื่องปกติทางการเมืองการปกครองของสหราชอาณาจักร แต่สมาชิกวุฒิสภาแบบแต่งตั้งไม่ได้มีอำนาจหน้าที่จนเกินขอบเขต เนื่องจากไม่ได้มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภาแบบแต่งตั้งของสหราชอาณาจักรมีอำนาจจำกัด เช่น สามารถพิจารณาและแก้ไขร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาจากสภาสามัญได้ แต่ไม่สามารถแก้ไขร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินได้ การตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร สมาชิก

สภาพუნนางสามารถตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลได้โดยการตั้งกระทู้ถามและวิจารณ์การทำงานของรัฐบาล แต่ไม่มีสิทธิลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐบาล

3) สมาชิกวุฒิสภาแบบผสม เช่น สหพันธรัฐมาเลเซีย และราชอาณาจักรเบลเยียม ทั้งสองประเทศนี้รากเหง้าการเมืองการปกครองและกฎหมายจากการเป็นประเทศอาณานิคม เช่นเดียวกัน โดยที่สหพันธรัฐมาเลเซียได้รับอิทธิพลทางกฎหมายจากสหราชอาณาจักรจึงคงให้มีสมาชิกวุฒิสภาแบบแต่งตั้ง ขณะเดียวกันก็ให้มีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งควบคู่ไปด้วย เนื่องจากมีประชาชนจำนวนมากที่มาจากหลายเผ่าพันธุ์และหลายเชื้อชาติ ทำให้ต้องใช้ระบบการเลือกตั้งเข้ามาช่วย ทั้งนี้ เพื่อให้ได้สมาชิกวุฒิสภาที่มีความหลากหลายและมีความเป็นตัวแทนของทุกเชื้อชาติรวมอยู่ด้วย สำหรับการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้นมีเพื่อให้เป็นผู้แทนของเชื้อชาติชนกลุ่มน้อยในประเทศเป็นหลัก ขณะที่ราชอาณาจักรเบลเยียม นั้น เคยตกอยู่ภายใต้การปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ดังนั้น จึงได้รับอิทธิพลจากรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส กอปรกับประชาชนในประเทศมีหลากหลายทางเชื้อชาติและเผ่าพันธุ์ ดังนั้น การมีสมาชิกวุฒิสภาแบบผสมเพื่อต้องการตอบสนองต่อความหลากหลายทางเชื้อชาติและเผ่าพันธุ์นั้นเช่นเดียวกัน

จะเห็นได้ว่า สมาชิกวุฒิสภาแบบผสมอย่างสหพันธรัฐมาเลเซีย และราชอาณาจักรเบลเยียม มีที่มาเพื่อตอบสนองความแตกต่างด้านเชื้อชาติและเผ่าพันธุ์ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับวุฒิสภาแบบผสมของไทยแล้ว จะพบว่ารูปแบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของไทยยังไม่ตอบสนองต่อเป้าหมายของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญไม่เข้าใจระบบการเมืองไทยอย่างถ่องแท้ สมาชิกวุฒิสภาแบบผสมของราชอาณาจักรไทยในส่วนที่แต่งตั้งเข้ามา รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นตัวแทนวิชาชีพหรือตัวแทนอาชีพซึ่งในความเป็นจริงบุคคลคนหนึ่งสามารถประกอบอาชีพได้หลากหลายและเป็นตัวแทนได้หลายอาชีพ โดยเฉพาะชนชั้นสูง นักธุรกิจ นายทุน ดังนั้น การกำหนดตัวแทนวิชาชีพทำให้ได้คนกลุ่มเดียวเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภา ขณะที่รัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐมาเลเซีย และราชอาณาจักรเบลเยียม จะแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยคำนึงถึงการเป็นตัวแทนของเชื้อชาติและเผ่าพันธุ์ของประชาชนเป็นหลัก

กล่าวโดยสรุป ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศนั้นจะสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาของประเทศนั้นๆ กล่าวคือ สมาชิกวุฒิสภาจากการเลือกตั้ง ประเทศที่ใช้ระบบนี้จะพบว่าระบบประชาธิปไตยนั้นมีการตรวจสอบถ่วงดุลทางการเมืองที่เข้มข้น กำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไว้มาก เช่น สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐฝรั่งเศส สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ และประเทศญี่ปุ่น ดังนั้น หากราชอาณาจักรไทยจะใช้ระบบการเลือกตั้งกับสมาชิกวุฒิสภา จะต้องศึกษาเพื่อพิจารณาว่าสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งนั้น จะปลอดจากการแทรกแซงทางการเมืองได้อย่างไร แตกต่างจากสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง เช่น สหราชอาณาจักร หรือประเทศแคนาดา ซึ่งในประเทศที่

ใช้ระบบนี้วุฒิสภามีอำนาจจำกัด เนื่องจากไม่ได้มาจากการฐานอำนาจของประชาชน จึงไม่มีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งถอดถอน หรือให้คุณให้โทษแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือกรรมการในองค์กรอิสระได้ คงไว้แต่เพียงอำนาจทั่วไปในการตรวจสอบถ่วงดุลเท่านั้น สำหรับสมาชิกวุฒิสภาแบบผสม เช่น ราชอาณาจักรเบลเยียม หรือสหพันธรัฐมาเลเซีย มีหลักการเพื่อชดเชยการได้สมาชิกวุฒิสภาที่ระบบการเลือกตั้งไม่สามารถตอบสนองได้เท่าที่ควร เช่น ไม่สะท้อนตัวแทนกลุ่มเชื้อชาติหรือเผ่าพันธุ์ต่างๆ และจะจำกัดอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งให้น้อยกว่าสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง

ดังนั้น ผลจากการศึกษาวิเคราะห์จึงสรุปได้ว่า รูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา รูปแบบใดจะเหมาะสมกับราชอาณาจักรไทยนั้น ต้องพิจารณาถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาว่าจะกำหนดบทบาทให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจมากน้อยเพียงใด กล่าวคือ หากกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจไม่มากนัก เช่น กำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ให้วุฒิสภาเป็นเพียงสภาที่เลี้ยง คอยให้คำแนะนำปรึกษาแก่สภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น สมาชิกวุฒิสภาอาจจะมาจากการแต่งตั้ง หรือการสรรหากี่ก็ได้ เช่นเดียวกับแนวทางของต่างประเทศ วุฒิสภาที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของสภานชั้นอย่าง สภานางของสหราชอาณาจักร หรือประเทศแคนาดา แต่หากกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีบทบาทอำนาจหน้าที่มากขึ้น เป็นสภาพตรวจสอบถ่วงดุลและคานอำนาจกับฝ่ายบริหาร มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกวุฒิสภานั้นจำเป็นที่จะต้องมาจากการเลือกตั้ง เพื่อให้สามารถอ้างอิงฐานอำนาจเชื่อมโยงกับประชาชนได้ เช่นเดียวกับแนวทางของต่างประเทศ อย่างวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกา หรือสาธารณรัฐฝรั่งเศส หรือสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ หรือประเทศญี่ปุ่น

อย่างไรก็ตาม นอกจากจะพิจารณาถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว จำเป็นต้องพิจารณาถึงสภาพสังคมวิทยาทางการเมืองหรือโครงสร้างทางสังคมของไทยอีกด้วย กล่าวคือ รูปแบบการได้มาซึ่งวุฒิสภาของไทยนำมาจากหลักการทางกฎหมายของต่างประเทศทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้ง แต่งตั้ง สรรหา หรือแบบผสม แต่กลับไม่ประสบความสำเร็จเมื่อนำมาใช้กับราชอาณาจักรไทย เนื่องจากมีการนำมาใช้เพียงรูปแบบภายนอกเท่านั้น โดยไม่เข้าใจประวัติศาสตร์การเมือง รวมถึงขาดการเชื่อมโยงกับสภาพสังคมวิทยาทางการเมืองของประเทศ ดังนั้น การจะนำเอารูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของต่างประเทศมาเป็นแบบอย่างโดยไม่คำนึงถึงสภาพสังคมวิทยาทางการเมืองของราชอาณาจักรไทย ย่อมจะไม่ประสบผลสำเร็จเหมือนเช่นประเทศที่เป็นแบบอย่าง เพราะอัตลักษณ์ทางสภาพสังคมวิทยาการเมืองที่แตกต่างกัน เปรียบเสมือนกับการออกแบบรองเท้า ซึ่งต้องออกแบบให้พอดีกับเท้าของคนที่จะสวมใส่ การนำ

รองเท้าของคนหนึ่งมาให้อีกคนหนึ่งสวมใส่ซึ่งมีขนาดเท้าที่ไม่เท่ากันนั้น ย่อมไม่สามารถสวมใส่ได้อย่างพอดี ตามสำนวนที่ว่า one size fits all

ทั้งนี้ เพื่อกำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาแห่งราชอาณาจักรไทยในปัจจุบัน จึงต้องศึกษาถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาในปัจจุบันว่าเป็นเช่นใด ซึ่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไว้ โดยสรุปได้ดังนี้

1) อำนาจโดยทั่วไป ได้แก่ อำนาจในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร เช่น การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่มีการลงมติ ซึ่งกระทำได้ไม่เกินปีละหนึ่งครั้ง อำนาจในการพิจารณาและยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ อำนาจในการให้ความเห็นชอบเพื่อแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและกรรมการในองค์กรอิสระ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน และอำนาจในการให้ความเห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

2) อำนาจที่ได้มีการเพิ่มเติมขึ้นใหม่ ในรัฐธรรมนูญ ได้แก่

(1) สมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ มีอำนาจตรวจสอบนักการเมืองเกี่ยวกับการขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม โดยยื่นเรื่องผ่านประธานวุฒิสภาเพื่อขอให้ยื่นเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยการสิ้นสุดแห่งสมาชิกภาพ⁵⁵

(2) สมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ มีอำนาจตรวจสอบการเสนอ แปรญัตติ หรือการใดที่เกี่ยวข้องกับการใช้เงินงบประมาณของนักการเมือง หากพบว่ามีการส่วนเกี่ยวข้องไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมกับการใช้เงินงบประมาณสามารถยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยให้พ้นจากตำแหน่ง และเพิกถอนสิทธิลงเลือกตั้ง นอกจากนี้ ถ้าคณะรัฐมนตรีเป็นผู้กระทำหรือมีส่วนร่วมรู้เห็นแต่มิได้ยับยั้ง ก็สามารถร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยให้พ้นจากตำแหน่งไปทั้งคณะ และเพิกถอนสิทธิลงเลือกตั้งได้⁵⁶

(3) สมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีอำนาจร้องขอต่อประธานรัฐสภากล่าวหาว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใด มีพฤติการณ์ร้ายชัดคปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ จงใจ

⁵⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 82.

⁵⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 144.

ปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง เพื่อให้มีการไต่สวนหาข้อเท็จจริง⁵⁷

จะเห็นได้ว่าวุฒิสภาคตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีบทบาทอำนาจหน้าที่ที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา แม้จะไม่มีอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็ตาม แต่ก็มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การให้ความเห็นชอบบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และกรรมการในองค์กรอิสระ อำนาจในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งถือได้ว่าเป็นอำนาจอันสำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติ อาจกล่าวได้ว่าวุฒิสภาคตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นวุฒิสภาที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่มาก ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากบทบาทอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาคตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โครงสร้างสังคมวิทยาทางการเมือง กอปรกับสภาพปัญหาเกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาแห่งราชอาณาจักรไทยที่ผ่านมา ผู้ศึกษาจึงเสนอรูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่วุฒิสภาแห่งราชอาณาจักรไทย ให้มีลักษณะดังต่อไปนี้

1) มีฐานที่มายึดโยงกับประชาชน เนื่องจากวุฒิสภาคภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นวุฒิสภาที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่ค่อนข้างมาก จึงจำเป็นต้องมีฐานที่มาจากประชาชน เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาสามารถใช้อำนาจโดยอำนาจอันชอบธรรมตามหลักการประชาธิปไตย สอดคล้องกับแนวทางของต่างประเทศที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจมาก จะกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง เช่น สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐฝรั่งเศส สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น นอกจากนี้ การเลือกตั้งย่อมจะเป็นวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่สามารถอธิบายความเชื่อมโยงจากประชาชนได้ดีที่สุด และถือว่าเป็นกลไกสำคัญทั้งในทางการเมืองและสังคม ในการสร้างความรู้สึกร่วมกันในการเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยและการเป็นเจ้าของประเทศของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง หรือเป็นกิจของพลเมือง (Civic Duty) ที่พลเมืองในประชาคมการเมืองจะต้องปฏิบัติ การเลือกตั้งเป็นกิจกรรมในทางการเมืองที่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้มีส่วนร่วมทางการเมือง (Participation) อันเป็นกลไกที่แสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนที่เรียกร้องหรือสนับสนุนให้มีการกระทำหรือการละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งทางการเมือง หรือตัดสินใจในนโยบายสาธารณะ ที่จะมิตผลกระทบต่อประชาชน โดยส่วนรวม การเลือกตั้งจะเป็นที่มาของกลไกผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในประเทศประชาธิปไตย ซึ่งในความหมายนี้ การเลือกตั้งจึงมีความสำคัญในฐานะที่เป็นการยอมรับในอำนาจของประชาชนในการเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ซึ่งได้มีการมอบอำนาจให้กับตัวแทนไป

⁵⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 236.

ปฏิบัติการแทนตามกระบวนการและขั้นตอนที่กำหนดไว้ เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ลงคะแนนเสียงได้มีส่วนร่วมทางการเมืองในการเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยด้วยการเลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ อย่างไรก็ตาม รูปแบบของการเลือกตั้งที่เหมาะสมกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น จะต้องไม่เป็นการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และต้องไม่ใช่วิธีการแบบเดียวกันกับสภาผู้แทนราษฎร เพราะจะเป็นปัญหาเหมือนบทเรียนในอดีตจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ดังนั้น รูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาแห่งราชอาณาจักรไทย จึงจำเป็นที่จะต้องมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมของประชาชน

2) เป็นการกระจายกลุ่มผลประโยชน์ในทางการเมือง มีความหลากหลายของวิชาชีพแห่งการเป็นสภาผู้ทรงคุณวุฒิ ก่อเกิดดุลยภาพแห่งอำนาจ ในข้อนี้การมีวุฒิสภาหรือสภาที่สองเพื่อเป็นการเปิดเวทีหรือเปิดโอกาสให้บุคคลบางประเภทของสังคม มีโอกาสทางการเมือง สภาที่สองจะเป็นเวทีของกลุ่มคนบางอาชีพหรือบางตำแหน่งที่มีอำนาจและอิทธิพลในทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ในทางรัฐศาสตร์และสังคมวิทยา หรือเรียกว่ากลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) กลุ่มพลัง (Power Group) หรือกลุ่มอิทธิพล (Pressure Group) ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของประเทศ หรืออาจขัดขวางความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองได้ การกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาที่มีอำนาจหน้าอันสำคัญ เช่น การกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎร ให้ความเห็นข้อเสนอแนะต่อการบริหารราชการแผ่นดินแก่รัฐบาล ตรวจสอบฝ่ายบริหาร ให้ความเห็นชอบบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ในองค์กรอิสระ และตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญทางการเมือง เป็นต้น ย่อมเป็นการส่งเสริมบทบาทอำนาจหน้าที่ให้กับวุฒิสภาเป็นสภาผู้ทรงคุณวุฒิ ที่ต้องอาศัยภูมิปัญญา ความรู้ความสามารถ และความเชี่ยวชาญของสมาชิกวุฒิสภาในหลากหลายมิติ สมาชิกวุฒิสภาจึงจำเป็นที่จะต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งต้องมีความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ที่หลากหลาย ก่อให้เกิดดุลยภาพแห่งอำนาจจากทุกกลุ่มผลประโยชน์ที่มีบทบาททางการเมือง โดยไม่จำกัดเฉพาะกลุ่มการเมืองเท่านั้น ซึ่งจะเห็นได้จากในประเทศที่ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีความหลากหลายจากกลุ่มอาชีพต่างๆ อย่าง ประเทศญี่ปุ่น และสหพันธรัฐมาเลเซีย หรือแม้แต่ของราชอาณาจักรไทยในอดีตอย่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาส่วนหนึ่งมาจากการสรรหาจากภาคส่วนต่างๆ เป็นต้น ดังนั้น รูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาแห่งราชอาณาจักรไทย นอกจากจะต้องมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมของประชาชนแล้ว ยังคงต้องกำหนดวิธีการเพื่อให้ได้สมาชิกวุฒิสภาที่มีความหลากหลายของบุคคลจากกลุ่มอาชีพต่างๆ ของประเทศอีกด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการกระจายกลุ่มผลประโยชน์ในทางการเมือง

นอกจากลักษณะสำคัญดังกล่าวข้างต้น รูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาแห่งราชอาณาจักรไทย จะต้องเป็นกลไกที่สามารถป้องกันการแทรกแซงจากพรรคการเมืองวุฒิสภาที่ได้ นั้นต้องมีความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง ด้วยอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มมากขึ้นของวุฒิสภา ย่อมจะมีผลผูกพันต่ออำนาจสำคัญทางการเมือง การปฏิบัติหน้าที่ย่อมต้องอาศัยความเป็นกลางทางการเมืองและต้องมีความเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงทางการเมืองจากบุคคลหรือองค์กรทางการเมือง หรือพรรคการเมือง โดยไม่อยู่ภายใต้ความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายใดๆ สามารถปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ต้องคำนึงถึงฐานเสียงของประชาชนในเขตพื้นที่ ไม่มีผลประโยชน์ต่างตอบแทนอันใด ซึ่งแตกต่างจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตามบทบาทอำนาจหน้าที่ด้วยความบริสุทธิ์ใจ สมกับการเป็นสภาตรวจสอบอย่างแท้จริง

ทั้งนี้ เพื่อให้ได้สมาชิกวุฒิสภาตามข้อเสนอดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงเสนอให้มีการแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในประเด็นที่ได้มีการกำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา และประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดรูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่วุฒิสภาแห่งราชอาณาจักรไทย โดยการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภานั้นมาจาก “การเลือกตั้งโดยอ้อม” ของประชาชน กล่าวคือ ให้ประชาชนในแต่ละจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เลือกตั้ง “สมาชิกสภาผู้เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา” จำนวนสองร้อยคน และกำหนดให้สภาผู้เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาทำหน้าที่เลือกสมาชิกวุฒิสภาจากผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาจากกลุ่มสาขาอาชีพต่างๆ ที่ผ่านการเลือกกันเองอีกชั้นหนึ่งแล้วจำนวนสองร้อยคน จากบัญชีรายชื่อตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้จัดทำขึ้น โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมของประชาชน โดยให้ประชาชนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้เลือกตั้งจำนวนสองร้อยคน ตามสัดส่วนจำนวนประชากรในแต่ละจังหวัดเฉลี่ยจากจำนวนประชากรทั่วประเทศเป็น “สภาผู้เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา”

ทั้งนี้ การเลือกตั้งย่อมถือได้ว่าเป็นกระบวนการทางการเมืองที่เป็นการแสดงออกซึ่งเจตจำนงหรือความต้องการของประชาชนในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง เป็นส่วนสำคัญในการสร้างความชอบธรรมให้เกิดขึ้นกับระบบการเมือง การกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมของประชาชน และให้มีสภาผู้เลือกตั้งทำหน้าที่เป็นคนกลางทำหน้าที่เลือกสมาชิกวุฒิสภา เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาที่ได้มีฐานอำนาจเชื่อมโยงกับประชาชน ไม่ยึดโยงกับพื้นที่ที่ผูกติดกับระบบอุปถัมภ์เชิงพื้นที่ อันอาจจะก่อให้เกิดปัญหาเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ซึ่งสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย ทั้งนี้ การเลือกตั้งโดยอ้อมมีลักษณะเป็นการกลั่นกรองเป็นชั้นๆ มากกว่า

การเลือกตั้งโดยตรง อีกทั้งป้องกันการซื้อเสียงจากประชาชน เพราะผู้สมัครเป็นสมาชิกสภาผู้เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามข้อเสนอนี้ ไม่จำเป็นต้องซื้อเสียงเพื่อให้ตนได้เป็นสมาชิกแห่งสภาผู้เลือกตั้ง เพราะเพียงแต่มาทำหน้าที่เลือกสมาชิกวุฒิสภาอีกชั้นหนึ่งเท่านั้น

นอกจากนี้ การเลือกตั้งทางอ้อมนั้นมีความเหมาะสมกับการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา เนื่องจากมีความแตกต่างจากที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งหากกำหนดให้สมาชิกแห่งสภาทั้งสองมีที่มาจาก การเลือกตั้งแบบเดียวกัน ก็เป็นที่ประจักษ์ชัดว่าการมีอีกสภาหนึ่งย่อมไม่มีประโยชน์ ตรงกันข้ามกลับมีความหมกมืดและจะทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายล่าช้าโดยไม่จำเป็น⁵⁸ ดังนั้น จึงควรกำหนดให้ประชาชนเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยใช้วิธีการเลือกตั้งทางอ้อม⁵⁹ ซึ่งมีความแตกต่างจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

2) ให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง ในฐานะองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่จัดการเลือกตั้ง กำหนดการแบ่งกลุ่มวิชาชีพ สาขาวิชาชีพ วิธีการลงทะเบียน และตรวจสอบคุณสมบัติของบุคคลในแต่ละกลุ่มอาชีพ โดยให้คำนึงถึงความหลากหลายของสาขาอาชีพทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จำนวน 20 กลุ่มอาชีพ โดยในแต่ละขั้นตอนให้ดำเนินการด้วยความโปร่งใส สุจริต เทียบธรรม และเท่าเทียมกันอย่างทั่วถึง ตลอดจนจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในแต่ละกลุ่มสาขาวิชาชีพที่ได้ลงทะเบียนไว้แล้ว โดยการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ให้ปลอดจากการเมือง เช่น ต้องไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมือง หรือต้องพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี เป็นต้น

การกำหนดกลุ่มวิชาชีพ จำนวน 20 กลุ่มอาชีพนั้น ผู้ศึกษาจึงเสนอเพื่อให้ใกล้เคียงกับการกำหนดกลุ่มวิชาชีพซึ่งมีการกำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. (ฉบับที่ประชุม คณะกรรมการการเลือกตั้ง และส่งให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ) เมื่อวันที่ 29 กันยายน 2549 โดยได้มีการแบ่งกลุ่มอาชีพไว้ 20 กลุ่มอาชีพ ดังนี้⁶⁰

(2.1) กลุ่มการบริหาร ความมั่นคง หรือการต่างประเทศ

(2.2) กลุ่มกฎหมาย หรือกระบวนการยุติธรรม

⁵⁸ หยุต แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2513), น. 101.

⁵⁹ หยุต แสงอุทัย, เพิ่งอ้าง, น. 106

⁶⁰ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, “ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. (ฉบับที่ประชุม กกต. และส่งให้ กรธ.)” สืบค้นเมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2560, จาก http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/draftconstitution2/ewt_dl_link.php?nid=794&filename=draftlawrelate

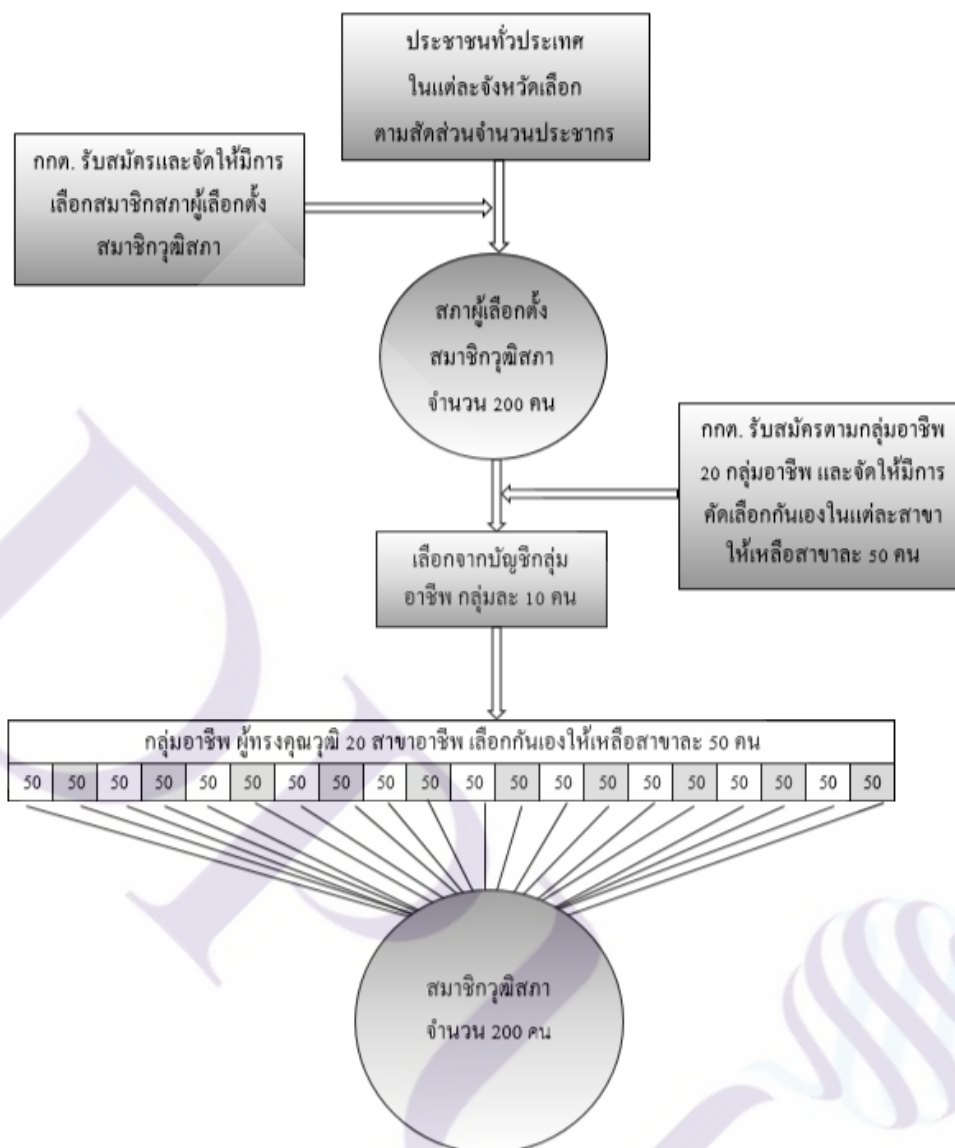
- (2.3) กลุ่มการบัญชี การเงิน การคลัง หรืองบประมาณ
- (2.4) กลุ่มการศึกษาหรือวิจัย
- (2.5) กลุ่มการสาธารณสุข
- (2.6) กลุ่มวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- (2.7) กลุ่มศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม วรรณกรรม การแสดง หรือการกีฬา
- (2.8) กลุ่มกสิกรรม หรือป่าไม้
- (2.9) กลุ่มปศุสัตว์ หรือประมง
- (2.10) กลุ่มลูกจ้าง ผู้ใช้แรงงาน องค์กรลูกจ้าง หรือองค์กรนายจ้าง
- (2.11) กลุ่มคุ้มครองผู้บริโภค การสื่อสาร สื่อสารมวลชน
- (2.12) กลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจ การค้า หรือการธนาคาร
- (2.13) กลุ่มผู้ประกอบการอุตสาหกรรม
- (2.14) กลุ่มผู้ประกอบการวิชาชีพ
- (2.15) กลุ่มสิ่งแวดล้อม ผังเมือง ที่อยู่อาศัย หรือการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์
- (2.16) กลุ่มทรัพยากรธรรมชาติ หรือพลังงาน
- (2.17) กลุ่มองค์กรชุมชน
- (2.18) กลุ่มผู้สูงอายุ ผู้พิการ ผู้ด้อยโอกาส หรือสตรี
- (2.19) กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระ
- (2.20) กลุ่มอื่นๆ

อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้มีการแบ่งกลุ่มวิชาชีพจากผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา เพื่อให้ได้สมาชิกวุฒิสภาที่มีความหลากหลายในสาขาอาชีพจากทั่วประเทศ ก่อเกิดกระบวนการคัดสรรอย่างเป็นขั้นตอนอย่างมีระบบ ป้องกันการซื้อสิทธิขายเสียง ไม่อิงฐานการเมืองจากพรรคการเมืองหรือนักการเมือง ซึ่งการแบ่งกลุ่มอาชีพนั้นให้คำนึงถึงประชาชนซึ่งมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้อย่างเสมอภาคกัน

1) ให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจหน้าที่จัดให้ผู้สมัครในแต่ละกลุ่มสาขาอาชีพคัดเลือกกันเองให้เหลือกลุ่มละห้าสิบคน โดยวิธีการลงคะแนนลับ ในกรณีที่ผู้สมัครในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมีไม่ถึงห้าสิบคน ให้ผู้สมัครในกลุ่มอาชีพนั้นมีจำนวนเท่าที่สมัคร โดยไม่ต้องมีการเลือกกันเอง วิธีการคัดเลือกกันเองดังกล่าวเป็นการคัดกรองผู้สมัครอีกขั้นตอนหนึ่ง เพื่อจะให้เกิดการพิจารณาตนเองในแต่ละกลุ่มอาชีพว่าผู้สมัครในกลุ่มอาชีพของตนผู้ใดมีความรู้ความสามารถเหมาะสมที่จะทำหน้าที่วุฒิสภามากที่สุด เพื่อให้สภาผู้เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเลือกอีกขั้นตอนหนึ่งต่อไป

2) ให้สภาผู้เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาทำหน้าที่เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาจำนวนสองร้อยคน แทนประชาชน โดยการเลือกตั้งจากบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่ผ่านการเลือกกันเองแล้วตามข้อ 3) มีจำนวนกลุ่มละ 50 คน โดยให้เลือกกลุ่มอาชีพละ 10 คน เพื่อให้เป็นสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 200 คน และให้ขึ้นบัญชีสำรองไว้กลุ่มละ 5 คน ทั้งนี้ ก่อนการเลือกตั้งให้คณะกรรมการจัดให้ผู้สมัครในแต่ละกลุ่มอาชีพได้แสดงวิสัยทัศน์แนะนำตัวต่อสภาผู้เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา การแสดงวิสัยทัศน์นั้นให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดสรรเวลาให้แต่ละคนอย่างเท่าเทียมกัน อย่างไรก็ดี การเปิดให้มีการแสดงวิสัยทัศน์ของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้เลือกตั้งได้รับทราบแนวคิด ทัศนคติ ความรู้ ความสามารถ ก่อนที่จะตัดสินใจแทนประชาชนว่าจะเลือกใครเข้ามาทำหน้าที่เป็นสมาชิกวุฒิสภา โดยการลงคะแนนให้กระทำโดยสุจริตและโปร่งใส ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาของสภาผู้เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปโดยเรียบร้อย

ทั้งนี้ วุฒิสภาที่ได้ย่อมจะเป็นสภาแห่งการตรวจสอบที่มีฐานที่มายึดโยงกับประชาชน มีความหลากหลายแห่งการเป็นสภาผู้ทรงคุณวุฒิ ตลอดจนมีความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ตามกรอบอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560



ภาพที่ 4.1 แผนแสดงการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามแนวทางของผู้ศึกษา

อย่างไรก็ดี การเลือกตั้งเป็นวิถีทางตามระบอบประชาธิปไตย การเลือกตั้งแม้จะไม่ใช่วิธีทางออกที่ดีที่สุดของปัญหาก็ตาม แต่ถ้าหากราชอาณาจักรไทยยืนยันมั่นคงในหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยแล้ว ระบบการเลือกตั้งย่อมเป็นวิถีทางที่เลวร้ายน้อยที่สุดสำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเมื่อเปรียบเทียบกับระบบอื่น ดังนั้น การกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งทางอ้อมของประชาชน และกระจายกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง ซึ่งเป็นวิธีการที่แตกต่างจากการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น จึงอาจจะเป็นทางออกของปัญหาเกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ที่เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่วุฒิสภาแห่งราชอาณาจักรไทย

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษารูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่ วุฒิสภาของประเทศไทย โดยศึกษาจากแนวความคิด หลักการ ทฤษฎีและกฎหมายต่างๆ อันได้แก่ ทฤษฎีเกี่ยวกับประชาธิปไตย ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ทฤษฎีการใช้อำนาจอธิปไตย โดยตัวแทน ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ ทฤษฎีการถ่วงดุลอำนาจ หลักการเลือกตั้งกับระบอบประชาธิปไตย หลักความเสมอภาค เป็นต้น ตลอดจนศึกษากฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ ได้แก่ สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐฝรั่งเศส ราชอาณาจักรเบลเยียม สหพันธรัฐ มาเลเซีย ประเทศแคนาดา ประเทศญี่ปุ่น และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ เพื่อทราบถึงวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศเหล่านั้น อีกทั้ง ยังได้ศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่กำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของราชอาณาจักรไทย และวิเคราะห์ปัญหาอันเกิดจากการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากแต่งตั้ง สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งทั้งหมด สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการผสมระหว่างการเลือกตั้งกับการสรรหา และสมาชิกวุฒิสภาแบบเลือกตั้งไขว้กลุ่มอาชีพ ซึ่งมีบทสรุปและข้อเสนอแนะดังนี้

5.1 บทสรุป

ผลจากการศึกษาสามารถสรุปได้ว่า การปกครองในระบบรัฐสภาของราชอาณาจักรไทย นำหลักการการมีวุฒิสภาหรือสภาที่สองบางส่วน มาเป็นแบบอย่างของการได้มาซึ่งวุฒิสภา โดยคาดหวังว่าระบบการเมืองผ่านวุฒิสภาจะตอบสนองการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้อย่างแท้จริง แต่เมื่อพิจารณาจากประวัติศาสตร์การเมืองของไทย และสภาพปัญหาทางสังคม วัฒนธรรม การเมือง โครงสร้างทางสังคม พบว่าการมีสมาชิกวุฒิสภาไม่ได้ตอบสนองการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทยได้อย่างแท้จริง สาเหตุของปัญหาที่พบคือ การขาดความเข้าใจ หลักการและรากเหง้าที่มาของวุฒิสภา วุฒิสภาไทยนำรูปแบบการได้มาซึ่งวุฒิสภาจากต่างประเทศมาใช้ หากแต่ขาดความเข้าใจหลักการทางกฎหมายและรากเหง้าการปกครองของประเทศนั้นๆ ซึ่งจากการศึกษาจะพบว่า ในแต่ละประเทศมีประวัติศาสตร์ทางการเมืองการปกครอง และมูลเหตุแห่งการมีวุฒิสภาที่แตกต่างกัน จึงได้กำหนดวิธีการได้มาซึ่งวุฒิสภาที่สอดคล้องกับมูลเหตุแห่งการมีวุฒิสภาในรูปแบบต่างๆ ดังนี้

1) สมาชิกวุฒิสภาแบบเลือกตั้ง เช่น สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐฝรั่งเศส สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ และประเทศญี่ปุ่น กลุ่มประเทศเหล่านี้มีรากฐานการปกครองที่มีการพัฒนาประชาธิปไตยมาอย่างยาวนาน ประชาชนต่างเรียนรู้และซึมซับบทบาทหน้าที่ของตนเองผ่านการพัฒนาการเมืองมากกว่าสองร้อยปี วุฒิสภาในกลุ่มประเทศเหล่านี้จะมีที่มาจากการเลือกตั้ง และกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ค่อนข้างมาก เช่น มีอำนาจเสนอกฎหมาย ถัดกรองกฎหมาย อำนาจเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ควบคุมฝ่ายบริหารโดยการตั้งกระทู้ถาม อำนาจในการเลือกตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญ อาทิ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจแต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน กรรมการการเลือกตั้ง กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยให้สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นคณะกรรมการสรรหา รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจตั้งข้อกล่าวหาประธานาธิบดีว่ามีความผิดร้ายแรง และประธานาธิบดีอาจจะต้องถูกตัดสินโดยศาลสูงสุดแห่งรัฐ (La Haute Cour de la Republique) รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจให้ความยินยอมในการทำสนธิสัญญา และให้ความเห็นชอบกับประธานาธิบดีในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญต่างๆ เช่น ตำแหน่งรองประธานาธิบดี รวมทั้งใช้อำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสำคัญให้พ้นจากตำแหน่ง (Impeachment) รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น กำหนดให้วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรร่วมกันให้ความเห็นชอบบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

2) สมาชิกวุฒิสภาแบบแต่งตั้ง เช่น สหราชอาณาจักร และประเทศแคนาดา โดยที่สหราชอาณาจักรเป็นประเทศเจ้าอาณานิคมที่มีประเทศในปกครองมากมาย สหราชอาณาจักรได้วางรากฐานสมาชิกวุฒิสภาแบบแต่งตั้งให้กับประเทศที่ตนเองปกครอง เพราะสหราชอาณาจักรมีการปกครองโดยกษัตริย์และขุนนางมาเป็นเวลาหลายร้อยปี ดังนั้น การที่สมาชิกวุฒิสภาได้รับการแต่งตั้งจากขุนนาง จึงเป็นเรื่องปกติทางการเมืองการปกครองของสหราชอาณาจักร แต่สมาชิกวุฒิสภาแบบแต่งตั้งไม่ได้มีอำนาจหน้าที่เงินเกินขอบเขต เนื่องจากไม่ได้มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภาแบบแต่งตั้งของสหราชอาณาจักรมีอำนาจจำกัด เช่น สามารถพิจารณาและแก้ไขร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาจากสภาสามัญได้ แต่ไม่สามารถแก้ไขร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินได้ การตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร สมาชิกสภาขุนนางสามารถตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลได้โดยการตั้งกระทู้ถามและวิจารณ์การทำงานของรัฐบาล แต่ไม่มีสิทธิลงมติไว้วางใจหรือไม่วางใจรัฐบาล

3) สมาชิกวุฒิสภาแบบผสม เช่น สหพันธรัฐมาเลเซีย และราชอาณาจักรเบลเยียม ทั้งสองประเทศนี้รากเหง้าการเมืองการปกครองและกฎหมายจากการเป็นประเทศอาณานิคมเช่นเดียวกัน โดยที่สหพันธรัฐมาเลเซียได้รับอิทธิพลทางกฎหมายจากสหราชอาณาจักรจึงคงให้มี

สมาชิกวุฒิสภาแบบแต่งตั้ง ขณะเดียวกันก็ให้มีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งควบคู่ไปด้วย เนื่องจากมีประชาชนจำนวนมากที่มาจากหลายเผ่าพันธุ์และหลายเชื้อชาติ ทำให้ต้องใช้ระบบการเลือกตั้งเข้ามาช่วย ทั้งนี้ เพื่อให้ได้สมาชิกวุฒิสภาที่มีความหลากหลายและมีความเป็นตัวแทนของทุกเชื้อชาติรวมอยู่ด้วย สำหรับการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้นมีเพื่อให้เป็นตัวแทนของเชื้อชาติชนกลุ่มน้อยในประเทศเป็นหลัก ขณะที่ราชอาณาจักรเบลเยียมนั้น เคยตกอยู่ภายใต้การปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ดังนั้น จึงได้รับอิทธิพลจากรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส กอปรกับประชาชนในประเทศมีหลากหลายทางเชื้อชาติและเผ่าพันธุ์ ดังนั้น การมีสมาชิกวุฒิสภาแบบผสมเพื่อต้องการตอบสนองต่อความหลากหลายทางเชื้อชาติและเผ่าพันธุ์นั้นเช่นเดียวกัน

จึงสรุปได้ว่า ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศนั้นจะสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาของประเทศนั้นๆ กล่าวคือ สมาชิกวุฒิสภาจากการเลือกตั้ง ประเทศที่ใช้ระบบนี้จะพบว่าระบบประชาธิปไตยนั้นมีการตรวจสอบถ่วงดุลทางการเมืองที่เข้มข้น กำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไว้มาก เช่น สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐฝรั่งเศส สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ และประเทศญี่ปุ่น แตกต่างจากสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากแต่งตั้ง เช่น สหราชอาณาจักร หรือประเทศแคนาดา ซึ่งในประเทศที่ใช้ระบบนี้วุฒิสภามีอำนาจจำกัด เนื่องจากไม่ได้มาจากการฐานอำนาจของประชาชน จึงไม่มีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งถอดถอน หรือให้คุณให้โทษแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือกรรมการในองค์กรอิสระได้ คงไว้แต่เพียงอำนาจทั่วไปในการตรวจสอบถ่วงดุลเท่านั้น สำหรับสมาชิกวุฒิสภาแบบผสม เช่น ราชอาณาจักรเบลเยียม หรือสหพันธรัฐมาเลเซีย มีหลักการเพื่อชดเชยการได้สมาชิกวุฒิสภาที่ระบบการเลือกตั้งไม่สามารถตอบสนองได้เท่าที่ควร เช่น ไม่สะท้อนตัวแทนกลุ่มเชื้อชาติหรือเผ่าพันธุ์ต่างๆ และจะจำกัดอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งให้น้อยกว่าสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากเลือกตั้ง

ดังนั้น รูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาแบบใดจะเหมาะสมกับราชอาณาจักรไทยนั้น ต้องพิจารณาถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาว่าจะกำหนดบทบาทให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจมากน้อยเพียงใด กล่าวคือ หากกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจไม่มากนัก เช่น กำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ให้วุฒิสภาเป็นเพียงสภาที่เล็ง คอยให้คำแนะนำปรึกษาแก่สภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น สมาชิกวุฒิสภาอาจจะมาจากการแต่งตั้ง หรือการสรรหาก็ได้ เช่นเดียวกับแนวทางของต่างประเทศ วุฒิสภาที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของสภานชั้นอย่างสภาขุนนางของสหราชอาณาจักร หรือประเทศแคนาดา แต่หากกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีบทบาทอำนาจหน้าที่มากขึ้น เป็นสภาตรวจสอบถ่วงดุลและคานอำนาจกับฝ่ายบริหาร มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกวุฒิสภานั้นจำเป็นที่จะต้องมาจากการเลือกตั้ง เพื่อให้สามารถอ้างอิงฐานอำนาจเชื่อมโยงกับ

ประชาชนได้ เช่นเดียวกับแนวทางของต่างประเทศ อย่างวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกา หรือสาธารณรัฐฝรั่งเศส หรือสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ หรือประเทศญี่ปุ่น

เมื่อพิจารณาถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภามาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แล้ว เห็นว่ามีบทบาทอำนาจหน้าที่ที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา แม้จะไม่มีอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็ตาม แต่ก็มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การให้ความเห็นชอบบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และกรรมการในองค์กรอิสระ อำนาจในการยับยั้งพระราชบัญญัติ ซึ่งถือได้ว่าเป็นอำนาจอันสำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติ อาจกล่าวได้ว่าวุฒิสภามาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นวุฒิสภาที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่มาก กอปรกับพิจารณาถึงโครงสร้างสังคมวิทยาทางการเมือง และสภาพปัญหาเกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาแห่งราชอาณาจักรไทยที่ผ่านมา

ผู้ศึกษาจึงเสนอรูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่วุฒิสภาแห่งราชอาณาจักรไทย โดยให้มีลักษณะสำคัญ กล่าวคือ ต้องมีฐานที่มายึดโยงกับประชาชน เนื่องจากวุฒิสภาภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นวุฒิสภาที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่ค่อนข้างมาก จึงจำเป็นต้องมีฐานที่มาจากประชาชน เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาสามารถใช้อำนาจโดยอ้างฐานอำนาจอันชอบธรรมตามหลักการประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม รูปแบบของการเลือกตั้งที่เหมาะสมกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น จะต้องไม่เป็นการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และต้องไม่ใช่วิธีการแบบเดียวกันกับสภาผู้แทนราษฎร เพราะจะเป็นปัญหาเหมือนบทเรียนในอดีตจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ดังนั้น รูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาแห่งราชอาณาจักรไทย จึงจำเป็นที่จะต้องมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมของประชาชน และต้องเป็นการกระจายกลุ่มผลประโยชน์ในทางการเมือง มีความหลากหลายของวิชาชีพแห่งการเป็นสภาผู้ทรงคุณวุฒิ ก่อเกิดคุณภาพแห่งอำนาจ เพื่อเป็นการเปิดเวทีหรือเปิดโอกาสให้บุคคลบางประเภทของสังคม มีโอกาสทางการเมือง

นอกจากลักษณะสำคัญดังกล่าวมาข้างต้น รูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาแห่งราชอาณาจักรไทย จะต้องเป็นกลไกที่สามารถป้องกันการแทรกแซงจากพรรคการเมืองวุฒิสภาที่ได้ นั้นต้องมีความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง ด้วยอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มมากขึ้นของวุฒิสภา ย่อมจะมีผลผูกพันต่ออำนาจสำคัญทางการเมือง การปฏิบัติหน้าที่ย่อมต้องอาศัยความเป็นกลางทางการเมืองและต้องมีความเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงทางการเมืองจากบุคคลหรือองค์กรทางการเมือง หรือพรรคการเมือง โดยไม่อยู่ภายใต้ความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายใดๆ

สามารถปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ต้องคำนึงถึงฐานเสียงของประชาชนในเขตพื้นที่ ไม่มีผลประโยชน์ต่างตอบแทนอันใด ซึ่งแตกต่างจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตามบทบาทอำนาจหน้าที่ด้วยความบริสุทธิ์ใจ สมกับการเป็นสภาตรวจสอบอย่างแท้จริง

5.2 ข้อเสนอแนะ

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเสนอให้มีการแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในประเด็นที่ได้มีการกำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา และประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดรูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่วุฒิสภาแห่งราชอาณาจักรไทย โดยการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภานั้นมาจาก “การเลือกตั้งโดยอ้อม” ของประชาชน กล่าวคือ ให้ประชาชนในแต่ละจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เลือกตั้ง “สมาชิกสภาผู้เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา” จำนวนสองร้อยคน และกำหนดให้สภาผู้เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาทำหน้าที่เลือกสมาชิกวุฒิสภาจากผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาจากกลุ่มสาขาอาชีพต่างๆ ที่ผ่านการเลือกกันเองอีกชั้นหนึ่งแล้วจำนวนสองร้อยคน จากบัญชีรายชื่อตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้จัดทำขึ้น ดังนี้

1) กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมของประชาชน โดยให้ประชาชนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้เลือกตั้งจำนวนสองร้อยคน ตามสัดส่วนจำนวนประชากรในแต่ละจังหวัด เฉลี่ยจากจำนวนประชากรทั่วประเทศเป็น “สภาผู้เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา”

2) ให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง ในฐานะองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่จัดการเลือกตั้ง กำหนดการแบ่งกลุ่มวิชาชีพ สาขาวิชาชีพ วิธีการลงทะเบียน และตรวจสอบคุณสมบัติของบุคคลในแต่ละกลุ่มอาชีพ โดยให้คำนึงถึงความหลากหลายของสาขาอาชีพทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จำนวน 20 กลุ่มอาชีพ โดยในแต่ละขั้นตอนให้ดำเนินการด้วยความโปร่งใส สุจริต เทียบธรรม และเท่าเทียมกันอย่างทั่วถึง ตลอดจนจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในแต่ละกลุ่มสาขาอาชีพที่ได้ลงทะเบียนไว้แล้ว โดยการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ให้ปลอดจากการเมือง เช่น ต้องไม่ใช่มหาชิกพรรคการเมือง หรือต้องพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี เป็นต้น

3) ให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจหน้าที่จัดให้ผู้สมัครในแต่ละกลุ่มสาขาอาชีพ คัดเลือกกันเองให้เหลือกลุ่มละห้าสิบคน โดยวิธีการลงคะแนนลับ ในกรณีที่ผู้สมัครในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งไม่มีไม่ถึงห้าสิบคน ให้ผู้สมัครในกลุ่มอาชีพนั้นมีจำนวนเท่าที่สมัคร โดยไม่ต้องมีการเลือกกันเอง วิธีการคัดเลือกกันเองดังกล่าวเป็นการคัดกรองผู้สมัครอีกชั้นตอนหนึ่ง เพื่อจะให้เกิดการพิจารณา

กันเองในแต่ละกลุ่มอาชีพว่าผู้สมัครในกลุ่มอาชีพของตนผู้ใดมีความรู้ความสามารถเหมาะสมที่จะทำหน้าที่วุฒิสภามากที่สุด เพื่อให้สภาผู้เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเลือกอีกขั้นในตอนหนึ่งต่อไป

4) ให้สภาผู้เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาทำหน้าที่เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาจำนวนสองร้อยคน แทนประชาชน โดยการเลือกตั้งจากบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่ผ่านการเลือกกันเองแล้ว มีจำนวนกลุ่มละ 50 คน โดยให้เลือกกลุ่มอาชีพละ 10 คน เพื่อให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 200 คน และให้ขึ้นบัญชีสำรองไว้กลุ่มละ 5 คน ทั้งนี้ ก่อนการเลือกตั้งให้คณะกรรมการจัดให้ผู้สมัครในแต่ละกลุ่มอาชีพได้แสดงวิสัยทัศน์และแนะนำตัวต่อสภาผู้เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา การแสดงวิสัยทัศน์นั้นให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดสรรเวลาให้แต่ละคนอย่างเท่าเทียมกัน เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้เลือกตั้งได้รับทราบแนวคิด ทัศนคติ ความรู้ ความสามารถ ก่อนที่จะตัดสินใจแทนประชาชนว่าจะเลือกใครเข้ามาทำหน้าที่เป็นสมาชิกวุฒิสภา โดยการลงคะแนนให้กระทำโดยสุจริตและโปร่งใส

การกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งทางอ้อมของประชาชน และเป็นการกระจายกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองอย่างทั่วถึง ซึ่งจะแตกต่างจากการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ย่อมเป็นวิธีการที่เหมาะสมสำหรับการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาแห่งราชอาณาจักรไทย และเพื่อให้การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวมีประสิทธิภาพและสะท้อนเจตจำนงอันแน่วแน่ของประชาชนได้อย่างแท้จริง รัฐจะต้องพึงพัฒนาให้ประชาชนในประเทศมีสภาพความเป็นอยู่ในทางเศรษฐกิจที่บริบูรณ์ สามารถพึ่งพาตนเองได้ โดยไม่หวั่นไหวกับอามิสสินจ้างใดๆ เช่นเดียวกับประเทศที่พัฒนาแล้วอย่างประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นต้น ก็ย่อมจะทำให้การเลือกตั้งที่เกิดขึ้นจากแนวทางดังกล่าวเป็นไปได้อย่างบริสุทธิ์ยุติธรรมมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาเห็นควรให้มีความศึกษาเพิ่มเติมในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการแบ่งกลุ่มสาขาอาชีพต่างๆ หากสภาพทางสังคมโครงการการประกอบอาชีพของประชาชนภายในประเทศเปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของสังคมไทยในขณะนั้น ซึ่งจะทำให้ได้สมาชิกวุฒิสภาแห่งราชอาณาจักรไทยที่เป็นตัวแทนของประชาชนที่มีความหลากหลายของประชาชนในสังคมอย่างแท้จริง เกิดการกระจายกลุ่มผลประโยชน์ และหากเป็นไปได้ควรที่จะศึกษาเพื่อการกำหนดให้กลุ่มอาชีพที่มีทั้งในส่วนกลางและในส่วนภูมิภาคโดยรัฐอาจจะต้องจัดทำฐานข้อมูลที่ชัดเจนและย้อนหลังไปหลายปีเพื่อให้รู้ว่าบุคคลเหล่านั้นประกอบอาชีพนั้นมาต่อเนื่องยาวนานเพียงใด เพื่อป้องกันมิให้ชนชั้นสูง นักธุรกิจ นายทุนที่มีศักยภาพด้านเงินทุนมาสวมรอยเป็นตัวแทนของวิชาชีพอื่นๆ



บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กิตติศักดิ์ กมลธรรมวงศ์. “ปัญหาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับวิกฤตการเมืองไทยในปัจจุบัน.” วารสารธรรมศาสตร์. ปีที่ 32. 3 (2556).
- กระมล ทองธรรมชาติ และคณะ. การเมืองและการปกครองไทย. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2531.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. รัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2554.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2554.
- โกวิท พวงงาม. สมาชิกวุฒิสภาตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญความหวังที่ยังเลื่อนราง. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.
- คณะกรรมการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ. เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550.
- คณิน บุญสุวรรณ. วุฒิสภาเสาหลักหรือเสาหลอก. กรุงเทพมหานคร : บริษัท ตาตา พับลิเคชั่น จำกัด, 2548.
- จตุพล ธนุพันธุ์ชัย และคณะ. ระบอบรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2547.
- จารุวรรณ สุขุมาลพงษ์. วิเคราะห์วิธีการได้มาของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550.
- จิตรพรต พัฒนสิน. องค์กรนิติบัญญัติและกระบวนการนิติบัญญัติ. นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2555.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 16. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2553.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. กฎหมายมหาชน : ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2553.

- ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. ประวัติศาสตร์การเมืองไทย 2475 - 2500 Political History of Thailand 1932 – 1957. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2549.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. “หลักนิติธรรม (Rule of Law)” ในรวมบทความทางวิชาการ เนื่องในโอกาสครบรอบ 90 ปี ธรรมศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. การเลือกตั้ง พรรคการเมือง รัฐสภา และคณะทหาร. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2524.
- ชนินทร์ ดีชาวัน, “การปฏิรูปวุฒิสภาแบบลิงแก้แห.” [http://www.pub-law.net/publaw/view, aspx?id=1145](http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1145), 23 มิถุนายน 2559.
- ณวัฒน์ ศรีปัดดา. “ความเป็นไปได้ในการนำหลักการในระบบอิมพีชเมนต์ของประเทศสหรัฐอเมริกาไปปรับใช้กับการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.
- ณัชชาภัทร อมรกุล, และพนมพัทธ์ สมิตานนท์, “ระบบรัฐสภาและการปรับตัวของรัฐสภาไทย.” ใน แนวทางการปฏิรูปเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยรัฐธรรมนูญกลางแปลง, ถวิลวดี บุรีกุล และสตีเฟน ธนานิธิโชติ (บรรณาธิการ). กรุงเทพมหานคร : เอ,พี, กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์, 2557.
- ดวงรัตน์ เล้าหัดถพงษ์ภูริ. “กระบวนการตรากฎหมาย.” <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?>, 21 มิถุนายน 2559.
- ไทยรัฐออนไลน์. “สัมมนาวิปวุฒิสภา หิวดวงแตก แบ่งฝ่ายชัดเจนและ.” <http://m.thairath.co.th/content/35497>, 29 เมษายน 2560.
- ธโรธร ตู้อองคำ. กระบวนการการเลือกตั้ง. ในเอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2545.
- ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. รายงานการวิจัย เรื่อง การประเมินผลงานของวุฒิสภา. (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2549.
- นฤา ลินอนันต์วณิช. “ปัญหาที่เกิดจากการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553.

นิพัทธพงศ์ พุมมา. สหรัฐอเมริกากับการปฏิรูปประเทศญี่ปุ่นในช่วงยึดครอง (ค.ศ. 1945-1952):

นโยบายและผลกระทบ. พิษณุโลก : มหาวิทยาลัยนเรศวร, ม.ป.ป.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา

และการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2550.

นรนิติ เศรษฐบุตร และคณะ. “บทบาทของวุฒิสภา : มุมมองของประชาชนและสมาชิกวุฒิสภา.”

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ สถาบันพระปกเกล้า, 2549.

บรรเจิด สิงคะเนติ. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เรื่องหลัก

ความเสมอภาค. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2543.

บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักความเสมอภาค สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2540. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2543.

บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์.

กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552.

บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ. “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกับการตรวจสอบการละเมิด

สิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน.” (รายงานการศึกษาวิจัย).

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2553.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 1 : วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมาย

มหาชนยุคต่างๆ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สถาบันพระปกเกล้า,

2544.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง (Impeachment).

กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, การเลือกตั้งและพรรคการเมืองบพเรียนจากเยอรมัน. (กรุงเทพมหานคร :

สถาบันนโยบายศึกษา, 2542.

ปรีดี พนมยงค์. “คณะราษฎรกับการอภิวัฒน์ประชาธิปไตย 24 มิถุนายน.” ใน แนวความคิด

ประชาธิปไตยของปรีดี พนมยงค์. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เรือนแก้ว

การพิมพ์, 2535.

ปัทมา สุปกำปิง. “วุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.”

กรุงเทพมหานคร : สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า, 2552.

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. การเลือกตั้งกับการพัฒนาทางการเมือง ใน เอกสารการสอนชุดวิชาปัญหาการ

พัฒนาทางการเมืองไทย. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2534.

พรชัย เลื่อนจวี. กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัย
ธุรกิจบัณฑิต, 2546.

ไพบุลย์ ชูวัฒน์กิจ. หลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตย. ในหลักกฎหมาย
รัฐธรรมนูญ (LAW 2304), กรุงเทพมหานคร : สถาบันราชภัฏสวนสุนันทา, 2556.

ไพโรจน์ โปธิไสย. ประวัติวุฒิสภา. กรุงเทพมหานคร : สำนักเทคโนโลยีสารสนเทศและการ
สื่อสาร, 2551.

พฤทธิสถาน ชุมพร. ระบบการเมือง : ความรู้เบื้องต้น. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
2540.

พิมลจันทร์ นามวัฒน์. การเลือกตั้ง. ในเอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทาง
การเมือง. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2534.

พิจิตร เกิดจร. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการสรรหาและที่มาของสมาชิกวุฒิสภา
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. ชลบุรี : มหาวิทยาลัย
ศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี: ม.ป.ป.

พจนานุกรมออนไลน์. “วุฒิสภา (Senate).” <http://www.dictionary.com/browse/senate>,
3 พฤษภาคม 2559.

พงศ์เอก อภิรักษ์โยธิน. “วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.”
http://elib3.ect.go.th/Multim/Aped/Aped01_34.pdf, 3 พฤษภาคม 2559.

ภูมิ มูลศิลป์. “รูปแบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทย.” อ้างใน “8 ทศวรรษ
ประชาธิปไตยไทย : พลวัตแห่งดุลอำนาจ (Eight Decades of Thai Democracy :
Dynamics of Balancing Power).” ในการประชุมวิชาการของสถาบันพระปกเกล้า
ครั้งที่ 16 จัดโดยสถาบันพระปกเกล้า กรุงเทพมหานคร, 2557.

โกคิน พลกุล และ ชาญชัย แสวงศักดิ์. หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. กรุงเทพมหานคร :
สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2549.

โกคิน พลกุล. “ความหมายของกฎหมายรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญ และประวัติรัฐธรรมนูญไทย.”
รัฐสภาสาร, 36, 12 (ธันวาคม 2531).

โกคิน พลกุล. วุฒิสภา : ผู้แทนปวงชนหรือฐานอำนาจใคร. น. 78 และ Pierre Pactet. *Institution
Politiques Droit Constitutionnel*. (Paris : Masson, 1978), P. 329 . อ้างใน สมคิด
เลิศไพฑูรย์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2540. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.

- ภูมิ มูลศิลป์ และคณะ. “รูปแบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทย.” (รายงานวิจัย ฉบับสมบูรณ์) วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า, 2557.
- มานิตย์ จุมปา. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2543.
- มานิตย์ จุมปา. และคณะ. โครงการศึกษาวิเคราะห์เรื่องที่มาและอำนาจของวุฒิสภาที่เหมาะสมกับประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : เอกสารสภาร่างรัฐธรรมนูญ, 2550.
- มานิตย์ จุมปา. คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 พร้อมข้อเสนอสำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550). กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2550.
- มนตรี รูปสุวรรณ. กฎหมายรัฐสภา. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2535.
- มานวิภา อินทรทัต. การศึกษากระบวนการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2558.
- มติชนออนไลน์. “หยั่งเสียงสุดท้าย คึกซิงเก้าอี้ประมุขสภาสูง.” http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1344824883&grpId=03&catid=&subcatid, 29 เมษายน 2560.
- มหาวิทยาลัยนเรศวร. “การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา: ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทย กัมพูชา และฟิลิปปินส์.” วารสารนิติศาสตร์. ปีที่ 7. 2 (พฤศจิกายน 2557).
- วัชรวิไล ไชยสาร. ระบบการเลือกตั้งกับการเมืองไทยยุคใหม่. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. หลักนิติรัฐ. กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.
- วิษณุ เครืองาม. ความรู้เบื้องต้นทางปรัชญา. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530.
- วิษณุ เครืองาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2530.
- วิสุทธิ์ โพธิ์แทน. ประชาธิปไตย: แนวความคิดและตัวแบบประเทศประชาธิปไตย. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524.
- รชต สุระเสรีกุล. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต, 2557.

รสนา โตสิตระกูล. รัฐธรรมนูญประชามติ กับการเข้าถึงสิทธิของประชาชน. (กรุงเทพมหานคร : วิจัย โสสุวรรณจินดา. “การซื้อเสียงในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในประเทศไทย.” วารสารเกษมบัณฑิต ปีที่ 15. 2 (กรกฎาคม – ธันวาคม, 2557).

วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 2550.

ศุภรัตน์ เลิศพาณิชย์กุล. ความสัมพันธ์ของคนในสังคม : พื้นฐานทางสังคมและวัฒนธรรมการเมืองไทย. นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2538.

สถาพร สระมาลัย. “กระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภา.” (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์) สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยรามคำแหง, มิถุนายน 2552.

สรศักดิ์ ชญาสิน. “อำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกวุฒิสภา.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.

เสนีย์ คำสุข. ปัญหาการพัฒนาประชาธิปไตยไทย. กรุงเทพมหานคร : วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 2550.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.

สมบัติ ชำรงชัยวงศ์. การเมืองอังกฤษ. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เสมอธรรม, 2548.

สมยศ เชื้อไทย. คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, 2553.

สิทธิกร ศักดิ์แสง. แนวคิดปรัชญากฎหมายที่มีอิทธิพลต่อการจัดทำรัฐธรรมนูญ 2550 รวมบทความ “ศาสตร์แห่งการตีความกฎหมาย.” กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2552.

สุวันชัย แสงสุขเอี่ยม. “การสรรหาสมาชิกวุฒิสภา : ปัญหาและสิ่งที่ต้องปรับปรุงแก้ไข.” ใน รวมบทความกฎหมายมหาชน www.pub-law.net. เล่มที่ 12. 1000 เล่ม. จัดพิมพ์โดยสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2557.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. ระบบรัฐสภาราชอาณาจักรเบลเยียม. กรุงเทพมหานคร : สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2552.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. รัฐสภาของเกรตแห่งสหรัฐอเมริกา. กรุงเทพมหานคร: สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ม.ป.ป.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สภาไดเอทแห่งชาติญี่ปุ่น (The National Diet of Japan). กรุงเทพมหานคร : สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร กรกฎาคม, 2556.

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมพลตสภา ชุดที่ 1. สมัยวิสามัญ ครั้งที่ 1-15
(21 สิงหาคม 2489 – 4 ธันวาคม 2489).

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. การสัมมนาโครงการประเมินผลทบทวนการดำเนินงานของ
วิปวุฒิสภาในรอบหนึ่งปี วันที่ 25 กันยายน 2552, สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2552.
หยุด แสงอุทัย. หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.

อรณิช รุ่งธิปานนท์. รัฐสภาสหราชอาณาจักร. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภา
ผู้แทนราษฎร, 2553.

อภิชาติ นาคสุข. “พฤติกรรมกรเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่เขตบางรักและเขตมีนบุรี.”
วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2536.

อรณิช รุ่งธิปานนท์. มูลเหตุของการมีวุฒิสภาและที่มาของสมาชิกวุฒิสภา. กรุงเทพมหานคร :
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ม.ป.ป.

เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. หลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
2553.

อนันต์ อริยะชัยพาณิชย์. “หลักนิติธรรม” เรื่อง มุมมองหลักนิติธรรมในสังคมไทย.
กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2557.

อมร จันทรสมบุญณ์. คอนสติติวชั่นแนลลิสม์ : ทางออกของประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร :
สถาบันนโยบายศึกษา, ม.ป.ป.

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. “ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่ง
สมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. (ฉบับที่ประชุม กกต. และส่งให้ กรธ.)” [http://www.
parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/draftconstitution2/ewt_dl_link.php?nid=794&file
name=draftlawrelate](http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/draftconstitution2/ewt_dl_link.php?nid=794&filename=draftlawrelate), 9 พฤษภาคม 2560.

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 15-18 /2556 ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 131 ตอนที่ 5ก ลงวันที่ 8
มกราคม 2557

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. “ฟิลิปปินส์ภายใต้การปกครองของสหรัฐอเมริกา.”
http://www.asean thai.net/ewt_news.php?nid=4896&filename=aseanknowledge,
15 มกราคม 2559.

House of Belgian Senator. “Responsibilities of the Senate,” [http://www.senaat.be/english/
SenateCompetencesEN.html](http://www.senaat.be/english/SenateCompetencesEN.html), 22 กุมภาพันธ์ 2560.

- How Members Are Appointed. <http://www.parliament.uk/business/lords/whos-in-the-house-of-lords/members-and-their-roles/how-members-are-appointed/>, 3 พฤษภาคม 2560.
- Parliament of Philippines. “Senate Permanent Committees - Senate of the Philippines.” https://www.senate.gov.ph/committee/ctte_mem.pdf, 22 กุมภาพันธ์ 2560.
- Parliament of Philippines. “The Constitution of the Republic of the Philippines.” <http://www.gov.ph/constitutions/1987-constitution/>, 15 มกราคม 2560.
- Parliament of Belgium. “Constitution of Belgium.” [http://www,const-court.be/en/basic_text/belgian_constitution.pdf](http://www.const-court.be/en/basic_text/belgian_constitution.pdf), 22 กุมภาพันธ์ 2560.
- Senate of Malaysia. Committee. <http://www.parliament.gov.my/jawatankuasa-Dn.html?uweb=dn&>, 22 กุมภาพันธ์ 2560.
- The Parliament of Malaysia. “Federal Government.” <http://www.parlimen.gov.my/yda-maklumat-umum.html?uweb=yg&>, 23 กุมภาพันธ์ 2560.
- The senate of Malaysia. <http://www.parlimen.gov.my/maklumat-umum.html?uweb=dn&>, 22 กุมภาพันธ์ 2560.
- The House of Lords Appointments Commission. https://en.wikipedia.org/wiki/House_of_Lords_Appointments_Commission, 3 พฤษภาคม 2560.
- UK Parliament. “Diverse Experience.” <http://www.parliament.uk/business/lords/whos-in-the-house-of-lords/members-and-their-roles/diverse-experience/>, 3 พฤษภาคม 2560.

ภาษาต่างประเทศ

- Albert Venn Dicey. Introduction to the Study of the Law of the Constitution. Great Britain : Macmillan, 1915.
- House of Commons Office. “Making Laws Information.” House of Commons, (August 2012): 1.
- Jean Turner. Todd G, Shields, and Darinda Sharp. Changes and Continuities in the Determinants of Older Adults’ Voter Turnout 1952–1996, Society of America Vol. 41, No. 6, p.214,
- Richard G, Niemi and Herbert F, Weisberg. Controversies in American Voting Behavior. San Francisco : W.H. Freeman, 1976.
- Samuel Huntington. Political Order in Changing Societies. (Second edition), Connecticut : Yale University Press, 1969

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล

วัชรพล โรจนวรวัฒน์

ประวัติการศึกษา

พ.ศ. 2549 นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับสอง)

มหาวิทยาลัยรามคำแหง

พ.ศ. 2551 เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 60

สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

นิติกร ระดับชำนาญการ

สำนักกรรมการ 3

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

กรุงเทพมหานคร

