

ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

นายภูวดล คงแสง

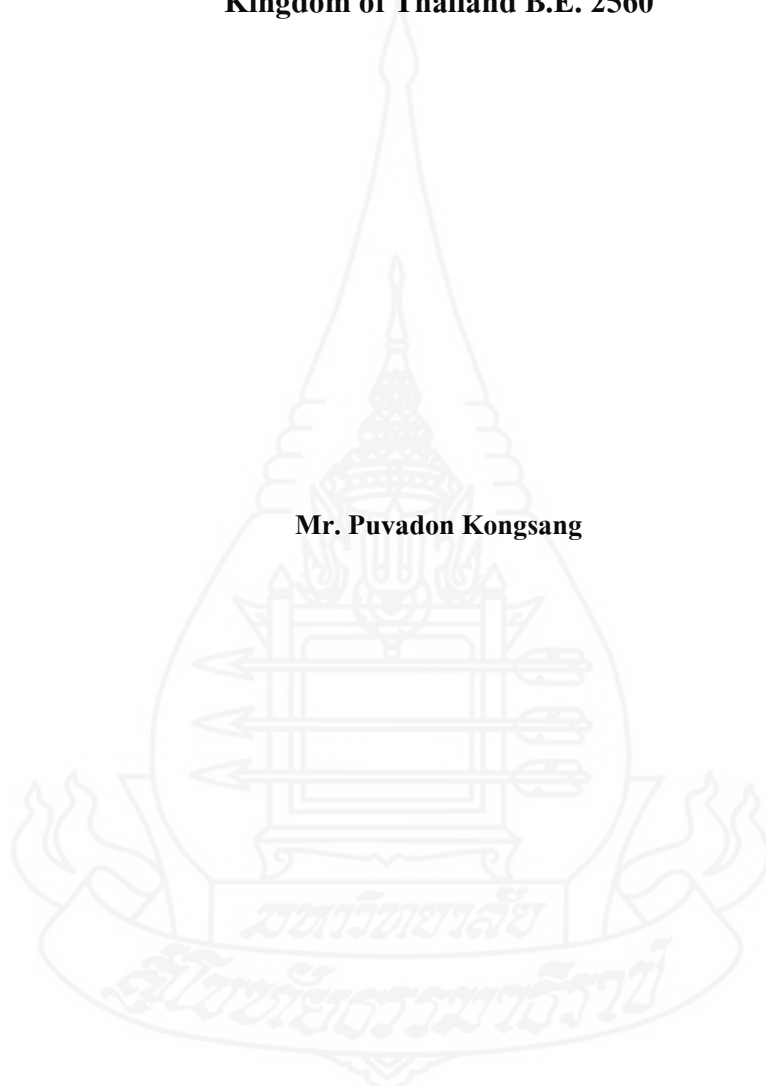


วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2561

**Problems on the Selection of Senators under the Constitution of the
Kingdom of Thailand B.E. 2560**

Mr. Puvadon Kongsang



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Laws in Public Law

School of Law

SukhothaiThammathirat Open University

2018

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ชื่อและนามสกุล นายภูวดล คงแสง

วิชาเอก กฎหมายมหาชน

สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

อาจารย์ที่ปรึกษา 1. ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์
2. รองศาสตราจารย์ สิริพันธ์ พลรบ

วิทยานิพนธ์นี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2562

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์)



กรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์)



กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ สิริพันธ์ พลรบ)



ประธานกรรมการบัณฑิตศึกษา

(รองศาสตราจารย์ ดร.วรางคณา จันทร์คง)

ชื่อวิทยานิพนธ์ ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
ผู้วิจัย นายภูวคณ กงแสง รหัสนักศึกษา 2584004101 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต
อาจารย์ที่ปรึกษา (1) ศาสตราจารย์ ดร. เสาวนีย์ อัสวโรจน์ (2) รองศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ ปีการศึกษา 2561

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และพัฒนาการเกี่ยวกับวุฒิสภา 2) ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา เปรียบเทียบกับต่างประเทศ 3) วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาและปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ ที่ทำให้เกิดปัญหา 4) เสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาไทยที่ควรจะเป็น

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการวิจัยทางเอกสาร โดยค้นคว้าและรวบรวมหนังสือ ตำรา เอกสาร รัฐธรรมนูญ บทความทางวิชาการที่เกี่ยวกับวุฒิสภา ทั้งในส่วนวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในประเทศไทย และต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ เยอรมนี ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น

ผลการศึกษาพบว่า 1) รูปแบบรัฐสภาแบบสองสภานั้น มีประวัติความเป็นมาอันยาวนานแต่ละประเทศต่างก็อาศัยมูลเหตุของการกำหนดให้มีวุฒิสภาที่แตกต่างกันออกไป ตามความจำเป็นและเหมาะสมของประเทศตน เริ่มตั้งแต่การให้มีสภาขุนนางของประเทศอังกฤษ เนื่องมาจากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ในอดีต และในประเทศ รัฐรวมอย่างสหรัฐอเมริกา และเยอรมนี ต่างก็มีความจำเป็นในการมีสองสภาเนื่องจากลักษณะการก่อกำเนิดรัฐ และประเทศซึ่งเป็นรัฐเดี่ยว ต่างก็ได้นำระบบสองสภาไปใช้โดยอาศัยวัตถุประสงค์ทางกลไกที่แตกต่างกันไป เช่น วุฒิสภาในฐานะตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส วุฒิสภาในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชน ในประเทศญี่ปุ่น และประเทศไทย 2) ในประเทศที่ใช้รูปแบบรัฐสภาแบบสองสภาแต่ละประเทศ ล้วนแต่มีแนวโน้ม ที่ต้องการพัฒนารูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ต่างไปจากประเทศไทย ที่แม้จะเคยกำหนดรูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยการเลือกตั้งโดยตรงมาแล้ว แต่กลับมีการเปลี่ยนแปลง ให้กลับมาใช้รูปแบบการเลือกกันเองแบบไขว้ระหว่างผู้แทนกลุ่มสาขาอาชีพต่าง ๆ ที่ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา อีกทั้งในระยะเวลา 5 ปีแรก ของการใช้รัฐธรรมนูญ ยังกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งอีกด้วย 3) วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังคงมีปัญหาในทางหลักการหลายประการ ทั้งปัญหาความไม่สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง และปัญหาความไม่สอดคล้องกับหลักการเป็นผู้แทนปวงชน ของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกกันเองแบบไขว้ ระหว่างผู้แทนกลุ่มสาขาอาชีพที่ลงสมัครรับเลือกตั้ง เพราะการที่จะสะท้อนถึงการเป็นผู้แทนปวงชนได้อย่างแท้จริง ก็ต่อเมื่อระบบการเลือกตั้งมีคะแนนสากล กล่าวคือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องเป็นไปอย่างกว้างขวางที่สุด ไม่ใช่จำกัดสิทธิเฉพาะผู้สมัครรับเลือกตั้งด้วยตนเอง 4) จึงเสนอรูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ให้มีความเชื่อมโยงกับประชาชน มีความหลากหลายของบุคคล ผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาอาชีพ มีความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง โดยการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาแห่งราชอาณาจักรไทยมาจาก “การเลือกตั้งโดยตรง” ของประชาชน โดยกำหนดเขตพื้นที่ ทั้งประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง และกำหนดคุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้งให้มาจากกลุ่มผู้แทนสาขาอาชีพต่าง ๆ ที่กำหนดไว้

คำสำคัญ คะแนนสากล ผู้แทนปวงชน วุฒิสภา สมาชิกวุฒิสภา

Thesis title: Problems on the Selection of Senators under the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560

Researcher: Mr. Puvadon Kongsang; **ID:** 2584004101; **Degree:** Master of Laws;

Thesis advisors : (1) Dr. Saowanee Asawaroj, Professor,
(2) Siriphan Polrob, Associate Professor; **Academic year:** 2018

Abstract

This research purposes to: (1) study the concepts, theory, and development of the senate; (2) study the concepts, theory, and means for acquisition of senators, by comparing with overseas countries; (3) analyze the problems regarding acquisition of senator and various conditions causing problems; (4) propose the suitable suggestion for determination of the rules on acquisition of Thai senators.

This qualitative research focuses on documentary research. The search and collection were done on books, textbooks, documents, constitutions, and academic papers in relation to senates, in the aspect of acquisitions of senators and authorities of senates in Thailand and overseas countries, i.e., The United States of America, England, Germany, France, and Japan.

The results indicated that: (1) There is a long history of the bicameral system and each country relies on the reasons for determining different senates pursuant to necessity and suitability in the country, beginning from the establishment of England's House of Lord due to the history and domestic evolution. The multiple-state countries such as The United States of America and Germany necessarily require bicameral system due to the nature of their state establishment and the single-state countries employ the bicameral system for the different mechanical objectives, e.g., the senate acting as the representative of local administrative organization of France, the senate acting as the representative of peoples in Japan and Thailand; (2) Each country employing the bicameral system tends to require the development of forms and the means to acquire the senators which are more democratic but different from Thailand which used to determine the forms to acquire the senators by means of direct election but it was finally changed to cross election among the representatives from various professions who become the candidate of the senator election. Furthermore, within the first 5 years, it was specified that the senators must come from designation; (3) the means to acquire the senators under the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (A.D. 2017) remain having several principle issues, regardless of the issue regarding inconsistency with the democratic administration of the senators designated and inconsistency with the principles of being peoples' representative of the senators elected by cross election among the representatives from various professions who become the candidate of the senator election. Reflecting the actual ability to become the peoples' representative requires universal suffrage to be used in election system, i.e., the range of persons entitled to vote must be extremely inclusive and must not be solely limited for the candidates; (4) it was proposed that the mean of acquisition of senators of the Kingdom of Thailand which is associated with the peoples, consisted of diversity of experts in each professional field, and independent from political intervention, must be "Direct Election". The entire area of the country must be defined as an electoral constituency and the qualified candidates for election must be the representatives coming from the prescribed professional groups.

Keywords: Universal suffrage, Representative of peoples, Senate, Senators

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความกรุณาของ ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อิศวโรจน์ที่ได้กรุณาเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ตลอดจนได้ให้คำแนะนำ ข้อคิดเห็นต่าง ๆ และข้อมูลที่น่าสนใจในการศึกษาวิจัย ทั้งยังได้สละเวลาอันมีค่ายิ่งเพื่อช่วยตรวจแก้ไขข้อผิดพลาดให้แก่ผู้เขียนมาโดยตลอด จึงขอขอบพระคุณท่านอาจารย์เป็นอย่างสูงมา ณ ที่นี้

ขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ ที่ได้สละเวลาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้คำแนะนำข้อคิดเห็นในการแก้ไขวิทยานิพนธ์เป็นอย่างดี

ขอกราบขอบพระคุณ นายภาณุวัฒน์ คงแสง และ นางพรทิพย์ คงแสงบิดาและมารดา ที่ให้ความรัก ความห่วงใย ตลอดจนเป็นกำลังใจอันยิ่งใหญ่ และมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งที่ทำให้ผู้เขียนประสบผลสำเร็จทางการศึกษาทุกระดับได้ในวันนี้

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้ และหากมีความดีเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาแล้ว ขอมอบให้แก่ครอบครัว และมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

ภูวคต คงแสง

พฤศจิกายน 2562



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย	4
3. ประเด็นปัญหาการวิจัย	4
4. ระเบียบวิธีวิจัย	5
5. สมมติฐานการวิจัย	5
6. ขอบเขตการวิจัย	5
7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
บทที่ 2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	7
1. แนวความคิดของการปกครองระบอบประชาธิปไตย	7
1.1 หลักประชาธิปไตย	9
1.2 หลักนิติรัฐ	10
1.3 หลักนิติธรรม	12
2. ทฤษฎีเกี่ยวกับการเป็นผู้แทนปวงชน	15
2.1 ทฤษฎีการเลือกตั้ง	16
2.2 ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน	18
2.3 ทฤษฎีการใช้อำนาจอธิปไตยโดยประชาชน	20
2.3.1 ระบอบประชาธิปไตยโดยตรง	20
2.3.2 ระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทน	22
2.3.3 รูปแบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม	23
3. รูปแบบโครงสร้างของสภานิติบัญญัติและมูลเหตุของการมีวุฒิสภา	26
3.1 รูปแบบโครงสร้างของสภานิติบัญญัติ	26
3.1.1 ระบบสภาเดียว	26
3.1.2 ระบบสองสภา	26

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.2 มูลเหตุของการมีวุฒิสภา.....	30
3.2.1 ประวัติศาสตร์.....	30
3.2.2 รูปแบบของรัฐ.....	30
3.2.3 สถานการณ์สภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง.....	30
3.2.4 วัตถุประสงค์.....	31
4. โครงสร้างที่มาและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาโดยทั่วไป.....	33
4.1 ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาโดยทั่วไป.....	33
4.1.1 สมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก การสืบตระกูล.....	34
4.1.2 สมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก การดำรงตำแหน่ง.....	34
4.1.3 สมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก การแต่งตั้ง.....	34
4.1.4 สมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก การเลือกตั้ง.....	35
4.1.5 สมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก การแต่งตั้งผสมกับการเลือกตั้ง.....	38
4.1.6 สมาชิกวุฒิสภาที่มา โดยการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งจากผู้แทนกลุ่มชน.....	39
4.1.7 สมาชิกวุฒิสภาที่มา โดยวิธีอื่น ๆ.....	39
4.2 ฐานที่มาของสมาชิกวุฒิสภาโดยทั่วไป.....	39
4.2.1 วุฒิสภาในฐานะผู้แทนของชนชั้นสูง.....	39
4.2.2 วุฒิสภาในฐานะผู้แทนของฝ่ายบริหาร.....	40
4.2.3 วุฒิสภาในฐานะผู้แทนมลรัฐในระบบสหรัฐ.....	40
4.2.4 วุฒิสภาในฐานะผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	40
4.2.5 วุฒิสภาในฐานะผู้แทนของกลุ่มผลประโยชน์หรืออาชีพ.....	41
4.2.6 วุฒิสภาในฐานะผู้แทนของปวงชน.....	41
4.3 อำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาโดยทั่วไป.....	42
4.3.1 อำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ.....	42
4.3.2 อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน.....	42
4.3.3 อำนาจหน้าที่ในด้านอื่น ๆ.....	43

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
5. วิวัฒนาการที่มาและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาในประเทศไทย	43
5.1 ครั้งที่ 1 มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 (ฉบับที่ 3).....	44
5.1.1 ประวัติความเป็นมา	44
5.1.2 สาระสำคัญ	44
5.2 ครั้งที่ 2 มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2489 (ฉบับที่ 4).....	45
5.2.1 ประวัติความเป็นมา	45
5.2.2 สาระสำคัญ	46
5.3 ครั้งที่ 3 มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 (ฉบับที่ 5).....	46
5.3.1 ประวัติความเป็นมา	46
5.3.2 สาระสำคัญ	47
5.4 ครั้งที่ 4 มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 (ฉบับที่ 8).....	47
5.4.1 ประวัติความเป็นมา	47
5.4.2 สาระสำคัญ	47
5.5 ครั้งที่ 5 มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 (ฉบับที่ 10).....	48
5.5.1 ประวัติความเป็นมา	48
5.5.2 สาระสำคัญ	49
5.6 ครั้งที่ 6 มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 (ฉบับที่ 13).....	50
5.6.1 ประวัติความเป็นมา	50
5.6.2 สาระสำคัญ	50
5.7 ครั้งที่ 7 มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 (ฉบับที่ 15).....	51
5.7.1 ประวัติความเป็นมา	51
5.7.2 สาระสำคัญ	51
5.8 ครั้งที่ 8 มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (ฉบับที่ 16).....	52
5.8.1 ประวัติความเป็นมา	52
5.8.2 สาระสำคัญ	53

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
5.9 ครั้งที่ 9 มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 (ฉบับที่ 18).....	54
5.9.1 ประวัติความเป็นมา	54
5.9.2 สาระสำคัญ	55
6. ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	56
6.1 ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาในวาระเริ่มแรกตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	57
6.1.1 การดำเนินการจัดการให้มีการเลือกสมาชิกวุฒิสภาโดยคณะกรรมการการ เลือกตั้ง	58
6.1.2 การดำเนินการจัดการให้มีการเลือกสมาชิกวุฒิสภาโดยคณะกรรมการสรรหา สมาชิกวุฒิสภา	61
6.1.3 การคัดเลือกสมาชิกวุฒิสภาโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ	61
6.2 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภาในวาระแรก.....	62
6.2.1 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภาในการคัดเลือกสมาชิก วุฒิสภาโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง	62
6.2.2 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภาในการคัดเลือกสมาชิก วุฒิสภาโดยคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา	65
6.2.3 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกวุฒิสภา โดยตำแหน่ง	66
6.3 อำนาจและหน้าที่ของวุฒิสภาในวาระแรก	66
6.3.1 อำนาจหน้าที่ในการติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ	66
6.3.2 อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาหรือสภา ผู้แทนราษฎรขยับยั้งไว้ในบางเรื่อง	67
6.3.3 อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับการแต่งตั้ง เป็นนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้	67
6.3.4 อำนาจหน้าที่กรณีที่ไม่อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชี รายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้	68

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
6.4 อายุและสมาชิกภาพของของสมาชิกวุฒิสภาในวาระแรก	68
6.5 ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาในวาระที่สอง	69
6.5.1 การดำเนินการเพื่อเลือกสมาชิกวุฒิสภาในวาระที่สอง	70
6.5.2 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภาในวาระที่สอง	77
6.6 อำนาจและหน้าที่ของวุฒิสภาในวาระที่สอง	79
6.6.1 ด้านนิติบัญญัติ	79
6.6.2 ด้านการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน	83
6.6.3 ด้านการพิจารณาให้บุคคลดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ	84
6.6.4 ด้านการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง	84
6.6.5 ด้านการเป็นผู้แทนของประชาชน	85
6.6.6 ด้านการพิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่องต่างๆ	85
6.7 อายุและสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา	86
บทที่ 3 สมาชิกวุฒิสภาของต่างประเทศ	87
1. ประเทศสหรัฐอเมริกา	87
1.1 ความเป็นมา	87
1.2 องค์ประกอบและวิธีการได้มา	91
1.3 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม	91
1.4 อำนาจหน้าที่	92
1.4.1 ด้านนิติบัญญัติ	92
1.4.2 ด้านการให้ความเห็นชอบ	92
1.4.3 ด้านการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงของสหรัฐ	93
1.4.4 ด้านการให้ความเห็นชอบหรือให้สัตยาบัน	93
1.5 วาระการดำรงตำแหน่ง	93
2. ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	94
2.1 ความเป็นมา	94
2.2 องค์ประกอบและวิธีการได้มา	95
2.3 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม	96

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.4 อำนาจหน้าที่	96
2.4.1 นิติบัญญัติ	96
2.4.2 ด้านการควบคุมการบริหารแผ่นดิน	99
2.4.3 ด้านการเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่ง	100
2.5 วาระการดำรงตำแหน่ง	100
3. ประเทศอังกฤษ	100
3.1 ความเป็นมา	100
3.2 องค์ประกอบและวิธีการได้มา	108
3.3 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม	109
3.4 อำนาจหน้าที่	110
3.4.1 ด้านนิติบัญญัติ	110
3.4.2 ด้านการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน	111
3.5 วาระการดำรงตำแหน่ง	112
3.5.1 ขุนนางฝ่ายศาสนา	112
3.5.2 ขุนนางฝ่ายฆราวาส	112
4. ประเทศฝรั่งเศส	113
4.1 ความเป็นมา	113
4.2 องค์ประกอบและวิธีการได้มา	117
4.3 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม	119
4.4 อำนาจหน้าที่	119
4.5 วาระการดำรงตำแหน่ง	122
5. ประเทศญี่ปุ่น	123
5.1 ความเป็นมา	123
5.2 องค์ประกอบและวิธีการได้มา	125
5.3 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม	127
5.4 อำนาจหน้าที่	127
5.5 วาระการดำรงตำแหน่ง	132

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
6. สรุปความเป็นมา วิธีการได้มา และอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาต่างประเทศ	132
6.1 ความเป็นมา	132
6.1.1 เหตุผลเชิงประวัติศาสตร์	132
6.1.2 เหตุผลของการปกครองในรูปแบบสหพันธรัฐ	133
6.1.3 เหตุผลเชิงทฤษฎี	133
6.2 วิธีการได้มา	134
6.2.1 โดยการแต่งตั้ง	134
6.2.2 โดยการเลือกตั้ง	135
6.3 อำนาจหน้าที่	135
6.3.1 ด้านนิติบัญญัติ	136
6.3.2 ด้านการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน	136
6.3.3 ด้านการแต่งตั้งถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง	136
6.3.4 ด้านอื่น ๆ	136
บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นจากวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่ง	
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	138
1. อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภามาตรฐานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	139
1.1 อำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ	139
1.2 อำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน	140
1.3 อำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ	140
1.4 อำนาจในการพิจารณาให้บุคคลดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติ	
แห่งรัฐธรรมนูญ	141
1.5 อำนาจพิจารณาส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยความผิด	142
1.6 อำนาจด้านการเป็นผู้แทนของประชาชน	143
1.7 อำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่องต่าง ๆ	143
1.8 อำนาจหน้าที่ตามบทเฉพาะกาล	144

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2. วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาคตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	146
2.1 ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาในวาระเริ่มแรก	147
2.1.1 การดำเนินการจัดการให้มีการเลือกสมาชิกวุฒิสภาโดยคณะกรรมการ การเลือกตั้ง	147
2.1.2 การดำเนินการจัดการให้มีการเลือกสมาชิกวุฒิสภาโดยคณะกรรมการ สรรหาสมาชิกวุฒิสภา	150
2.2 ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาในวาระที่สอง	151
3. เปรียบเทียบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของต่างประเทศ กับวิธีการได้มา ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาคตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	153
3.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา	153
3.2 ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	153
3.3 ประเทศอังกฤษ	154
3.4 ประเทศฝรั่งเศส	155
3.5 ประเทศญี่ปุ่น	155
4. ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่กับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาคตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	156
5. ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา	158
5.1 ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในวาระแรก ตามบทเฉพาะกาล	159
5.2 ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในวาระที่สอง	159
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	161
1. บทสรุป	161
2. ข้อเสนอแนะ	165
บรรณานุกรม	168
ประวัติผู้วิจัย	173

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับแต่ที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีองค์พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข ในปี พ.ศ. 2475 ประเทศไทยได้มีการนำระบบสภาเดี่ยว (Unicameral Legislature) และระบบสองสภา (Bicameral Legislature) มาใช้ บางครั้งก็ใช้ระบบสภาเดี่ยวและบางครั้งก็ใช้ระบบสองสภา โดยการใช้ระบบสองสภา ปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 โดยในส่วนของวุฒิสภาซึ่งเดิมเรียกว่า “พฤฒสภา” ถูกกำหนดให้มีขึ้นเพื่อให้เข้ามาเป็น “สภาที่เลียง” ของสภาผู้แทนราษฎร ที่มาจากการเลือกตั้งในพื้นที่ แต่เนื่องจากสมัยนั้นการศึกษาของประชาชนยังไม่ทั่วถึงและการเปลี่ยนแปลงเป็นประชาธิปไตยเกิดขึ้นรวดเร็วมากซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ยังไม่คุ้นเคยกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยและการตรากฎหมายจึงต้องมีผู้คอยแนะนำและคอยถ่วงดุลการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งในการมีขึ้นของสมาชิกวุฒิสภาเป็นครั้งแรกนั้นอาศัยวิธีการได้มาโดยการเลือกตั้งโดยอ้อม กล่าวคือ มาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดสุดท้ายก่อนใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 หลังจากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี พ.ศ. 2489 ได้ถูกยกเลิกไปสมาชิกภาพของวุฒิสภาชุดนี้ก็สิ้นสุดไปด้วยรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวปี พ.ศ. 2490 จึงได้จัดตั้งวุฒิสภาขึ้นใหม่และได้เปลี่ยนแปลงหลักการเดิมของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 โดยให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ตามคำแนะนำของรัฐบาลหลังจากนั้นรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ ที่กำหนดให้มีสองสภาก็ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งทั้งสิ้น ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492, พ.ศ. 2511, พ.ศ. 2517, พ.ศ. 2521 และ พ.ศ. 2534 อย่างไรก็ตามการอาศัยวิธีการได้มาโดยการแต่งตั้ง ก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวางว่าสมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยโดยการแต่งตั้งนั้น ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการเป็นสภากลั่นกรองได้อย่างแท้จริง เนื่องจากในการแต่งตั้งนั้น โดยปกติผู้นำฝ่ายบริหารจะเป็นผู้นำรายชื่อขึ้นกราบบังคมทูลให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งบุคคลตามที่ฝ่ายบริหารได้คัดเลือกมาแล้ว มิได้เป็นการแต่งตั้งโดยอาศัยพระราชวินิจฉัยอย่างแท้จริงจากจุดนี้เองทำให้พบว่าพฤติกรรมของสมาชิกวุฒิสภาไทยซึ่งมาจากการแต่งตั้งของฝ่ายบริหารย่อม

มีแนวโน้มที่จะเห็นด้วยและคล้อยตามฝ่ายบริหารอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา โดยการแต่งตั้งจึงไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการมีสภาที่สองเพื่อการถ่วงดุลกับสภาผู้แทนราษฎรได้ ด้วยเหตุการณดังกล่าวประกอบกับกระแสการเรียกร้องประชาธิปไตยที่ประชาชนต้องการจะเข้ามามีส่วนร่วมกับการเมืองยิ่งขึ้น ผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงได้ทำการเปลี่ยนแปลงวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาเสียใหม่ โดยกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทำให้เกิดกระบวนการปฏิรูปทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม มีการประกาศใช้กฎหมายใหม่ ซึ่งมีมาตรการสำคัญ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ โดยเฉพาะมาตรการเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชน การให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทางการเมือง มากขึ้นและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อสร้างความปลอดภัยของระบบราชการ รวมทั้งมีการ จัดตั้งองค์กรอิสระให้ทำหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญกำหนด และให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นจาก เดิมที่เป็นเพียงสภาถ่วงดุลอำนาจให้ เป็นสภาตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรต่างๆ สามารถถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และดำรงตำแหน่งระดับสูงในองค์กรสำคัญๆ ได้ทั้ง ให้อำนาจในการพิจารณาหรือแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจต่างๆ แต่เมื่อสมาชิกวุฒิสภามาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ทำหน้าที่ในสภากลับมี ปัญหาเรื่องความเป็นอิสระและความเป็นกลาง ด้วยถูกรอบงำจากฝ่ายการเมืองจนไม่สามารถทำ หน้าที่ได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเพราะวุฒิสมาชิกบางคนต้องตอบแทนบุญคุณนักการเมือง ที่ช่วยให้อำนาจการเลือกตั้งของตนได้เป็นสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเมื่อพิจารณาจากภูมิหลังของสมาชิก วุฒิสภาที่มาจาก การเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด ส่วนใหญ่แล้วจะพบข้อเท็จจริงตรงกันว่าสมาชิก วุฒิสภาเหล่านั้นผ่านการเลือกตั้งเข้ามาโดยอาศัยฐานเสียงของพรรคการเมืองหนุนหลังและสมาชิก วุฒิสภาบางคนยังมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดเป็น สามี หรือภรรยา หรือเป็นเครือญาติกับ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยจึงเป็นการยากที่สมาชิกวุฒิสภาจะมีความเป็นกลางในการปฏิบัติ หน้าที่ จนกระทั่งได้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 ที่กำหนดให้มีการตั้งสภาร่าง รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ขึ้น ซึ่งเป็นที่มาของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ในเวลาต่อมา ซึ่งจากเหตุการณ์ทางการเมืองและความต้องการแก้ปัญหาที่เคยเกิดขึ้นจาก การมีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จึงได้ กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงผสมกับการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา ซึ่งนับเป็นครั้งแรกของประเทศไทย ที่กำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภารูปแบบผสมโดยยังคงอำนาจหน้าที่ ของสมาชิกวุฒิสภาให้เป็นที่สภาถ่วงดุลและมีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนเช่นเดียวกับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 อย่างไรก็ตามบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่ง

สมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ก็มีปัญหาเกี่ยวกับสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาจำนวน 7 คน ซึ่งประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ประธานกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินผู้พิพากษาในศาลฎีกาและตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งเป็นคณะบุคคลที่ไม่มีความเชื่อมโยงกับประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยจึงเกิดปัญหาในทางหลักการว่าสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาจะมีความชอบธรรมเพียงพอหรือไม่ที่จะไปทำหน้าที่ในกระบวนการนิติบัญญัติ และในการถอดถอนผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งและเป็นทวิภาคย์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวางถึงความชอบธรรมด้วยการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทนจนมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่กำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาไว้สองช่วงเวลาด้วยกันได้แก่ “ช่วงเวลาแรก” ระยะเวลา 5 ปีแรกของการใช้รัฐธรรมนูญตามบทเฉพาะกาล มาตรา 269 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีจำนวน 250 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติถวายคำแนะนำ โดยมาจากการดำเนินการจัดให้มีการเลือกสมาชิกวุฒิสภาในระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน 200 คน แล้วส่งรายชื่อให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ พิจารณาคัดเลือกเหลือ 50 คน และมาจากการคัดเลือกของคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาซึ่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติแต่งตั้งขึ้น จำนวนไม่เกิน 400 คน แล้วส่งรายชื่อให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ พิจารณาคัดเลือกเหลือ 194 คน รวมกับผู้ดำรงตำแหน่งจำนวน 6 คน ได้แก่ ปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และ “ช่วงเวลาที่สอง” เมื่อพ้นระยะเวลา 5 ปีแรกไปแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 107 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีจำนวน 200 คน ซึ่งมาจากการเลือกกันเองของบุคคลในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง จากกลุ่มผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกันหรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่างๆ ที่หลากหลายของสังคม โดยให้ดำเนินการตั้งแต่ระดับอำเภอระดับจังหวัด จนถึงระดับประเทศทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ของทั้งสองช่วงเวลานั้น จะยึดโยงหรือเชื่อมโยงเฉพาะแต่กับคณะรักษาความสงบแห่งชาติและกลุ่มผู้สมัครรับการคัดเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้นแต่กลับกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีฐานะเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ทั้งที่ไม่มีความยึดโยงหรือเชื่อมโยงกับประชาชนโดยทั่วไป สอดคล้องให้เห็นถึงการไม่เคารพสิทธิในการเลือกตั้งของประชาชน จึงทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความชอบธรรมในการเข้ามาใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชนทุกคนในประเทศในฐานะผู้แทนปวงชนชาวไทย ของสมาชิกวุฒิสภา

จากความเป็นมาและสภาพปัญหาที่ได้กล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นว่า ประเทศไทยต้องประสบกับปัญหาที่เกิดจากวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยตลอดอย่างในปัจจุบันการกำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 นั้นไม่มีความยืดหยุ่นหรือเชื่อมโยงกับประชาชนโดยทั่วไป และไม่เป็นไปอย่างกว้างขวาง ส่งผลให้ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการมีวุฒิสภาได้อย่างแท้จริง ผู้วิจัยจึงเห็นเป็นการสมควรที่จะทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาอันเกิดจากวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 โดยศึกษาเปรียบเทียบกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศ ทั้งนี้เพื่อที่จะได้นำมาวิเคราะห์เพื่อปรับใช้กับประเทศไทย ให้มีวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสม สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการมีวุฒิสภาของไทยต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 2.1 เพื่อศึกษา แนวคิด ทฤษฎีและพัฒนาการเกี่ยวกับวุฒิสภา
- 2.2 เพื่อศึกษา แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา เปรียบเทียบกับต่างประเทศ
- 2.3 เพื่อวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา และปัจจัยแวดล้อมต่างๆ ที่ทำให้เกิดปัญหา
- 2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาไทยที่ควรจะเป็น

3. ประเด็นปัญหาการวิจัย

การวิจัยเรื่องปัญหาเกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มีประเด็นปัญหาในการวิจัยดังนี้

- 3.1 ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับสมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก การคัดเลือกของคณะรักษาความสงบแห่งชาติและสมาชิกวุฒิสภาที่มา โดยการตำแหน่ง
- 3.2 ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากระบบการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญประสบการณ์อาชีพลักษณะหรือประโยชน์ร่วมกันหรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่างๆ ที่หลากหลายของสังคม

4. ระเบียบวิธีการวิจัย

การวิจัยนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการศึกษาจากเอกสารปฐมภูมิ (Primary Document) เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่างๆ และรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ และเอกสารทุติยภูมิ (Secondary Document) ได้แก่ เอกสารที่รวบรวมไว้แล้ว เช่น รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ ตำราทางวิชาการ บทความ รายงานการประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ข่าวดังกล่าวจากหนังสือพิมพ์ ตลอดจนข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต เพื่อนำมาวิเคราะห์และสังเคราะห์ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

5. สมมติฐานการวิจัย

วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ขัดกับหลักการเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความชอบธรรมในการเข้ามาใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชนทั้งปวงและกระทบต่อหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศ

6. ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยเรื่องปัญหาเกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ศึกษาค้นคว้าถึงวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐธรรมนูญต่างประเทศจำนวน 5 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ เยอรมนีฝรั่งเศสและญี่ปุ่น และเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องอื่นๆ เพื่อนำมาวิเคราะห์ถึงวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

7.1 ทราบ แนวคิด ทฤษฎี และพัฒนาการเกี่ยวกับวุฒิสภา ที่ได้บัญญัติหรือปรากฏในรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

7.2 ทราบ แนวคิดทฤษฎี และพัฒนาการเกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ของทั้งต่างประเทศและประเทศไทย

7.3 ได้ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และปัจจัยแวดล้อมต่างๆ ที่ทำให้เกิดปัญหา

7.4 ได้ข้อเสนอแนะที่เหมาะสม ในการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาไทยที่ควรจะเป็น



บทที่ 2

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในบรรดาประเทศเสรีประชาธิปไตยที่มีรัฐธรรมนูญเป็นหลักในการปกครองประเทศ รัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศจะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับเสรีภาพของประชาชน รูปแบบของรัฐ รูปแบบการปกครอง และการจัดระเบียบการปกครองประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการทำหน้าที่ขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ซึ่งมีความสัมพันธ์กัน และการใช้อำนาจของแต่ละฝ่าย ล้วนเกี่ยวข้องในการทำหน้าที่ของกันและกัน นั่นคือ “อำนาจ อธิปไตย” อันเป็นอำนาจสูงสุดที่แสดงถึงความเป็นเจ้าของประเทศของประชาชน โดยก่อนที่จะทำการศึกษาดัง โครงสร้างรัฐสภาในส่วนของวุฒิสภาทั้งประเทศไทยและต่างประเทศ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับแนวความคิดของการปกครองระบอบประชาธิปไตย การเป็นผู้แทนปวงชนรูปแบบ โครงสร้างของสภานิติบัญญัติและมูลเหตุของการมีสภาที่สอง เสียก่อน เพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับวุฒิสภาอย่างแท้จริง ในบทนี้ผู้วิจัยจึงจะเริ่มนำเสนอตั้งแต่ แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทฤษฎีเกี่ยวกับการเป็นผู้แทนปวงชน รูปแบบโครงสร้างของสภานิติบัญญัติและมูลเหตุของการมีสภาที่สอง โครงสร้างที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาโดยทั่วไป รวมไปถึงวิวัฒนาการเกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในประเทศไทย โดยจะนำเสนอเป็นลำดับดังนี้

1. แนวความคิดของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

คำว่า “ประชาธิปไตย” แปลมาจากคำว่า Democracy ในภาษาอังกฤษ ซึ่งมีฐานศัพท์มาจากภาษากรีก คือ Demokratia อันเป็นคำที่เกิดจากการรวมคำของคำว่า Kratien หรือเมื่อเป็นคำนาม จะเขียนว่า Kratos ที่แปลว่า การปกครอง (The Rule) เพราะฉะนั้นคำว่า Demokratia จึงแปลว่า การปกครองโดยประชาชน (Government by the People) สำหรับภาษาไทย “ประชาธิปไตย” มีคำสนธิมาจากคำว่า “ประชา” หมายถึงประชาชนหรือปวงชน กับคำว่า “อธิปไตย” หมายถึงอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งเมื่อรวมกันแล้วคำว่า “ประชาธิปไตย” จึงหมายถึง ประชาชนมีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งสอดคล้องกับความหมายตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน

พ.ศ. 2542 ที่หมายถึง ระบอบการปกครองที่ถือมติปวงชนเป็นส่วนใหญ่หรือการถือเสียงข้างมาก เป็นส่วนใหญ่ นอกจากนี้ยังมีความหมายอื่น ดังนี้

อับราฮัม ลินคอล์น (Abraham Lincoln) ประธานาธิบดีคนที่ 16 ของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้กล่าว สุนทรพจน์ไว้ว่า “ประชาธิปไตย คือ การปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน” (Government of the people, by the people and for the people)¹ ซึ่งตรงกันข้ามกับระบบการปกครองโดยกลุ่มคนเฉพาะบางกลุ่ม อย่างเช่นการปกครองโดยกลุ่มชนชั้นอภิสิทธิ์ (Aristocracy) การปกครองโดยกลุ่มชนที่มั่งคั่งร่ำรวย (Plutocracy) หรือการปกครองโดยกลุ่มทหาร (Stratocracy) เป็นต้น

ธานินทร์ กรีวิเชียร ได้ให้ความหมายของ “ประชาธิปไตย”² ว่า หมายถึง ระบอบการปกครองประเทศระบอบหนึ่ง ซึ่งเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน คำว่า “ประชาชน” ในที่นี้หมายถึง ปวงชนเหล่านี้ย่อมมีสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบในการปกครองแผ่นดินอย่างเสมอภาคกัน ระบอบประชาธิปไตยมีรากฐานในด้านการเคารพในความเป็นธรรม (Justice) เหตุผล (Reason) เมตตาธรรม (Compassion) ความศรัทธาในมนุษยชาติ (Faith in man) และเคารพในเกียรติภูมิแห่งมนุษยชน (Human dignity)

วิสุทธิ์ โปธิ์แท่น ให้คำนิยามว่า “ประชาธิปไตย”³ หมายถึง ระบบการเมือง (Political System) และระบอบการปกครอง (Regime) รูปหนึ่งที่มีรัฐบาลซึ่งรับผิดชอบและสนองต่อความต้องการของประชาชน รัฐบาลนี้ประกอบด้วยบุคคลอันเป็นตัวแทนของประชาชนที่ประชาชนให้ความยินยอมเห็นชอบ โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้งที่แท้จริงและเป็นไปอย่างเสรี ซึ่งมีกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน ทั้งยึดหลักเสมอภาคและทั่วถึงในการเลือกรัฐบาลดังกล่าวเป็นรัฐบาลที่ปกครองโดยยึดหลักนิติธรรมอันกำหนดถึงสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาคและความยุติธรรมในหมู่ประชาชน ดำเนินการปกครองโดยยึดหลักเสียงข้างมากที่เคารพสิทธิของฝ่ายข้างน้อย รวมถึงการกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการและการสืบทอดหรือเปลี่ยนแปลงตำแหน่งที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งความยินยอมพร้อมใจของประชาชน ตามหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน

¹วิสุทธิ์ โปธิ์แท่น. (2542). ประชาธิปไตย : แนวความคิดและตัวแบบประเทศประชาธิปไตยในอุดมคติ กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 18.

²ธานินทร์กรีวิเชียร. (2518). “ระบอบประชาธิปไตย”, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์กรมแผนที่ทหาร, หน้า 1.

³สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2544). จุลสาร เรื่อง “พัฒนาการเมืองไทย... พัฒนาประชาธิปไตย” หน้า 12- 15.

การปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นการปกครองที่เกิดจากแนวความคิดที่เป็นหลักการ 3 ประการ คือ หลักประชาธิปไตย หลักนิติรัฐ และหลักนิติธรรม ดังนี้

1.1 หลักประชาธิปไตย

หลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย มีดังต่อไปนี้

1.1.1 หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน

อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ เป็นอำนาจที่มาจากประชาชน หรือที่เรียกกันว่าอำนาจรัฐ (State Power) โดยผู้ที่จะได้อำนาจปกครองจะต้องได้รับความยินยอมจากประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศ ประชาชนมีสิทธิที่จะมอบอำนาจปกครองให้แก่ประชาชนด้วยตนเอง โดยการออกเสียงเลือกตั้งประชาชนที่อาสาเป็นผู้บริหารประเทศแทนประชาชนส่วนใหญ่ จึงกล่าวได้ว่าประชาชนเป็นผู้ที่มีอำนาจมากที่สุดในรัฐ

1.1.2 หลักการใช้เหตุผล

ประชาธิปไตย ถือหลักการที่ว่าประชาชนทุกคนในรัฐเป็นเจ้าของรัฐเท่าเทียมกัน ย่อมมีสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นในเรื่องต่างๆ ไม่ว่าจะบุคคลนั้นจะมีสถานภาพทางสังคมอย่างไร ความคิดเห็นของพวกเขาก็เป็นสิ่งที่สมควรรับฟัง การกระทำดังกล่าวไม่ถือเป็นการขัดแย้งหรือขัดขวาง แต่ถือเป็นการรับฟังความคิดเห็นเพื่อสรุปเป็นหลักการที่นำไปสู่แนวทางปฏิบัติที่ถูกต้อง

1.1.3 หลักความเท่าเทียมของความเป็นมนุษย์

การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ถือว่าเกียรติและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์นั้นเป็นสิ่งสำคัญ จึงถือว่ามนุษย์ทุกคนมีศักดิ์ศรีเสมอกัน มีความเสมอภาคในการใช้อำนาจอธิปไตยเท่าเทียมกัน ไม่มีใครมีสิทธิเหนือกว่าใครไม่ว่าผู้นั้นจะมีสถานภาพทางสังคมอย่างไร

1.1.4 หลักความยินยอม

หลักความยินยอมเป็นการแสวงหาความเห็นพ้องต้องกัน โดยให้บุคคลแต่ละคนมีเสรีภาพในความคิดและการตัดสินใจเสมอกัน หากเป็นความคิดและการตัดสินใจของคนส่วนใหญ่ก็นับได้ว่าเป็นความยินยอมพร้อมใจกัน เป็นวิธีการบรรลุเป้าหมายโดยสันติวิธี เป็นความต้องการของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย

1.1.5 หลักการมีส่วนร่วมทางการเมือง

การปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศทั้งทางตรงและทางอ้อม ทางตรง เช่น การออกเสียงประชามติ การเสนอถอดถอน ฯลฯ ทางอ้อม เช่น การเลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่บริหารประเทศแทนตน

1.2 หลักนิติรัฐ

คำว่า “นิติรัฐ” เป็นคำที่แปลมาจากภาษาเยอรมันว่า “Rechtsstaat” คำว่า “Rechtsstaat” ประกอบขึ้นจากคำสองคำ คือ คำว่า Recht ที่แปลว่า กฎหมาย (ในภาษาเยอรมันคำๆ นี้สามารถแปลว่า “สิทธิ” ได้ด้วย) และคำว่า Staat ที่แปลว่า รัฐ แต่คำสองคำนี้เมื่อมารวมกันแล้วได้กลายเป็นคำศัพท์ทางนิติศาสตร์ในระบบกฎหมายเยอรมันซึ่งยากจะหาคำในภาษาต่างประเทศที่แปลแล้วได้ ความหมายตรงกันกับคำในภาษาเดิม ในทางวิชาการไม่ว่าจะแปลคำว่า Rechtsstaat ว่าอย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญย่อมอยู่ที่ความหมายอันเป็นแก่นแท้ของหลักการนี้ กล่าวคือ การปกครองใน Rechtsstaat หรือนิติรัฐนั้น กฎหมายจะต้องไม่เปิดโอกาสให้ผู้ปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ ภายใต้กฎหมายบุคคลทุกคนต้องเสมอภาคกัน และบุคคลจะต้องสามารถทราบก่อนล่วงหน้าว่า กฎหมายมุ่งประสงค์จะบังคับให้ตนทำอะไรหรือไม่ให้ตนทำอะไร ผลร้ายอันเกิดจาก การฝ่าฝืนกฎหมายคืออะไร ทั้งนี้เพื่อบุคคลจะได้ปฏิบัติตนให้ถูกต้องสอดคล้องกับกฎหมาย แนวความคิดพื้นฐานดังกล่าวนี้ย่อมจะก่อให้เกิดหลักต่างๆ ตามมาในทางกฎหมายมากมาย เช่น หลักไม่มีความผิดไม่มีโทษโดยปราศจากกฎหมาย หลักการห้ามลงโทษซ้ำซ้อน หลักการห้ามตรากฎหมายย้อนหลังกำหนดโทษแก่บุคคลเป็นต้น⁴ ปรัชญารากฐานในกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับรัฐนั้นมีส่วนที่ว่าด้วยนิติรัฐอยู่ด้วย นิติรัฐไม่ได้หมายถึงรัฐตามกฎหมายอย่างเดียว หากแต่หมายถึงความถึงรัฐที่นับถือกฎหมายหรือยกย่องกฎหมายเป็นใหญ่ คำว่ากฎหมายในที่นี้มีความหมายรวมๆ ถึงบรรดากฎหมายและระเบียบแบบแผนทางการเมืองทั้งหลาย ปรัชญาว่าด้วยรัฐในส่วนของนิติรัฐจึงมิได้กำหนดองค์ประกอบของรัฐ หากแต่กำหนดบทบาทหรือหน้าที่ของรัฐที่มีต่อราษฎรนั่นเอง

นับแต่อดีตมีการให้คำนิยามและความหมายของคำว่า “นิติรัฐ” อย่างมากมายตามแนวความคิดของผู้เชี่ยวชาญแต่ละท่านซึ่งมีความหลากหลายและสอดคล้องกัน ดังต่อไปนี้

โรเบิร์ต ฟอง มอล (Robert Von Mohl) กล่าวว่า “นิติรัฐ” คือ รัฐแห่งความมีเหตุผลอันเป็นรัฐที่ปกครองตามเจตจำนงโดยรวมที่มีเหตุผลและมีวัตถุประสงค์เพื่อสิ่งที่ดีที่สุดสำหรับสังคมเป็นการทั่วไป จากการให้ความหมายดังกล่าว สรุปได้ว่านิติรัฐ คือ รัฐที่ปกครองโดยหลักแห่งเหตุผลเพื่อให้การอาศัยอยู่ร่วมกันของมนุษย์เป็นไปได้ด้วยความสงบสุข⁵

⁴วราเจตน์ ภาศิริรัตน์. (2557). “คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน”, โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 2-3.

⁵บรรเจิด สิงคะเนติ. (2552). หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, หน้า 21.

อาร์ การ์ เดอ มัลแบร์ (R. Carre de Malberb) ให้คำนิยาม “นิติรัฐ” ไว้ดังนี้⁶ ฝ่ายปกครองสามารถใช้อำนาจดุลพินิจอย่างเต็มที่ที่จะดำเนินมาตรการอะไรก็ได้ที่ฝ่ายปกครองริเริ่มและเห็นว่าจำเป็นในส่วนที่เกี่ยวกับประชาชนเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ แนวคิดรัฐตำรวจนี้อยู่บนแนวคิดที่ว่าวัตถุประสงค์นั้นจะอย่างไรก็ได้ ตรงกันข้ามกับ “นิติรัฐ” ซึ่งเป็นรัฐที่ต้องยอมตนอยู่ใต้ระบบกฎหมายในความสัมพันธ์กับปัจเจกชนและเพื่อคุ้มครองสถานะปัจเจกชน โดยรัฐยอมตนอยู่ใต้กฎหมายที่กำหนดการกระทำของรัฐต่อปัจเจกชนในสองนัยคือ กฎเกณฑ์ประเภทแรก กำหนดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และกฎเกณฑ์ประเภทที่สอง กำหนดวิธีการและมาตรการซึ่งรัฐหรือหน่วยงานของรัฐสามารถใช้เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนด รวมเป็นกฎเกณฑ์สองชนิดที่มีผลร่วมกันนั่นก็คือการจำกัดอำนาจของรัฐ โดยการให้อำนาจนั้นอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายที่รัฐกำหนด ลักษณะเด่นที่สุดประการหนึ่งของนิติรัฐก็คือฝ่ายปกครองไม่สามารถใช้วิธีการอื่นนอกไปจากที่ระบบกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในเวลานั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่รัฐสถาปนาขึ้นหลักนี้ส่งผลโดยปริยายให้เกิดขึ้นสองประการคือ ประการแรก เมื่อฝ่ายปกครองเข้าไปมีนิติสัมพันธ์กับปัจเจกชนฝ่ายปกครองหาอาจกระทำการฝ่าฝืนหรือหลีกเลี่ยงกฎหมายที่ใช้บังคับได้ไม่ ประการที่สองคือ ในนิติรัฐที่พัฒนาจนสมบูรณ์แบบแล้วนั้น ฝ่ายปกครองไม่อาจกระทำการใดเป็นการบังคับปัจเจกชนโดยเขาไม่สมัครใจได้เว้นแต่กฎหมายที่รัฐสถาปนาขึ้น (Loi) ให้อำนาจไว้เท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือฝ่ายปกครองไม่สามารถใช้มาตรการใดๆ ต่อผู้ได้ปกครองได้ เว้นแต่กฎหมายที่รัฐสถาปนาขึ้นจะให้อำนาจไว้โดยตรงหรือโดยปริยาย

ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้อธิบายเรื่องของนิติรัฐไว้อย่างรวบรัด ดังนี้ “รัฐตามรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ยอมเป็นนิติรัฐ คือ เป็นรัฐที่ยอมตนอยู่ใต้บังคับแห่งกฎหมาย ซึ่งรัฐเป็นผู้ตราขึ้นเอง หรือยอมใช้บังคับ”⁷ ความคิดในเรื่องนิติรัฐเป็นความคิดของประชาชนที่ฝักใฝ่ลัทธิปัจเจกนิยม (Individualism) และรัฐธรรมนูญของรัฐที่เป็นนิติรัฐนี้ต้องมีบทบัญญัติในประการที่สำคัญถึงเสรีภาพของราษฎร เช่น เสรีภาพในร่างกาย ในทรัพย์สิน ในการทำสัญญา และในการประกอบอาชีพ ในฐานะนี้รัฐจึงมีสภาพเป็นคนรับใช้ของสังคมโดยถูกควบคุมอย่างเคร่งครัด จะเห็นได้ว่าการที่รัฐจะเคารพต่อเสรีภาพต่างๆ ของราษฎรได้ มีอยู่วิธีเดียว คือ รัฐยอมตนอยู่ใต้บังคับแห่งกฎหมายโดยเคร่งครัดเท่านั้น และตราบใดที่กฎหมายยังใช้อยู่กฎหมายนั้นก็ผูกมัดรัฐอยู่เสมอการที่

⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2548). กฎหมายมหาชน : การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน- เอกชน และ พัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 47.

⁷ หยุดแสงอุทัย. (2526). คำบรรยายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, กรุงเทพมหานคร: เรือนแก้วการพิมพ์, หน้า 86.

รัฐจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎรก็ได้รับความยินยอมของราษฎรให้จำกัดสิทธิและเสรีภาพเอง ฉะนั้น กรณีที่รัฐเป็นนิติรัฐจะเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎร

ดังนั้น นิติรัฐจึงเป็นรัฐที่ให้หลักประกันแก่ปัจเจกชนผู้อยู่ใต้ปกครองเมื่อใดก็ตามที่ฝ่ายปกครองละเมิดหลักนี้ปัจเจกชนสามารถยื่นเรื่องไปสู่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยคดีเพื่อให้เพิกถอนการกระทำหรือเปลี่ยนแปลง หรือให้เลิกใช้การกระทำนั้นๆ ของฝ่ายปกครองที่ละเมิดกฎหมายได้ เพราะฉะนั้นระบบนิติรัฐจึงเป็นระบบที่สร้างขึ้นเพื่อประโยชน์ของพลเมือง และมีวัตถุประสงค์หลักในการป้องกันและแก้ไขการใช้อำนาจตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและเพื่อที่จะให้นิติรัฐเป็นความจริงขึ้นมาได้ก็มีความจำเป็นที่ประชาชนต้องสามารถดำเนินคดีกับการกระทำของรัฐทุกประเภทที่มิชอบและที่ทำให้ปัจเจกชนเสียหายตามที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่าการที่ประเทศใดประเทศหนึ่งจะเป็นนิติรัฐนั้นจะต้องมีลักษณะดังนี้

1) ในประเทศนั้นจะต้องมีกฎหมายเหนือสิ่งอื่นใดทั้งหมด การกระทำต่างๆ ในทางปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำของเจ้าพนักงานของรัฐจะต้องเป็นไปตามกฎหมายและชอบด้วยกฎหมายหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎรอยู่ที่กฎหมาย ถ้าเจ้าพนักงานของรัฐเข้ามาทำลายสิทธิเสรีภาพของราษฎรโดยไม่มีความหมายให้อำนาจ เจ้าพนักงานก็ย่อมจะมีความผิด

2) ในประเทศที่เป็นนิติรัฐ ขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของรัฐย่อมต้องกำหนดไว้แน่นอนเริ่มตั้งแต่การแบ่งแยกอำนาจคือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ และมีขอบเขตในการใช้อำนาจทั้งสามนี้ และต้องมีการควบคุมให้มีการใช้อำนาจภายในขอบเขตมิให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้

3) หลักการพื้นฐานของนิติรัฐ คือ รัฐที่เรียกที่ตัวเองว่าเป็นรัฐที่ปกครองโดยกฎหมายนั้น จะต้องมิระบบองค์กรตุลาการที่มีความเป็นอิสระคอยควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจและการล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน

1.3 หลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม (The Rule of Law) ถือกำเนิดจากกฎหมายจารีตประเพณีของประเทศอังกฤษ ที่ถือปฏิบัติกันมาตั้งแต่ศตวรรษที่ 16 ต่อมาในปี ค.ศ.1885 นักกฎหมายชาวอังกฤษที่ทำให้หลักนิติธรรม (Rule of Law) โด่งดัง ชื่อว่า ศาสตราจารย์เอ.วี. ไตซีย์ (A.V.Dicey) ได้ให้ความหมายที่ชัดเจนของหลักนิติธรรมไว้ 3 ประการ คือ⁸

⁸ประสพสุข บุญเดช. (2556). *หลักนิติธรรมกับการควบคุมการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยฝ่ายนิติบัญญัติ* เอกสารการบรรยาย สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

1.3.1 ความสูงสุดของกฎหมาย

บุคคลจะต้องถูกลงโทษก็ต่อเมื่อบุคคลนั้นกระทำความผิดตามกฎหมาย ซึ่งกฎหมายนั้นจะต้องถูกตราขึ้นก่อนการกระทำความผิด โดยผู้กระทำความผิดจะต้องถูกฟ้องร้องให้ศาลยุติธรรม มาเป็นผู้พิพากษา

1.3.2 ความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย

บุคคลทุกคนภายในประเทศย่อมเสมอภาคกันภายใต้กฎหมายเดียวกัน ไม่ว่าบุคคลนั้นจะมีสถานบรรดาศักดิ์เป็นนักการเมืองชั้นสูง เป็นข้าราชการ นักธุรกิจ หรือประชาชนทั่วไป หากกระทำความผิดจะต้องถูกพิจารณาโทษและลงโทษภายใต้กฎหมายเดียวกัน และโดยมาตรฐานเดียวกัน

1.3.3 ความมีสิทธิเสรีภาพในความเป็นมนุษย์

บุคคลทุกคนย่อมได้รับความคุ้มครองในสิทธิเสรีภาพตามขอบเขตของกฎหมาย และจารีตประเพณีของสังคม มีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น หรือการประชุมหารือกัน รวมทั้งมีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ให้คำแปลของ “นิติธรรม” ไว้ว่า “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย” การที่พจนานุกรมให้คำแปลไว้เพียงเท่านี้ มิได้ให้คำอธิบายความหมายแต่อย่างใดจึงยังไม่กระจ่างชัดว่าหลักนิติธรรมคืออะไร หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่ว่า มีอะไรบ้างแล้วการปฏิบัติอย่างไรจึงจะถือได้ว่าถูกต้องและเป็นไปตามหลักนิติธรรม

ความหมายหลักนิติธรรมในวงวิชาการกฎหมายในประเทศไทย ซึ่งเป็นแนวคิดของนักกฎหมายที่มีชื่อเสียงให้คำนิยามและความหมาย ดังนี้

ศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนกุล เรียก The Rule of Law ที่ใช้ในประเทศไทยว่า “นิติธรรมไทย”⁹ โดยอธิบายว่า “หลักอันเป็นพื้นฐานในการที่จะบัญญัติกฎหมายเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม หรือความยุติธรรมขึ้นในบ้านเมือง โดยใช้กฎหมายเป็นหลัก หลักนิติธรรมไทยจึงหมายถึงหลักนิติธรรมที่เป็นหลักพื้นฐานในการบัญญัติกฎหมายไทยให้เป็นไปด้วยความยุติธรรม”

ศาสตราจารย์จิติ ดิงส์ทีย์เรียก หลักนิติธรรม ว่า “กฎของกฎหมาย” และอธิบายว่า ยังมีสิ่งที่อยู่เหนือบทบัญญัติของกฎหมายบรรดาที่รัฐสภาบัญญัติขึ้นตามวิถีทางรัฐธรรมนูญนั้นอยู่อีกซึ่งในปัจจุบันเข้าใจกัน โดยทั่วไปว่า “หลักนิติธรรม” ในภาษาไทยยังไม่ยุติว่าจะใช้คำอะไร แปลตามอักษรก็ว่ากฎของกฎหมาย แต่ไม่ใช่ข้อกำหนดหรือบทบัญญัติทั้งหลายที่มีอยู่ในตัวกฎหมายหรือกฎอันเป็นหลักในมาตราต่างๆ ของพระราชบัญญัติหรือหลักที่กฎหมาย

⁹ วิทยุ เครื่องาม. (2552). *หลักนิติธรรมกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ*, เอกสารบรรยายในที่ประชุมสำนักธรรมศาสตร์และการเมือง กรุงเทพมหานคร, 1 กรกฎาคม หน้า 18-19.

ลักษณะต่างๆ กำหนดไว้ แต่หมายความว่าถึงกฎที่บังคับตัวบทกฎหมายหรือที่บังคับกฎหมายลักษณะต่างๆ ให้กฎหมายเหล่านั้นต้องอยู่ในกรอบในบังคับของกฎนั้นอีกชั้นหนึ่ง ในความหมายทำนองเดียวกับกฎที่บังคับการเล่น เช่น กติกาฟุตบอลหรือชกมวย กฎหมายต้องอยู่ภายใต้กฎที่ว่า “Rule of Law” นี้ อีกชั้นหนึ่ง ความหมายของ Rule of Law คือ ประมวลหลักของสิทธิขั้นมูลฐานที่แทรกอยู่ในองค์กรแห่งรัฐซึ่งมีอำนาจและวิธีการอันจะทำให้สิทธิเหล่านั้นมีผลประกอบด้วยหลักสถาบันและวิธีการซึ่งมีอยู่ในกฎหมายอันชุมชนรับรองและคุ้มครองประโยชน์ของเอกชน โดยจำกัดขอบเขตอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หลักที่ว่านี้ใช้บังคับแก่ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ และทนายความจึงเป็นที่รับรองกันว่าเป็นกฎหมายอันเป็นฐานที่ตั้งแห่งการก่อสร้างสิทธิขั้นมูลฐานตามกฎหมาย ความคิดที่ว่ามีกฎหมายบังคับเหนือกฎหมายอีกชั้นหนึ่งนั้นมิใช่ว่าจะเพิ่งมีขึ้นในปัจจุบัน หากแต่มีมาแต่ดั้งเดิมเพียงแต่ไม่เรียกร่องชัดแจ้งออกมาว่าหลักนิติธรรม เท่านั้น¹⁰

ศาสตราจารย์ธานีินทร์ กรีวิเชียร เสนอคำนิยามหลักนิติธรรมว่า “หลักนิติธรรม” คือ หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญในระบบประชาธิปไตยที่เกื้อหนุนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิแห่งมนุษยชนทุกแห่งทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขาคุ้มครองมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิตระราชย์ หากมีข้อพิพาทใดๆ เกิดขึ้น ไม่ว่าจะระหว่างรัฐกับเอกชนหรือระหว่างเอกชนกับเอกชนศาลย่อมมีอำนาจอิสระในการตัดสินข้อพิพาทนั้นโดยเด็ดขาดและโดยยุติธรรมตามกฎหมายของบ้านเมืองที่ถูกต้องและเป็นธรรม¹¹

หลักการอันเป็นสาระสำคัญของ “หลักนิติธรรม” ประกอบด้วย 6 หลักการ ดังนี้

1) หลักการแบ่งแยกอำนาจ

หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติธรรม เพราะหลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจ การตรวจสอบอำนาจ และการถ่วงดุลอำนาจ

2) หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ

หลักนิติธรรมมีความเกี่ยวพันกันกับสิทธิในเสรีภาพของบุคคล และสิทธิในความเสมอภาค สิทธิทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นถือว่าเป็นพื้นฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

3) หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง

¹⁰วิชฌุ เครื่องาม, เรื่องเดียวกัน, หน้า 21.

¹¹ธานีินทร์ กรีวิเชียร. (2552). คำบรรยายเรื่องหลักนิติธรรมในการอบรมหลักสูตรภาคจริยธรรม สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา สมัยที่ 61 กรุงเทพมหานคร : ชวนพิมพ์ 50 หน้า 23.

การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการ หรือฝ่ายปกครองที่เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนมีผลมาจากกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากผู้แทนของประชาชน โดยฝ่ายตุลาการจะต้องไม่พิจารณาพิพากษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมาย ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้อกฎหมายอย่างเท่าเทียม ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้ดุลพินิจโดยปราศจากข้อบกพร่อง

4) หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา

หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา เป็นหลักที่เรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายปกครองที่ออกกฎหมายลำดับรอง กำหนดหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายให้เป็นไปตามหลักความแน่นอนของกฎหมาย หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง และหลักความพอสมควรแก่เหตุ

5) หลักความอิสระของผู้พิพากษา

ผู้พิพากษาต้องสามารถทำหน้าที่ในทางตุลาการได้โดยปราศจากการแทรกแซงใดๆ โดยผู้พิพากษามีความผูกพันเฉพาะต่อกฎหมายและทำการพิจารณาพิพากษาภายใต้มนธรรมของตนเท่านั้น โดยวางอยู่บนพื้นฐานของความอิสระ 3 ประการ คือ ความอิสระจากคู่ความ ความอิสระจากรัฐ และความอิสระจากสังคม

6) หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญได้รับการยอมรับให้เป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับสูงสุดในระบบกฎหมายของรัฐนั้น และหากกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่ต่ำกว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ กฎหมายดังกล่าวย่อมไม่มีผลบังคับ

2. ทฤษฎีเกี่ยวกับการเป็นผู้แทนปวงชน

การเป็นผู้แทนปวงชน หมายถึง การเป็นผู้แทนทางการเมือง ซึ่งมีสถานะหรือบทบาทเป็นผู้แทนของประชาชน ภายในระบบการเมืองผ่านกระบวนการเลือกตั้ง ผู้แทนดังกล่าวจึงเป็นผู้มีลักษณะอันชอบธรรมที่ผ่านกระบวนการเลือกตั้งเพื่อเข้ามาทำหน้าที่และใช้อำนาจนั้น รัฐสภาจึงถือเป็นองค์กรที่ผู้แทนปวงชนในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริงการศึกษาถึงวุฒิสภา ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของรัฐสภา จึงต้องศึกษาเกี่ยวกับหลักการเป็นผู้แทนของปวงชนด้วย ดังนั้น ในส่วนนี้จะได้นำเสนอทฤษฎีการเลือกตั้ง ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนรวมไปถึงทฤษฎีการใช้อำนาจอธิปไตยโดยประชาชน โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.1 ทฤษฎีการเลือกตั้ง

การเลือกตั้ง (Election) เป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยไม่ว่าจะโดยมีพระมหากษัตริย์หรือประธานาธิบดีเป็นประมุขก็ตาม พลเมืองของประเทศในฐานะที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ย่อมแสดงออกซึ่งการเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยวิธีการเลือกตั้งเพื่อจัดสรรผู้แทนของตนไปใช้อำนาจแทนตนในการปกครองประเทศ การเลือกตั้งจึงเป็นเครื่องมืออันสำคัญและเป็นช่องทางให้ประชาชนสามารถแสวงหาทางเลือกในการปกครองและสนองความต้องการของตนเอง เมื่อพิจารณาในทางทฤษฎี การเลือกตั้งจึงถือเป็นกิจกรรมที่สำคัญยิ่งในกระบวนการทางการเมืองที่เป็นพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเพราะเหตุว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองซึ่งถือหลักว่าอำนาจในการปกครองแผ่นดินมาจากปวงชนชาวประเทศนั้นซึ่งประเทศไทยก็มีบทบัญญัติในเรื่องนี้ไว้อย่างชัดเจนตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 วรรคหนึ่งบัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทยพระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นผ่านทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ”¹²

สิทธิในการเลือกตั้งที่มีอยู่ในปัจจุบันนี้ เกิดมาจากความคิดผสมในทางอุดมคติและการปฏิบัติซึ่งมีมาแต่สมัยโบราณ เมื่อเกิดระบอบประชาธิปไตยขึ้น ความคิดนี้ซึ่งสะสมมาแต่สมัยโบราณจึงเกิดเป็นรูปร่างขึ้นและดัดแปลงจนกระทั่งมาถึงทุกวันนี้ ในการเข้าร่วมมือบริหารการบ้านการเมืองโดยการออกเสียงนั้น มีความคิดอยู่ 4 ทางด้วยกัน¹³ ดังนี้

ทฤษฎีที่ 1 ในสมัยโบราณ มนุษย์ถือว่าการออกเสียงโหวต (Vote) เป็นของควบกันไปตามธรรมชาติ ในฐานะที่เขาเป็นสมาชิกคนหนึ่งของรัฐซึ่งจะแยกตัวเขาออกจากรัฐมิได้ นอกจากเขาจะสละทิ้งรัฐนั้นไปโดยเด็ดขาด ทฤษฎีนี้สืบเนื่องมาจากในเมืองเอเธนส์ของกรีกสมัยโบราณ การออกเสียงไม่ถือว่าเป็นหน้าที่หรือเป็นสิทธิ แต่เป็นการกระทำอันสำคัญและปกติฐานะเป็นพลเมืองในกรุงเอเธนส์สมัยนั้นราษฎรไม่มีสิทธิออกเสียง แต่บุคคลที่เป็นสัญชาติของเอเธนส์มีสิทธิออกเสียง พวกเขาเชื่อว่าการเลือกตั้งโดยเสียงโชคจับฉลาก (Lot) เป็นวิธีเดียวที่ทำได้ในรัฐประชาธิปไตย โดยถือว่าเท่ากับการขอความเห็นจากพระเจ้าบนสวรรค์ ใครที่ได้รับตำแหน่งเนื่องจากการเสียงโชคนี้ย่อมได้รับพรจากพระเจ้าเป็นพิเศษทำให้สามารถบริหารบ้านเมืองไปได้ด้วยดี

ทฤษฎีที่ 2 ในสมัยกลาง มนุษย์ออกเสียงเลือกตั้งได้เพราะมีที่ดินหรือยศบรรดาศักดิ์แต่ไม่ใช่เพราะเกิดเป็นพลเมืองของรัฐนั้น ทฤษฎีนี้ถือว่าการออกเสียงไม่ใช่สิทธิธรรมชาติในฐานะ

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560, มาตรา 3.

¹³ ดิเรก ชัยนาม. (2492). กฎหมายการเลือกตั้ง 2492 พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 7-8.

เป็นราษฎรแต่เป็นเอกสิทธิซึ่งได้แก่ผู้มีฐานะในทางเศรษฐกิจคือมีที่ดิน คตินี้เนื่องมาจากระบบฟิวดัล (Feudal) ซึ่งตรงกันข้ามกับสมัยนครรัฐกรีก (Greek City-State) ซึ่งถือว่ามนุษย์เป็นสิ่งสำคัญ แต่ในสมัยกลางนี้ถือว่าที่ดินสำคัญกว่า

ทฤษฎีที่ 3 ในสมัยเมื่อเกิดระบอบประชาธิปไตยใหม่ มนุษย์ถือว่าสิทธิเลือกตั้งและรับเลือกตั้งเป็นสิทธิสำคัญ ซึ่งมนุษย์ย่อมเรียกร้องได้เสมือนกับสิทธิในชีวิต ร่างกาย เสรีภาพและสิทธิในการที่จะอยู่โดยปกติสุข ทฤษฎีนี้เกิดขึ้นในสมัยคริสต์ศตวรรษที่ 20 นี้ พวกปรัชญาเมธีต่างๆ ถือกันว่ามนุษย์เกิดมาเท่ากันจึงควรมีสิทธิ ถ้าไม่ถือว่าเป็นมนุษย์ก็ไม่ให้มีสิทธิ ทฤษฎีนี้ตรงกันข้ามกับทฤษฎีที่ดินในสมัยกลาง

ทฤษฎีที่ 4 ในคริสต์ศตวรรษที่ 19 มีผู้ออกความเห็นว่าการเลือกตั้งควรเป็นหน้าที่ของพลเมืองในรัฐไม่ใช่สิทธิ โดยถือว่าเมื่อเกิดมาเป็นพลเมืองของรัฐนั้นก็จำเป็นต้องมีหน้าที่ ทฤษฎีนี้บางประเทศก็นำไปใช้ บางประเทศก็ไม่เห็นด้วย

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ให้ความหมายของการเลือกตั้งไว้ว่าหมายถึง การเลือกบุคคลเพื่อเป็นตัวแทน กรณีต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล เป็นต้น

นักวิชาการได้ให้ความหมายของการเลือกตั้งไว้หลากหลาย ดังนี้

หยุด แสงอุทัย ให้ความหมาย“การเลือกตั้ง” ว่า กรณีที่บุคคลใดได้เลือกบุคคลหนึ่งจากหลายๆ คน เพื่อให้ไปกระทำการอันใดอันหนึ่ง เช่น ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเราก็เลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งไปเพื่อออกกฎหมายหรือปฏิบัติหน้าที่อย่างอื่นในสภาผู้แทนราษฎรแทนเรา ซึ่งเป็นราษฎร¹⁴

วิสุทธิ์ โทธิแท้ ให้ความหมาย “การเลือกตั้ง” ว่า การที่บุคคลใดเลือกบุคคลหนึ่งหรือบุคคลจำนวนหนึ่งจากบุคคลหลายๆ คน หรือเลือกบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งบัญชีหนึ่งหรือบัญชีจำนวนหนึ่งจากบัญชีหลายๆ บัญชี เพื่อให้ไปกระทำการอันหนึ่งอันใดแทนตน¹⁵

พิมลจรรย์ นามวัฒน์ ให้ความหมาย “การเลือกตั้ง” ว่า การที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยการออกเสียงลงคะแนนตามความเห็นของตนโดยอิสระว่าจะเลือกผู้ใดเป็นผู้แทนของตนเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยบริหารกิจการของประเทศ ผู้ที่จะได้รับเลือกตั้งนั้นจะต้องเป็นผู้สมัครด้วยเสนอตัวเข้ามาให้ประชาชนเลือกและผู้ที่ได้รับเลือกด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่ จึงจะ

¹⁴หยุด แสงอุทัย. (2505). คำบรรยายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป หลักกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป, กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 156 -157.

¹⁵วิสุทธิ์ โทธิแท้. (2524). ประชาธิปไตย : แนวความคิดและแบบประเทศประชาธิปไตยในอุดมคติ, กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 19 -25.

เป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้แทนของประชาชนทั้งหมด มีสิทธิตามที่ได้รับมอบหมายจากประชาชนให้เข้าร่วมเป็นคณะบุคคลดำเนินการบริหารปกครองประเทศ¹⁶

จากความหมายคำนิยามข้างต้นอาจสรุปคำนิยามของ“การเลือกตั้ง” ได้ว่า หมายถึง กระบวนการและกิจกรรมทางการเมืองที่แสดงออกถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ด้วยการออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนของตนเพื่อทำหน้าที่ในรัฐสภาและในรัฐบาล หรือเป็นการที่ประชาชนได้แสดงออกซึ่งการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยการออกเสียงลงคะแนนเลือกตัวแทนของตนตามความเห็น โดยอิสระว่าจะเลือกผู้ใดเป็นตัวแทนของตนไปใช้อำนาจอธิปไตย

ดังนั้น การเลือกตั้งจึงถือว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญมากที่จะขาดไม่ได้ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในทางปฏิบัติ เพราะเมื่อเปรียบเทียบโดยทั่วด้านแล้ว การเลือกตั้งเป็นเครื่องมือที่แสดงให้เห็นว่าอำนาจอธิปไตยนั้นเป็นของประชาชน และประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นผ่านทางผู้แทนของตนในการปกครองและบริหารประเทศ การเลือกตั้งจึงเป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นเป็นเบื้องต้นว่าประเทศนั้นปกครองโดยประชาชน

2.2 ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน

ประชาธิปไตยนั้นถือว่าอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศหรืออำนาจอธิปไตยนั้นเป็นของประชาชนทุกคนร่วมกัน และประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจเป็นผู้ร่วมกันใช้อำนาจนี้ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเอง โดยมีทฤษฎีพื้นฐานอยู่บนหลักการที่ว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน”(The Sovereignty of the people) เจ้าของทฤษฎีนี้คือนักคิดชาวฝรั่งเศส ชื่อว่าฌอง ชาค รูสโซ (Jean Jacques Rousseau, ค.ศ.1712 - 1778) ได้เขียนไว้ในหนังสือชื่อ “สัญญาประชาคม” (The Social Contract) ซึ่งมีสาระสำคัญว่าอำนาจอธิปไตยมีอยู่ในตัวมนุษย์ทุกรูปทุกนามเมื่อมนุษย์มาอยู่รวมกันเป็นหมู่เหล่าจนเกิดเป็นสังคมขึ้น มนุษย์ก็ได้ทำสัญญาหรือก่อพันธะผูกพันกันโดยชัดเจนหรือโดยปริยายว่าจะมอบอำนาจที่ตนมีอยู่ให้แก่สังคมร่วมกัน ทั้งนี้รูสโซมีแนวความคิดในทางคัดค้านอำนาจเด็ดขาดของกษัตริย์ รูสโซจึงเชื่อว่าสังคมเกิดขึ้นเพราะราษฎรในสังคมสมัครใจสละสภาพธรรมชาติอันเสรีของตนเพื่อมาทำสัญญาประชาคมขึ้น สังคมจึงเกิดจากการทำสัญญาร่วมกันของราษฎรมิใช่เกิดจากการข่มขู่บังคับราษฎร ดังนั้นราษฎรทุกคนจึงมีส่วนเป็นเจ้าของสังคมหรืออำนาจอธิปไตย มิใช่พระเจ้าหรือกษัตริย์ที่เป็นเจ้าของดังที่อธิบายมาگان โดยตลอดในยุคสมัยโบราณ

¹⁶พิมลจรรย์ นามวัฒน์. (2534). “การเลือกตั้ง”, เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมือง นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, หน้า 90 -100.

นอกจากนี้รัฐโซยังได้อธิบายว่า สมาชิกในสังคมเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจในการปกครองบริหารประเทศ ถ้าสังคมหรือประเทศมีสมาชิกอยู่รวม 10,000 คน และอำนาจในการปกครองบริหารซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดที่เรียกว่า “อำนาจอธิปไตย” มีค่าเท่ากับหนึ่ง ประชาชนแต่ละคนจะมีส่วนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยคนละ 1 ใน 10,000 ส่วน ในทำนองเดียวกันถ้าประเทศใหญ่โตขึ้นมีจำนวนประชาชนมากขึ้น ผู้นำนักในอำนาจอธิปไตยของประชาชนแต่ละคนจะมีค่าเป็น 1 ใน 100,000 หรือ 1 ใน 1,000,000 ส่วนแล้วแต่กรณี ดังนั้นประชาชนแต่ละคนในรัฐหนึ่งจึงเป็นทั้งราษฎรที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยและเป็นผู้ที่อยู่ใต้อำนาจอธิปไตยซึ่งราษฎรได้มอบไว้ให้แก่สังคม ทฤษฎีนี้เน้นความเสมอภาคเพราะไม่มีใครเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยมากกว่ากัน

ผลของทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน คือ

1) ราษฎรแต่ละคนมีสิทธิที่จะเลือกผู้ปกครอง เพื่อเป็นการแสดงออกซึ่งส่วนแห่งอำนาจของตน เพราะถือว่าการเลือกตั้งเป็นสิทธิของทุกคน มิใช่หน้าที่ จึงไม่อาจมีการจำกัดสิทธิได้ดังที่รัฐโซได้กล่าวไว้ว่า “สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิที่ไม่มีอะไรที่จะมาพรากจากประชาชนได้”

2) การมอบอำนาจของราษฎรให้ผู้แทนนั้น เป็นการมอบอำนาจในลักษณะที่ผู้แทนต้องอยู่ภายใต้อำนาจของราษฎรผู้เลือกตั้ง (Mandat Imperatif)

การแสดงออกซึ่งอำนาจอธิปไตยของประชาชน ในประเทศที่ใช้ระบอบการปกครองระบอบประชาธิปไตยมีหลักสำคัญอยู่ประการหนึ่ง คือ ประชาชนเป็นองค์อธิปัตย์หรือประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ฉะนั้นประชาชนจึงทรงไว้ในการแสดงออกซึ่งการเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยด้วยวิธีการต่างๆ ในเรื่องสำคัญ ดังนี้¹⁷

1) การมีส่วนร่วมและส่วนเกี่ยวข้องในกิจกรรมทั้งหลายของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมทางการเมือง กิจกรรมทางสังคม และกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจกรรมทางการเมืองหรือการมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งถือเป็นหลักสำคัญของการแสดงถึงอำนาจอธิปไตยของปวงชน เช่น การออกเสียงเลือกตั้ง (Election) เป็นต้น

2) การปกครองโดยเสียงข้างมากที่เคารพเสียงข้างน้อย (Majority rule with respect to minority rights) หลักเกณฑ์การปกครองโดยเสียงข้างมากหมายความว่า การตัดสินใจใดๆ ของกลุ่มไม่ว่าจะเล็กหรือใหญ่ และไม่ว่าจะในระดับใดหลังจากที่ได้มีการปรึกษาหารือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันพอสมควรแล้ว หากไม่อาจหาความเห็นพ้องต้องกันเป็นเอกฉันท์ได้ก็ให้ตัดสินใจยุติในขณะนั้น โดยเสียงข้างมากเป็นเสียงชี้ขาดจะได้กระทำการต่อไปให้เป็นรูปธรรม อย่างไรก็ตามการถือเอาเสียงข้างมากเป็นเสียงตัดสินจะต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพพื้นฐานของเสียงข้างน้อยด้วย

¹⁷สถาบันพระปกเกล้า, รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัย, “ยุทธศาสตร์การฟื้นฟูประเทศไทยเพื่อสร้างความเข้มแข็งของสังคมไทย” เรื่องการปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา, หน้า 6-7.

เพราะหากไม่คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพดังกล่าวย่อมทำให้เสียงข้างมากนั้น เป็นเสียงข้างมากที่กดขี่ อันเป็นลักษณะของเผด็จการ หาใช่ประชาธิปไตยไม่

3) การยอมรับการมีฝ่ายค้าน (Acceptance of opposition) การยอมรับการมีฝ่ายค้านนี้ไม่ได้หมายความว่าให้ฝ่ายค้านเข้ามามีอำนาจร่วมในการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร แต่หมายความว่า เป็นการยอมให้มี (กลุ่มบุคคลหรือกลุ่มพรรค) ที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายที่ไม่เห็นด้วยกับการกระทำของรัฐบาลเกิดขึ้น คงอยู่ และดำเนินการโดยอิสระ รวมทั้งการที่รัฐบาลยอมรับฟังเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับรัฐบาลด้วย ครอบคลุมถึงการคัดค้านและการวิพากษ์วิจารณ์นั้นไม่ล่วงละเมิดผู้ใดจนขัดต่อกฎหมายที่ออกและประกาศใช้ตามวิถีทางของประชาธิปไตย

ดังนั้น หากพิจารณาตามหลักทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน อันเป็นหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยแล้ว การออกกฎหมายที่ดี การปกครองบริหารประเทศที่ดี จะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนผู้ทรงสิทธิในอำนาจอธิปไตยเสียก่อน ดังนั้น ในส่วนของวุฒิสภาซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของใช้อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจในการควบคุมตรวจสอบการบริหารงานของรัฐบาล จึงต้องอาศัยวิธีการได้มาโดยการเลือกตั้งจากประชาชน

2.3 ทฤษฎีการใช้อำนาจอธิปไตยโดยประชาชน

หลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นหลักการที่ให้ความสำคัญต่อสิทธิเสรีภาพ (Liberty) และความเสมอภาค (Equality) “อำนาจอธิปไตย” หรืออำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศมาจากประชาชนและประชาชนทุกคนเป็นผู้ใช้อำนาจนี้ โดยสามารถแบ่งรูปแบบการใช้อำนาจอธิปไตยโดยประชาชนได้ 3 ลักษณะ ดังนี้

2.3.1 ระบอบประชาธิปไตยโดยตรง (Direct Democracy)

ระบอบประชาธิปไตยโดยตรงเริ่มมีขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อประมาณ 500 ปีก่อนคริสต์ศักราช ในนครรัฐเอเธนส์ของกรีก เป็นการปกครองในรูปแบบที่ประชาชนมีสิทธิเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองโดยตรง รูปแบบการปกครองของเอเธนส์นี้ เปริคลีส (Pericles) ซึ่งเป็นหนึ่งในคณะขุนพลทั้งสิบของเอเธนส์กล่าวไว้ว่า “รัฐบาลของเราเรียกว่าประชาธิปไตย เพราะว่าอำนาจมีได้อยู่ในมือของคนกลุ่มน้อย แต่อยู่ในมือประชาชนทั้งหมด” ซึ่งประชาชน (people) ที่เปริกลีสกล่าวถึงนั้นหมายถึงเฉพาะราษฎรที่เป็นชายอายุ 20 ปีขึ้นไปเท่านั้น ซึ่งเป็นผลมาจากการจัดแบ่งชนชั้นในเอเธนส์ กล่าวคือในนครรัฐเอเธนส์ซึ่งมีพื้นที่ประมาณหนึ่งพันกว่าตารางไมล์นั้น มีประชากร (population) รวมทั้งสิ้นประมาณสามแสนคน ในหมู่ประชากรนี้ ถูกจัดแบ่งเป็นชนชั้นใหญ่ๆ สามชนชั้น คือ¹⁸

¹⁸วิสุทธิ์ โปธิแท่น. (2524). ประชาธิปไตย : แนวความคิดและตัวแบบประเทศประชาธิปไตยในอุดมคติ กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 21 - 22.

1) ชนชั้นราษฎรหรือพลเมือง (citizens) อันได้แก่บุคคลที่สืบเชื้อสายมาจากผู้ที่เป็ราษฎร คือบิดาและมารดาเป็นราษฎร มีจำนวนประมาณ 50,000 คน

2) ชนชั้นทาส (slaves) มีจำนวนมากที่สุดในนครรัฐประมาณหนึ่งแสนคนเศษ ทาสในเอเธนส์มีสิทธิหลายอย่างซึ่งมีเสรีภาพมากกว่าทาสในยุโรปหรือสหรัฐอเมริกา ก่อนคริสต์ศตวรรษที่ 19 เช่น มีเสรีภาพในการพูดอย่างกว้างขวาง และไม่อาจฆ่าหรือทารุณกรรมทาสได้

3) ชนชั้นคนต่างด้าว (metics) คนพวกนี้เป็นพ่อค้าวาณิช ซึ่งติดต่อกับชาวระหว่างนครรัฐมีเสรีภาพเหมือนกันกับเสรีชนทั่วไป มีจำนวนประมาณแสนคน

สถาบันการปกครองที่สำคัญในนครรัฐเอเธนส์ ประกอบด้วยสถาบันสำคัญ 3 สถาบันคือ¹⁹

1) สถาบันสภาราษฎร (The General Assembly of Citizens หรือ Ecclesia) ถือว่าเป็นสถาบันสูงสุดในการปกครองของนครรัฐเอเธนส์ ซึ่งเป็นองค์กรแห่งอำนาจอธิปไตยของราษฎรทั้งหลาย สมาชิกสภาราษฎรนี้คือ ราษฎรชายที่มีอายุตั้งแต่ 20 ปีขึ้นไปทุกคน ซึ่งมีประมาณ 20,000 คน ถึง 30,000 คน มีการประชุมโดยปกติปีละ 10 ครั้ง ทำหน้าที่ในการออกกฎหมาย ควบคุมการอภิปรายเกี่ยวกับนโยบายในการบริหาร และควบคุมนโยบายต่างประเทศ แต่ตามหลักฐานค้นพบว่าจำนวนราษฎรที่มาประชุมโดยปกติมีระหว่าง 3,000 คน ถึง 6,000 คนเท่านั้น

2) สถาบันคณะมนตรีห้าร้อย (The Council of Hundred หรือ Boule) เป็นองค์กรบริหารประจำ ประกอบด้วยสมาชิก 500 คน ซึ่งมาจากการจับฉลากของราษฎรชายอายุ 30 ปีขึ้นไปจากเผ่าต่างๆ ที่มีอยู่ 10 เผ่าในนครรัฐเผ่าละ 50 คน วาระของการดำรงตำแหน่งคราวละ 1 ปี โดยแต่ละคนอาจจะมีสิทธิจับฉลากเข้ามาได้อีกไม่เกิน 1 ครั้ง คณะมนตรีห้าร้อยคนนี้ ทำหน้าที่ในการควบคุมและการบริหารนครรัฐตามกฎหมาย และตามนโยบายหลักของสภาราษฎรเป็นไปโดยเรียบร้อย นอกจากนี้ยังเป็นผู้จัดเตรียมระเบียบวาระการประชุมของสภาราษฎรอีกด้วย

3) สถาบัน ศาลราษฎร (Courts หรือ Juries หรือ Heliaia) ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดตัดสินคดีความให้เป็นไปตามกฎหมาย สมาชิกประกอบด้วยราษฎรชายอายุ 30 ปีขึ้นไป จับฉลากเข้ามาครั้งละประมาณ 6,000 คน ซึ่งอยู่ในตำแหน่งคราวละ 1 ปี แล้วแบ่งออกเป็นคณะผู้พิพากษาซึ่งมีจำนวนมากน้อยต่างกัน ตั้งแต่ 201 ถึง 1,001 คน แล้วแต่ความสำคัญของคดีที่จะพิจารณา โดยยึดหลักเสียงข้างมากเป็นข้อยุติ เมื่อมีการพิจารณาเสร็จให้ถือเป็นเด็ดขาด ไม่มีอุทธรณ์ฎีกาอีก

นอกจากสถาบันการปกครองสำคัญสามสถาบันข้างต้นแล้ว ยังมีสถาบันอีกสถาบันหนึ่งซึ่งนับว่ามีอิทธิพลมากคือ คณะสิบนายพล (The Board of ten Generals) ซึ่งเป็น

¹⁹ วิสุทธิ์ โทธิแทน, เรื่องเดียวกัน, หน้า 22 - 23.

ตำแหน่งทางทหารมีจำนวน 10 คน ได้รับเลือกตั้งจากรายการทั้งหมด อยู่ในวาระคราวละ 1 ปี และมีสิทธิได้รับเลือกตั้งอีกตราบเท่าที่ประชาชนต้องการ นายพลทั้งสิบนี้จะเลือกกันเองขึ้นเป็นหัวหน้าคนหนึ่ง ทั้งคณะมีอำนาจในทางทหารดำเนินการควบคุมบังคับบัญชาด้านการป้องกันประเทศและดำเนินนโยบายต่างประเทศ คณะสิบนายพลไม่ใช่สถาบันทางการเมืองที่ควบคุมนโยบาย แต่เป็นเพียงผู้นำทางการทหารที่คอยรับนโยบายจากสภารายการและคณะมนตรีห้าร้อยเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์แสดงให้เห็นว่าคณะสิบนายพลนี้เป็นสถาบันชั้นสูงที่ได้รับเลือกตั้งเพียงสถาบันเดียว และมีเอกภาพมากกว่าสภารายการที่ประกอบด้วยรายการจำนวนมาก จึงทำให้คณะสิบนายพลมีบทบาทสำคัญในการชี้แนะหรือนำทางสภารายการหรือคณะมนตรีห้าร้อย จนในบางครั้งถึงกับครอบงำสถาบันทางการเมืองการปกครองอื่นๆ จนดูเหมือนว่าอำนาจในทางการเมืองการปกครองของนครรัฐอยู่ในมือของคณะสิบนายพลนี้²⁰

2.3.2 ระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทน (Representative Democracy)

ในความเป็นจริงของสังคมการเมืองยุคใหม่ประชาชนประกอบไปด้วยปัจเจกชนจำนวนมาก จึงยากต่อการที่ประชาชนจะใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงโดยประชาชนทุกคน ซึ่งเรียกว่า “ประชาธิปไตยโดยตรง” (Direct Democracy) จึงจำเป็นที่ประชาชนจะต้องเลือกผู้แทนของตนขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่แทนตนในการปกครองบริหารประเทศ ซึ่งเรียกว่า “ประชาธิปไตยโดยผู้แทน” (Representative Democracy) ซึ่งระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทนนั้น ได้มีวิวัฒนาการขึ้นในแถบประเทศตะวันตกพร้อมๆ กับการเกิดขึ้นของรัฐสมัยใหม่ (Modern State) โดยในประเทศอังกฤษนั้นได้เริ่มจากการที่กษัตริย์ยอมลงนามในมหาถกฉบับตร (Magna Carta) ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่จำกัดอำนาจของกษัตริย์และยอมให้มีการจัดตั้งสภาขุนนาง (House of Lords) ขึ้นเพื่อถ่วงดุลกับอำนาจของกษัตริย์ ระบบรัฐสภาของอังกฤษได้ค่อยๆ มีพัฒนาการขึ้นมาจนเมื่อประมาณศตวรรษที่ 14 - 16 ได้เกิดสภาขุนนางและสภาสามัญชน (House of Commons) ซึ่งเท่ากับว่ากษัตริย์ได้ยินยอมให้ขุนนางและสามัญชนที่เป็นประชาชนชั้นกลางได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองด้วย แต่ในช่วงระยะแรกๆ สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาสามัญชนยังถูกจำกัดอยู่ในกลุ่มผู้มีอันจะกินและผู้มีการศึกษาสูงจำนวนน้อยเท่านั้น และผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนจะต้องเป็นผู้ที่มาจากครอบครัวที่มีความมั่งคั่งและมีการศึกษาสูงด้วย ดังนั้นในระยะแรกนี้การปกครองในระบอบตัวแทนจึงไม่สามารถอ้างความเป็นประชาธิปไตยที่แท้จริงได้ จนประมาณศตวรรษที่ 19 และศตวรรษที่ 20 สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งค่อยๆ มีการขยายตัวไปสู่คนกลุ่มใหญ่ขึ้นและกลายเป็นสิทธิออกเสียงสากล (Universal Suffrage) ในที่สุด จากการที่พลเมืองที่เป็นผู้ใหญ่ทั้งหมดโดยที่ไม่ได้คำนึงถึงความแตกต่างของสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมก็สามารถสมัครรับเลือกตั้งได้

²⁰วิสุทธ์ โภธิแทน, เรื่องเดียวกัน, หน้า 24.

และมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ทำให้การปกครองในระบบตัวแทนค่อยๆ กลายเป็นสิ่งเดียวกันกับระบบประชาธิปไตย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ประชาธิปไตยในสมัยปัจจุบันซึ่งเป็นประชาธิปไตยโดยตัวแทนนั้นเป็นประชาธิปไตยพันธุ์ใหม่ที่ถือกำเนิดขึ้นมาจากการเลียบเคียงประชาธิปไตยโบราณเข้ากับต้นไม้ของระบบตัวแทนของต้นยุคสมัยใหม่²¹

การปกครองระบบประชาธิปไตยโดยผู้แทนนี้คนส่วนใหญ่ต้องสามารถผลักดันความสามารถของตนผ่านกระบวนการทางการเมือง และสามารถควบคุมผู้นำทางการเมืองของตนเพื่อให้มั่นใจว่าผู้นำทางการเมืองต้องรับผิดชอบต่อประชาชน เนื่องจากหากประชาชนไม่สามารถควบคุมผู้นำของตนได้แล้ว ย่อมกลายเป็นระบอบกษัตริย์ (Oligarchy) ซึ่งเป็นการปกครองของคนจำนวนน้อยที่ไม่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชน โดยกลไกที่ทำให้ผู้นำทางการเมืองต้องรับผิดชอบต่อประชาชนก็คือการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการสร้างความไม่มั่นคงให้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่จะต้องผ่านการเลือกตั้งใหม่เมื่อครบวาระหรือตามกติกาสถาปัตยกรรมบัญญัติ จึงต้องระวังและรับผิดชอบต่อประชาชน มิฉะนั้นประชาชนย่อมไม่เลือกตนกลับเข้ามาอีก สาระสำคัญของระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทน คือ อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน เพียงแต่ประชาชนไม่สามารถใช้อำนาจนั้น โดยตรง เนื่องจากมีประชากรมาก จึงต้องมอบอำนาจอธิปไตยนั้นให้กับตัวแทนเป็นผู้ใช้อำนาจแทนประชาชน โดยลักษณะสำคัญของการปกครองโดยผู้แทน ได้แก่ การที่ประชาชนเป็นผู้มอบอำนาจอธิปไตยให้ผู้แทนใช้แทนตน โดยการมอบอำนาจอธิปไตยต้องผ่านกระบวนการเลือกตั้งภายใต้ระบบการแข่งขัน ตัวแทนของประชาชนมีอำนาจจำกัดตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญเท่านั้น และเป็นการมอบอำนาจอย่างมีเงื่อนไข หากผู้แทนใช้อำนาจเกินขอบเขตของกฎหมาย หรือใช้อำนาจโดยพลการ หรือโดยบิดเบือนเพื่อประโยชน์ส่วนตน ประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงย่อมเรียกอำนาจคืนได้²²

2.3.3 รูปแบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) เป็นการเรียกร้องประชาธิปไตยแบบผู้แทนที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครอง และในการตัดสินใจต่างๆ มากขึ้น มิใช่ว่าประชาชนจะสามารถทำได้แต่เพียงเลือกตั้งอย่างเดียว ยังเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเรื่องต่างๆ เช่น การเปิดช่องทางให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ความเคลื่อนไหว และความคืบหน้าของการบริหารจัดการประเทศ

²¹ ชงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ. (2546). “ทัศนคติของข้าราชการส่วนภูมิภาคต่อการปกครองในระบบประชาธิปไตยของประเทศไทยในปัจจุบัน” หน้า 16.

²² วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวาน และอมร รักษาสัตย์. (2544). “การเมืองกับประชาชน”, ในการเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน กรุงเทพมหานคร : วิ. เจ. พรินต์ติ้ง, หน้า 10.

ของผู้ที่ทำหน้าที่แทนประชาชน หรือการเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็นและให้ข้อมูลแก่ผู้ที่ทำหน้าที่แทนตนเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ รวมทั้งการที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและถอดถอนผู้ที่ทำหน้าที่แทนประชาชนซึ่งขาดประสิทธิภาพบกพร่องต่อหน้าที่ หรือไม่สุจริต แล้วแต่กรณี สรุปได้ว่า เป็นประชาธิปไตยที่ผสมผสานแนวความคิดโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกตัวแทนเข้ามาทำหน้าที่แทนประชาชน และให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้ เช่น การถอดถอน การเสนอร่างกฎหมาย หรือ การประชามติ²³

หลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมยึดหลักการพื้นฐานที่ว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาชนมีอำนาจตรวจสอบและควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของ “ตัวแทน” โดยเครื่องมือในการมีส่วนร่วมของประชาชนมีอยู่หลากหลายลักษณะ²⁴ เช่น

1) การประชาพิจารณ์ (Public Hearing) เป็นรูปแบบหนึ่งของกระบวนการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นก่อนออกกฎ คำสั่งหรือการตัดสินใจของฝ่ายบริหารที่จะมีผลกระทบต่อประชาชนโดยทั่วไป โดยประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถที่จะเรียกร้องให้มีการชี้แจงข้อเท็จจริงและผลดีผลเสียก่อนการออกหรือบังคับใช้กฎหมาย นโยบาย หรือ มาตรการนั้นๆ ได้ ประชาพิจารณ์เป็นกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนซึ่งได้รับผลกระทบการ โครงการของรัฐเพื่อเป็นแนวทางในการตัดสินใจของผู้มีอำนาจหน้าที่ ในการบริหารโครงการที่เหมาะสมต่อไป โดยการรับฟังที่ถือว่าเป็นการประชาพิจารณ์ได้นั้น จะต้องมีลักษณะเป็นการไต่สวนทวนความ เป็นไปโดยเที่ยงตรง เปิดเผย และยุติธรรม นอกจากนี้การรับฟังต้องมีฐานะเป็นสิทธิของผู้เสียหาย ที่สามารถบังคับตามสิทธิได้โดยกระบวนการยุติธรรม

2) การสอบถามสาธารณะ (Public Inquiry) เป็นคำศัพท์ที่ใช้อยู่ในกฎหมายของอังกฤษซึ่งมีการแปลเป็นภาษาไทยที่แตกต่างกัน เช่น แปลว่า “การไต่สวนสาธารณะ” “การสอบสวนโดยเปิดเผย” และ “การรับฟังทางมหาชน” เป็นต้น ซึ่งหมายถึง มาตรการทางปกครองที่เปิดโอกาสให้ผู้ที่จะได้รับผลกระทบหรือความเสียหายในเรื่องนั้นๆ ได้แสดงความคิดเห็นหรือโต้แย้งคัดค้าน ก่อนที่ฝ่ายบริหารจะออกกฎหรือคำสั่งในเรื่องนั้นๆ โดยให้องค์กรหรือบุคคลที่มีความเป็นอิสระเป็นผู้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็น

²³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2544). ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม, สถาบันพระปกเกล้า, กรุงเทพฯ, หน้า 12 -15.

²⁴ คะนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. (2545). แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 : ปัญหา อุปสรรค และทางออก, สถาบันพระปกเกล้า, นนทบุรี , หน้า VI.

3) การออกเสียงประชามติ (Referendum) เป็นกระบวนการของการจัดทำกฎหมายที่ขอให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนน เพื่อลงมติวินิจฉัยชี้ขาด ในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายสำคัญ หรือการออกกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพและวิถีความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างมาก เช่น การออกกฎหมายสำคัญๆ การขึ้นภาษี การสร้างเขื่อนหรือโรงไฟฟ้า ฯลฯ ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถเรียกร้องให้รัฐรับฟังมติของประชาชนเสียก่อน โดยการจัดให้มีการลงประชามติเพื่อถามความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่อันเป็นการตัดสินใจขั้นสุดท้าย

4) การถอดถอนหรือการปลดจากตำแหน่ง (Recall) เป็นกลไกสำคัญในระบบประชาธิปไตยที่ใช้ในการควบคุมการใช้อำนาจของผู้แทน โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีสิทธิลงคะแนนเสียงเพื่อปลดหรือถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งกระทำผิด ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงในขณะดำรงตำแหน่งหน้าที่ เพื่อให้พ้นไปจากตำแหน่ง เพราะหากให้อยู่ในตำแหน่งต่อไปอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติและประชาชนได้ เพราะถือว่าผู้แทนที่เข้าไปทำหน้าที่แทนประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้ง

การมีส่วนร่วมของประชาชนภายใต้ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงทัศนะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ที่จะมีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนเอง นอกจากจะช่วยให้การตัดสินใจของผู้เสนอโครงการหรือรัฐบาลมีความรอบคอบและสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้นแล้ว ยังเป็นการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลให้มีความโปร่งใส (Transparency) ตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน (Responsiveness) และมีความรับผิดชอบหรือสามารถตอบคำถามของประชาชนได้ (Accountability) อีกด้วย ซึ่งเท่ากับว่าเป็นการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น²⁵

²⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโน และถวิลวดี บุรีกุล. (2548). ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, หน้า 26 - 27. อ้างถึงในถุา ลินอนันต์วิช. (2550). “ปัญหาที่เกิดจากการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, หน้า 47.

3. รูปแบบโครงสร้างของสภานิติบัญญัติและมูลเหตุของการมีวุฒิสภา

3.1 รูปแบบโครงสร้างของสภานิติบัญญัติ

องค์กรนิติบัญญัติโดยทั่วไปมักจะแบ่งออกเป็น 2 ระบบ ได้แก่ ระบบสภาเดียว (Unicameral System) และระบบสองสภา (Bicameral System) มีลักษณะดังนี้

3.1.1 ระบบสภาเดียว (Unicameral System)

ความหมายของคำว่า “สภาเดียว” นั้น หมายถึง รัฐสภาที่มีสภานิติบัญญัติเพียงสภาเดียวทำหน้าที่ออกกฎหมาย และควบคุมการบริหารของรัฐบาล แต่บางประเทศเห็นว่าการออกกฎหมายต้องใช้ความรวดเร็ว จึงตัดขั้นตอนของระบบสองสภาออกไป แต่การจะเปลี่ยนจากสภาเดียวมาเป็นสองสภา หรือจากสองสภามาเป็นสภาเดียวนั้น มักจะขึ้นอยู่กับสถานการณ์และความเหมาะสมทางการเมือง ตลอดจนเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ²⁶ ระบบสภาเดียวมักจะพบเห็นกันในประเทศขนาดเล็ก เช่น สิงคโปร์ นิวซีแลนด์ ฟินแลนด์ สวีเดน และเดนมาร์ก ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้สภาเดียวทำหน้าที่เป็นผู้วางแผนนโยบายต่างๆ ของประเทศ เหตุผลของประเทศที่นิยมระบบสภาเดียวมักจะกล่าวอ้าง ก็คือสภาเดียวนั้นเป็นสภาผู้แทนของประชาชนที่แท้จริงและตรงไปตรงมา เมื่อเป็นสภาของประชาชนแล้วก็ไม่เป็นการสมควรที่จะถูกควบคุมและถ่วงดุลโดยสภาอื่น

3.1.2 ระบบสองสภา (Bicameral System)

ระบบสองสภานั้นมักจะพบเห็นกันโดยทั่วไปในประเทศต่างๆ เช่น สหรัฐอเมริกา เยอรมนี อังกฤษ ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น โดยการกำหนดให้มีสองสภาจะเนื่องมาจากสภาพของสังคมแต่ดั้งเดิมจะมีประชาชนหลายชั้นหลายพวก เช่น ในอังกฤษชนชั้นสูงเป็นขุนนางทั้งทางโลกและทางศาสนารวมกันเป็นสภาสูง และบรรดาขุนนางผู้น้อย ตลอดจนผู้แทนของเมือง (Burgesses) ก็จะรวมอยู่ในสภาล่าง เป็นต้น ในบางประเทศเริ่มจากการรวมตัวของแคว้นแคว้นหรือรัฐเล็กๆ ขึ้นเป็นประเทศใหญ่ เช่น ในสหรัฐอเมริกาและเยอรมนี ประเทศเหล่านี้กำหนดให้มีสภาล่างทำหน้าที่เป็นตัวแทนเจตนารมณ์และผลประโยชน์ของชาติ ส่วนสภาสูงทำหน้าที่เป็นตัวแทนของผลประโยชน์แคว้นแคว้นที่รวมกันเป็นประเทศ

ดังนั้น องค์กรประกอบในการพิจารณาถึงรูปแบบและโครงสร้างของรัฐสภาของแต่ละประเทศจะเป็นระบบสภาเดียวหรือสองสภา ควรที่จะได้พิจารณาถึงข้อดีของแต่ละระบบ

²⁶ คณิน บุญสุวรรณ. (2520). ศัพท์รัฐสภา กรุงเทพฯ : บพิธการพิมพ์, หน้า 285.

ในเรื่องนี้ ศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย ได้อธิบายถึงข้อดีของระบบสภาเดียวและระบบสองสภาไว้ดังนี้²⁷

ข้อดีของระบบสภาเดียว

1) การมีสภานิติบัญญัติสภาเดียว จะแสดงถึงความเป็นเอกภาพ (Unity) แต่ถ้ามีสภานิติบัญญัติสองสภาก็อาจจะเกิดความขัดแย้ง (Duality) ขึ้นได้ ด้วยเหตุที่จะมีรัฐอธิปไตย (Sovereignty) เท่ากับจำนวนสภานิติบัญญัติที่รัฐมีอยู่

2) กฎหมาย คือ เจตนารมณ์ของประชาชน โดยหากในขณะเดียวกันและในเรื่องเดียวกันประชาชนจะมีเจตจำนงสองอย่างในเวลาเดียวกันย่อมไม่ถูกต้องดังนั้นสภานิติบัญญัติซึ่งทำหน้าที่แสดงเจตจำนงในการบัญญัติกฎหมายจึงควรมีสภาเดียว โดยการมีสองสภาจะเป็นการขัดแย้งกับความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของรัฐ

3) การมีสภานิติบัญญัติสองสภา ถ้าสมาชิกของสภาทั้งสองมาจากการเลือกตั้งเหมือนกัน ก็จะทำให้เห็นว่าอีกสภาหนึ่งไม่มีประโยชน์เพราะทำให้สิ้นเปลือง และทำให้การพิจารณากฎหมายเป็นไปด้วยความล่าช้า แต่ถ้าวิธีเลือกตั้งต่างกัน สภาใดสภาหนึ่งย่อมเป็นผู้แทนเจตจำนงของผู้เลือกตั้งได้มากกว่าอีกสภาหนึ่ง จึงสมควรให้อำนาจนิติบัญญัติตกแก่สภาที่เป็นผู้แทนเจตจำนงของประชาชนแต่เพียงสภาเดียว

4) การมีสภานิติบัญญัติสองสภา ทำให้สมาชิกขาดจิตสำนึกความรับผิดชอบ โดยอาจพิจารณาร่างกฎหมายไปโดยไม่ละเอียดรอบคอบ เพราะอาจมีการคาดการณ์ว่าอีกสภาหนึ่งจะไม่ให้ความเห็นชอบหรือคงจะแก้ไขข้อบกพร่องเอง

ข้อดีของระบบสองสภา

1) การมีสภาที่สองเป็นเครื่องยั้ง (Check) การบัญญัติกฎหมายโดยรีบร้อนเกินไปหรือกฎหมายที่ได้รับการพิจารณาอย่างลวกๆ มีบ่อยๆ ที่สภานิติบัญญัติได้ออกกฎหมายภายใต้ความรู้สึกอันเร่งร้อน และความไม่ระมัดระวัง จึงควรมีสภาที่สองเพื่อหยุดยั้งความโง่เขลา เช่นว่านี้ และทั้งจะทำให้พิจารณาร่างกฎหมายด้วยความรอบคอบด้วย เพราะมีสภาที่สองคอยช่วยตรวจตราความขาดตกบกพร่องต่างๆ อยู่

2) นอกจากจะป้องกันความผิดพลาดอันเกิดจากความเร่งร้อนของสภานิติบัญญัติสภาเดียว สภาที่สองยังทำหน้าที่คุ้มครองเอกชนต่อการใช้อำนาจกดขี่ของสภานิติบัญญัติสภาเดียวอีกด้วย ทั้งนี้เพราะสภานิติบัญญัติเองก็อาจใช้อำนาจบาตรใหญ่ได้ ที่เป็นเช่นนี้เพราะถ้าจะพิจารณาในแง่ความจริงแล้ว สภานิติบัญญัติย่อมไม่ใช่อะไรอื่นนอกจากพรรคการเมืองพรรคเดียว

²⁷หยุต แสงอุทัย. (2526). คำบรรยายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป กรุงเทพฯ : เรือนแก้วการพิมพ์, หน้า

หรือหลายพรรคที่ประกอบกันเป็นเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร การมีสภานิติบัญญัติอีกสภาหนึ่งจึงเป็นเครื่องคุ้มครองเสรีภาพและคุ้มครองการใช้อำนาจบาตรใหญ่ดังกล่าวได้ สภาทั้งสองจึงเป็นเครื่องถ่วงดุลย์ (Balance) สำหรับการใช้อำนาจนิติบัญญัติ สำหรับราษฎรซึ่งกฎหมายออกมา โดยผ่านการพิจารณาโดยผ่านสภานิติบัญญัติสองสภาย่อมเป็นหลักประกันแก่ราษฎรมากกว่า กฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติสภาเดียวเพราะกฎหมายนี้ได้รับการพิจารณาโดยคำนึงถึงประโยชน์ได้เสียอันขัดแย้งกันของราษฎรมากกว่า ฯลฯ

3) นอกจากนี้ การมีสภาที่สองเป็นการเปิดโอกาสให้มีผู้แทนของผู้มีประโยชน์ได้เสียพิเศษ หรือชั้นของราษฎรบางชั้น กล่าวคือ สภาที่สองมักจะเป็นผู้แทนราษฎรที่มั่งคั่งหรือนายทุนซึ่งเป็นเครื่องถ่วงน้ำหนักสภาที่หนึ่ง ซึ่งอาจมีสมาชิกเป็นผู้ฝักใฝ่ในลัทธิสังคมนิยมเป็นส่วนใหญ่

4) ในรัฐที่เป็นสหรัฐ การที่มีสภาที่สองทำให้มีสภาซึ่งเป็นผู้แทนประโยชน์ได้เสียของมลรัฐต่างๆ มลรัฐย่อมมีพลเมืองไม่เท่ากัน ฉะนั้นในสภาที่หนึ่งจึงอาจมีสมาชิกที่มีเสียงข้างมากและซึ่งคำนึงถึงผลประโยชน์ของมลรัฐบางรัฐโดยเฉพาะ อันจะทำให้มลรัฐอื่นๆ เสียเปรียบในสภาที่หนึ่ง แต่สภาที่สอง ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นผู้แทนของมลรัฐ ย่อมจะเป็นดุลย์คอบถ่วงน้ำหนักของสภาที่หนึ่ง เพราะในสภาที่สองนี้มลรัฐที่มีพลเมืองมากย่อมไม่มีโอกาสเป็นฝ่ายข้างมากโดยเด็ดขาดได้ ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐบางรัฐกำหนดให้มลรัฐมีผู้แทนจำนวนเท่าๆ กัน การมีสภาที่สองทำให้มลรัฐที่มีพลเมืองมากกว่าไม่มีทางเอาเปรียบมลรัฐที่มีพลเมืองน้อยกว่าสำหรับสหรัฐ ระบบสภาจึงเป็นเครื่องมือที่ทำให้คำนึงถึงประโยชน์ของสหรัฐกับมลรัฐพร้อมๆ กันไป

5) การมีสภานิติบัญญัติสองสภา ทำให้มีสมาชิกเป็นจำนวนมาก การจะให้สินบนหรือใช้อิทธิพลข่มขู่ เพื่อให้ผ่านร่างกฎหมาย ฯลฯ จึงทำได้ยาก เพราะต้องให้สินบนหรือใช้อิทธิพลข่มขู่บุคคลจำนวนมาก

ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ยังได้วิจารณ์เหตุผลทางทฤษฎีของการมีระบบสภาเดียวหรือสองสภาว่าไม่มีประโยชน์มากนัก เช่น

1) อ้างว่าระบบสภาเดียวดี เพราะเจตจำนงของราษฎร ไม่สามารถแบ่งแยกได้นั้น ยังไม่สมเหตุผล เพราะรัฐธรรมนูญย่อมจะกำหนดว่าเจตจำนงของผู้แทนราษฎรจะแสดงออกมาโดยวิธีใดในรัฐที่มีระบบสองสภา ความเห็นชอบร่วมกันของสภานิติบัญญัติทั้งสองสภาที่ได้บัญญัติกฎหมายอันหนึ่งอันใด ย่อมเป็นเจตจำนงของราษฎรตามรัฐธรรมนูญ ไม่ผิดอะไรกับมติของสภาผู้แทนสภาเดียวในรัฐที่ใช้ระบบสภาเดียว และสิ่งที่เราต้องการทราบก็คือ จะควรใช้ระบบสภาเดียวหรือสองสภา จึงจะเป็นประโยชน์แก่รัฐใดรัฐหนึ่งมากที่สุด ในการพิจารณาปัญหา ย่อมจะต้อง

พิจารณาข้อเท็จจริงอีกมากมาย เช่น สภาที่สองประกอบด้วยสมาชิกที่ถูกเลือกตั้งเข้ามาหรือถูกแต่งตั้งขึ้นมา สภาที่สองมีอำนาจอย่างไร เป็นต้น

2) ในข้อที่ว่า การมีสภานิติบัญญัติเป็นการควบคุมและยับยั้งซึ่งกันและกัน ในทางปฏิบัติของรัฐบางรัฐ ปรากฏว่า สภานิติบัญญัติขัดข้องร่างกฎหมายของกันและกัน ไม่เกินร้อยละห้าสิบ ซึ่งเป็นจำนวนน้อยมาก เมื่อคำนึงถึงค่าใช้จ่ายของรัฐในการที่มีสภานิติบัญญัติอีกสภาหนึ่ง ซึ่งอาจคิดว่าจะไม่คุ้มค่า อย่างไรก็ตาม เราไม่มีโอกาสทราบความสำคัญของร่างกฎหมายเช่นว่านี้ เหตุผลที่ว่าสภานิติบัญญัติขัดข้องร่างกฎหมายของกันและกันแต่เพียงเล็กน้อย จึงยังไม่พอที่จะถือได้ว่าไม่ควรจะมีสภาที่สอง

3) ในทางปฏิบัติของต่างประเทศ ปรากฏว่า การมีสภานิติบัญญัติสองสภาทำให้การจัดตั้งรัฐบาลเกิดปัญหาที่ไม่มีทางแก้ เนื่องจากพรรคการเมืองฝ่ายข้างมากทั้งสองสภาไม่ปรองดองกัน แต่ทั้งนี้เป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาอำนาจหน้าที่ของสภาที่สองเป็นรายละเอียด

4) ผลร้ายของการมีสภานิติบัญญัติสองสภา ปรากฏว่าในต่างประเทศอีกข้อหนึ่งก็คือการขาดความรู้สึกรับผิดชอบในการพิจารณากฎหมาย สภานิติบัญญัติที่พิจารณาร่างกฎหมายสภาแรกมักผ่านร่างกฎหมายไปอย่างลวกๆ โดยคาดหมายว่า สภานิติบัญญัติอีกสภาหนึ่งคงจะเห็นข้อขาดตกบกพร่อง (ถ้ามี) และแก้ไขให้ถูกต้อง หรือสภานิติบัญญัติสภาแรกอาจผ่านร่างกฎหมายไปโดยคาดว่าสภานิติบัญญัติอีกสภาหนึ่งจะขัดข้องหรือไม่ยอมรับร่างกฎหมายนั้น แต่ผลร้ายนี้เป็นปัญหาเกี่ยวกับตัวบุคคลผู้เป็นสมาชิกของสภานิติบัญญัติว่าจะสำนึกในความรูสึกับผิดชอบของตนหรือไม่

5) ข้อบกพร่องของการมีสภานิติบัญญัติสองสภาอีกข้อหนึ่งก็คือ ทำให้สมาชิกกลุ่มหนึ่งของสภานิติบัญญัติที่พิจารณาร่างกฎหมายเป็นสภาที่สองสามารถหน่วงเหนี่ยวร่างกฎหมายไว้เป็นการขู่เชิญให้สภานิติบัญญัติอีกสภาหนึ่งปฏิบัติตามความประสงค์ของตน เช่น เรียกร้องให้รัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายข้างมากในอีกสภาหนึ่งปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อประโยชน์ของสมาชิกกลุ่มหนึ่ง เป็นต้น แต่ข้อบกพร่องเช่นนี้อาจแก้ไขได้ด้วยการกำหนดเวลาให้สภานิติบัญญัติที่สองพิจารณาร่างกฎหมายนั้นๆ ให้เสร็จสิ้นภายในเวลาที่กำหนดไว้ ถ้าพิจารณาถึงแง่ดีของการมีสภานิติบัญญัติสองสภาได้ช่วยทำให้กฎหมายสมบูรณ์ยิ่งขึ้น เพราะสภาที่พิจารณาร่างกฎหมายเป็นสภาที่สอง ได้คอยแก้ไขการหลงหูหลงตาของสภานิติบัญญัติสภาแรก และโดยปกติร่างกฎหมายที่ได้ผ่านสภาที่หนึ่งมาก่อนนั้น ถ้าสภาที่สองได้มีสมาชิกที่มีความรู้ความชำนาญในรัฐกิจและเทคนิคต่างๆ ก็มีโอกาที่จะแก้ไขให้ร่างกฎหมายดีขึ้น และนอกจากนั้นสภาที่สองกับสภาที่หนึ่งอาจเห็นพ้องต้องกัน ในจุดประสงค์ที่กฎหมายนั้นๆ บรรลุถึง แต่สภาที่สองอาจมีวิธีการอย่างอื่น

ที่บรรลุดจุดประสงค์นั้นๆ จึงเป็นวิธีแบบแยกคางกว่าสภาที่หนึ่ง และอาจแก้ร่างกฎหมายนั้นไป ในทางที่ทำให้ได้ประโยชน์ในทางปฏิบัติมากกว่า

3.2 มูลเหตุของการมีวุฒิสภา

เหตุผลของการมีวุฒิสภาอาจขึ้นอยู่กับประวัติศาสตร์และวิวัฒนาการทางการเมืองของแต่ละประเทศ รูปแบบของรัฐ สถานการณ์สภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใดหรือหลายอย่างรวมกัน ซึ่งจะเป็นตัวกำหนดการจัดรูปแบบโครงสร้างและที่มาของวุฒิสภา สรุปได้ดังนี้²⁸

3.2.1 ประวัติศาสตร์

ประวัติและวิวัฒนาการทางการเมืองของแต่ละประเทศ ย่อมเป็นเรื่องกำหนดว่าประเทศนั้นควรมีสภาเดียวหรือสองสภา เช่น การที่อังกฤษต้องมีสองสภา เพราะเป็นประวัติศาสตร์ อันมีวิวัฒนาการมาถึง 700 ปีเศษแล้วในสมัยฟิวคัลเมือกษัตริย์อังกฤษเรียกประชุมพระ ขุนนาง นักรบ และผู้แทนสามัญชน เพื่อหยั่งเสียงว่าจะเรียกเก็บภาษีดีหรือไม่ การประชุมครั้งนั้นก็ให้เกิดความแตกแยกระหว่างผู้แทนศาสนาและขุนนางผู้ใหญ่ฝ่ายหนึ่ง กับนักรบและผู้แทนสามัญชนอีกฝ่ายหนึ่ง ต่างฝ่ายต่างมีผลประโยชน์ขัดแย้งกัน ในที่สุดจึงนำไปสู่การแยกประชุมเกิดเป็นสภาขุนนางซึ่งประกอบด้วยพระและขุนนาง และสภาสามัญซึ่งประกอบด้วยทหารและผู้แทนราษฎร

3.2.2 รูปแบบของรัฐ

รูปของรัฐก็เป็นเรื่องกำหนดว่ารัฐนั้นควรมีสภาเดียวหรือสองสภา ในกรณีที่เป็นรัฐรวมซึ่งประกอบด้วยมลรัฐใหญ่น้อยทั้งหลายรวมกัน จะให้มีสองสภาเพราะมลรัฐใหญ่จะมีเสียงในสภาหลายเสียง ถ้าใช้วิธีนี้แต่เพียงวิธีเดียวจะไม่ยุติธรรม จึงควรจัดให้มีอีกสภาหนึ่งเป็นของมลรัฐ โดยเลือกตั้งหรือแต่งตั้งจากแต่ละมลรัฐและมีจำนวนเท่าๆ กัน โดยไม่คำนึงถึงประชากร ในสภาที่สองนี้จะไม่มีมลรัฐใดกุมเสียงข้างมาก ระบบและเหตุผลเช่นนี้ เห็นได้ในประเทศสหรัฐอเมริกา อาร์เจนตินา ออสเตรเลีย บราซิล และสวิตเซอร์แลนด์ เป็นต้น

3.2.3 สถานการณ์สภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

สถานการณ์บ้านเมืองก็เป็นเรื่องกำหนดรูปแบบของรัฐสภา กล่าวคือ ประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยวและมีขนาดเล็กถ้าสภาพเศรษฐกิจไม่สู้ดีก็มักจะมีสภาเดียว ประเทศสังคมนิยมที่เป็นรัฐเดี่ยว ก็มักจะมีสภาเดียวโดยถือว่าระบบสองสภาเป็นความสิ้นเปลือง ประเทศที่เพิ่งได้เอกราช

²⁸วิญญู เครื่องงาม. (2530). กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, หน้า 389-394.

ราช หรือเฟื่องผ่านพ้นสงคราม หรือเฟื่องฟื้นฟูเสถียรภาพทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง ก็มักจัดให้มีสภาเดี่ยวเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อย เสถียรภาพ เอกภาพและความรวดเร็วนั่นเอง

3.2.4 วัตถุประสงค์

วัตถุประสงค์หรือประโยชน์ที่พึงจะได้จากรัฐสภาจะเป็นตัวกำหนดโครงสร้างของรัฐสภาที่สำคัญที่สุด กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ผู้มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญจะต้องตอบ ให้ได้ว่าถ้าจะต้องมีสองสภาจะใช้สภาที่สองทำอะไร เพื่อความมุ่งหมายใดหวังประโยชน์อย่างไรซึ่งพอจะสรุปได้ดังนี้

1) การมีสภาที่สองเพื่อถ่วงดุลอำนาจระหว่างสภานิติบัญญัติกับรัฐบาล

การมีสภาที่สองด้วยวัตถุประสงค์ข้อนี้ก็เนื่องด้วยเกรงว่าถ้ามีสภาเดี่ยวอันประกอบไปด้วยสมาชิกฝ่ายข้างมากที่เป็นฝ่ายรัฐบาลแล้ว รัฐบาลอาจใช้อำนาจรอบงำรัฐสภาและอาจเกิดการใช้อำนาจเด็ดขาดในรัฐสภาได้ง่าย อาจเกิด“เผด็จการทางรัฐสภา” (Parliamentary Dictatorship) แต่ที่จริงข้อนี้ก็ไม่วางใจเกินไป เพราะถ้าประชาชนนิยมพรรคนั้นมากจนเลือกเข้ามาเป็นฝ่ายข้างมากในรัฐสภาและจัดตั้งรัฐบาลได้ก็เป็นเรื่องที่ยอมรับกันได้ในระบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา และอันที่จริงการมีสองสภาก็ไม่ว่าจะแก้ปัญหาคอนกรีตได้ เพราะแม้จะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาที่สองก็อาจเป็นไปได้ที่จะได้สมาชิกฝ่ายข้างมากสังกัดพรรครัฐบาล เช่นเดียวกับในสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาแรกนั่นเอง ครั้นจะใช้ระบบแต่งตั้งสภาที่สองก็อาจจะได้บุคคลที่เสนอมาจากฝ่ายรัฐบาลก็ได้ละนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ข้อนี้จึงควรใช้ระบบให้บุคคลที่ดำรงตำแหน่งบางตำแหน่งมาเป็นสมาชิกสภาที่สองโดยอัตโนมัติจึงอาจจะพอกันกับรัฐบาลได้บ้าง

2) การมีสภาที่สองเพื่อเหนี่ยวรั้งหรือคานอำนาจกับสภาผู้แทนราษฎร

การมีสภาที่สองด้วยวัตถุประสงค์ข้อนี้ก็ด้วยเหตุที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญยังไม่แน่ใจว่าสภาผู้แทนราษฎรจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเรียบร้อย เช่นหวั่นเกรงความแตกแยกในสภาผู้แทนราษฎร ความอ่อนประสพการณ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือการเห็นแก่ประโยชน์ในเขตเลือกตั้งของตนมากเกินไป จึงจำเป็นต้องมีสภาที่สองเป็นประหนึ่ง “สภาพี่เลี้ยง” คอยเหนี่ยวรั้งหรือถ่วงดุลอำนาจด้วยการพิจารณาขยับยั้งร่างกฎหมายได้ หรือเสนอร่างกฎหมายได้เอง อย่างไรก็ดีถ้าจะสนองวัตถุประสงค์ข้อนี้ควรจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาที่สองโดยกำหนดคุณสมบัติเกี่ยวกับอายุ ประสบการณ์และอื่นๆ ให้สูงกว่าคุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อจะทำหน้าที่พี่เลี้ยงได้อย่างเต็มภาคภูมิและสอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยด้วย เพราะตามวัตถุประสงค์ข้อนี้ สภาที่สองมีอำนาจเท่ากับหรือมากกว่าสภาผู้แทนราษฎร ถ้าให้สภาที่สองซึ่งมีอำนาจมากมาจากการแต่งตั้งก็จะดูเป็นว่าฝ่ายแต่งตั้งมีอำนาจเหนือฝ่ายเลือกตั้งซึ่งไม่เหมาะสมการมีสภาที่สองในรัฐรวมก็มีวัตถุประสงค์ข้อนี้อยู่ด้วย

3) การมีสภาที่สองเพื่อตรวจสอบหรือทักท้วงการตรากฎหมาย

ตามวัตถุประสงค์นี้สภาที่สองยังคงทำหน้าที่เป็น “สภาพิเลียง” อยู่นั่นเอง แต่เป็นพิเลียงประเภท “ที่ปรึกษา” เพื่อทักท้วงการทำงานของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น เพื่อให้การพิจารณาร่างกฎหมายได้กระทำไปโดยรอบคอบมิให้คล้อยตามข้อเรียกร้องของประชาชนบางกลุ่ม ในเขตเลือกตั้งของตนหรือโดยอาศัยมูลเหตุทางการเมืองมากเกินไป โดยนัยนี้สภาที่สองจึงเป็นผู้เสนอแนะให้สภาผู้แทนราษฎรคิดทบทวนอีกครั้งหนึ่ง (Second Thought) ซึ่งเมื่อคิดทบทวนแล้วสภาผู้แทนราษฎรเห็นอย่างไรก็ให้เป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรในการตัดสินใจขั้นสุดท้าย สภาที่สองไม่สามารถเหนี่ยวรั้งหรือหยุดยั้งได้ ซึ่งจะมีผลทำให้วุฒิสภามีฐานะเป็นเพียงที่ปรึกษานั้นเอง จะเสนอร่างกฎหมายเองไม่ได้ ดังนั้นตามวัตถุประสงค์เช่นนี้ สมาชิกสภาที่สองควรจะมาจากการแต่งตั้ง เพื่อให้บุคคลผู้มีคุณสมบัติและอยู่ในตำแหน่งบางตำแหน่งที่สามารถทำหน้าที่ดังกล่าวได้ เช่น ผู้แทนกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) กลุ่มอาชีพ และผู้แทนจากองค์กรต่างๆ การใช้ระบบแต่งตั้งย่อมทำให้สมาชิกเหล่านี้มีบทบาทและอำนาจน้อย

4) การมีสภาที่สองเพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลบางกลุ่มมีผู้แทนทางการเมืองได้

ตามวัตถุประสงค์ข้อนี้ สภาที่สองจะเป็นพื้นที่ให้คนบางกลุ่ม บางอาชีพ หรือบางตำแหน่งที่มีอำนาจและอิทธิพลในทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ซึ่งในทางรัฐศาสตร์และสังคมวิทยาเรียกว่ากลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) กลุ่มพลัง (Power Group) หรือกลุ่มอิทธิพล (Pressure Group) โดยคนกลุ่มนี้อาจก่อให้เกิดหรืออาจขัดขวางความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองได้ การมีกลุ่มดังกล่าวเป็นปรากฏการณ์ธรรมดาแต่อดีตในสมัยโบราณก็คือกลุ่มพระบรมวงศานุวงศ์ กลุ่มขุนนาง กลุ่มแม่ทัพนายกองนายทหารผู้ถืออาวุธ กลุ่มพ่อค้าวานิช “เจ้าสัว” แม้ในสมัยประชาธิปไตยกลุ่มต่างๆ เหล่านี้ ก็ยังมีบทบาทอยู่และเป็นสิ่งจำเป็นในระบอบการปกครองแบบนี้ ดังที่มีผู้กล่าวว่ายิ่งจำนวนมากก็ยิ่งเป็นการกระจายอำนาจหรือคานกันเองในสังคม กลุ่มพลังที่มักมีบทบาทในประเทศต่างๆ ได้แก่ กลุ่มทหาร กลุ่มพ่อค้า เช่น นักธุรกิจ นักอุตสาหกรรมและนายธนาคาร กลุ่มปัญญาชน เช่น ครูบาอาจารย์ในสถาบันการศึกษา นักคิด นักเขียน และนักพูด กลุ่มแรงงาน เช่น กรรมกร กลุ่มเกษตรกร เช่น ชาวนา ชาวไร่ ชาวนาชาวสวนและชาวประมง กลุ่มอาชีพ เช่น แพทย์ ทนายความ วิศวกร กลุ่มสื่อมวลชน เช่น นักหนังสือพิมพ์ นักวิทยุ นักจัดรายการ โทรทัศน์ กลุ่มเยาวชน เช่น นิสิตนักศึกษาในมหาวิทยาลัย เป็นต้น ซึ่งเป็นธรรมดาอยู่เองที่บุคคลดังกล่าวย่อมหวังปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่ม ซึ่งอาจไม่เป็นอันตรายต่อสาธารณประโยชน์ หรือผลประโยชน์ของประเทศชาติเสมอไป โดยปกติคนกลุ่มนี้อาจแสดงความปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มตนเอง โดยการแสดงความคิดเห็นผ่านทางสื่อมวลชน การจัดเวทีอภิปรายหรือประชาสัมพันธ์ต่างๆ แต่ในที่สุดการใช้รัฐสภาเป็นเวทีหนึ่งด้วยก็เป็นสิ่งจำเป็นและ

เป็นที่นิยม บ่อยครั้งรัฐเป็นฝ่ายเปิดเวทีหรือเปิดโอกาสเชื้อเชิญผู้แทนหรือผู้นำกลุ่มเหล่านั้นเข้ามา ร่วมกิจกรรมทางการเมือง โดยเปิดเผยเสียงเอง แทนที่จะปล่อยให้ไปแสดงออกโดยทางอื่นซึ่งอาจยากแก่การติดตามและควบคุม ดังนั้น การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่สองตามวัตถุประสงค์นี้ ต้องใช้ระบบแต่งตั้งจึงจะได้บุคคลจากกลุ่มต่างๆ อย่างหลากหลายและทั่วถึงพอที่จะ “เป็นตัวแทน” (Represent) กลุ่มดังกล่าวได้จริง หากใช้ระบบการเลือกตั้งก็จะไม่สมประโยชน์ตามวัตถุประสงค์นี้ แต่อย่างไรก็ดีเมื่อการได้มาไม่เป็นไปตามวิถีประชาธิปไตยแล้ว จึงจำเป็นต้องมีการจำกัดอำนาจและบทบาทให้น้อยกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้ง การมีสภาขุนนางของอังกฤษ นอกจากจะอาศัยเหตุผลทางประวัติศาสตร์แล้ว ก็อาศัยเหตุผลข้อนี้ประกอบด้วยเช่นกัน

5) การมีสภาที่สองเพื่อเป็นฐานอำนาจของรัฐบาล

ตามวัตถุประสงค์ข้อนี้สภาที่สองมีขึ้นเพื่อเป็นฐานอำนาจหรือฝ่ายของรัฐบาลในรัฐสภา มักมีการกล่าวอ้างว่าเพื่อเป็น “สภาที่เลี้ยง” ของรัฐบาลมากกว่าสภาผู้แทนราษฎร ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน สมาชิกสภานี้มักพัฒนามาจากการแต่งตั้งของฝ่ายรัฐบาลหรือคณะบุคคลที่ก่อการปฏิวัติรัฐประหารหรือร่วมสถาปนากองการปกครองใหม่ และมักมีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้โดยมุ่งหมายจะให้บุคคลเหล่านี้เข้ามาเป็นฐานอำนาจและประทับประคองฝ่ายรัฐบาล ฉะนั้น สภาที่สองตามนัยนี้จึงมีอำนาจเท่ากับหรือมากกว่าสภาผู้แทนราษฎร แต่สภาเช่นนี้จะมีอยู่ตลอดไปไม่ได้ เพราะขัดกับระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น เมื่อถึงระยะเวลาหนึ่งสภานี้จะค่อยๆ ผ่อนหรือถูกลดอำนาจลงแต่จะเป็นเมื่อใดนั้นก็ต้องพิจารณาโดยอาศัยปัจจัยหลายประการ ประกอบกันภายใต้หลักที่ว่า “บัวไม่ให้ช้ำ น้ำไม่ให้ขุ่น” เพื่อรักษาส่วนสำคัญอื่นๆ ของระบบไว้ให้อยู่ได้เมื่อถึงจุดหนึ่ง สภาแบบนี้ต้องถูกยกเลิกหรือสลายตัวไปเป็นสภาที่สองตามวัตถุประสงค์อื่นๆ ต่อไป

4. โครงสร้างที่มาและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาโดยทั่วไป

4.1 ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาโดยทั่วไป

ในรัฐที่ใช้ระบบสองสภานั้นรัฐสภาจะประกอบไปด้วย สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาโดยหลักแล้วสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่สำหรับสมาชิกวุฒิสภานั้นจะมีที่มาแตกต่างกันออกไป ตามสภาพเศรษฐกิจ สังคม เหตุผลทางประวัติศาสตร์ และรูปแบบการปกครองของแต่ละประเทศ และวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใดหรือหลายอย่างรวมกัน เมื่อสำรวจโดยการพิจารณาจากรัฐธรรมนูญของนานาประเทศที่อยู่ในระบบสองสภาพบว่า

โดยสรุปแล้ว รัฐธรรมนูญมักจะกำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาใน 7 รูปแบบ ดังจะกล่าวต่อไป

4.1.1 สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสืบตระกูล

สภาขุนนาง (House of Lords) ของประเทศอังกฤษ มีการกำหนดให้สมาชิกสภาขุนนางจำนวนหนึ่งมีที่มาจาก การสืบเชื้อสายเลือดของขุนนางต่อเนื่องกันมาตลอดสาย เรียกว่า ขุนนางสืบเชื้อสาย (Hereditary Peers) การเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกสภาขุนนางประเภทนี้เป็นการเข้าสู่ตำแหน่งในฐานะทางสายเลือด โดยผู้สืบสกุลทั้งหญิงและชายจะเข้าเป็นสมาชิกสืบตำแหน่งต่อได้เมื่ออายุครบ 21 ปี อย่างไรก็ตาม ในปี ค.ศ. 1999 ได้มีการตรา พระราชบัญญัติสภาขุนนาง ค.ศ.1999 (House of Lords Act 1999) ขึ้น เป็นผลให้มีการลดจำนวนขุนนางสืบตระกูลลงเป็นจำนวนมาก

4.1.2 สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการดำรงตำแหน่ง

สภาขุนนาง (House of Lords) ของประเทศอังกฤษมีการกำหนดให้บุคคลซึ่งได้สมาชิกภาพอันเนื่องมาจากการดำรงตำแหน่งสำคัญ หรือมีเกียรติทางสังคม ซึ่งจะได้เป็นสมาชิกวุฒิสภาโดยอัตโนมัติ อาทิ อาร์ชบิชอปแห่งแคนเทอเบอรี (Archbishops of Canterbury) อาร์ชบิชอปแห่งยอร์ก (Archbishops of York) บิชอปแห่งลอนดอน (Bishop of London) บิชอปแห่งเดอสม (Bishop of Durham) และบิชอปแห่งวินเชสเตอร์ (Bishop of Winchester) เป็นต้น

4.1.3 สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง

การแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภามีหลายวิธี แต่ไม่ยากนักเพราะรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศจะกำหนดไว้ว่าการแต่งตั้งจะเป็นอำนาจของใคร ส่วนขั้นตอนการได้มาซึ่งสมาชิกประเภทนี้อาจผ่านกระบวนการต่างๆ โดยพฤตินัยได้ โดยปกติแล้วผู้มีอำนาจแต่งตั้งก็คือประมุขของรัฐ ซึ่งหากเป็นพระมหากษัตริย์ความรับผิดชอบในการสรรหาและเสนอรายชื่อก็จะอยู่ที่ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ²⁹ โดยประเทศที่กำหนดให้วุฒิสภาหรือสภาสูงมาจากการแต่งตั้งในปัจจุบันมีอยู่หลายประเทศ ตัวอย่างเช่น

1) ประเทศอังกฤษ การแต่งตั้งสมาชิกสภาขุนนางกระทำโดยพระมหากษัตริย์สำหรับสภาขุนนางของประเทศอังกฤษนั้นจะเป็นสภาที่สะท้อนภาพของชนชั้นที่เด่นชัดที่สุดซึ่งมีเหตุผลทางประวัติศาสตร์เกิดขึ้นและวิวัฒนาการมาโดยต่อเนื่องยาวนานมาหลายร้อยปี ซึ่งเดิมมีอำนาจเท่าเทียมกับสภาล่างต่อมาในภายหลังจึงถูกลดบทบาทลง

²⁹วิษณุ เครืองาม. (2530). กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, หน้า 437.

2) ประเทศแคนาดา เป็นตัวอย่างที่ดีที่สุดของวุฒิสภาที่ได้มาจากการเสนอชื่อของฝ่ายบริหารทั้งหมด สมาชิกวุฒิสภาจะได้รับการแต่งตั้งจากผู้สำเร็จราชการ (Governor General of Canada) โดยคำแนะนำจากนายกรัฐมนตรี

3) ประเทศเยอรมนี เป็นประเทศที่ปกครองในรูปรัฐรวมแบบสหพันธรัฐซึ่งกฎหมายกำหนดให้วุฒิสภาจากการแต่งตั้งของรัฐบาลของแต่ละมลรัฐ ทั้งนี้เพื่อเป็นตัวแทนของมลรัฐในที่ประชุมสภาแห่งรัฐ (Bundesrat) ในการรักษาผลประโยชน์ของมลรัฐ

ในหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย ผู้ที่จะถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนได้นั้น จะต้องมาจากการเลือกตั้งโดยเสรี การแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจึงไม่สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย³⁰ การกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาจากการแต่งตั้งหาได้มีความชอบธรรมตามหลักประชาธิปไตยแต่อย่างใดไม่ เพราะตามหลักการของระบอบประชาธิปไตยนั้นผู้ที่ถือว่าเป็นผู้แทนปวงชนจะต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ดังนั้นสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งย่อมไม่ใช่ผู้แทนของปวงชน และแม้แต่ประเทศอังกฤษซึ่งเป็นแม่แบบของระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา สภาขุนนาง (House of Lords) ของอังกฤษก็ไม่ได้มีฐานะเป็นสภาผู้แทนปวงชนหากแต่ถือเป็นสภาชั้นสูง เนื่องจากอังกฤษไม่มีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร จึงไม่มีการกำหนดเป็นลายลักษณ์อักษรว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน เช่นประเทศที่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร³¹

4.1.4 สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภานี้อาจแบ่งออกได้เป็น 2 วิธี ได้แก่ การเลือกตั้งโดยตรง ประเทศที่ใช้ระบบการเลือกตั้งโดยตรงได้แก่ ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา และการเลือกตั้งโดยอ้อม ประเทศที่ใช้ระบบการเลือกตั้งโดยอ้อม เช่น เนเธอร์แลนด์ ฝรั่งเศส โดย ศ.ดร. หยุด แสงอุทัย ได้ให้คำจำกัดความและข้อดีข้อเสียของการเลือกตั้งโดยตรงและโดยอ้อมว่า³² หลักการเลือกตั้งโดยตรงหมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้แทนของตนโดยตรง ส่วนหลักการเลือกตั้งโดยอ้อมนั้นหมายถึงกรณีที่บุคคลหรือสภามาคั่นกลางระหว่าง

³⁰ สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2542). กฎหมายเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, หน้า 62.

³¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2548). กฎหมายรัฐธรรมนูญ หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 199-200.

³² หยุด แสงอุทัย. (2515). คำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์, หน้า 16-20. อ้างถึงในเกียรติภูมิ นิลสุข, “ปัญหาของสถาบันการเมือง : ศึกษากรณีวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของไทย,” หน้า 43.

ราษฎรกับผู้แทน โดยราษฎรเป็นผู้เลือกตั้งบุคคลหรือสภาเสียงชั้นหนึ่งก่อนแล้วบุคคลหรือสภาดังกล่าวจึงลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้แทนอีกชั้นหนึ่ง การเลือกตั้งโดยทางอ้อมนี้อาจมีคนกลางหลายๆ ชั้นก็ได้ โดยให้ราษฎรในตำบลหนึ่งเลือกผู้แทนในตำบล แล้วผู้แทนในตำบลไปลงคะแนนเสียงแทน กรณีประเทศไทยระหว่าง พ.ศ.2475 ถึง พ.ศ.2479 ก็ได้ใช้หลักการเลือกตั้งโดยทางอ้อมในต่างประเทศที่ใช้ระบบสภานิติบัญญัติสองสภา เช่น ประเทศฝรั่งเศส คณะผู้เลือกตั้งซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิกสภาจังหวัดหรือสภาท้องถิ่นจะเป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาอีกชั้นหนึ่ง

1) การเลือกตั้งโดยตรง

(1) ข้อดีของการเลือกตั้งโดยตรง ได้แก่³³

ก. ได้ผู้แทนตามเจตจำนงของราษฎรโดยตรง เพราะราษฎรได้เลือกตั้งผู้แทนเองสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย

ข. ในการเลือกตั้งโดยตรงย่อมเป็นการยากที่จะใช้อิทธิพลหรือสินจ้างรางวัลกับผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพราะผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีจำนวนมาก

ค. ในการเลือกตั้งโดยตรง ผู้แทนย่อมมีความสัมพันธ์กับราษฎรผู้เลือกตั้งโดยใกล้ชิดและต้องเอาใจใส่ต่อทุกข์สุขตลอดจนความรู้สึกของราษฎรซึ่งเลือกตั้งตนขึ้นมา

ง. ผู้แทนซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากราษฎร ย่อมรู้สึกดีว่าเขาได้รับการสนับสนุนจากราษฎรในเขตเลือกตั้ง ฉะนั้นจึงย่อมปฏิบัติงานในสภาด้วยความมั่นใจ เพราะรู้สึกว่ามิมีราษฎรหนุนหลังอยู่

จ. การเลือกตั้งโดยตรงเป็นการยกย่องว่าราษฎรมีความรู้ที่พอจะใช้สิทธิเลือกตั้งได้เอง ราษฎรเองก็มีความภูมิใจ และเห็นว่ากิจการของประเทศชาติเป็นกิจการของตนเอง

ฉ. ในการเลือกตั้งโดยตรงราษฎรย่อมสำนึกในความรับผิดชอบมากขึ้น เพราะตนเป็นผู้ตัดสินใจเลือกผู้แทนของตนเอง และย่อมมีความสนใจในทางการเมือง ซึ่งเป็นสาระสำคัญของประชาธิปไตยเปรียบได้เหมือนผู้ลงมือแข่งขันกีฬาด้วยตนเอง ย่อมสนใจในการแพ้ชนะมากกว่าผู้เข้าชม ฉะนั้นในการเลือกตั้งโดยตรงราษฎรย่อมสนใจที่จะพิจารณาความสามารถของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือความคิดเห็นของผู้สมัครรับเลือกตั้งเอง และพยายามใช้สิทธิเลือกตั้งเพื่อหวังชัยชนะในการเลือกตั้งของผู้ที่ตนใคร่จะให้เป็นผู้แทน

³³ สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2548). กฎหมายรัฐธรรมนูญ หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 200 -201.

ข. เมื่อราษฎรเลือกตั้งผู้แทนโดยตรง ราษฎรก็ย่อมจะคอยเฝ้าดูว่าการกระทำของผู้แทนหลังจากได้รับเลือกตั้งแล้ว ได้ตรงตามเจตจำนงของราษฎรหรือไม่ ผู้แทนได้ประพฤติตนอย่างไรซึ่งเท่ากับว่าราษฎรทั่วประเทศได้คอยควบคุมผู้แทนราษฎรอีกชั้นหนึ่ง

(2) ข้อเสียของการเลือกตั้งโดยตรง ได้แก่³⁴

ก. ในประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยใหม่ๆ ราษฎรยังไม่คุ้นชินกับการปกครองชนิดนี้ การให้ราษฎรออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนโดยตรง อาจทำให้ราษฎรเลือกตั้งผู้แทนไม่ถูกต้องทำให้ได้บุคคลที่ไม่มีความสามารถเพียงพอเป็นผู้แทน หรือราษฎรอาจเลือกผู้แทนที่มีความคิดเห็นในระบบเก่า ซึ่งจะพยายามเปลี่ยนแปลงการปกครองเข้าสู่ระบอบเดิมอีก หรือพยายามขัดขวางการดำเนินการตามระบอบใหม่

ข. ในการเลือกตั้งโดยตรง โดยเฉพาะที่เป็นเขตเลือกตั้งขนาดใหญ่ ราษฎรอาจรู้จักตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ได้ทั่วถึง และไม่รู้ว่าคุณสมบัติอย่างไร

2) การเลือกตั้งโดยอ้อม

(1) ข้อดีของการเลือกตั้งโดยอ้อม ได้แก่³⁵

ก. การเลือกตั้งโดยอ้อมทำให้การเลือกตั้งผู้แทนง่ายขึ้น ทั้งนี้เพราะถ้าจะให้ราษฎรเลือกตั้งโดยตรงแล้ว เมื่อเขตเลือกตั้งกว้างใหญ่ย่อมไม่ใช่เป็นการง่ายที่ประชาชนจะทราบว่าเป็นผู้สมควรจะได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทน แต่ถ้าให้ราษฎรเลือกผู้แทนตำบล ราษฎรที่อยู่ในตำบลย่อมทราบได้ว่า ใครบ้างในตำบลนั้นซึ่งเหมาะสมจะไปเลือกตั้งเป็นผู้แทนตนโดยตรง กล่าวคือราษฎรเลือกคนที่เหมาะสมที่สุดในตำบลนั้นเป็นผู้แทนตำบล และผู้แทนตำบลไปเลือกผู้แทนจากผู้ที่เหมาะสมที่สุดอีกชั้นหนึ่ง

ข. การเลือกตั้งโดยอ้อมนอกจากจะเป็นวิธีการเลือกตั้งที่ง่าย และยังมีผลทำให้เป็นการถ่วงดุลเป็นชั้นๆ กล่าวคือราษฎรเลือกบุคคลที่เขาเห็นว่ามีความสามารถที่สุดไปเลือกตั้งผู้แทนแทนเขาเท่านั้น

ค. ในการเลือกตั้งทางอ้อม ผู้เลือกตั้งผู้แทนย่อมมีจำนวนน้อย ฉะนั้นจึงยากที่จะหวั่นไหวตามอารมณ์อันร้อนแรงของประชาชน ฉะนั้นการเลือกตั้งผู้แทนจึงกระทำด้วยความระมัดระวังมากกว่า และด้วยความรู้สึกผิดชอบมากกว่าที่จะให้ราษฎรเลือกผู้แทนโดยตรง

³⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์, เพิ่งอ้าง, หน้า 200 - 201.

³⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์, เพิ่งอ้าง, หน้า 201 - 202.

(2) ข้อเสียของการเลือกตั้งโดยทางอ้อม ได้แก่³⁶

ก. การเลือกตั้งโดยทางอ้อมทำให้มีการทุจริตได้ง่าย เพราะผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีจำนวนน้อย ผู้สมัครรับเลือกตั้งอาจใช้อิทธิพลข่มขู่หรือให้สินจ้างรางวัลได้ง่าย นอกจากนั้นคนกลางที่จะไปเลือกตั้งผู้แทนนี้มีหน้าที่เฉพาะการเลือกตั้งเท่านั้นไม่ได้ดำรงตำแหน่งถาวรอะไร ฉะนั้นการที่จะรับสินจ้างรางวัลจึงมีสิทธิที่จะเกิดขึ้นได้ง่าย

ข. การเลือกตั้งโดยทางอ้อมเป็นการเหยียดราษฎรว่ายังไม่มีความรู้ความสามารถพอที่จะตัดสินใจได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ราษฎรก็ขาดความสนใจในทางการเมือง ซึ่งการขาดความสนใจในทางการเมืองนี้จะป็นภัยต่อระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างมาก

ค. ในการเลือกตั้งโดยทางอ้อม เมื่อราษฎรไม่ได้ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยตรง ความสำนึกในความรับผิดชอบของราษฎรที่มีต่อการเลือกตั้งก็จะน้อยลงตามไปด้วย

ง. การเลือกตั้งโดยทางอ้อม ทำให้การเลือกตั้งล่าช้าเพราะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งสองครั้งหรือกว่านั้นขึ้นไป

จ. เมื่อมีการเลือกตั้งสองชั้นหรือมากกว่านั้น ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งมากขึ้นจึงเป็นการเลือกตั้งที่ไม่ประหยัดค่าใช้จ่าย

4.1.5 สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งผสมกับการเลือกตั้ง

การมีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งผสมกับการเลือกตั้งนั้น เพราะเป็นการผสมผสานความขัดแย้งในที่มาของวุฒิสภาให้มีทั้งส่วนที่มาจากประชาธิปไตยคือการเลือกตั้ง และมาจากผู้ทรงคุณวุฒิคือการแต่งตั้ง โดยประเทศที่ใช้ระบบนี้ ได้แก่

1) ประเทศสเปน ซึ่งมีสมาชิกวุฒิสภาทั้งสิ้น 256 คน โดยมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากจังหวัด 208 คน และมาจากการแต่งตั้งอีก 48 คน

2) ประเทศไอร์แลนด์ ซึ่งมีสมาชิกวุฒิสภาจำนวนทั้งสิ้น 60 คน โดยมาจากการแต่งตั้งของนายกรัฐมนตรี 11 คน และมาจากการเลือกตั้งอีก 49 คน

3) ประเทศอินเดีย ซึ่งมีสมาชิกวุฒิสภาทั้งสิ้น 250 คน โดยมาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี 12 คน และมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมโดยสมาชิกสภาของแต่ละรัฐ 238 คน

4) ประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มีสมาชิกวุฒิสภาทั้งสิ้น 150 มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน 76 คน และมาจากการสรรหา หรือแต่งตั้งอีก 74 คน เป็นต้น

³⁶ สมคิด เลิศไพฑูรย์, เพิ่งอ้าง, หน้า 200 - 203.

4.1.6 สมาชิกวุฒิสภาที่มาโดยการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งจากผู้แทนกลุ่มชน

ในบางประเทศกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาในฐานะผู้แทนกลุ่มชนต่างๆ อันกำหนดจำนวนและระบุกฎไว้ไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว มิใช่โดยอาศัยดุลพินิจในการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งเป็นคราวๆ เช่น พระราชาธิบดีของประเทศมาเลเซียทรงมีอำนาจแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 32 คน โดยพิจารณาจากผู้มีชื่อเสียงทางบริการชุมชนหรือกลุ่มอาชีพและผู้แทนของชนกลุ่มน้อย เป็นต้น

4.1.7 สมาชิกวุฒิสภาที่มาโดยวิธีอื่นๆ

เช่น สมาชิกวุฒิสภาเลือกตั้งกันเอง ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส สมัย ค.ศ. 1875-1884 กำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาจำนวนหนึ่งมีสิทธิดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต แต่ถ้าตำแหน่งว่างลงเนื่องจากการเสียชีวิต ก็ให้สิทธิแก่สมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเลือกตั้งสมาชิกขึ้นใหม่เอง ให้ครบจำนวนหรือได้รับเลือกจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาอีกชั้นหนึ่ง เช่น ในประเทศนอร์เวย์ ประชาชนจะเลือกผู้แทนเข้าไปในสภา เรียกว่า Storting จากนั้นสมาชิกในสภา จะทำการเลือกตั้งกันเอง จำนวน 1 ใน 4 มีฐานะเป็นสภาสูง เรียกว่า Lagting และส่วนที่เหลืออีก 3 ใน 4 ทำหน้าที่เป็นสภาล่าง เรียกว่า Odelsing³⁷

อย่างไรก็ดีสมาชิกวุฒิสภาบางประเทศก็มีที่มาหลายแบบผสมกัน เช่น สภาขุนนางของประเทศอังกฤษมีทั้งจากการสืบตระกูลและจากการแต่งตั้ง หรือประเทศเบลเยียมในอดีต ที่มีสมาชิกวุฒิสภา 4 ประเภท คือ ประเภทเลือกตั้งโดยตรง ประเภทเลือกตั้งโดยอ้อม ประเภทโดยสภาจังหวัดและสมาชิกวุฒิสภา และประเภทโดยตำแหน่ง เป็นต้น

4.2 ฐานที่มาของสมาชิกวุฒิสภาโดยทั่วไป

4.2.1 สมาชิกวุฒิสภาในฐานะผู้แทนของชนชั้นสูง

ลักษณะการเป็นผู้แทนของชนชั้นสูงในสังคมนี้ สภาขุนนางของประเทศอังกฤษเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุด เพราะเป็นสภาที่ใช้ระบบสืบสายเลือดขุนนางและแต่งตั้ง สภาขุนนางถูกโจมตีมากขึ้นในศตวรรษที่ 20 แต่เนื่องจากสภาขุนนางมีความสำคัญตามความเชื่อในหลักการปกครองแบบผสม (Mixed Government) ซึ่งยังคงเป็น โครงสร้างสำคัญของรัฐธรรมนูญอังกฤษในปัจจุบัน ซึ่งมีความหมายว่าเป็นการปกครองที่ผสมระหว่างอำนาจของกษัตริย์ ขุนนาง และประชาชน นั่นคือ พระมหากษัตริย์ สภาขุนนาง และสภาสามัญ ซึ่งเป็นแนวความคิดที่สืบเนื่องมาจากสมัยโรมันตามความเชื่อของ Polibius ที่เชื่อว่าการปกครองแบบใด เป็นแบบบริสุทธ์

³⁷พีรศักดิ์ จันทวรินทร์. (2529). บทบาททางการเมืองของวุฒิสภา : ศึกษาเฉพาะกรณีวุฒิสภาไทย ชุดที่ 6 หน้า 17.

(Pure) คือการปกครองโดยกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งแต่กลุ่มเดียวจะก่อให้เกิดอันตราย³⁸ แม้ปัจจุบันกระแสแห่งประชาธิปไตยจะถามหาความชอบธรรมในการดำรงอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่เพราะความเป็นชาตินิยมและอนุรักษ์นิยม สภานิติบัญญัติจึงยังอยู่ในระบบรัฐสภาของอังกฤษ

4.2.2 สมาชิกวุฒิสภาในฐานะผู้แทนของฝ่ายบริหาร

การเป็นผู้แทนของฝ่ายบริหารเห็นได้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญของประเทศไทยหลายฉบับ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511 พ.ศ.2517 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2518) พ.ศ.2521 และพ.ศ.2534 ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาล้วนมีที่มาจากการแต่งตั้งของฝ่ายบริหาร ซึ่งรวมตลอดจนวุฒิสภาของแคนาดาในปัจจุบัน³⁹ โดยผู้ร่างรัฐธรรมนูญประสงค์จะให้วุฒิสภานำหน้าที่เป็นสภาผู้พิทักษ์รัฐบาลในรัฐสภา เพื่อให้เป็นผู้ค้ำจุนเสถียรภาพและสร้างความมั่นคงให้กับรัฐบาล

4.2.3 สมาชิกวุฒิสภาในฐานะผู้แทนมลรัฐในระบบสหรัฐ

ประเทศที่เป็นสหพันธรัฐโดยส่วนมากจะใช้ระบบสองสภา เช่น สหรัฐอเมริกาและเยอรมนี ทั้งนี้เนื่องมาจากโครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจของประเทศที่เป็นสหพันธรัฐนั้นมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ ความสัมพันธ์ระหว่างมลรัฐด้วยกันเอง และความสัมพันธ์ระหว่างมลรัฐกับสหรัฐ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่ทุกๆ รัฐจะต้องมีอำนาจปกครองอย่างเท่าเทียมกัน ในลักษณะที่สภาหนึ่งจะคอยถ่วงดุลหรือเหนี่ยวรั้งอีกสภาหนึ่ง

4.2.4 สมาชิกวุฒิสภาในฐานะผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในบางประเทศที่ปกครองในรูปแบบรัฐเดี่ยวโดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้มแข็งและมีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่องอย่างเช่นประเทศฝรั่งเศส ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาได้รับเลือกตั้งโดยอ้อม วุฒิสภาเป็นผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ของสาธารณรัฐ ประชาชนชาวฝรั่งเศสที่อยู่นอกประเทศย่อมมีผู้แทนในวุฒิสภาได้ สำหรับวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม (Indirect Universal Suffrage) จากคณะผู้เลือกตั้ง (Electoral College) ในลักษณะที่คล้ายกับเป็นตัวแทนของรัฐบาลท้องถิ่นในศูนย์ของระบบการเมืองของประเทศ

³⁸เอส. บี. ชริมส์. (2522). อังกฤษ ประวัติศาสตร์การปกครอง แปลโดย นันทา โชติกะพุกกะณะ, กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร หน้า. 194.

³⁹บวรศักดิ์ อุวรรณ โณ. (2543). บทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภามาตรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, (พิมพ์ครั้งที่ 2) นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้าหน้า 12.

การกำหนดวิธีการการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในลักษณะเช่นนี้ ได้สะท้อนให้เห็นว่าประเทศฝรั่งเศสได้ให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก⁴⁰

4.2.5 สมาชิกวุฒิสภาในฐานะผู้แทนของกลุ่มผลประโยชน์หรืออาชีพ

เริ่มต้นจากแนวความคิดที่ว่าชาติเป็นองค์กรที่มีส่วนประกอบหลายอย่างไม่ใช่มีเพียงแต่บุคคลเท่านั้น หากแต่ประกอบไปด้วยหมู่คณะต่างๆ เช่น ครอบครัว หมู่คณะทางวิชาชีพ หมู่คณะในเศรษฐกิจ หมู่คณะในท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งมีความเป็นอยู่และผลประโยชน์ได้เสียของตนเองโดยเฉพาะ บทบาทของหมู่คณะในทางเศรษฐกิจนี้ยิ่งมีความสำคัญยิ่งขึ้นทุกที บุคคลแต่ละคนนี้เป็นสิ่งที่ไม่สำคัญเลย เอกชนจะมีคุณค่าสำคัญก็ต่อเมื่อได้เข้าไปอยู่ในส่วนหนึ่งของหมู่คณะอันใดอันหนึ่ง เราสามารถพบความเป็นผู้แทนของชาติอย่างถูกต้องแท้จริงก็ต่อเมื่อเรามีหนทางทำให้ส่วนประกอบต่างๆ ของชาติมีผู้แทนของตนขึ้นมาละนั่นการเป็นผู้แทนนี้จึงมิใช่เป็นผู้แทนของบุคคลเท่านั้น แต่ยังเป็นผู้แทนของหมู่คณะที่ประกอบเป็นชาติและผลประโยชน์ส่วนได้เสียซึ่งหมู่คณะเหล่านี้เกี่ยวข้องกับอยู่⁴¹

ศาสตราจารย์ Leon Duguit นักปราชญ์ในทางกฎหมายมหาชนเห็นว่า ควรจะฟื้นฟูหลักประชาธิปไตยเสียใหม่ คือเอาประชาธิปไตยของเอกชนซึ่งไม่เป็นรูปร่างอย่างใดเลยออกเสีย แล้วเอาประชาธิปไตยที่ถูกจัดสรรไว้อย่างเป็นทางการระเบียบเรียบร้อยโดยหมู่คณะเข้าแทนที่ และได้อธิบายในหนังสือรัฐธรรมนูญว่ารัฐในทางการเมืองนั้นควรจะเปลี่ยนเป็นรัฐในทางเศรษฐกิจเสีย ซึ่งบรรดาพลเมืองจะได้มีผู้แทนของเขาทางอาชีพ หรือตามทางผลประโยชน์ในฐานะที่เป็นผู้บริโภค ผู้ประดิษฐ์หรือผู้ชำนาญเฉพาะวิชาชีพ ฯลฯ นอกจากนี้ยังมีความเห็นว่าเพื่อจะให้ความคิดอันนี้สำเร็จก็ควรที่จะให้สภาที่สองที่จะตั้งขึ้นนั้นเป็นสภาผู้แทนอาชีพ ดังนี้เราจะได้สภาที่สองที่ถูกต้องคือสภาที่หนึ่งเป็นผู้แทนของบุคคลแต่ละคน แต่สภาที่สองเป็นผู้แทนของหมู่คณะตามทางอาชีพ⁴²

4.2.6 สมาชิกวุฒิสภาในฐานะผู้แทนของปวงชน

วุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง มักจะใช้เขตการเลือกตั้งเป็นเขตใหญ่กว่าการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎร โดยมีวัตถุประสงค์จะให้ราษฎรจำนวนมากๆ ได้ร่วมกันเลือกคน

⁴⁰มานิต จุมปา และคณะ. (ม.ป.ป.). โครงการศึกษาวิเคราะห์ เรื่องที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาที่เหมาะสมกับประเทศไทยกรุงเทพฯ : คณะกรรมการวิสามัญวิชาการ ตรวจสอบร่างรัฐธรรมนูญและร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, หน้า 14-16.

⁴¹ไพโรจน์ ชัยนาม. (2515). สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 273.

⁴²ไพโรจน์ ชัยนาม, เรื่องเดียวกัน, หน้า 274.

ที่ตนคิดว่าดีที่สุดมาเป็นสมาชิกวุฒิสภาเช่น การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น เป็นต้น

4.3 อำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาโดยทั่วไป

อำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภามีไม่น้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับปัจจัยในด้านแนวคิด ลักษณะการได้มาซึ่งสมาชิกภาพ คุณสมบัติและการอยู่ในตำแหน่ง ตลอดจนวัตถุประสงค์ของการมีวุฒิสภาในประเทศนั้นๆ ซึ่งโดยทั่วไปแล้ววุฒิสภาจะทำหน้าที่เป็น “สภาที่เลี้ยง” คอยเหนี่ยวรั้งหรือกั้นกรองการตัดสินใจของสภาผู้แทนราษฎรอีกชั้นหนึ่ง ในบางประเทศอาจให้ความสำคัญและให้อำนาจกับวุฒิสภามากจนอาจเทียบเท่าหรือมากกว่าสภาผู้แทนราษฎร แต่ในบางประเทศก็อาจให้ความสำคัญและให้อำนาจกับวุฒิสภาน้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้แทนโดยตรงของประชาชนโดยหลักแล้ววุฒิสภามีอำนาจ ดังนี้

4.3.1 อำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ

การพิจารณาและตรากฎหมายเป็นงานหลักของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาโดยร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาลงมติเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว จะถูกส่งต่อมายังวุฒิสภาเพื่อพิจารณาทบทวน วุฒิสภามีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมได้ตามสมควร โดยที่ไม่กระทบถึงหลักการของร่างกฎหมายฉบับนั้นหรือมีอำนาจหน่วงเหนี่ยวยับยั้งกฎหมายฉบับนั้นแล้วแต่กรณี สำหรับอำนาจขั้นสุดท้ายที่จะตรากฎหมายออกมาใช้บังคับ ย่อมขึ้นกับว่าระบบการเมืองนั้นๆ ได้วางความสำคัญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไว้อย่างไร ในหลายประเทศที่ให้ความสำคัญกับสภาผู้แทนราษฎรมาก ก็ย่อมจะให้อำนาจขั้นสุดท้ายแก่สภาผู้แทนราษฎรที่จะดำเนินการให้กฎหมายได้บังคับใช้ ไม่ว่าวุฒิสภาจะเห็นด้วยหรือไม่ก็ตามแต่ในบางประเทศที่วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเช่นเดียวกัน วุฒิสภาก็ย่อมจะมีอำนาจมาก เช่น อาจปฏิเสธร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาลงมติเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้วให้ตกไปได้อย่างสิ้นเชิง แต่สำหรับร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับงบประมาณหรือร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการเงิน วุฒิสภาจะไม่มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมได้ ทำได้เพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบเท่านั้น

4.3.2 อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

ประเทศที่ปกครองในรูปแบบรัฐสภานั้น ฝ่ายบริหารจะต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ต้องได้รับความไว้วางใจจากสภาในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งถือเป็นเงื่อนไขสำคัญของการดำรงตำแหน่งของฝ่ายบริหาร อำนาจในการลงมติให้ความไว้วางใจหรือไม่นั้นปกติจะเป็นของสภาผู้แทนราษฎร ในส่วนของวุฒิสภา มักจะเป็นอำนาจในทางด้านตั้งกระทู้ถามและการเปิดอภิปรายเกี่ยวกับรัฐบาลโดยไม่มีกรลงมติ เช่น รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส มาตรา 48 กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจตั้งกระทู้ถามคณะรัฐมนตรีได้ ส่วนอำนาจในการลงมติให้ความไว้วางใจหรือไม่นั้นเป็น

อำนาจโดยเฉพาะของสภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ตามในบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ฝ่ายนิติบัญญัติก็สามารถควบคุมฝ่ายบริหารได้โดยใช้อำนาจในการฟ้องร้องกล่าวโทษโดยรัฐสภาได้ วิธีนี้เรียกว่า อิมพีชเมนต์ (Impeachment) การลงโทษของวิธีการนี้ได้แก่การปลดออกจากตำแหน่ง⁴³ นอกจากนี้วุฒิสภายังมีอำนาจในการการให้ความเห็นชอบในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี การควบคุมการออกพระราชกำหนดของฝ่ายบริหารอีกด้วย

4.3.3 อำนาจหน้าที่ในด้านอื่นๆ

นอกจากอำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินแล้วแต่ละประเทศยังกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่อื่นๆ อีก เช่น อำนาจในการเห็นชอบในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐ อำนาจในการให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญาระหว่างประเทศ อำนาจในการให้ความเห็นชอบในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ อำนาจในการให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม รวมไปถึงอำนาจในการกำหนดตัวนายกรัฐมนตรีอย่างในประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น

5. วิวัฒนาการที่มาและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาในประเทศไทย

การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ได้มีการนำเอาระบบรัฐสภามาใช้เป็นครั้งแรกตามแนวความคิดประชาธิปไตยของประเทศตะวันตกในรูปแบบของรัฐสภาระบบสภาเดียวตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ 1 พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ต่อมา ระบบรัฐสภาของไทยก็ได้มีวิวัฒนาการเปลี่ยนแปลงมาใช้ระบบสองสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 พ.ศ. 2489 เป็นการปกครองระบบสองสภา ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาซึ่งเรียกว่า “พฤฒสภา” ต่อมาก็ได้ใช้ระบบสภาเดียวแล้วกลับไปใช้ระบบสองสภา จนในปัจจุบันใช้ระบบสองสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

นับตั้งแต่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (Democratic form of government with the King as Head of State) เมื่อปี พ.ศ. 2475 ก่อนที่จะมีการ

⁴³ สุรินทร์ สุทธิธรรมดำรง. (2536). *วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา* (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต) ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 21.

ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เคยประกาศใช้รัฐธรรมนูญมาแล้วทั้งสิ้น 19 ฉบับ มีวุฒิสภาเกิดขึ้นหรือใช้ระบบสองสภา ตามรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น 9 ฉบับ ดังนี้⁴⁴

5.1 ครั้งที่ 1 มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 (ฉบับที่ 3)

5.1.1 ประวัติความเป็นมา

เนื่องด้วยรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 ได้ใช้มานาน 10 ปีเศษแล้ว เหตุบ้านการเมืองเปลี่ยนแปลงไปเป็นอันมาก ประกอบกับประเทศไทยต้องการสมัครเป็นภาคีขององค์การสหประชาชาติ ต้องแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยเต็มรูปมิใช่ประชาธิปไตยภายใต้การกำกับดูแล สมควรปรับปรุงรัฐธรรมนูญให้เหมาะสมกับสภาวะการณ์ของบ้านเมือง โดยที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จและมีมติให้นำทูลเกล้าฯ เมื่อวันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2489 ต่อมาพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดลทรงลงพระปรมาภิไธย เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2489 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2489 โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 (ฉบับที่ 3) สิ้นผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 เนื่องจากการรัฐประหารโดยคณะทหารของชาติภายใต้การนำของ พลโท ผิน ชุณหะวัณ รวมอายุการประกาศและบังคับใช้ 1 ปี 5 เดือน 28 วัน

5.1.2 สาระสำคัญ

- 1) มีการปกครองแบบรัฐสภาโดยใช้ระบบสองสภา ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร และพฤฒสภา (มาตรา 17)
- 2) พฤฒสภาประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้ง มีจำนวน 80 คน การเลือกตั้งสมาชิกพฤฒสภาให้ใช้วิธีการลงคะแนนออกเสียงโดยทางอ้อมและลับ (มาตรา 24) ทำหน้าที่เป็นเพียงสภาขั้วข้างโดยมีอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร ควบคุมรัฐบาลโดยการตั้งกระทู้ถาม ไม่มีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี
- 3) ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกพฤฒสภาต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปี การศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่ามาแล้วไม่ต่ำกว่า 5 ปี หรือเคยดำรงตำแหน่งข้าราชการไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว (มาตรา 25)
- 4) สมาชิกพฤฒสภา มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี เมื่อครบ 3 ปี ให้จับสลากออกเปลี่ยนสมาชิกครั้งหนึ่ง ผู้ที่พ้นวาระมีสิทธิรับเลือกตั้งอีก (มาตรา 26)

⁴⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2548). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540* กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 2 - 18.

5) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทำได้ด้วยการให้รัฐสภาพิจารณาร่วมกัน เป็นสามวาระ การออกเสียงในวาระที่สามต้องมีคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่าสองในสามแห่งจำนวน สมาชิกทั้งสองสภา (มาตรา 85)

วุฒิสภาไทยเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2489 เป็นวุฒิสภาที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญที่ได้รับการยอมรับจากนักวิชาการว่ามีความเป็นประชาธิปไตย มีทั้งที่มาและเนื้อหาที่เป็นประชาธิปไตย โดยสมาชิกวุฒิสภามีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยทางอ้อม ตามระบบรัฐสภาฝรั่งเศส และเยอรมัน หลังสงครามโลกครั้งที่ 2

5.2 ครั้งที่ 2 มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 (ฉบับที่ 4)

5.2.1 ประวัติความเป็นมา

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 อันมีเหตุ เนื่องจากรัฐบาลของพลเรือตรี ถวัลย์ คำนวณาวาสวัสดิ์ ซึ่งได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ เป็น นายกรัฐมนตรีสมัยที่ 2 เมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ. 2490 ไม่สามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน ของประชาชน และการทุจริตได้ คณะทหารโดยการนำของ พลโท ผิน ชุณหะวัณ จึงได้ยึดอำนาจ การปกครองเพื่อจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ (คำแถลงการณ์ของคณะรัฐประหารฉบับที่ 1 ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490) และให้ยกเลิกการใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 หลังจากนั้นจึงได้ประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับสมญา นามว่า “รัฐธรรมนูญใต้ตุ่ม” หรือ “รัฐธรรมนูญตุ่มแดง” ทั้งนี้เนื่องจาก พลโททาจ เก่งระดมยิง ผู้นำ คนหนึ่งของคณะรัฐประหารเป็นผู้ร่างไว้ตั้งแต่ระหว่างที่รัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 ยังใช้บังคับอยู่ และได้ นำเอาไปซ่อนไว้ใต้ตุ่มแดงภายในบ้าน โดยเกรงว่าจะถูกเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลค้นพบและถูก กล่าวหาว่าเป็นกบฏ เมื่อคณะรัฐประหารยึดอำนาจได้เด็ดขาดแล้ว ในตอนค่ำของวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 นายเขมชาติ บุญรัตพันธุ์ ได้ใช้เวลาแก้ไขปรับปรุงถ้อยคำอีก 7 ชั่วโมง ก่อนนำขึ้นกราบบังคมทูลขอให้ผู้สำเร็จราชการในขณะนั้นมีพระบรมราชโองการประกาศใช้โดย คณะรัฐประหารได้ให้เหตุผลในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ แทนรัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 ว่าที่จำเป็นต้องประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็เพราะรัฐธรรมนูญฉบับก่อนไม่เหมาะสมกับ ประเทศไทยในสมัยที่แล้วมานั้น นอกจากนั้นแนวการปกครองที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับ ก่อนนั้น ไม่สามารถแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นเหตุให้ประเทศชาติทรุดโทรมลงเป็น ลำดับได้ คณะรัฐประหารเชื่อว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้จะเป็น “วิถีทางจรโลงประเทศชาติให้วัฒนา ถาวร” และเป็น “ทางบำบัดทุกข์เข็ญของประชาชนทั้งปวงให้เข้าสู่ภาวะปกติได้สืบไป”

การรัฐประหารครั้งนี้ นับเป็นการเริ่มต้นของการรัฐประหารเลกัฒรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ มาอีกหลายครั้ง

5.2.2 สาละสำคัญ

- 1) วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกที่พระมหากษัตริย์ทรงเลือกตั้งมีจำนวนเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทน (มาตรา 33)
- 2) สมาชิกวุฒิสภามีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี เมื่อครบกำหนด 3 ปีให้เปลี่ยนสมาชิกกึ่งหนึ่ง โดยวิธีจับฉลาก (มาตรา 34)
- 3) วุฒิสภา และสภาผู้แทนมีอำนาจเท่ากับสภาผู้แทนในการเสนอร่างกฎหมาย และให้ความไว้วางใจกับคณะรัฐมนตรี
มีการเปลี่ยนชื่อจาก “พฤฒสภา” เป็น “วุฒิสภา” นอกจากนี้ยังให้มี “คณะอภิรัฐมนตรี” ทำหน้าที่บริหารราชการในพระองค์ และถวายคำแนะนำแก่พระมหากษัตริย์เปรียบเสมือนองค์กรผู้ควบคุมคณะรัฐมนตรีอีกชั้นหนึ่ง
- 4) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกระทำได้โดยความเห็นชอบของรัฐสภา (มาตรา 93)

5.3 ครั้งที่ 3 มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 (ฉบับที่ 5)

5.3.1 ประวัติความเป็นมา

รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2492 เป็นผลมาจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฯ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2491 ที่กำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ซึ่งเมื่อร่างเสร็จสิ้นแล้วก็ได้เสนอต่อสภาที่ประชุมรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 28 มกราคม พ.ศ. 2492 และเสนอกณะอภิรัฐมนตรีทำหน้าที่สำเร็จราชการแทนพระองค์เมื่อวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2492 รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีความสำคัญอยู่พอสมควร เพราะเป็นรัฐธรรมนูญที่นำมาใช้แทนรัฐธรรมนูญ (ชั่วคราว) พ.ศ. 2490 ของคณะรัฐประหารที่ได้เข้ามาล้มรัฐบาลและล้มรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 ทั้งยังเป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างกันโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญสภาแรกของประเทศรัฐธรรมนูญฉบับนี้ร่างและประกาศใช้ในสมัยที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีรวมอายุการประกาศและบังคับใช้ 2 ปี 8 เดือน 6 วัน (ถึงวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494) โดยการทำการรัฐประหารภายใต้การนำของจอมพล ป. พิบูลสงครามเข้ายึดอำนาจล้มรัฐบาล และล้มรัฐธรรมนูญ โดยเรียกตัวเองว่า “คณะบริหารประเทศชั่วคราว”

5.3.2 สาระสำคัญ

1) วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกมีจำนวนหนึ่งร้อยคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งจากผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทน และมีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์ โดยให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ (มาตรา 82)

2) สมาชิกวุฒิสภามีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี ในวาระเริ่มแรกเมื่อครบกำหนด 3 ปี ให้เปลี่ยนสมาชิกกึ่งหนึ่ง โดยวิธีจับฉลาก (มาตรา 83)

3) ถ้าตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาว่างลงเพราะเหตุอื่นใด นอกจากถึงคราวออกตามวาระ พระมหากษัตริย์จะทรงเลือกและแต่งตั้งบุคคลผู้มีคุณสมบัติเข้ามาเป็นสมาชิกแทน โดยสมาชิกที่เข้ามาแทนนั้นสามารถอยู่ในตำแหน่งได้เท่ากำหนดเวลาของผู้ซึ่งตนแทน(มาตรา 85)

4) วุฒิสภาไม่มีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล และไม่มีอำนาจเสนอร่างกฎหมาย คงทำหน้าที่เพียงสภายับยั้งและมีสิทธิเปิดอภิปรายในสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน

5.4 ครั้งที่ 4 มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 (ฉบับที่ 8)

5.4.1 ประวัติความเป็นมา

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีประวัติความเป็นมาเนื่องจาก จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ปฏิวัติยึดอำนาจการปกครอง เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2501 ได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2495 และประกาศธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 เป็นรัฐธรรมนูญแบบเผด็จการ จัดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีสมาชิกจำนวน 240 คน ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ และเป็นรัฐสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติด้วย ต่อมาเมื่อจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ถึงแก่อสัญกรรม ในปี พ.ศ. 2506 จอมพล ถนอม กิตติขจร และ จอมพล ประภาส จารุเสถียร ได้สืบทอดอำนาจต่อมา

สภาร่างรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญการปกครองฯ พ.ศ. 2502 ใช้เวลาร่างรัฐธรรมนูญ 9 ปี 16 วัน จึงได้นำขึ้นทูลเกล้าเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย เมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2511 และได้มีพิธีพระราชทานรัฐธรรมนูญฯ เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2511 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้เวลานานที่สุดตั้งแต่เคยร่างรัฐธรรมนูญกันมาในประเทศไทย เพราะสภาร่างรัฐธรรมนูญได้เป็นตัวแทนคนขึ้นมาตั้งแต่ พ.ศ. 2502 นับเป็นสภาร่างรัฐธรรมนูญสภาที่ 2 และเป็นสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่สภานิติบัญญัติอยู่ด้วย การร่างรัฐธรรมนูญจึงเป็นไปอย่างล่าช้า

5.4.2 สาระสำคัญ

1) วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง มีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีและมีจำนวน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด (มาตรา 78)

2) สมาชิกวุฒิสภามีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี ในวาระเริ่มแรกเมื่อครบ กำหนด 3 ปี ให้เปลี่ยนสมาชิกกึ่งหนึ่ง โดยวิธีจับฉลาก (มาตรา 79)

3) ถ้าตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาว่างลงเพราะเหตุอื่นใด นอกจากถึงคราวออกตามวาระ พระมหากษัตริย์จะทรงเลือกและแต่งตั้งบุคคลผู้มีคุณสมบัติเข้ามาเป็นสมาชิกแทนโดยสมาชิกที่เข้ามาแทนนั้นสามารถอยู่ในตำแหน่งได้เท่ากำหนดเวลาของผู้ซึ่งตนแทน (มาตรา 81)

4) วุฒิสภามีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย และเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือรวมทั้งคณะ รวมทั้งมีสิทธิตั้งกระทู้ถามได้ด้วย

5) ไม่ห้ามข้าราชการประจำเป็นสมาชิกวุฒิสภา และรัฐมนตรี คงห้ามเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และห้ามรัฐมนตรีเป็นสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกัน

5.5 ครั้งที่ 5 มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 (ฉบับที่ 10)

5.5.1 ประวัติความเป็นมา

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีประวัติความเป็นมาเนื่องจาก จอมพล ถนอม กิตติขจร ทำการปฏิวัติตนเองโดยประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 สาเหตุมาจากการที่รัฐบาลไม่สนับสนุนการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในรูปของงบประมาณจังหวัด จนสร้างความไม่พอใจแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นอย่างมาก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงได้พยายามตัดงบประมาณที่รัฐบาลเสนอทุกปี จนต้องมีการต่อรองกันเป็นอย่างมาก จึงทำให้งบประมาณประกาศใช้ล่าช้า ทำให้จอมพล ถนอมฯ ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีอยู่ในขณะนั้นทำรัฐประหารยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับที่ 8 โดย จอมพล ถนอมฯ ได้ออกมาแถลงถึงเหตุที่ต้องทำการปฏิวัติทางสถานีโทรทัศน์ช่อง 4 บางขุนพรหม โดยอ้างว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ให้เกียรติถึงกับค่าแม่ จอมพล ถนอมฯ ในสภาฯ ทำให้ทนไม่ได้เป็นสาเหตุหนึ่งที่ต้องปฏิวัติ

ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2516 จอมพล ถนอมฯ ได้มีคำสั่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร โดยในระหว่างดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญได้มีกลุ่มบุคคลนำโดยผู้นำนิสิตนักศึกษา และปัญญาชน เรียกร้องให้รัฐบาลประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ภายใน 6 เดือน รัฐบาลได้จับกุมผู้เรียกร้องโดยตั้งข้อหาว่ามีการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ทำให้เกิดวิกฤตการณ์นำไปสู่การจลาจลครั้งใหญ่ ในวันที่ 14 ตุลาคม 2516 มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บจำนวนมาก จนในที่สุด จอมพล ถนอมฯ ได้ลาออกจากการเป็นนายกรัฐมนตรีและเดินทางออกนอกประเทศ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 จึงแต่งตั้งให้นายสัญญา ธรรมศักดิ์เป็นนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 24 ตุลาคม 2516 โดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 มาเป็นแนวทางพร้อมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อประกอบการพิจารณา และได้ร่างแล้วเสร็จเมื่อวันที่ 28 มกราคม

2517 แล้วนำเสนอให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2517 และสิ้นผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519

5.5.2 สาระสำคัญ

1) วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกมีจำนวนหนึ่งร้อยคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความชำนาญในวิชาการ หรือกิจการต่างๆ และมีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์ โดยให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ (มาตรา 107)

ภายหลังมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเพื่อไม่ให้ขัดกับหลักการที่ว่า พระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือการเมือง

2) สมาชิกวุฒิสภามีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี ในวาระเริ่มแรกเมื่อครบ กำหนด 3 ปี ให้เปลี่ยนสมาชิกกึ่งหนึ่ง โดยวิธีจับสลาก (มาตรา 108)

3) ถ้าตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาว่างลงเพราะเหตุอื่นใด นอกจากถึงคราวออกตามวาระ พระมหากษัตริย์จะทรงเลือกและแต่งตั้งบุคคลผู้มีคุณสมบัติเข้ามาเป็นสมาชิกแทน โดยสมาชิกที่เข้ามาแทนนั้นสามารถอยู่ในตำแหน่งได้เท่ากำหนดเวลาของผู้ซึ่งตนแทน (มาตรา 110)

หลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2517 มีการชุมนุมประท้วงการเดินทางกลับประเทศไทยของ จอมพล ถนอม กิตติขจร ทำให้เกิดวิกฤตการณ์นำไปสู่การนองเลือดที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และสนามหลวงในวันที่ 6 ตุลาคม 2519 และมีการรัฐประหารของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินนำโดยพลเรือเอก สงัด ชลออยู่ โดยได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 11 รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2519 ในวันที่ 22 ตุลาคม 2519 โดยมีนายธานินทร์ กลัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี ต่อมา พลเรือเอก สงัด ชลออยู่ จึงได้ทำการรัฐประหารซ้ำอีกครั้ง โดยให้เหตุผลว่าการบริหารงานของรัฐบาล นายธานินทร์ กรัยวิเชียร ไม่อาจแก้ปัญหาสำคัญของประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและอุตสาหกรรม ให้ลุล่วงไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งการปิดกั้นเสรีภาพทางความคิดเห็นของประชาชน ตลอดจนท่าทีของรัฐบาลในการลอบวางระเบิดใกล้พลับพลาที่ประทับของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่จังหวัดยะลาผลจากการยึดอำนาจคือ ยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2519 ที่ใช้อยู่ขณะนั้น เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520 และมาใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2520 แทน และได้มีการแต่งตั้ง พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุดคนใหม่เป็นนายกรัฐมนตรี

5.6 ครั้งที่ 6 มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 (ฉบับที่ 13)

5.6.1 ประวัติความเป็นมา

รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2521 เป็นรัฐธรรมนูญที่จัดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2520 คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีนายจิตติ ดิงศภัทย์ อดีตผู้พิพากษาและศาสตราจารย์ทางกฎหมายเป็นประธาน และมีกรรมาธิการสำคัญๆ หลายคน เช่น ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช, ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช, นายมิชัย ฤชุพันธ์, นายไพโรจน์ ชัยนาม และนายกมล ทองธรรมชาติ เป็นต้น เหตุที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญชุดนี้มีนักการเมืองระดับหัวหน้าพรรคการเมืองที่เคยต่อต้านเผด็จการทหารมาร่วมอยู่ด้วย และมีนักวิชาการที่เป็นตัวของตัวเองมาร่วมอยู่ด้วย อาจเป็นเพราะความพยายามของคณะทหารที่ยึดอำนาจที่ต้องการประนีประนอมในร่างกติกาฉบับใหม่ของประเทศ แต่ในขณะเดียวกันก็ยังมี ความเข้าใจกันระดับหนึ่งว่าจะให้ทหารมีบทบาททางการเมืองต่อไปอีกระยะหนึ่งโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ 3 เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2521 และพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ทรงลงพระปรมาภิไธย เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2521

5.6.2 สาระสำคัญ

เนื่องจากผู้กุมอำนาจบริหารประเทศขณะนั้นเป็นข้าราชการประจำ รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงได้กำหนดให้มีบทเฉพาะกาลที่เอื้อต่อการสืบทอดอำนาจของข้าราชการประจำภายใต้กฎเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญโดยถูกต้องชอบธรรม สาระสำคัญที่เด่นชัดเกี่ยวกับวุฒิสภาได้แก่

1) วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความชำนาญในวิชาการ หรือกิจการต่างๆ มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปี บริบูรณ์ และไม่เป็นสมาชิกการเมืองพรรคหนึ่งพรรคใด โดยให้มีสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่เกิน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 84)

2) สมาชิกวุฒิสภามีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี ในวาระเริ่มแรกเมื่อครบ กำหนด 2 ปี ให้เปลี่ยนสมาชิกจำนวนหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด โดยวิธีจับสลาก และเมื่อครบสี่ปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ให้สมาชิกวุฒิสภาในจำนวนที่เหลือจากการจับสลากออกเมื่อครบสองปีแรกออกจากตำแหน่งเป็นจำนวนหนึ่งในสองของจำนวนดังกล่าวโดยวิธีจับสลากโดยพระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะแต่งตั้งผู้ซึ่งออกตามวาระเป็นสมาชิกอีกก็ได้ (มาตรา 85)

3) ถ้าตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาว่างลงเพราะเหตุอื่นใด นอกจากถึงคราวออกตามวาระ พระมหากษัตริย์จะทรงเลือกและแต่งตั้งบุคคลผู้มีคุณสมบัติเข้ามาเป็นสมาชิกแทนโดยสมาชิกที่เข้ามาแทนนั้นสามารถอยู่ในตำแหน่งได้เท่ากำหนดเวลาของผู้ซึ่งตนแทน (มาตรา 88)

4) วุฒิสภาเป็นสภาตรวจสอบยับยั้ง ไม่มีอำนาจเสนอร่างกฎหมาย

รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2521 สิ้นผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 เนื่องจากการรัฐประหาร โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (ร.ส.ช) โดยการนำของ พลเอกสุนทร คงสมพงษ์ เหตุผลที่แท้จริงน่าจะสืบเนื่องมาจากความขัดแย้งระหว่างผู้นำฝ่ายบริหาร (พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรี) กับผู้นำทางทหารเกี่ยวกับการโยกย้ายตำแหน่งสำคัญทางทหาร และประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 14 รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2534

5.7 ครั้งที่ 7 มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 (ฉบับที่ 15)

5.7.1 ประวัติความเป็นมา

รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2534 เป็นรัฐธรรมนูญที่จัดขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ 14 รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 รัฐธรรมนูญฉบับที่ 15 เป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (ร.ส.ช) แต่งตั้งโดยประกาศใช้ในวันที่ 9 ธันวาคม 2534 ในระหว่างการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ แม้ประชาชนจะได้แสดงความคิดเห็นคัดค้านการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่วางอยู่บนพื้นฐานการสืบทอดอำนาจให้แก่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (ร.ส.ช) ดังที่ปรากฏในบทเฉพาะกาลทำให้รัฐธรรมนูญไม่เป็นประชาธิปไตยเท่าที่ควร

5.7.2 สาระสำคัญ

1) วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 270 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความชำนาญในวิชาการ หรือกิจการต่างๆ มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์ และไม่เป็นสมาชิกการเมืองพรรคหนึ่งพรรคใด ไม่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ไม่เคยถูกวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรมีมติให้พ้นจากสมาชิกภาพและไม่เคยถูกคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีมติให้พ้นจากสมาชิกภาพ (มาตรา 94)

2) สมาชิกวุฒิสภามีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละหกปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง เมื่อครบสามปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งครั้งแรกให้สมาชิกวุฒิสภาจำนวนกึ่งหนึ่งออกจากตำแหน่งโดยวิธีจับสลากและพระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งสมาชิกเท่าจำนวนที่ต้องออกไปเข้าแทนที่เมื่อครบหกปี และจะมีการแต่งตั้งสมาชิกจำนวนเท่าที่ต้องออกไปเข้ามาแทนที่ต่อไปทุกสามปี โดยพระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะแต่งตั้งผู้ที่ออกตามวาระเป็นสมาชิกอีกก็ได้ (มาตรา 95)

3) ถ้าตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาว่างลงเพราะเหตุอื่นใด นอกจากถึงคราวออกตามวาระ พระมหากษัตริย์จะทรงเลือกและแต่งตั้งบุคคลผู้มีคุณสมบัติเข้ามาเป็นสมาชิกแทน โดยสมาชิกที่เข้ามาแทนนั้นสามารถอยู่ในตำแหน่งได้เท่ากำหนดเวลาของผู้ซึ่งตนแทน (มาตรา 98)

4) สมาชิกวุฒิสภาไม่มีอำนาจเสนอร่างกฎหมาย เป็นสภาพตรวจสอบยับยั้งการทำหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร แต่ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ วุฒิสมาชิกมีบทบาทอย่างมากในการควบคุมฝ่ายบริหาร ในระยะเวลา 4 ปี นับแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ โดยเฉพาะให้มีอำนาจในการเปิดอภิปรายทั่วไป และพิจารณาพระราชกำหนด

รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมถึง 6 ฉบับ โดยฉบับที่ 6 เพิ่มหมวด 12 ทั้งหมดเกี่ยวกับการจัดทำรัฐธรรมนูญ

เหตุการณ์ที่นำไปสู่การร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 16 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เริ่มจากหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2534 ได้มีการเรียกร้องให้แก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นประชาธิปไตย โดยเฉพาะในประเด็นที่นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ไม่สำเร็จ และภายหลังจากเลือกตั้งครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2534 ผลปรากฏว่า นายณรงค์ วงศ์วรรณหัวหน้าพรรคสามัคคีธรรมได้คะแนนมากที่สุด แต่สุดท้ายไม่สามารถดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้เนื่องจากถูกรัฐบาลของสหรัฐอเมริกาขึ้นบัญชีดำจากความใกล้ชิดกับนักค้ายาเสพติด พลเอกสุจินดา คราประยูร รองหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (ร.ส.ช) จึงขึ้นดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีแทน นับเป็นการเสียสัตย์ที่เคยกล่าวไว้ว่าจะไม่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จนได้รับฉายาจากประชาชนว่า “เสียสัตย์เพื่อชาติ” จึงกลายเป็นอีกหนึ่งในชนวนให้ฝ่ายที่คัดค้านรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่าไม่มีความเป็นประชาธิปไตยรวมตัวกันออกมาเคลื่อนไหวทางการเมืองในเวลาต่อมาทำให้ประชาชนไม่พอใจจนเกิดการเดินขบวนประท้วงให้ลาออก และเรียกร้องให้แก้ไขรัฐธรรมนูญ นำไปสู่เหตุการณ์ปราบปรามและปะทะกันระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจและทหารกับประชาชนผู้ชุมนุม ในที่สุดก็เกิดการจลาจลกลายเป็นเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ทำให้ พลเอกสุจินดา คราประยูรต้องลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และรัฐสภาพร้อมใจกันแก้ไขรัฐธรรมนูญตามที่ประชาชนเรียกร้อง

5.8 ครั้งที่ 8 มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (ฉบับที่ 16)

5.8.1 ประวัติความเป็นมา

รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 เป็นผลพวงจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับที่ 6 พ.ศ. 2535 เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2534 หมวด 12 ทั้งหมดเกี่ยวกับการจัดทำรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ จัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (ค.พ.ป) ทำการศึกษาเพื่อปฏิรูปการเมืองไทย ทั้งระบบเสียใหม่ ภายหลังจากเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ. 2538 โดยการนำของนายบรรหาร ศิลปอาชา

นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม พ.ศ. 2538ว่าจะสนับสนุนให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 มาตรา 211 ทั้งนี้โดยคำนึงถึงข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยเป็นหลัก หลังจากนั้นรัฐบาลได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง” (ค.ป.ก) โดยมี นายชุมพล ศิลปอาชา เป็นประธาน และกรรมการอีก 34 คน เพื่อทำหน้าที่ศึกษาและนำเสนอแนวทางต่อรัฐบาลจนเป็นที่ยุติในเนื้อหาสาระแล้ว เมื่อคณะรัฐมนตรีได้พิจารณารายละเอียดต่างๆ เสร็จสิ้น จึงมีมติให้นำเสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภา

การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวของรัฐสภามีการแก้ไขปรับปรุงในรายละเอียดบางประการ จนกระทั่งมาถึงการประชุมร่วมกันของรัฐสภาครั้งที่ 2 คณะกรรมาธิการวิสามัญได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญที่ได้แก้ไขปรับปรุง และที่ประชุมรัฐสภาได้พิจารณาลงมติเห็นชอบให้มีองค์กรจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ในรูปแบบของสภาร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสองประเภทมาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อม จำนวน 99 คน ประกอบด้วยนายอุทัย พิมพ์ใจชน เป็นประธานฯ และมีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสำคัญๆ หลายคน เช่น นายคณิต ณ นคร, นายชงทอง จันทรางศุ, นายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ, นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา, นายลิขิต ชีรเวตคิน, นายสมคิดเลิศไพฑูรย์ และนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นต้น โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญมีความเชื่อมโยงกับรัฐสภาในกรณีที่สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จแล้ว ต้องนำเสนอต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบก่อน และหากรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ประธานรัฐสภานำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ประกาศมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540

5.8.2 สาระสำคัญ

- 1) สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงจำนวน 200 คน (มาตรา 121) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง และสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า
- 2) การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง (มาตรา 122)
- 3) สมาชิกวุฒิสภามีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละหกปี นับแต่วันเลือกตั้ง (มาตรา 130)
- 4) สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจริเริ่มเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

โดยผู้ตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เสนอให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ (มาตรา 313)

แต่สมาชิกวุฒิสภาไม่มีอำนาจริเริ่มเสนอร่างกฎหมายทั่วไป หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินได้

5) วุฒิสภามีอำนาจพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว

6) วุฒิสภามีอำนาจให้ความเห็นชอบผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ

รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 สิ้นสุดการบังคับใช้เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 จากการรัฐประหารภายใต้การนำของ พลเอกสนธิ บุญรัตกิติน หัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (ค.ป.ก)

5.9 ครั้งที่ 9 มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 (ฉบับที่ 18)

5.9.1 ประวัติความเป็นมา

การรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ.2549 ก่อให้เกิดผลทางกฎหมายหลายประการไม่ว่าจะเป็นการล้มล้างรัฐบาลที่มี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี การยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ที่ได้รับการยกย่องว่าเป็น “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” ที่มีเนื้อหาดีและเป็นประชาธิปไตยที่สุดในประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองไทย (ตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองฯ ฉบับที่ 3 ลงวันที่ 19 กันยายน 2549) โดยคณะปฏิรูปการปกครองฯ อ่างเหตุผลในการรัฐประหารว่า “..การบริหารราชการแผ่นดินโดยรัฐบาลรักษาการปัจจุบัน ได้ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้ง แบ่งฝาย สลายความรู้รักสามัคคีของชนในชาติอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนในประวัติศาสตร์ชาติไทย ต่างฝ่ายต่างมุ่งหวังเอาชนะด้วยวิธีการหลายรูปแบบ และมีแนวโน้มนับวันจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น โดยประชาชนส่วนใหญ่เคลือบแคลงสงสัยการบริหารราชการแผ่นดิน อันส่อไปในทางทุจริตประพฤตินิยมชอบอย่างกว้างขวาง หน่วยงานองค์กรอิสระถูกรวบงำทางการเมือง ไม่สามารถสนองตอบเจตนารมณ์ตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทำให้การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเกิดปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ตลอดจนหมิ่นเหม่ต่อการหมิ่นพระบรมเดชานุภาพแห่งองค์พระมหากษัตริย์ ผู้ทรงเป็นที่เคารพเทิดทูนของปวงชนชาวไทยอยู่บ่อยครั้ง แม้หลายภาคส่วนของสังคมจะได้พยายามประนีประนอมคลี่คลายสถานการณ์มาโดยต่อเนื่องแล้ว แต่ก็ยังไม่สามารถที่จะทำให้สถานการณ์ความขัดแย้งยุติลงได้ ดังนั้น คณะปฏิรูปการปกครองฯ ...จึงมีความจำเป็นต้องยึดอำนาจการ

ปกครองแผ่นดิน” และได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ ฉบับที่ 17 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2549 และจัดให้มีสมาชิกแห่งชาติซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่เกินสองพันคนที่พระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากผู้มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด อายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปี ซึ่งเป็นบุคคลจากกลุ่มต่างๆ โดยกำหนดให้สมาชิกสมาชิกแห่งชาติเหล่านี้เลือกในระหว่างกันเองเพื่อจัดทำบัญชีรายชื่อ ผู้สมควรได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 200 คน เมื่อคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติได้รับบัญชีรายชื่อที่ได้รับการคัดเลือกจากสมาชิกแห่งชาติแล้ว คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติจะต้องคัดเลือกบุคคลตามบัญชีชื่อดังกล่าวให้เหลือ 100 คน และนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญต่อไปโดยมีการกำหนดขั้นตอนในการยกร่างรัฐธรรมนูญให้เสร็จสิ้นภายใน 6 เดือน มีการกำหนดให้นำร่างรัฐธรรมนูญไปให้ประชาชนลงมติ หากการดำเนินการตามขั้นตอนในการยกร่างข้างต้นไม่ประสบความสำเร็จ มีการกำหนดให้สภาความมั่นคงแห่งชาติร่วมกับคณะรัฐมนตรีนำรัฐธรรมนูญที่เคยประกาศใช้แล้วฉบับหนึ่งมาปรับปรุงแล้วทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้รัฐธรรมนูญต่อไป

สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญฯ และได้มีการให้ประชาชนลงประชามติร่างรัฐธรรมนูญฯ เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2550 ปรากฏว่าประชาชนเกินกว่าร้อยละ 50 ลงมติรับร่างดังกล่าว จึงมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2550

5.9.2 สาระสำคัญ

- 1) วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 150 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด จังหวัดละ 1 คน จำนวน 76 คน และมาจากการสรรหาเท่ากับจำนวนรวมข้างต้นหักด้วยจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง จำนวน 74 คน (มาตรา 111)
- 2) การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในแต่ละจังหวัดให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และให้มีสมาชิกวุฒิสภาจังหวัดละ 1 คน โดยให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ 1 เสียง และให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ (มาตรา 112)
- 3) มีคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา ที่ที่ประชุมใหญ่ในศาลฎีกามอบหมาย 1 คน และตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่ที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองมอบหมาย 1 คน รวมทั้งสิ้น 7 คน ทำหน้าที่สรรหาบุคคลที่จะมาเป็นสมาชิกวุฒิสภา โดยพิจารณาจากบุคคลที่มีความเหมาะสมจากผู้ได้รับการ

เสนอชื่อจากองค์กรต่างๆ ในภาควิชาการ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาชีพ และภาคอื่นที่เป็นประโยชน์ ในการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา แล้วแจ้งผลการสรรหาให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกาศผลผู้ได้รับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา 113, 114)

4) บุคคลผู้มีคุณสมบัติเป็นสมาชิกวุฒิสภาจะต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า (มาตรา 115)

5) สมาชิกวุฒิสภามีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละหกปี นับแต่วันเลือกตั้ง (มาตรา 117)

6) สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจริเริ่มเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญร่วมกับ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา โดยญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เสนอให้รัฐสภา พิจารณาเป็นสามวาระ (มาตรา 291) แต่สมาชิกวุฒิสภาไม่มีอำนาจริเริ่มเสนอร่างกฎหมายทั่วไป หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินได้

7) วุฒิสภามีอำนาจพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากสภา ผู้แทนราษฎรแล้ว

8) วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งใน องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ

6. ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

แต่เดิมสมาชิกวุฒิสภาของไทยจะมาจากการแต่งตั้ง โดยรัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับ บัญญัติถึงที่มาของสมาชิกวุฒิสภาไว้คล้ายๆ กัน คือ มาจากการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความ ชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่างๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองบ้านเมือง ต่อมา แนวความคิดได้เปลี่ยนแปลงไปตามสังคม โดยสังคมมองว่าวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาควร กำหนดให้มีการเกี่ยวข้องกับสอดคล้องกับประชาชนโดยตรง กล่าวคือ วุฒิสมาชิกจำเป็นต้องได้รับการ เลือกตั้งมาจากประชาชนโดยตรง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้ เปลี่ยนแปลงที่มาของสมาชิกวุฒิสภาให้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงทั้งหมดโดย กำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 200 คน ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งโดยเฉลี่ยตามจำนวน ประชากรของแต่ละจังหวัด ต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้วุฒิสภามีจำนวน 150 คน โดยให้มาจากการเลือกตั้งของ

ประชาชนในแต่ละจังหวัด จังหวัดละหนึ่งคน และมาจากการสรรหาเท่ากับจำนวนรวมข้างต้นหักด้วยจำนวนสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง

จนมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการเปลี่ยนแปลงที่มาของสมาชิกวุฒิสภา โดยสมาชิกวุฒิสภามีได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ทั้งนี้ เพื่อมุ่งหวังไม่ให้สมาชิกวุฒิสภาตกอยู่ภายใต้อาณัติของนักการเมืองหรือพรรคการเมือง และมีได้ใช้การสรรหาจากคณะกรรมการสรรหาดังเช่นที่ผ่านมา ซึ่งเป็นการให้คณะบุคคลเพียงไม่กี่คนสรรหาสมาชิกวุฒิสภาแล้วให้ถือว่าเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย⁴⁵ โดยได้กำหนดจำนวนและที่มาของสมาชิกวุฒิสภาไว้สองช่วงเวลา คือ “ช่วงที่ 1” ซึ่งเป็นไปตามบทเฉพาะกาลมาตรา 269 ที่กำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 250 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติถวายคำแนะนำโดยมาจากการดำเนินการจัดให้มีการเลือกสมาชิกวุฒิสภาของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน 200 คน แล้วส่งรายชื่อให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ คัดเลือกเหลือ 50 คน และมาจากการคัดเลือกของคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติแต่งตั้ง จำนวน 400 คน แล้วส่งรายชื่อให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ คัดเลือกเหลือ 194 คน รวมกับผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

ส่วนใน “ช่วงที่ 2” คือ เมื่อพ้นระยะเวลา 5 ปี นับแต่วันที่มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งดังกล่าวแล้ว ให้มีวุฒิสภาจำนวน 200 คน ซึ่งมาจากการเลือกกันเองของบุคคลในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง จากกลุ่มผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่างๆ ที่หลากหลายของสังคม ตั้งแต่ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561

6.1 ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาในวาระเริ่มแรกตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

ในวาระเริ่มแรก ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 269 กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 250 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติถวายคำแนะนำ โดยมาจาก 3 ส่วน คือ จากการดำเนินการจัดให้มีการเลือกสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 200 คน ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง แล้วนำรายชื่อเสนอต่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติ คัดเลือกให้เหลือจำนวน 50 คนจากคณะกรรมการสรรหาสมาชิก

⁴⁵ ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบมาตรา ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 187.

วุฒิสภาที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติแต่งตั้ง คัดเลือกบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถที่เหมาะสมในอันจะเป็นประโยชน์แก่การปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาและการปฏิรูปประเทศ จำนวนไม่เกิน 400 คน แล้วนารายชื่อเสนอต่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติ คัดเลือกให้เหลือจำนวน 194 คนและผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ จำนวน 6 คน

โดยในการคัดเลือกและแต่งตั้งบุคคลให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 นั้น มีการดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการดังต่อไปนี้

6.1.1 การดำเนินการจัดการให้มีการเลือกสมาชิกวุฒิสภาโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง

การเลือกสมาชิกวุฒิสภาในวาระเริ่มแรก จะมีการกำหนดการจัดการเลือกกันเอง ตั้งแต่ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศ มีการบริหารงานโดยศูนย์อำนวยการและประสานงานการเลือกสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งจะกำกับดูแลการดำเนินการในภาพรวม และศูนย์ปฏิบัติการและประสานงานการเลือกสมาชิกวุฒิสภา ในแต่ละระดับ ซึ่งทั้ง 3 ระดับ จะมีคณะกรรมการและบุคลากรผู้ดำเนินการเกี่ยวกับการเลือก ประกอบด้วย คณะกรรมการ 7 คน โดยมีนายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด และประธานกรรมการการเลือกตั้ง เป็นประธานกรรมการระดับอำเภอ จังหวัด และประเทศ กรรมการทุกระดับ จะประกอบด้วยหัวหน้าส่วนราชการระดับละ 3 คน และผู้ทรงคุณวุฒิระดับละ 2 คน มีปลัดอำเภอ ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ทำหน้าที่เป็นกรรมการและเลขานุการและผู้อำนวยการการเลือกของแต่ละระดับ โดยคณะกรรมการจะมีอำนาจหน้าที่ ช่วยเหลือการปฏิบัติงาน แนะนำ อำนวยความสะดวก และรายงานปัญหาหรืออุปสรรคเกี่ยวกับการเลือกสมาชิกวุฒิสภา ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง รวมทั้งแต่งตั้งบุคคลเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของผู้อำนวยการการเลือกในแต่ละระดับ ทั้งนี้ ในวาระเริ่มแรกการเลือกสมาชิกวุฒิสภากำหนดให้แบ่งกลุ่มบุคคลออกเป็น 10 กลุ่ม⁴⁶ ดังนี้

- 1) กลุ่มการบริหารราชการแผ่นดินและความมั่นคง อันได้แก่ ผู้เคยเป็นข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน
- 2) กลุ่มกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม อันได้แก่ ผู้เป็นหรือเคยเป็นผู้พิพากษา ตุลาการ อัยการ ตำรวจ ผู้ประกอบวิชาชีพด้านกฎหมาย หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน

⁴⁶ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการเลือกสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561, มาตรา 9.

3) กลุ่มการศึกษาและการสาธารณสุข อันได้แก่ ผู้เป็นหรือเคยเป็นครู อาจารย์ นักวิจัย ผู้บริหารสถานศึกษา บุคลากรทางการศึกษา แพทย์ทุกประเภท เทคนิคการแพทย์ สาธารณสุข พยาบาล เกษัตริกร หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน

4) กลุ่มอาชีพกิจกรรม ปศุสัตว์ พืชล้มลุก ทำนา ทำสวน ทำไร่ ป่าไม้ ปศุสัตว์ ประมง หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน

5) กลุ่มพนักงานหรือลูกจ้างของบุคคลซึ่งมิใช่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ ผู้ใช้แรงงาน ผู้ประกอบวิชาชีพ ผู้ประกอบอาชีพอิสระ หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน

6) กลุ่มผู้ประกอบอาชีพด้านสิ่งแวดล้อม ผังเมือง อสังหาริมทรัพย์และ สาธารณูปโภค ทรัพยากรธรรมชาติ พลังงาน วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การสื่อสาร การพัฒนา นวัตกรรมหรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน

7) กลุ่มผู้ประกอบกิจการขนาดกลางและขนาดย่อมตามกฎหมายว่าด้วยการ นั้น และผู้ประกอบกิจการอื่นๆ ผู้ประกอบธุรกิจหรืออาชีพด้านการท่องเที่ยว อันได้แก่ ผู้ประกอบ ธุรกิจท่องเที่ยว มัคคุเทศก์ ผู้ประกอบกิจการหรือพนักงาน โรงแรม ผู้ประกอบอุตสาหกรรม หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน

8) กลุ่มสตรี ผู้สูงอายุ คนพิการหรือทุพพลภาพ กลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มอัตลักษณ์ อื่น ประชาสังคม องค์กรสาธารณประโยชน์ หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน

9) กลุ่มศิลปะ วัฒนธรรม ดนตรี การแสดงและบันเทิง นักกีฬา สื่อสารมวลชน ผู้สร้างสรรค์ วรรณกรรม หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน

10) กลุ่มอื่น ๆ

การเลือกสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการดำเนินการของคณะกรรมการการ เลือกตั้ง จะจัดให้มีการเลือกให้เหลือจำนวน 200 คน แล้วนำรายชื่อเสนอต่อคณะกรรมการความสงบ แห่งชาติ เพื่อคัดเลือกจำนวน 50 คน โดยกระบวนการจัดการเลือกกันเองภายในกลุ่มอาชีพเดียวกัน 10 กลุ่ม กลุ่มละ 2 วิธีการสมัคร คือ สมัครโดยอิสระ และสมัครโดยคำแนะนำขององค์กร เริ่มตั้งแต่ ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด จนถึงระดับประเทศ โดยผู้สมัครที่มีสิทธิเลือกต้องมาถึงสถานที่เลือก ภายในเวลาที่กำหนด ผู้ใดไม่มาหรือมาไม่ทันให้หมดสิทธิที่จะเลือกและได้รับเลือกในขั้นแรกให้ เลือกกันเองในกลุ่มๆ ละ 5 คน ต่ออำเภอ จากนั้นจะให้ 5 คน ของแต่ละกลุ่ม ไปเลือกผู้สมัครในกลุ่ม อื่น 9 กลุ่ม ให้เหลือกลุ่มละ 3 คน ต่อมาในการเลือกระดับจังหวัด ก็จะนำผู้สมัครในระดับอำเภอที่ เหลือ จาก 10 กลุ่ม มาเลือกไขว้เช่นเดิมให้เหลือกลุ่มอาชีพละ 1 คน เป็นผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภา ระดับจังหวัด จากนั้นก็จะเข้าสู่การเลือกในระดับประเทศ กลุ่มใดและวิธีการใดไม่มีผู้สมัครหรือมีผู้ มารายงานตัวไม่เกิน 3 คน ในระดับอำเภอ หรือไม่เกิน 4 คนในระดับจังหวัด ไม่ต้องดำเนินการ

เลือก แต่ไม่เกิน 3 คน ในระดับอำเภอ หรือเกิน 4 คน ในระดับจังหวัด ให้ดำเนินการเลือกระดับอำเภอ และระดับจังหวัด รวมถึงการเลือกในระดับประเทศ ดังนี้

1) การลงคะแนน

เมื่อผู้สมัครมาครบหรือทันเวลาที่กำหนดแล้ว ให้รวมอยู่ในกลุ่มและวิธีการสมัครเดียวกันเพื่อทำการลงคะแนน โดยการแสดงตนพร้อมบัตรประจำตัวประชาชนและลงลายชื่อในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือก ลงลายมือชื่อที่ต้นฉบับบัตรลงคะแนนแล้วรับบัตรลงคะแนนเพื่อนำไปลงคะแนนในคูหาโดยการ "เขียนหมายเลข" ผู้สมัครด้วยตัวเลขอารบิกในช่องเขียนหมายเลข ซึ่งผู้สมัครทุกคนมีสิทธิเลือกได้ไม่เกิน 2 หมายเลข โดยจะลงคะแนนเลือกตนเองก็ได้ แต่จะลงคะแนนให้บุคคลใดเกิน 1 คะแนนมิได้ เมื่อลงคะแนนเสร็จแล้ว ให้พับบัตรแล้วนำไปใส่ลงในหีบบัตรลงคะแนนด้วยตนเอง แล้วให้รอกันว่าการลงคะแนนและการนับคะแนนของแต่ละวิธีการสมัครจะแล้วเสร็จ เพื่อรับทราบผลการลงคะแนน

2) การนับคะแนน

เมื่อการลงคะแนนของแต่ละวิธีการสมัครเสร็จสิ้นแล้ว คณะกรรมการประจำสถานที่เลือกจะทำหน้าที่ในการนับคะแนน โดยเปิดเผยและต้องให้เสร็จในรวดเดียว จะไม่เลื่อนหรือประวิงเวลา โดยในการนับคะแนนจะมีกรรมการ 3 คน ทำหน้าที่วินิจฉัยและอ่านหมายเลขผู้สมัคร ขานทวนหมายเลขและขีดคะแนน และเจาะบัตรที่วินิจฉัยแล้วแยกใส่ภาชนะบัตรดีและบัตรเสีย กรณีกลุ่มใดและวิธีการสมัครใด มีผู้ได้คะแนนเท่ากันเกิน 3 คนในระดับอำเภอ หรือเกิน 4 คนในระดับจังหวัด หรือเกิน 10 คนในระดับประเทศให้ดำเนินการจับสลากทันทีเพื่อเลือกกว่าผู้ใดจะได้รับเลือก กรณีมีผู้ไม่ได้รับคะแนนเลยมีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 ของจำนวนผู้สมัครในกลุ่มนั้นและวิธีการสมัครนั้นแต่ต้องไม่น้อยกว่า 3 คน ให้สันนิษฐานว่ามีการสมยอมกันในการเลือก ให้จัดการเลือกกันเองใหม่ โดยให้ผู้ที่ไม่ได้รับคะแนนนั้นหมดสิทธิที่จะเลือกและได้รับเลือกและต้องออกจากสถานที่เลือก สำหรับการจัดการเลือกสมาชิกวุฒิสภา ระดับอำเภอ ต้องดำเนินการภายในระยะเวลาไม่เกิน 20 วัน นับแต่สิ้นสุดระยะเวลารับสมัคร การเลือกสมาชิกวุฒิสภา ระดับจังหวัด ต้องไม่เกิน 7 วันนับแต่วันเลือกในระดับอำเภอ และการเลือกสมาชิกวุฒิสภา ระดับประเทศ ต้องไม่เกิน 10 วัน นับแต่วันเลือกในระดับจังหวัด

3) การรายงานผลการนับคะแนน

เมื่อการเลือกระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศ เสร็จสิ้นแล้ว ผู้อำนวยการการเลือกระดับประเทศ จะรายงานผลการนับคะแนนของแต่ละกลุ่มและแต่ละวิธีการสมัครให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับรายงานดังกล่าวแล้วให้รอไว้ไม่น้อยกว่า 5 วัน ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าการเลือกเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยง

กรรม ให้จัดเรียงลำดับรายชื่อผู้ได้คะแนนสูงสุด 10 ลำดับแรกของแต่ละกลุ่มและแต่ละวิธีการสมัคร แล้วแจ้งรายชื่อให้คณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติพิจารณาคัดเลือก จำนวน 50 คน เป็นสมาชิกวุฒิสภา และคัดเลือกอีก 50 คน เป็นบัญชีรายชื่อสำรอง

6.1.2 การดำเนินการจัดการให้มีการเลือกสมาชิกวุฒิสภาโดยคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561 มาตรา 90 (1) กำหนดว่า ในวาระเริ่มแรกให้คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาซึ่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้และประสบการณ์ในด้านต่างๆ และมีความเป็นกลางทางการเมืองจำนวนไม่น้อยกว่าเก้าคนแต่ไม่เกินสิบสองคน ดำเนินการสรรหาบุคคลซึ่งสมควรเป็นสมาชิกวุฒิสภา โดยให้คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา คัดเลือกบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถที่เหมาะสม ในอันจะเป็นประโยชน์แก่การปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาและการปฏิรูปประเทศมีจำนวนไม่เกิน 400 คน โดยต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จก่อนวันที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน และเมื่อได้บัญชีรายชื่อบุคคลซึ่งเหมาะสมที่จะเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามวิธีการที่คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภากำหนดแล้ว ให้นำรายชื่อเสนอต่อคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติพิจารณาคัดเลือก จำนวน 194 คน และคัดเลือกอีก 50 คน เป็นบัญชีรายชื่อสำรอง

6.1.3 การคัดเลือกสมาชิกวุฒิสภาโดยคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติดังนี้

1) คณะรักษาความสงบแห่งชาติคัดเลือกผู้ได้รับเลือกจากบัญชีรายชื่อที่ได้รับจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง จากจำนวนไม่เกิน 200 คน ให้ได้จำนวน 50 คน และคัดเลือกรายชื่อสำรองจำนวน 50 คน โดยการคัดเลือกดังกล่าวให้คำนึงถึงบุคคลจากกลุ่มต่างๆ อย่างทั่วถึง

2) คณะรักษาความสงบแห่งชาติคัดเลือกบุคคลจากบัญชีรายชื่อที่ได้รับการสรรหาจากคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา จากจำนวนไม่เกิน 400 คน ให้ได้จำนวน 194 คน รวมกับผู้ดำรงตำแหน่ง 6 ตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและคัดเลือกรายชื่อสำรองจากบัญชีรายชื่อที่ได้รับการสรรหาจำนวน 50 คน ทั้งนี้ ให้แล้วเสร็จภายในสามวันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรก ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

3) ให้คณะกรรมการความสงบแห่งชาตินำรายชื่อบุคคลซึ่งได้รับการคัดเลือกจำนวน 250 คนขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งต่อไป และให้หัวหน้าคณะกรรมการความสงบแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

6.2 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภาในวาระแรก

6.2.1 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภาในการคัดเลือกสมาชิกวุฒิสภาโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่ดำเนินการสรรหาบุคคลซึ่งสมควรเป็นสมาชิกวุฒิสภา และดำเนินการจัดให้มีการเลือกสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 200 คน โดยมาจากการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะหรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่างๆ ที่หลากหลายของสังคม โดยในการแบ่งกลุ่มต้องแบ่งในลักษณะที่ทำให้ประชาชนซึ่งมีสิทธิสมัครรับเลือกทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ และมีคุณสมบัติและไม่มีคุณลักษณะต้องห้าม ดังนี้

1) คุณสมบัติ

ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการเลือกสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561 มาตรา 52 กำหนดว่าผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีในวันสมัครรับเลือก
- (3) มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ หรือทำงานในด้านที่สมัครไม่น้อยกว่าสิบปี
- (4) ผู้สมัครต้องมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้ด้วย
 - ก. เป็นบุคคลซึ่งเกิดในอำเภอที่สมัครรับเลือก
 - ข. มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในอำเภอที่สมัครรับเลือกมาแล้วเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสองปีนับถึงวันสมัครรับเลือก
 - ค. ทำงานอยู่ในอำเภอที่สมัครรับเลือกมาแล้วเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสองปี นับถึงวันสมัครรับเลือก
 - ง. เคยทำงานหรือเคยมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านอยู่ในอำเภอที่สมัครรับเลือก แล้วแต่กรณี เป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสองปี
 - จ. เคยศึกษาในสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในอำเภอที่สมัครรับเลือกเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสองปีการศึกษา

ในเรื่องความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ หรือทำงานในด้านที่สมัคร ไม่น้อยกว่าสิบปี ไม่ใช่บังคับแก่สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการหรือทุพพลภาพ กลุ่มชาติพันธุ์และ กลุ่มอัตลักษณ์อื่น

2) ลักษณะต้องห้าม

ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการเลือกสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561 มาตรา 53 กำหนดว่าผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (1) ดิถยาเสพติดให้โทษ
- (2) เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต
- (3) เป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้น ในกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนใดๆ
- (4) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
- (5) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไม่ว่าคดีนั้นจะถึงที่สุดแล้วหรือไม่
- (6) วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (7) อยู่ระหว่างถูกระงับการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นการชั่วคราวหรือถูกเพิกถอนสิทธิ สมัครรับเลือกตั้ง
- (8) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล
- (9) เคยได้รับโทษจำคุก โดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงสิบปีนับถึงวันเลือกตั้งใน ระดับอำเภอ เว้นแต่ ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (10) เคยถูกสั่งให้พ้นจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ
- (11) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอันถึงที่สุดให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติ หรือเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกเพราะกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
- (12) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญาความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า กฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้าของมือ หรือเจ้าสำนัก กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือกฎหมายว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการฟอกเงินในความผิดฐานฟอกเงิน

(13) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำการอันเป็นการทุจริตในการเลือกตั้ง

(14) อยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(15) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ

(16) เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ

(17) เคยพ้นจากตำแหน่งเพราะศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย

(18) เคยพ้นจากตำแหน่งเพราะศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษาว่าเป็นผู้มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ หรือกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือ กฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

(19) เป็นข้าราชการ

(20) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เว้นแต่ได้พ้นจากการเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือก

(21) เป็นสมาชิกพรรคการเมือง

(22) เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมือง เว้นแต่ได้พ้น จากการดำรงตำแหน่ง ในพรรคการเมืองมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือก

(23) เป็นหรือเคยเป็นรัฐมนตรี เว้นแต่ได้พ้นจากการเป็นรัฐมนตรีมาแล้ว ไม่น้อยกว่าห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือก

(24) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเว้นแต่ได้พ้น จากการเป็นสมาชิก สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือก

(25) เป็นบุพการี คู่สมรส หรือบุตรของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้สมัครรับเลือก เป็นสมาชิกวุฒิสภา ในคราวเดียวกันหรือผู้ดำรงตำแหน่งใดในศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระ

(26) เคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ

6.2.2 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภาในการคัดเลือกสมาชิกวุฒิสภาโดยคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2561 มาตรา 108 กำหนดว่า สมาชิกวุฒิสภาต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

1) คุณสมบัติ

(1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
 (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีในวันสมัครรับเลือก
 (3) มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ หรือทำงานในด้านที่สมัครไม่น้อยกว่าสิบปี หรือเป็นผู้มีลักษณะตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

(4) เกิด มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน ทำงาน หรือมีความเกี่ยวข้องกับพื้นที่ที่สมัครตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

2) ลักษณะต้องห้าม

(1) เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา 98 (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (10) (11) (15) (16) (17) หรือ (18)

(2) เป็นข้าราชการ

(3) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เว้นแต่ได้พ้นจากการเป็นสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือก

(4) เป็นสมาชิกพรรคการเมือง

(5) เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมือง เว้นแต่ได้พ้นจากการดำรงตำแหน่ง ในพรรคการเมืองมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือก

(6) เป็นหรือเคยเป็นรัฐมนตรี เว้นแต่ได้พ้นจากการเป็นรัฐมนตรีมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี นับถึงวันสมัครรับเลือก

(7) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เว้นแต่ได้พ้นจากการเป็น สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือก

(8) เป็นบุพการี คู่สมรส หรือบุตรของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาในคราวเดียวกัน หรือผู้ดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญหรือในองค์กรอิสระ

(9) เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญนี้

โดยให้คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา คัดเลือกบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถที่เหมาะสม ในอันจะเป็นประโยชน์แก่การปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาและการปฏิรูปประเทศมีจำนวนไม่เกิน 400 คน โดยมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 108 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 แต่มิให้นำความในมาตรา 108 ข. ลักษณะต้องห้าม (6) ในส่วนที่เกี่ยวกับการเป็นหรือเคยเป็นรัฐมนตรีมาใช้บังคับ

6.2.3 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกวุฒิสภา

โดยตำแหน่ง

ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาโดยตำแหน่ง คือ ผู้ดำรงตำแหน่ง 6 ตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 108 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 แต่มิให้นำความในมาตรา 108 ข. ลักษณะต้องห้าม (2) มาใช้บังคับ คือ การเป็นข้าราชการมาซึ่งบังคับแก่ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาโดยตำแหน่งและมีให้นำความในมาตรา 184 (1) และมีให้นำความในมาตรา 185 มาใช้บังคับแก่ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาโดยตำแหน่ง

6.3 อำนาจและหน้าที่ของวุฒิสภานวาระแรก

นอกจากวุฒิสภามีอำนาจและหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ซึ่งจะได้กล่าวถึงในข้อ 5.4 แล้ว วุฒิสภานวาระแรก ยังมีอำนาจและหน้าที่เพิ่มเติมตามบทเฉพาะกาลอีก ดังนี้

6.3.1 อำนาจหน้าที่ในการติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 270 กำหนดให้วุฒิสภานวาระแรกมีหน้าที่และอำนาจติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ และการจัดทำและดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ ให้คณะรัฐมนตรีแจ้งความคืบหน้าในการดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศต่อรัฐสภาเพื่อทราบทุกสามเดือน โดยร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ ให้เสนอและพิจารณาในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา หรือในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติใดที่คณะรัฐมนตรีมิได้แจ้งว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของแต่ละสภา อาจเข้าชื่อกันร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้วินิจฉัย การยื่นคำร้องดังกล่าวต้องยื่นก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณีจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้วเสร็จ

ในเรื่องของการติดตามการปฏิรูปประเทศ แม้วุฒิสภาจะไม่มีอำนาจให้คุณให้โทษกับรัฐบาลโดยตรง แต่ก็สามารถทำให้วุฒิสภาสามารถทำหน้าที่กึ่งการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ทุก 3 เดือน ในประเด็นเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ อันไม่ต่างอะไรกับการเป็นพรรคฝ่ายค้าน อีกพรรคในฝ่ายนิติบัญญัติ

6.3.2 อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรยังยั้งไว้ในบางเรื่อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 271 กำหนดไว้ว่าในวาระเริ่มแรก การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรยังยั้งไว้ตามมาตรา 137 (2) หรือ (3) ให้กระทำโดยที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นเกี่ยวกับ

1) การแก้ไขเพิ่มเติม โทษหรือองค์ประกอบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือต่อตำแหน่งหน้าที่ ในการยุติธรรม หรือความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ เฉพาะเมื่อการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นมี ผลให้ผู้กระทำความผิดพ้นจากความผิดหรือไม่ต้องรับโทษ

2) ร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภามีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิก วุฒิสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ว่ามีผลกระทบต่อกระบวนกรยุติธรรมอย่างร้ายแรง

โดยมติของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาที่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติต้องมีคะแนนเสียง ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของรัฐสภา

6.3.3 อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 272 กำหนดไว้ว่าในระยะเวลาห้าปีแรกนับแต่วันที่มิรัฐสภาชุดแรก ให้รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี โดยให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา และมติที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรี ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

รัฐสภา ซึ่งประกอบไปด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 500 คน และสมาชิกวุฒิสภา 250 คน รวมเป็น 750 คน จะเป็นผู้เลือกนายกรัฐมนตรีคนแรกตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เสียงสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 250 คน คิดเป็นจำนวน 1 ใน 3 ของจำนวนเสียงทั้งหมดในรัฐสภา

6.3.4 อำนาจหน้าที่กรณีที่ไม่อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 272 วรรคสอง กำหนดว่า ในระยะเวลาห้าปีแรกนับแต่วันที่มิรัฐสภาชุดแรกหากมีกรณีที่ไม่อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ ไม่ว่าจะด้วยเหตุใด หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภารวมกันจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภาขอให้รัฐสภามีมติยกเว้นเพื่อไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ ให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาโดยพลันในกรณีที่รัฐสภามีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาให้ยกเว้นเพื่อไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ได้และแม้จะได้มีมติยกเว้นไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ ก็ตามแต่การเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจะมาจากชื่อผู้อยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ก็ได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หลักการตามมาตรา 272 เปิดโอกาสให้เสนอชื่อนายกรัฐมนตรีนอกเหนือจากรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ก่อนการเลือกตั้งได้ ซึ่งเป็นการเปิดช่องให้มี “นายกรัฐมนตรีคนนอก” ที่ไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้งได้โดยตรง

6.4 อายุและสมาชิกภาพของวุฒิสภาในวาระแรก

อายุของวุฒิสภาในวาระแรกมีกำหนด 5 ปี นับแต่วันที่มิพระบรมราชโองการแต่งตั้ง สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาเริ่มตั้งแต่วันที่มิพระบรมราชโองการแต่งตั้ง ถ้ามีตำแหน่งว่างลง ให้เลื่อนรายชื่อบุคคลตามลำดับในบัญชีสำรองตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติคัดเลือกไว้ขึ้นเป็นสมาชิกวุฒิสภาแทน โดยให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ดำเนินการและเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ สำหรับสมาชิกวุฒิสภาโดยตำแหน่งเมื่อพ้นจากตำแหน่งที่ดำรงอยู่ในขณะได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาก็ให้พ้นจากตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาด้วย และให้ดำเนินการเพื่อแต่งตั้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นเป็นสมาชิกวุฒิสภาโดยตำแหน่งแทน ให้สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทนตำแหน่งที่ว่าง อยู่ในตำแหน่งเท่าอายุของวุฒิสภาที่เหลืออยู่

กรณีที่อายุของวุฒิสภาชุดแรกครบกำหนด 5 ปี นับแต่วันที่มิพระบรมราชโองการแต่งตั้งให้ดำเนินการเลือกสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา 107 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ต่อไป กล่าวคือให้ดำเนินการเลือกสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 200 คน ซึ่งมาจากการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน

หรือทำงาน หรือเคยทำงานด้านต่างๆ ที่หลากหลายของสังคม โดยในการแบ่งกลุ่มต้องแบ่งในลักษณะที่ทำให้ประชาชน ซึ่งมีสิทธิสมัครรับเลือกทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ ทั้งนี้เมื่ออายุของวุฒิสภาในวาระแรก จำนวน 250 คนสิ้นสุดลง ให้สมาชิกวุฒิสภาจำนวนดังกล่าวอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 200 คนขึ้นใหม่

6.5 ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาในวาระที่สอง

ในวาระที่สอง คือ เมื่อพ้นกำหนด 5 ปีนับแต่วันที่มิพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 250 คนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 107 กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 200 คน ซึ่งมาจากการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงาน หรือเคยทำงานด้านต่างๆ ที่หลากหลายของสังคม การแบ่งกลุ่ม จำนวนกลุ่ม และคุณสมบัติของบุคคลในแต่ละกลุ่ม การสมัครและรับสมัคร หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกกันเอง การได้รับเลือก จำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่จะพึงมีจากแต่ละกลุ่ม การขึ้นบัญชีสำรอง การเลื่อนบุคคลจากบัญชีสำรองขึ้นดำรงตำแหน่งแทน และมาตรการอื่นใดที่จำเป็น ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาและให้ดำเนินการตั้งแต่ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด จนถึงระดับประเทศ โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561 มาตรา 11 ได้กำหนดประเภทของกลุ่มบุคคลที่มีสิทธิสมัครมาเป็นสมาชิกวุฒิสภาออกเป็น 20 กลุ่ม ดังต่อไปนี้

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

- (8) กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพด้านสิ่งแวดล้อม ผังเมือง อสังหาริมทรัพย์และสาธารณูปโภค ทรัพยากรธรรมชาติ พลังงาน หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน
- (9) กลุ่มผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อมตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นหรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน
- (10) กลุ่มผู้ประกอบการอื่นนอกจากกิจการตาม (9)
- (11) กลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจหรืออาชีพด้านการท่องเที่ยว อันได้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยว มัคคุเทศก์ ผู้ประกอบการกิจการหรือพนักงาน โรงแรม หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน
- (12) กลุ่มผู้ประกอบการอุตสาหกรรม หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน
- (13) กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การสื่อสาร การพัฒนานวัตกรรม หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน
- (14) กลุ่มสตรี
- (15) กลุ่มผู้สูงอายุ คนพิการหรือทุพพลภาพ กลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มอัตลักษณ์อื่น หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน
- (16) กลุ่มศิลปะ วัฒนธรรม ดนตรี การแสดงและบันเทิง นักกีฬา หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน
- (17) กลุ่มประชาสังคม กลุ่มองค์กรสาธารณประโยชน์ หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน
- (18) กลุ่มสื่อสารมวลชน ผู้สร้างสรรค์วรรณกรรม หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน
- (19) กลุ่มผู้ประกอบการวิชาชีพ ผู้ประกอบการอาชีพอิสระ หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน
- (20) กลุ่มอื่นๆ

6.5.1 การดำเนินการเพื่อเลือกสมาชิกวุฒิสภาในวาระที่สอง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561 มาตรา 14 กำหนดว่า ในการดำเนินการเพื่อเลือกสมาชิกวุฒิสภา ให้มีคณะกรรมการเพื่อช่วยเหลือ การปฏิบัติงาน แนะนำ อำนวยความสะดวก และรายงานปัญหาหรืออุปสรรคเกี่ยวกับการเลือกสมาชิก วุฒิสภาต่อคณะกรรมการดังต่อไปนี้

- (1) คณะกรรมการระดับประเทศโดยให้คณะกรรมการปฏิบัติหน้าที่เป็นคณะกรรมการระดับประเทศ
- (2) คณะกรรมการระดับจังหวัด ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับจังหวัดอื่น และ ปลัดกรุงเทพมหานครสำหรับกรุงเทพมหานคร เป็นประธาน หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดหรือ บุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ จำนวนสามคน ผู้ทรงคุณวุฒิในเขตจังหวัด

ซึ่งมิได้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และมีได้เป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง หรือเป็นผู้สมัคร หรือมีบุพการี บุตร คู่สมรส หรือญาติ เป็นผู้สมัครรับเลือกในเขตจังหวัดนั้น จำนวนสองคนเป็นกรรมการ และให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ

(3) คณะกรรมการระดับอำเภอ ประกอบด้วย นายอำเภอเป็นประธาน หัวหน้าส่วนราชการ ประจำอำเภอ จำนวนสามคน ผู้ทรงคุณวุฒิในเขตอำเภอซึ่งมิได้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและมีได้เป็นสมาชิก หรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง หรือเป็นผู้สมัคร หรือมีบุพการี บุตร คู่สมรส หรือญาติ เป็นผู้สมัครรับเลือกในเขตอำเภอนั้น จำนวนสองคนเป็นกรรมการ และเจ้าหน้าที่ของสำนักงานหรือข้าราชการประจำอำเภอ ซึ่งผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแต่งตั้งเป็นกรรมการและเลขานุการ

1) การดำเนินการเพื่อเลือกสมาชิกวุฒิสภาในระดับอำเภอ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561 มาตรา 40 กำหนดว่าการดำเนินการเพื่อเลือกสมาชิกวุฒิสภาในระดับอำเภอ ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ผู้สมัครต้องมาถึงสถานที่เลือกและแสดงตนภายในเวลาที่คณะกรรมการกำหนด ผู้ใดไม่มา หรือมาไม่ทันกำหนดให้หมดสิทธิที่จะเลือกและได้รับเลือก

(2) เมื่อผู้สมัครมาครบหรือพ้นเวลาตาม (1) แล้ว ให้ผู้อำนวยการการเลือกระดับอำเภอจัดให้ผู้สมัครแต่ละกลุ่มรวมอยู่ในกลุ่มเดียวกัน ณ สถานที่ที่ผู้อำนวยการการเลือกระดับอำเภอกำหนด

(3) ให้ผู้สมัครแต่ละกลุ่มลงคะแนนเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกันได้ไม่เกินสองคน โดยจะลงคะแนนเลือกตนเองก็ได้ แต่จะลงคะแนนให้บุคคลใดเกินหนึ่งคะแนนมิได้

(4) เมื่อการลงคะแนนของกลุ่มใดแล้วเสร็จ ให้ผู้อำนวยการการเลือกระดับอำเภอดำเนินการให้มีการนับคะแนนของกลุ่มนั้น โดยเปิดเผย

(5) ให้ผู้ซึ่งได้คะแนนสูงสุดเรียงตามลำดับห้าคนแรกเป็นผู้ได้รับเลือกขั้นต้นของแต่ละกลุ่ม ในกรณีที่ในลำดับใดมีผู้ได้คะแนนเท่ากันจนเป็นเหตุให้มีผู้ได้คะแนนสูงสุดเกินห้าคนให้ผู้ซึ่งได้คะแนนเท่ากันดังกล่าว จับสลากกันเองว่าผู้ใดจะได้รับเลือกในกลุ่มนั้น ในกรณีที่มิได้คะแนนไม่ถึงห้าคนให้เฉพาะผู้ซึ่งได้คะแนน เป็นผู้ได้รับเลือก

(6) ในกรณีที่ผู้ซึ่งได้รับเลือกตาม (5) ผู้ใดไม่อยู่ในสถานที่เลือกในระหว่างดำเนินการเลือกขั้นต่อไป ให้ผู้นั้นหมดสิทธิที่จะเลือกและได้รับเลือก และให้ถือว่าผู้ซึ่งได้รับเลือกตาม (5) มีเพียงเท่าที่มีอยู่

(7) ในกรณีที่กลุ่มใดมีผู้สมัครไม่เกินห้าคน หรือมีผู้มารายงานตัวตาม (1) ไม่เกินห้าคน ให้ผู้สมัครกลุ่มนั้นไม่ต้องดำเนินการเลือกกันเอง โดยให้ถือว่าผู้สมัครทุกคนซึ่งมารายงานตัวในกลุ่มนั้น เป็นผู้ได้รับเลือกขั้นต้นสำหรับกลุ่มนั้น

(8) กลุ่มใดไม่มีผู้สมัคร ให้จัดการดำเนินการให้มีการเลือกสำหรับกลุ่มนั้น และไม่มีผลกระทบต่อกรเลือกของกลุ่มอื่น

(9) เมื่อได้ผู้ได้รับเลือกขั้นต้นของแต่ละกลุ่มแล้ว ให้ผู้ได้รับเลือกขั้นต้นของแต่ละกลุ่มตกลงกันว่าจะให้ผู้ใดเป็นผู้จับสลากตาม (10) ถ้าตกลงกันไม่ได้ให้ใช้วิธีจับสลาก

(10) ให้จัดให้มีการแบ่งสายออกเป็นสายไม่เกินสี่สาย แต่ละสายประกอบด้วยจำนวนกลุ่มเท่ากัน เว้นแต่จะแบ่งให้เท่ากันไม่ได้ ให้แบ่งให้แต่ละสายมีจำนวนกลุ่มใกล้เคียงกันมากที่สุด และในแต่ละสาย ต้องมีกลุ่มไม่เกินห้ากลุ่มแต่ต้องไม่น้อยกว่าสามกลุ่ม และให้บุคคลตาม (9) ของแต่ละกลุ่มจับสลาก ว่ากลุ่มของตนจะอยู่ในสายใด

(11) ให้ผู้ได้รับเลือกขั้นต้นของแต่ละกลุ่มเลือกผู้ได้รับเลือกขั้นต้นในกลุ่มอื่นที่อยู่ในสายเดียวกัน โดยแต่ละคนมีสิทธิเลือกผู้ได้รับเลือกขั้นต้นในกลุ่มอื่นแต่ละกลุ่มในสายเดียวกันได้กลุ่มละหนึ่งคน ในขั้นนี้ผู้ได้รับเลือกขั้นต้นในกลุ่มเดียวกันจะเลือกกันเองหรือเลือกตนเองมิได้

(12) เมื่อดำเนินการเลือกตาม (11) แล้ว ให้ผู้อำนวยการการเลือกระดับอำเภอดำเนินการ ให้มีการนับคะแนนโดยเปิดเผย ให้ผู้ได้รับคะแนนสูงสุดสามลำดับแรกของแต่ละกลุ่มเป็นผู้ได้รับเลือก ระดับอำเภอสำหรับกลุ่มนั้น เพื่อไปดำเนินการเลือกในระดับจังหวัดต่อไป ในกรณีที่ในลำดับใดมีผู้ได้คะแนนเท่ากันจนเป็นเหตุให้มีผู้ได้คะแนนสูงสุดเกินสามคน ให้ผู้ซึ่งได้คะแนนเท่ากันดังกล่าวจับสลากกันเองว่าผู้ใดจะได้รับการเลือกในกลุ่มนั้น และในกรณีที่ผู้ซึ่งได้คะแนนไม่ถึงสามคนให้เฉพาะผู้ซึ่งได้คะแนนเป็นผู้ได้รับเลือก

(13) ให้ผู้อำนวยการการเลือกระดับอำเภอส่งบัญชีรายชื่อผู้ได้รับเลือกตาม (12) ให้ผู้อำนวยการ การเลือกระดับจังหวัดพร้อมด้วยเอกสารหรือข้อมูลตามมาตรา 28 (5) ภายในวันถัดจากวันเลือกระดับอำเภอเพื่อดำเนินการต่อไป

กล่าวโดยสรุปคือ เมื่อผู้สมัครมาถึงสถานที่เลือกและแสดงตนภายในเวลาที่คณะกรรมการกำหนด ให้ผู้สมัครแต่ละกลุ่มลงคะแนนเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกันได้ไม่เกิน 2 คน โดยจะลงคะแนนเลือกตนเองก็ได้ แต่จะลงคะแนนให้บุคคลใดเกิน 1 คะแนนมิได้เมื่อการลงคะแนนของกลุ่มใดแล้วเสร็จ ให้ผู้ซึ่งได้คะแนนสูงสุดเรียงตามลำดับ 5 คนแรกเป็นผู้ได้รับเลือกขั้นต้นของแต่ละกลุ่ม เมื่อได้ผู้ได้รับเลือกขั้นต้นของแต่ละกลุ่มแล้ว ให้จัดให้มีการแบ่งสายออกเป็นสายไม่เกิน 4 สาย ให้ผู้ได้รับเลือกขั้นต้นของแต่ละกลุ่มเลือกผู้ได้รับเลือกขั้นต้นในกลุ่มอื่นที่อยู่ใน

สายเดียวกัน โดยแต่ละคนมีสิทธิเลือกผู้ได้รับเลือกขั้นต้นในกลุ่มอื่นแต่ละกลุ่มในสายเดียวกันได้ กลุ่มละ 1 คน ในขั้นนี้ ผู้ได้รับเลือกขั้นต้นในกลุ่มเดียวกันจะเลือกกันเองหรือเลือกตนเองมิได้โดยให้ผู้ได้รับคะแนนสูงสุดลำดับ 1 - 3 ของแต่ละกลุ่มเป็นผู้ได้รับเลือกระดับอำเภอสำหรับกลุ่มนั้น เพื่อไปดำเนินการเลือกในระดับจังหวัดต่อไป

2) การดำเนินการเพื่อเลือกสมาชิกวุฒิสภาในระดับจังหวัด

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561 มาตรา 41 กำหนดว่า การดำเนินการเพื่อเลือกสมาชิกวุฒิสภาในระดับจังหวัด ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ผู้ได้รับเลือกระดับอำเภอต้องมาถึงสถานที่เลือกและแสดงตนภายในเวลาที่คณะกรรมการกำหนด ผู้ใดไม่มาหรือมาไม่ทันกำหนดให้หมดสิทธิที่จะเลือกและได้รับเลือก

(2) เมื่อผู้ได้รับเลือกระดับอำเภอมาครบหรือพ้นเวลาตาม (1) แล้วให้ผู้อำนวยความสะดวกการเลือกตั้งระดับจังหวัดจัดให้ผู้ได้รับเลือกระดับอำเภอแต่ละกลุ่มรวมอยู่ในกลุ่มเดียวกัน ณ สถานที่ที่ผู้อำนวยความสะดวกระดับจังหวัดกำหนด

(3) ให้ผู้ได้รับเลือกระดับอำเภอแต่ละกลุ่มลงคะแนนเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกันได้ไม่เกินสองคน โดยจะลงคะแนนเลือกตนเองก็ได้ แต่จะลงคะแนนให้บุคคลใดคนหนึ่งคะแนนมิได้

(4) เมื่อการลงคะแนนของกลุ่มใดแล้วเสร็จ ให้ผู้อำนวยความสะดวกการเลือกตั้งระดับจังหวัดดำเนินการ ให้มีการนับคะแนนของกลุ่มนั้น โดยเปิดเผย

(5) ให้ผู้ซึ่งได้คะแนนสูงสุดเรียงตามลำดับห้าคนแรกเป็นผู้ได้รับเลือกขั้นต้นของแต่ละกลุ่ม ในกรณีที่ในลำดับใดมีผู้ได้คะแนนเท่ากันจนเป็นเหตุให้มีผู้ได้คะแนนสูงสุดเกินห้าคนให้ผู้ซึ่งได้คะแนนเท่ากันดังกล่าวจับสลากกันเองว่าผู้ใดจะได้รับเลือกในกลุ่มนั้น ในกรณีที่มิได้คะแนนไม่ถึงห้าคนให้เฉพาะผู้ซึ่งได้คะแนนเป็นผู้ได้รับเลือก

(6) ในกรณีที่ผู้ซึ่งได้รับเลือกตาม (5) ผู้ใดไม่อยู่ในสถานที่เลือกในระหว่างดำเนินการเลือกขั้นต่อไป ให้ผู้นั้นหมดสิทธิที่จะเลือกและได้รับเลือก และให้ถือว่าผู้ซึ่งได้รับเลือกตาม (5) มีเพียงเท่าที่มีอยู่

(7) ในกรณีที่กลุ่มใดมีผู้ได้รับเลือกระดับอำเภอรวมกันแล้วไม่เกินห้าคนหรือมีผู้มารายงานตัว ตาม (1) ไม่เกินห้าคน ให้ผู้ได้รับเลือกระดับอำเภอกลุ่มนั้นไม่ต้องดำเนินการเลือกกันเอง โดยให้ถือว่าผู้ได้รับเลือกระดับอำเภอทุกคนซึ่งมารายงานตัวในกลุ่มนั้นเป็นผู้ได้รับเลือกขั้นต้นสำหรับกลุ่มนั้น

(8) กลุ่มใดไม่มีผู้ได้รับเลือกระดับอำเภอ ให้งดการดำเนินการเลือกสำหรับกลุ่มนั้น และไม่มีผลกระทบต่อกรเลือกของกลุ่มอื่น

(9) เมื่อได้ผู้ได้รับเลือกขั้นต้นของแต่ละกลุ่มแล้ว ให้ผู้ได้รับเลือกขั้นต้นของแต่ละกลุ่มตกลงกันว่าจะให้ผู้ใดเป็นผู้จับสลากตาม (10) ถ้าตกลงกันไม่ได้ให้ใช้วิธีจับสลาก

(10) ให้จัดให้มีการแบ่งสายออกเป็นสายไม่เกินสี่สาย แต่ละสายประกอบด้วยจำนวนกลุ่มเท่ากัน เว้นแต่จะแบ่งให้เท่ากันไม่ได้ ให้แบ่งให้แต่ละสายมีจำนวนกลุ่มใกล้เคียงกันมากที่สุด และในแต่ละสายต้อง มีกลุ่มไม่เกินห้ากลุ่มแต่ต้องไม่น้อยกว่าสามกลุ่ม และให้บุคคลตาม (9) ของแต่ละกลุ่มจับสลากว่ากลุ่มของตน จะอยู่ในสายใด

(11) ให้ผู้ได้รับเลือกขั้นต้นของแต่ละกลุ่มเลือกผู้สมัครในกลุ่มอื่นที่อยู่ในสายเดียวกัน โดยแต่ละคน มีสิทธิเลือกผู้สมัครในกลุ่มอื่นแต่ละกลุ่มในสายเดียวกันได้กลุ่มละหนึ่งคน ในขั้นนี้ ผู้ได้รับเลือกขั้นต้น ในกลุ่มเดียวกันจะเลือกกันเองหรือเลือกตนเองมิได้

(12) เมื่อดำเนินการเลือกตาม (11) แล้ว ให้ผู้อำนวยการการเลือกระดับจังหวัดดำเนินการให้มีการนับคะแนนโดยเปิดเผย ให้ผู้ได้รับคะแนนสูงสุดสองลำดับแรกของแต่ละกลุ่มเป็นผู้ได้รับเลือกระดับจังหวัดสำหรับกลุ่มนั้น เพื่อไปดำเนินการเลือกในระดับประเทศต่อไป ในกรณีที่ในลำดับใดมีผู้ได้คะแนน เท่ากันจนเป็นเหตุให้มีผู้ได้คะแนนสูงสุดเกินสองคน ให้ผู้ซึ่งได้คะแนนเท่ากันดังกล่าวจับสลากกันเองว่าผู้ใด จะได้รับเลือกในกลุ่มนั้น และในกรณีที่มีผู้ได้คะแนนไม่ถึงสองคน ให้เฉพาะผู้ซึ่งได้คะแนนเป็นผู้ได้รับเลือก

(13) ให้ผู้อำนวยการการเลือกระดับจังหวัดส่งบัญชีรายชื่อผู้ได้รับเลือกตาม (12) ให้ผู้อำนวยการ การเลือกระดับประเทศพร้อมด้วยเอกสารหรือข้อมูลตามมาตรา 29 (3) ภายในวันถัดจากวันเลือก ระดับจังหวัดเพื่อดำเนินการต่อไป

ทั้งนี้ ในจังหวัดใดมีผู้ได้รับเลือกระดับอำเภอจากทุกอำเภอมาระดับจังหวัดไม่เกินห้ากลุ่ม เมื่อได้ดำเนินการเลือก ตาม (3) แล้ว ไม่ต้องจัดให้มีการแบ่งสายตาม (10) และให้แต่ละกลุ่มเลือกผู้สมัครในกลุ่มอื่นแต่ละกลุ่มได้คนละหนึ่งคน โดยผู้สมัครในกลุ่มเดียวกันจะเลือกกันเองหรือเลือกตนเองมิได้

กล่าวโดยสรุปคือ เมื่อผู้ได้รับเลือกระดับอำเภอมายังสถานที่เลือกและแสดงตนภายในเวลาที่คณะกรรมการกำหนดแล้ว ให้ผู้ได้รับเลือกระดับอำเภอแต่ละกลุ่มลงคะแนนเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกันได้ไม่เกิน 2 คน โดยจะลงคะแนนเลือกตนเองก็ได้ แต่จะลงคะแนนให้บุคคลใดเกินหนึ่งคะแนนมิได้เมื่อการลงคะแนนของกลุ่มใดแล้วเสร็จให้ผู้ซึ่งได้คะแนนสูงสุดเรียงตามลำดับ 1 - 5 คนแรกเป็นผู้ได้รับเลือกขั้นต้นของแต่ละกลุ่มเมื่อได้ผู้ได้รับเลือกขั้นต้นของแต่ละกลุ่มแล้ว ให้จัดให้มีการแบ่งสายออกเป็นสายไม่เกิน 4 สายให้ผู้ได้รับเลือกขั้นต้นของแต่ละกลุ่ม

เลือกผู้สมัครในกลุ่มอื่นที่อยู่ในสายเดียวกัน โดยแต่ละคน มีสิทธิเลือกผู้สมัครในกลุ่มอื่นแต่ละกลุ่มในสายเดียวกันได้กลุ่มละ 1 คน ในขั้นนี้ ผู้ได้รับเลือกขั้นต้น ในกลุ่มเดียวกันจะเลือกกันเองหรือเลือกตนเองมิได้โดยให้ผู้ได้รับคะแนนสูงสุดลำดับ 1 - 2 ของแต่ละกลุ่มเป็นผู้ได้รับเลือกระดับจังหวัดสำหรับกลุ่มนั้น เพื่อไปดำเนินการเลือกในระดับประเทศต่อไป

3) การดำเนินการเพื่อเลือกสมาชิกวุฒิสภาในระดับประเทศ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561 มาตรา 42 กำหนดว่า การดำเนินการเพื่อเลือกสมาชิกวุฒิสภาในระดับประเทศ ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ผู้ได้รับเลือกระดับจังหวัดต้องมาถึงสถานที่เลือกและแสดงตนภายในเวลาที่คณะกรรมการกำหนด ผู้ใดไม่มาหรือมาไม่ทันกำหนดให้หมดสิทธิที่จะเลือกและได้รับเลือก

(2) เมื่อผู้ได้รับเลือกระดับจังหวัดมาครบหรือพ้นเวลาตาม (1) แล้ว ให้ผู้อำนวยการการเลือกระดับประเทศจัดให้ผู้ได้รับเลือกระดับจังหวัดแต่ละกลุ่มรวมอยู่ในกลุ่มเดียวกัน ณ สถานที่ที่ผู้อำนวยการการเลือกระดับประเทศกำหนด

(3) ให้ผู้ได้รับเลือกระดับจังหวัดแต่ละกลุ่มลงคะแนนเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกันได้ไม่เกินสิบคน โดยจะลงคะแนนเลือกตนเองก็ได้ แต่จะลงคะแนนให้บุคคลใดเกินหนึ่งคะแนนมิได้

(4) เมื่อการลงคะแนนของกลุ่มใดแล้วเสร็จ ให้ผู้อำนวยการการเลือกระดับประเทศดำเนินการนับคะแนนของกลุ่มนั้นโดยเปิดเผย

(5) ให้ผู้ซึ่งได้คะแนนสูงสุดเรียงตามลำดับสี่สิบคนแรกเป็นผู้ได้รับเลือกขั้นต้นของแต่ละกลุ่ม ในกรณีที่ในลำดับใดมีผู้ได้คะแนนเท่ากันจนเป็นเหตุให้มีผู้ได้คะแนนสูงสุดเกินสี่สิบคน ให้ผู้ซึ่งได้คะแนนเท่ากันดังกล่าวจับสลากกันเองว่าผู้ใดจะได้รับเลือกในกลุ่มนั้น ในกรณีที่มิได้คะแนนไม่ถึงสี่สิบคน แต่มีจำนวนตั้งแต่ยี่สิบคนขึ้นไป ให้ผู้ได้รับเลือกขั้นต้นของกลุ่มนั้นมีเท่าที่มีอยู่ แต่ถ้ามีผู้ได้คะแนนไม่ถึงยี่สิบคน ให้ผู้อำนวยการการเลือกระดับประเทศจัดให้ผู้ซึ่งไม่ได้รับเลือกซึ่งยังอยู่ ณ สถานที่เลือกลงคะแนนเลือกกันเองใหม่เพื่อให้ได้จำนวนยี่สิบคน

(6) ในกรณีที่ผู้ซึ่งได้รับเลือกตาม (5) ผู้ใดไม่อยู่ในสถานที่เลือกในระหว่างการดำเนินการเลือกขั้นต่อไป ให้ผู้นั้นหมดสิทธิที่จะเลือกและได้รับเลือก และให้ถือว่าผู้ซึ่งได้รับเลือกมีเพียงเท่าที่มีอยู่

(7) เมื่อได้ผู้ได้รับเลือกขั้นต้นของแต่ละกลุ่มแล้ว ให้ผู้ได้รับเลือกขั้นต้นของแต่ละกลุ่มตกลงกันว่าจะให้ผู้ใดเป็นผู้จับสลากตาม (8) ถ้าตกลงกันไม่ได้ให้ใช้วิธีจับสลาก

(8) ให้จัดให้มีการแบ่งสายออกเป็นสายไม่เกินสี่สาย แต่ละสายประกอบด้วยจำนวนกลุ่มเท่ากัน เว้นแต่จะแบ่งให้เท่ากันไม่ได้ ให้แบ่งให้แต่ละสายมีจำนวนกลุ่มใกล้เคียงกันมากที่สุด และในแต่ละสาย ต้องมีกลุ่มไม่เกินห้ากลุ่มแต่ต้องไม่น้อยกว่าสามกลุ่ม และให้บุคคลตาม (7) ของแต่ละกลุ่มจับสลากว่ากลุ่มของตนจะอยู่ในสายใด

(9) ให้ผู้ได้รับเลือกขั้นต้นของแต่ละกลุ่มเลือกผู้สมัครในกลุ่มอื่นที่อยู่ในสายเดียวกัน โดยแต่ละคนมีสิทธิเลือกผู้สมัครในกลุ่มอื่นแต่ละกลุ่มในสายเดียวกันได้กลุ่มละไม่เกินห้าคน ผู้ได้รับเลือกขั้นต้นในกลุ่มเดียวกัน จะเลือกกันเองหรือเลือกตนเองมิได้

(10) เมื่อดำเนินการเลือกตาม (9) แล้ว ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งระดับประเทศดำเนินการนับคะแนน โดยเปิดเผย แล้วแจ้งผลการนับคะแนนให้คณะกรรมการทราบเมื่อคณะกรรมการได้รับรายงานตาม (10) แล้ว ให้รอไว้ไม่น้อยกว่าห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว ถ้าคณะกรรมการเห็นว่าการเลือกเป็นไปโดยถูกต้อง สุจริต และเที่ยงธรรม ให้ประกาศผลการเลือก ตาม (10) ในราชกิจจานุเบกษา โดยให้ผู้รับคะแนนสูงสุดในแต่ละกลุ่มตั้งแต่ลำดับที่หนึ่งถึงลำดับที่สิบ เป็นผู้ได้รับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาจากกลุ่มนั้น และผู้รับคะแนนลำดับที่สิบเอ็ดถึงลำดับที่สิบห้าของแต่ละกลุ่มอยู่ในบัญชีสำรองของกลุ่มนั้น และแจ้งให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาทราบ

กล่าวโดยสรุปคือ เมื่อผู้ได้รับเลือกตั้งจังหวัดมาถึงสถานที่เลือกและแสดงตนภายในเวลาที่คณะกรรมการกำหนดแล้ว ให้ผู้ได้รับเลือกตั้งจังหวัดแต่ละกลุ่มลงคะแนนเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกันได้ไม่เกิน 10 คน โดยจะลงคะแนนเลือกตนเองก็ได้ แต่จะลงคะแนนให้บุคคลใดเกิน 1 คะแนนมิได้เมื่อการลงคะแนนของกลุ่มใดแล้วเสร็จ ให้ผู้ซึ่งได้คะแนนสูงสุดเรียงตามลำดับตั้งแต่ 1 - 40 คนแรกเป็นผู้ได้รับเลือกขั้นต้นของแต่ละกลุ่ม เมื่อได้ผู้ได้รับเลือกขั้นต้นของแต่ละกลุ่มแล้ว ให้จัดให้มีการแบ่งสายออกเป็นสายไม่เกิน 4 สายให้ผู้ได้รับเลือกขั้นต้นของแต่ละกลุ่มเลือกผู้สมัครในกลุ่มอื่นที่อยู่ในสายเดียวกัน โดยแต่ละคนมีสิทธิเลือกผู้สมัครในกลุ่มอื่นแต่ละกลุ่มในสายเดียวกันได้กลุ่มละไม่เกิน 5 คน โดยผู้ได้รับเลือกขั้นต้นในกลุ่มเดียวกัน จะเลือกกันเองหรือเลือกตนเองมิได้โดยให้ผู้รับคะแนนสูงสุดในแต่ละกลุ่มตั้งแต่ลำดับที่ 1 - 10 เป็นผู้ได้รับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาจากกลุ่มนั้น และผู้รับคะแนนลำดับที่ 11 - 15 ของแต่ละกลุ่มอยู่ในบัญชีสำรองของกลุ่มนั้น

6.5.2 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภาในวาระที่สอง

1) คุณสมบัติ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561 มาตรา 13 กำหนดว่า ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
 - (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีในวันสมัครรับเลือก
 - (3) มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ หรือทำงานในด้านที่สมัครไม่น้อยกว่าสิบปี
 - (4) ผู้สมัครต้องมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้ด้วย
 - ก. เป็นบุคคลซึ่งเกิดในอำเภอที่สมัครรับเลือก
 - ข. มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในอำเภอที่สมัครรับเลือกมาแล้วเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสองปีนับถึงวันสมัครรับเลือก
 - ค. ทำงานอยู่ในอำเภอที่สมัครรับเลือกมาแล้วเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสองปี นับถึงวันสมัครรับเลือก
 - ง. เคยทำงานหรือเคยมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านอยู่ในอำเภอที่สมัครรับเลือก แล้วแต่กรณีเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสองปี
 - จ. เคยศึกษาในสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในอำเภอที่สมัครรับเลือกเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า สองปีการศึกษา
- ความใน (3) ไม่ใช้บังคับแก่สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการหรือทุพพลภาพ กลุ่มชาติพันธุ์ และกลุ่มอัตลักษณ์อื่น

2) ลักษณะต้องห้าม

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561 มาตรา 14 กำหนดว่า ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (1) ดิตยาเสพติดให้โทษ
- (2) เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต
- (3) เป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนใดๆ
- (4) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช

- (5) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไม่ว่าคดีนั้นจะถึงที่สุดแล้วหรือไม่
- (6) วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (7) อยู่ระหว่างถูกระงับการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นการชั่วคราวหรือถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง
- (8) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล
- (9) เคยได้รับโทษจำคุกโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงสิบปีนับถึงวันเลือกตั้งในระดับอำเภอ เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (10) เคยถูกสั่งให้พ้นจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ
- (11) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอันถึงที่สุดให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติ หรือเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกเพราะกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
- (12) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า กฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือ หรือเจ้าสำนัก กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือกฎหมายว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการฟอกเงินในความผิดฐานฟอกเงิน
- (13) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำการอันเป็นการทุจริตในการเลือกตั้ง
- (14) อยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- (15) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ
- (16) เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ
- (17) เคยพ้นจากตำแหน่งเพราะศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการเสนอการแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย

(18) เคยพ้นจากตำแหน่งเพราะศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษาว่าเป็นผู้มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ หรือกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

(19) เป็นข้าราชการ

(20) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เว้นแต่ได้พ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือก

(21) เป็นสมาชิกพรรคการเมือง

(22) เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมือง เว้นแต่ได้พ้นจากการดำรงตำแหน่ง ในพรรคการเมืองมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือก

(23) เป็นหรือเคยเป็นรัฐมนตรี เว้นแต่ได้พ้นจากการเป็นรัฐมนตรีมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือก

(24) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เว้นแต่ได้พ้นจากการเป็นสมาชิก สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือก

(25) เป็นบุพการี คู่สมรส หรือบุตรของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา ในคราวเดียวกันหรือผู้ดำรงตำแหน่งใดในศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระ

(26) เคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ

6.6 อำนาจและหน้าที่ของวุฒิสภานวาระที่สอง

วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีบทบาทอำนาจหน้าที่แบ่งออกเป็น 6 ด้าน ได้แก่ ด้านนิติบัญญัติ, ด้านควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน, ด้านการพิจารณาให้บุคคลดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ, ด้านการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง, ด้านการเป็นผู้แทนของประชาชน และด้านการพิจารณาเห็นชอบเรื่องต่างๆ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

6.6.1 ด้านนิติบัญญัติ

บทบาทอำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติของวุฒิสภามี 6 ประการ ได้แก่

1) พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 132 กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาประชุม

ร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ให้แล้วเสร็จภายในเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวัน โดยการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของรัฐสภา ถ้าที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบตามร่างที่เสนอมาร

2) กลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติ

ในการพิจารณากลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 136 กำหนดว่า เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติและลงมติเห็นชอบแล้ว ให้สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา วุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ที่เสนอมานั้นให้เสร็จภายในหกสิบวัน แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ต้องพิจารณาให้เสร็จภายในสามสิบวัน ทั้งนี้ เว้นแต่วุฒิสภาจะได้ลงมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษ ซึ่งต้องไม่เกินสามสิบวัน โดยถ้าวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติไม่เสร็จภายในกำหนดเวลา ให้ถือว่าวุฒิสภา ได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น

3) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 143 กำหนดว่า เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติและลงมติเห็นชอบแล้ว ให้สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใดๆ มิได้ ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าวุฒิสภาเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้น

4) พิจารณาอนุมัติร่างพระราชกำหนด

เมื่อมีการประกาศใช้บังคับพระราชกำหนดแล้ว ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติหรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยื่นยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบต่อกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น⁴⁷

⁴⁷รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 172.

5) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

วุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภามีบทบาทอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้⁴⁸

(1) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

(2) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อรัฐสภาและให้รัฐสภา พิจารณาเป็นสามวาระ คือ

วาระที่ 1 ขึ้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติม นั้น ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ซึ่งในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

วาระที่ 2 ขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา การออกเสียงในวาระที่สองนี้ ให้ถือเสียงข้างมากเป็นประมาณ แต่ในกรณีที่เป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ประชาชนเป็นผู้เสนอ ต้องเปิดโอกาสให้ผู้แทนของประชาชนที่เข้าชื่อกันได้แสดงความคิดเห็นด้วย

วาระที่ 3 ขึ้นพิจารณาให้ความเห็นชอบ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิก ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา โดยในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิก มิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบด้วย ไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน และมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่า หนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

6) ด้านการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 148 กำหนดว่า ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติใดขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวน ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่า

⁴⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 256.

ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยมิได้ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญ ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภามีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้น ไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัย สาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ และให้ประธานแห่งสภานั้นส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ ภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นเพื่อวินิจฉัย และให้รอการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อน จนกว่าจะได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ⁴⁹

ก่อนนายกรัฐมนตรีจะนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมความกราบบังคมทูลเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยตาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบ ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา หรือของทั้งสองสภารวมกัน แล้วแต่กรณี มีสิทธิเข้าชื่อกัน เสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี ว่าร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ หรือเป็นร่างรัฐธรรมนูญที่จะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติหรือไม่ โดยให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่ วันที่ได้รับเรื่อง ในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีจะนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยมิได้⁵⁰

⁴⁹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 173.

⁵⁰รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 256.

6.6.2 ด้านการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน

การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเป็นอำนาจหน้าที่หลักของรัฐสภา ตามหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภา ซึ่งวุฒิสภาถือเป็นส่วนหนึ่งของรัฐสภาจึงมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้

1) การตั้งกรรมการ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ หรือคณะกรรมการร่วมกัน เพื่อกระทำกิจการพิจารณา สอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใดๆ และรายงานให้สภาทราบการกระทำกิจการ การสอบหาข้อเท็จจริง หรือการศึกษาใดๆ ต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในหน้าที่ และอำนาจของสภา และหน้าที่และอำนาจตามที่ระบุไว้ใน การตั้งคณะกรรมการก็ดี ในการดำเนินการของ คณะกรรมการก็ดี ต้องไม่เป็นเรื่องซ้ำซ้อนกัน⁵¹

2) การตั้งกระทู้ถาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี ในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่โดยจะถามเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาก็ได้ ซึ่งอย่างน้อยต้องกำหนดให้มีการตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาโดยไม่ต้องแจ้งล่วงหน้าไว้ด้วย และรัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน⁵²

3) การขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาโดยไม่มีการลงมติ สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญๆ เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติ โดยการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปให้กระทำได้ปีละหนึ่งครั้ง⁵³

ในกรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยหรือเศรษฐกิจของประเทศ สมควรที่จะปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี เมื่อผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรแจ้งไปยังประธานรัฐสภาขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภา ประธานรัฐสภาต้องดำเนินการให้มีการประชุมภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับการแจ้ง แต่รัฐสภาจะลงมติ

⁵¹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 129.

⁵² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 150.

⁵³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 153.

ในปัญหาที่อภิปรายมิได้ โดยการประชุมดังกล่าวให้ประชุมเป็นการลับ และคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ต้องเข้าร่วมประชุมด้วย⁵⁴

6.6.3 ด้านการพิจารณาให้บุคคลดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

การให้ความเห็นชอบและถวายคำแนะนำเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งให้บุคคลดำรงตำแหน่ง ดังนี้

- 1) คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วยกรรมการจำนวนเจ็ดคนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา⁵⁵
- 2) ผู้ตรวจการแผ่นดิน มีจำนวนสามคนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งได้รับการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา⁵⁶
- 3) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประกอบด้วยกรรมการจำนวนเก้าคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งได้รับการสรรหา โดยคณะกรรมการสรรหา⁵⁷
- 4) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วยกรรมการจำนวนเจ็ดคนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งได้รับการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา⁵⁸
- 5) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติประกอบด้วยกรรมการจำนวนเจ็ดคนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งได้รับการสรรหา⁵⁹

6.6.4 ด้านการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

1) การถอดถอนนักการเมืองที่ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิก ว่าสมาชิกภาพของสมาชิกคนใดคนหนึ่งแห่งสภานั้นสิ้นสุด และให้ประธานแห่งสภา ที่ได้รับคำร้อง ส่งคำร้องนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย⁶⁰ โดยความผิดเช่นนี้ เช่น ความผิดฐานกระทำการอันเป็น

⁵⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 155.

⁵⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 222.

⁵⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 228.

⁵⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 232.

⁵⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 238.

⁵⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 246.

⁶⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 82.

การขัดกันแห่งผลประโยชน์ หรือไม่มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ หรือแม้แต่การฝ่าฝืนหรือ ขอมตนอนอยู่ใต้อาณัติของนักรการเมือง เป็นต้น

2) การถอดถอนนักรการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่มีขอบ⁶¹ ในรัฐธรรมนูญปี 40 และ 50 ได้บัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้เช่นเดียวกันว่า ห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ เสนอแปรญัตติหรือการกระทำใดๆ ที่มีผลให้ตัวเองมีส่วนใน การใช้งบประมาณรายจ่ายไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม เพียงแต่ว่ารัฐธรรมนูญในอดีตกำหนดไว้ แค่ว่าถ้ามีการกระทำดังกล่าวเกิดขึ้นให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ร้องต่อศาล รัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยเพื่อยกเลิกการกระทำนั้นๆ ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มีการเพิ่มโทษ สำหรับการกระทำดังกล่าวไว้ ทั้งนี้ถ้าหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่ น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ให้ศาล รัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้นักรการเมืองคนดังกล่าวพ้นจากสมาชิกภาพและให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับ เลือกตั้ง หากพบว่าการกระทำดังกล่าวเกิดขึ้น โดยคณะรัฐมนตรีมีส่วนรู้เห็นหรือรับรู้แต่ไม่ได้ทำการ ยับยั้ง ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาสามารถร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัย เพื่อขอให้คณะรัฐมนตรีพ้นไปทั้งคณะได้

6.6.5 ด้านการเป็นผู้แทนของประชาชน

รัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยเช่นเดียวกับ กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมาย หรือความครอบงำ ใดๆและต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและ ความผาสุกของประชาชนโดยรวม โดยปราศจากการขัดกัน แห่งผลประโยชน์⁶²โดยกำหนดให้ สมาชิกวุฒิสภามีเอกสิทธิ์ความคุ้มกัน รวมทั้งหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ด้วย⁶³

6.6.6 ด้านการพิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่องต่างๆ

นอกจากบทบาทอำนาจหน้าที่หลักในด้านต่างๆ ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบเรื่องต่างๆ อีกในหลายกรณี อาทิเช่น

1) การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตาม มาตรา 17⁶⁴

⁶¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 144.

⁶² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 114.

⁶³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 115.

⁶⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 156.

2) การรับทราบการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียบบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 ตามมาตรา 20⁶⁵

3) การรับทราบหรือให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติตามมาตรา 21⁶⁶

4) การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการประกาศสงครามเมื่อได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา มติให้ความเห็นชอบของรัฐสภาต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา⁶⁷

5) การรับฟังคำชี้แจงและการให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาหนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศหรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา และหนังสือสัญญาอื่นที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวางต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา⁶⁸

6.7 อายุและสมาชิกภาพของวุฒิสภา

อายุของวุฒิสภามีกำหนดคราวละ 5 ปี นับแต่วันประกาศผลการเลือกสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาเริ่มตั้งแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือกเมื่ออายุของวุฒิสภาสิ้นสุดลง ให้สมาชิกวุฒิสภาอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีสมาชิกวุฒิสภาขึ้นใหม่⁶⁹ ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่ครบ 200 คน ไม่ว่าจะเพราะเหตุตำแหน่งว่างลง หรือด้วยเหตุอื่นใดอันมิใช่เพราะเหตุถึงคราวออกตามอายุของวุฒิสภา และไม่มีรายชื่อบุคคลที่สำรองไว้เหลืออยู่ ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่ แต่ในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาเหลืออยู่ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดและอายุของวุฒิสภาเหลืออยู่เกินหนึ่งปี ให้ดำเนินการเลือกสมาชิกวุฒิสภาขึ้นแทนภายในหกสิบวันนับแต่วันที่วุฒิสภามีสมาชิกเหลืออยู่ไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ในกรณีเช่นนี้ ให้ผู้ได้รับเลือก ดังกล่าวอยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าอายุของวุฒิสภาที่เหลืออยู่⁷⁰

⁶⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 156.

⁶⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 156.

⁶⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 177.

⁶⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 178.

⁶⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 109.

⁷⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 107.

บทที่ 3

สมาชิกวุฒิสภาของต่างประเทศ

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 2 ถึงทฤษฎีและแนวความคิดของการมีระบบวุฒิสภาว่า ในประเทศต่างๆ ที่ใช้รูปแบบรัฐสภาแบบสองสภา (Bicameral System) อันประกอบไปด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภานั้น ต่างมีมูลเหตุและความจำเป็นของการกำหนดให้มีวุฒิสภาที่แตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมทางการเมืองของแต่ละประเทศ รูปแบบของรัฐสภาพเศษฐกิจ สังคมและการเมืองอย่างหนึ่งอย่างใด หรือหลายอย่างรวมกัน ซึ่งจากความแตกต่างดังกล่าว ผู้วิจัยได้สังเกตเห็นถึงความสำคัญของการศึกษามูลเหตุความเป็นมา วิธีการได้มาคุณสมบัติอำนาจหน้าที่ และวาระการดำรงตำแหน่งของวุฒิสภาในประเทศต่างๆ โดยเลือกเฉพาะประเทศเสรีประชาธิปไตย ซึ่งเป็นต้นแบบของการจัดโครงสร้างวุฒิสภาที่หลายประเทศนำไปประยุกต์ใช้เพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบและประยุกต์ใช้กับประเทศไทย ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้เลือกมาศึกษา 5 ประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา (The United States of America) ประเทศเยอรมนี (Germany) ประเทศอังกฤษ (Great Britain) ประเทศฝรั่งเศส (France) และประเทศญี่ปุ่น (Japan) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. ประเทศสหรัฐอเมริกา (United States of America)

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีเอกลักษณ์ของความสำเร็จในการอยู่ร่วมกันของคนหลากหลายเชื้อชาติ แต่สหรัฐอเมริกาก็สามารถผสมผสานจุดเด่นของความหลากหลายเข้าด้วยกันซึ่งโครงสร้างระบบสถาบันการเมืองได้มีส่วนสำคัญในการส่งเสริมให้สหรัฐอเมริกาทลายมาเป็นประเทศมหาอำนาจทั้งในด้านเศรษฐกิจและการเมืองการปกครอง อันเป็นที่ยอมรับจากประชาคมโลก จนกลายเป็นต้นแบบให้หลายประเทศนำไปศึกษาและปรับใช้ ดังนั้น “วุฒิสภา” ซึ่งเป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญอย่างยิ่งของสหรัฐอเมริกา จึงเป็นสิ่งที่ควรค่าแก่การศึกษา โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1.1 ความเป็นมา

หลังจากสภาฟีลาเดลเฟียประกาศอิสรภาพจากอังกฤษ เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม ปี ค.ศ.1776 รัฐอาณานิคมทั้ง 13 แห่ง ได้แก่ นิวแฮมเชียร์ (New Hampshire), แมสซาชูเซตส์ (Massachusetts), โรดไอแลนด์ (Rhode Island), คอนเนตทิคัต (Connecticut), นิวยอร์ก (New York),

นิวเจอร์ซีย์ (New Jersey), เดลาแวร์ (Delaware), เพนซิลวาเนีย (Pennsylvania), แมรี่แลนด์ (Maryland), เวอร์จิเนีย (Virginia), นอร์ทคาโรไลนา (North Carolina), เซาท์คาโรไลนา (Sout Carolina) และ จอร์เจีย (Georgia) ได้รวมตัวกันโดยมีลักษณะเป็นสมาพันธรัฐ กล่าวคือเหมือนกับกลุ่มสัมพันธมิตรมากกว่าที่จะเป็นประเทศที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยในแต่ละมลรัฐต่างก็ได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรขึ้นเป็นของตนเอง ทำให้ยังไม่มีกฎหมายสำคัญเป็นบรรทัดฐานในการปกครอง คือยังไม่มีกฎหมายรัฐธรรมนูญของสมาพันธรัฐ จึงทำให้รัฐบาลกลางไม่เป็นที่ยอมรับของประเทศต่างๆ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ชาวอเมริกันต้องการรูปแบบรัฐบาลใหม่ที่มีอำนาจบริหารอย่างแท้จริง ดังนั้นในปี ค.ศ.1781 จึงได้มีการประชุมขึ้นที่เมืองฟิลาเดลเฟีย (Philadelphia) ซึ่งนายจอห์น ดิกกินสัน (John Dickinson) ได้เสนอให้ใช้กฎบัตรแห่งสมาพันธรัฐ (The Articles of Confederation) โดยมีใจความสำคัญ คือกำหนดให้มลรัฐทั้ง 13 แห่ง อยู่รวมกันแบบสมาพันธรัฐ (Confederation) และมีรัฐบาลกลางแห่งสมาพันธรัฐ (Confederation Government) ใช้ชื่อประเทศว่าสหรัฐอเมริกา (United States of America) รัฐสภาของรัฐบาลกลางจะถือคะแนนเสียงจากตัวแทนของมลรัฐๆ ละ 1 คะแนนเสียง โดยไม่คำนึงว่าจะเป็นรัฐเล็กหรือรัฐใหญ่ กฎหมายที่สำคัญจะต้องได้รับความเห็นชอบจากมลรัฐอย่างน้อย 9 มลรัฐ และในที่สุดมลรัฐต่างๆ ก็ได้ให้สัตยาบันแก่กฎบัตรแห่งสมาพันธรัฐ ทำให้กฎบัตรแห่งสมาพันธรัฐมีผลตั้งแต่นั้น ค.ศ.1781 แต่อย่างไรก็ตาม กฎบัตรแห่งสมาพันธรัฐก็มีข้อบกพร่องบางประการ กล่าวคือกำหนดอำนาจหน้าที่ของสภานิติบัญญัติเอาไว้ให้ทำหน้าที่เกี่ยวกับการจัดตั้งรัฐบาล ประกาศสงคราม และติดต่อกับต่างประเทศเท่านั้น ไม่มีการกำหนดตัวผู้บริหาร โดยเฉพาะผู้นำประเทศเอาไว้ นอกจากนี้ก็ไม่ได้กำหนดระบบศาลของสมาพันธรัฐเอาไว้ ตัวรัฐธรรมนูญเองก็ไม่ยืดหยุ่น รัฐบาลไม่สามารถควบคุมการค้าระหว่างประเทศและไม่สามารถเก็บภาษีได้ เป็นต้น⁷¹ จากมูลเหตุดังกล่าว จึงนำไปสู่การประชุมร่วมกันของผู้แทนจากรัฐต่างๆ เรียกการประชุมนี้ว่า The Constitutional Convention สถานที่ประชุมกำหนดขึ้นที่เมืองฟิลาเดลเฟีย (Philadelphia) โดยการประชุมครั้งนี้มีผู้แทนจาก 12 รัฐ ยกเว้น ผู้แทนจาก โรดไอแลนด์ (Rhode Island) ได้เข้าร่วมประชุมกันอย่างพร้อมเพียง ในปี ค.ศ.1787⁷² สักราชใหม่ของการร่างรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาที่มีผลบังคับใช้มาจนถึงปัจจุบันก็ได้เริ่มต้นขึ้น ผลจากการประชุมบรรดาสมาชิกทั้งหมดต่างลงความเห็นว่ายอมรับว่าสหรัฐอเมริกาต้องการรัฐบาลกลางที่เข้มแข็ง เพื่อให้การทำงานมี

⁷¹ A.E. Phillips, Essentials of American Government 2 nd ed. (New York : American Book Co. , 1966), Chapter 2, อ้างถึงในสนธิ์ บางยี่ขัน. (2513). การเมืองสหรัฐอเมริกา กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ศรีอนันต์, หน้า 6 - 8.

⁷² James Macgregor Burn. Government by the People. New Jersey : Prentice Hall INC, 1989, p. 10. อ้างถึงในสุรินทร์ สุทธิธรรมดำรง, วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา, หน้า 31.

ประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องยกเลิก The Articles of Confederation เสีย แล้วจัดทำร่างรัฐธรรมนูญขึ้น โดยที่ประชุมร่างรัฐธรรมนูญต้องการให้อำนาจของรัฐบาลกลางมีมากกว่าอำนาจของรัฐบาลมลรัฐ ซึ่งเมื่อได้มีการถกเถียงกันในที่ประชุมก็พบว่ามีปัญหาหลายประการ ประการสำคัญอย่างยิ่งก็คือ ปัญหาในเรื่องสิทธิของแต่ละมลรัฐที่จะส่งตัวแทนเข้าร่วมในรัฐสภา ในเรื่องนี้สมาชิกในที่ประชุม ได้เสนอแนวความคิดขึ้น 2 รูปแบบ⁷³ คือ

1. The Virginia Plan เสนอโดย Edmund Randolph ผู้แทนจากรัฐเวอร์จิเนีย เขาเสนอให้รัฐสภามี 2 สภา คือ สภาสูงและสภาล่าง โดยที่ประชาชนแต่ละมลรัฐจะเป็นผู้เลือก สมาชิกสภาล่างส่วนสมาชิกสภาสูงนี้ได้รับเลือกจากสมาชิกสภาล่างอีกทีหนึ่ง จำนวนสมาชิกของรัฐสภาจะมาจากมลรัฐต่างๆ ตามจำนวนประชากร

2. The New Jersey Plan เสนอโดย William Paterson ผู้แทนจากรัฐนิวเจอร์ซีย์ ซึ่งเสนอให้รัฐสภามีเพียงสภาเดียวและมีสมาชิกที่มาจากรัฐต่างๆ ในจำนวนเท่าๆ กัน รัฐสภามีอำนาจออกกฎหมายเก็บภาษี วางหลักทรัพย์ทางการค้า และบังคับให้มลรัฐต่างๆ ปฏิบัติตามกฎหมายที่รัฐสภาออก

จะเห็นได้ว่าทั้ง The Virginia Plan และ The New Jersey Plan เป็นการเสนอแนวความคิดที่แตกต่างกันเรื่องจำนวนผู้แทนจากมลรัฐที่จะส่งเข้ามาประชุมในรัฐสภา มลรัฐต้องการให้จำนวนประชากรของมลรัฐเป็นตัวกำหนดจำนวนผู้แทนของมลรัฐของตนเข้าร่วมในรัฐสภา ซึ่งเป็นธรรมดาอยู่เองที่ผู้แทนของมลรัฐใหญ่จะต้องมีจำนวนมากกว่าผู้แทนของมลรัฐเล็กอันเป็นผลทำให้มลรัฐเล็กเสียเปรียบ ส่วนมลรัฐเล็กก็เรียกร้องให้ส่งผู้แทนมีจำนวนเท่าเทียมกัน เพื่อแก้ไขปัญหานี้ จึงเกิดการประนีประนอมขึ้น โดยให้รัฐสภาประกอบด้วย 2 สภา คือ สภาสูง (The Senate) สมาชิกประกอบด้วยผู้แทนจาก 13 มลรัฐๆ ละ 2 คนเท่าเทียมกันโดยไม่คำนึงถึงจำนวนประชากร ไม่ว่าจะ เป็นมลรัฐเล็กหรือมลรัฐใหญ่ และสภาล่าง (The House of Representative) สมาชิกประกอบด้วยผู้แทนจาก 13 มลรัฐ จำนวนไม่เท่าเทียมกัน เพราะขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรภายในรัฐเป็นตัวกำหนดอัตราจำนวนผู้แทน⁷⁴ และผลจากการประนีประนอม ซึ่งต่อมาเรียกว่า ข้อประนีประนอมของเบนจามิน แฟรงคลิน ส่งผลก่อให้เกิดวุฒิสภาขึ้นในสหรัฐอเมริกา โดยรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้ร่างเสร็จสิ้นในวันที่ 17 กันยายน ค.ศ.1789 และมลรัฐต่างๆ ได้ทยอยให้สัตยาบัน

⁷³ Ronald E.Pynn, American Politics Changing Expectations (New York : D.Van Nostrand Company, 1987), P. 50-51 อ้างถึงในสุรินทร์ สุทธิธรรมดำรง, วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา, หน้า 32.

⁷⁴ Robert L. Lineberry, Government in American People Politic and Policy, 2 nd ed. (Canada : Little, Brown and Company, 1983) P. 81. อ้างถึงในสุรินทร์ สุทธิธรรมดำรง, วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา, หน้า 32-33.

เจม เมดิสัน (James Madison) ผู้มีบทบาทอย่างสูงในการร่างรัฐธรรมนูญได้เคยให้ความเห็นเกี่ยวกับบทบาทของสมาชิกสภาองเกรสในการเป็นผู้แทนของประชาชนในเขตเลือกตั้ง กับบทบาทในการเป็นผู้แทนของพลเมืองสหรัฐอเมริกาในภาพรวมว่า “นโยบายของภาครัฐไม่มีความจำเป็นต้องเป็นผลมาจากความประสงค์ของเสียงข้างมากเสมอไปทุกกรณี” เขาได้พยายามสร้างความเป็นเหตุเป็นผลสำหรับให้ฝ่ายบริหารมีความเป็นอิสระและสร้างรัฐสภาในรูปแบบสองสภานบนพื้นฐานเจตนารมณ์ว่า ในบางกรณีนโยบายของภาครัฐอาจมิได้เป็นผลมาจากความเห็นสาธารณชนโดยส่วนใหญ่ตลอดไป โดยเหตุเช่นว่านั้น จึงได้กำหนดให้ประธานาธิบดีและสมาชิกรัฐสภาทั้งสองสภามีวาระการดำรงตำแหน่งที่ไม่เหลื่อมซ้อนกัน มีมาตรฐานและคุณสมบัติในการเข้าสู่ตำแหน่งที่แตกต่างกัน และให้อำนาจประธานาธิบดีมีอำนาจตีลغوหรือยับยั้งจากกลุ่มทางการเมืองที่แตกต่างกันออกไป และนั่นเองย่อมตัดโอกาสให้เสียงข้างมากในระบบการเมืองที่อาจจะครอบงำสถาบันการเมืองทั้งสามโดยสิ้นเชิงและกำหนดชะตากรรมของเสียงข้างน้อยได้⁷⁵

ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม ได้แสดงความคิดเห็นว่า “รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาที่ได้ร่างขึ้นเมื่อ ค.ศ.1787 และมีการลงมติรับรองเมื่อ ค.ศ.1789 นั้น เป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่เก่าแก่ที่สุดและใช้จนกระทั่งทุกวันนี้ การร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้กว่าจะเสร็จเรียบร้อยได้เป็นไปโดยยากลำบากมาก เพราะมีความเห็นที่สำคัญขัดกันอยู่สองทาง คือ ทางหนึ่งต้องการให้อำนาจสหรัฐเหนือรัฐสมาชิกมาก ความเห็นที่เอนเอียงไปในทางนี้โดยเฉพาะเป็นของรัฐใหญ่ อีกทางหนึ่งต้องการตัดอำนาจสหรัฐเพื่อให้รัฐต่างๆ ที่มาร่วมมีอิสระมาก ความเห็นที่เอนเอียงไปในทางนี้โดยเฉพาะที่เป็นของรัฐเล็กๆ แม้เมื่อร่างรัฐธรรมนูญเสร็จและลงมติกันแล้วก็จะทำให้รัฐต่างๆ ให้สัตยาบันรับรองได้ ก็ต้องมีการให้สัญญาว่าจะทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญนั้นโดยทันทีหลายประการ จึงได้เสร็จเรียบร้อยกันใน ค.ศ.1791 คือ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงครั้งแรก 10 ประการ ต่อมาได้มีการลงมติรับรองการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอีกสิบห้าครั้ง ระหว่าง ค.ศ.1789 กับ ค.ศ.1967 ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญที่ได้ร่างขึ้นนั้นไม่ได้สร้างอำนาจของรัฐบาลแห่งสหรัฐให้มีมากและแข็งแรง แต่ก็ได้มีวิวัฒนาการต่อมาเป็นลำดับทำให้อำนาจของรัฐบาลแห่งสหรัฐมีมากและมั่นคงขึ้น”⁷⁶

⁷⁵ House of Lords, Work of the House of Lords 2013-2014, pp. 29-30. อ้างถึงในปณิทัศน์ ปทุมวัฒน์, ประสิทธิภาพของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, หน้า 253-254.

⁷⁶ ไพโรจน์ ชัยนาม. (2515). สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบบการปกครองของไทย กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 303 - 304.

1.2 องค์ประกอบและวิธีการได้มา

รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกากำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในแต่ละมลรัฐ จำนวนมลรัฐละ 2 คน โดยไม่คำนึงว่าจะเป็นมลรัฐที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่หรือเล็ก หรือมีจำนวนประชากรมากน้อยเพียงใด เมื่อสหรัฐอเมริกามี 50 มลรัฐ วุฒิสภาจึงประกอบไปด้วยวุฒิสมาชิกทั้งสิ้น 100 คน

ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับที่ 17 ในปี ค.ศ.1913 สมาชิกวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกาจะได้อำนาจโดยสภานิติบัญญัติของแต่ละมลรัฐเป็นผู้เลือก ซึ่งสภานิติบัญญัติของแต่ละมลรัฐ จะทำการเลือกสมาชิกวุฒิสภาตามวิธีการที่เห็นสมควร การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยสภานิติบัญญัติของแต่ละมลรัฐนั้น แม้จะมีรัฐสภาวางระเบียบและคอยควบคุมอยู่ก็ตาม ก็ยังไม่ปรากฏผลเป็นที่พอใจ ทั้งนี้ เพราะว่ามีบุคคลที่มีอิทธิพลทางการเมืองและบริษัทการค้าใหญ่ๆ มักควบคุมการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในสภานิติบัญญัติของมลรัฐอยู่มากในที่สุดรัฐสภาก็ได้มีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับที่ 17 โดยกำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วย สมาชิกจากแต่ละมลรัฐ จำนวนมลรัฐละ 2 คน ซึ่งประชาชนแห่งมลรัฐนั้น เลือกตั้งให้อยู่ในตำแหน่งคราวละ 6 ปีโดยไม่มีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งให้สมาชิกวุฒิสภาแต่ละคนมีคะแนนเสียงหนึ่งคะแนน ซึ่งต่อมาได้รับการรับรองโดยมลรัฐต่างๆ มีจำนวนครบบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ.1913 ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้ทำให้ประชาชนมีสิทธิ เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยตรง โดยในทางปฏิบัติผู้ที่ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับเลือกจากที่ประชุมของแต่ละพรรคก่อนที่เรียกว่า Convention หรือมีการเลือกตั้งหยั่งเสียง (Primary) ก่อน จากนั้นจึงนำรายชื่อที่ได้รับการหยั่งเสียงแล้วส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งซึ่งตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาของแต่ละมลรัฐ⁷⁷

1.3 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม

รัฐธรรมนูญแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภา (Senator) ไว้ให้เหมือนกันทุกๆ รัฐ โดยมีหลักเกณฑ์ดังนี้คือ⁷⁸

- (1) สมาชิกวุฒิสภาจะต้องมีอายุ 30 ปีบริบูรณ์ ในขณะที่สมัครรับเลือกตั้ง
- (2) ผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่จำเป็นต้องเป็นคนสัญชาติอเมริกันโดยกำเนิด แต่จะต้องเป็นพลเมืองแห่งสหรัฐอเมริกามาแล้วอย่างน้อย 9 ปี
- (3) ต้องเป็นผู้มีภูมิลำเนาอยู่ในรัฐที่ตนสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทน ไม่น้อยกว่า 90 วันก่อนวันเลือกตั้ง

⁷⁷เกียรติภูมิ นิลสุข. (2551). “ปัญหาของสถาบันการเมือง : ศึกษากรณีวุฒิสภาที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของไทย,” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 84 - 85.

⁷⁸เรื่องเดียวกัน, หน้า 84.

(4) บุคคลที่เป็นข้าราชการประจำสังกัดหน่วยงานรัฐใดๆ ก็ตาม จะสมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภา (Senator) ไม่ได้

กรณีมีปัญหาในประเด็นเกี่ยวกับคุณสมบัติของวุฒิสมาชิกว่าครบถ้วนถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น อยู่ในอำนาจตัดสินใจของวุฒิสภา โดยวุฒิสภาจะเป็นองค์กรที่มีอำนาจตัดสินใจว่าจะรับบุคคลเข้าเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือไม่ ซึ่งจะต้องได้เสียงข้างมาก กรณีนี้จึงเป็นการใช้อำนาจในฐานะ “ผู้ตัดสินใจการเลือกตั้ง”

1.4 อำนาจหน้าที่

อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาสหรัฐอเมริกา แบ่งเป็นด้านต่างๆ ได้ดังต่อไปนี้⁷⁹

1.4.1 ด้านนิติบัญญัติ (Legislative Functions)

รัฐธรรมนูญแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดให้อำนาจนิติบัญญัติอยู่ที่รัฐสภาแห่งสหรัฐ ซึ่งประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ดังนี้

1) อำนาจในการกำหนดภาษีและอากรภาษีศุลกากรและอากรสรรพสามิต วางระเบียบควบคุมการพาณิชย์กับต่างประเทศและระหว่างรัฐทั้งหลาย ออกกฎหมายทุกชนิดที่จำเป็นและเหมาะสมในการปฏิบัติกรให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนด

2) อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การริเริ่มแก้ไขรัฐธรรมนูญมิได้ทั้งจากรัฐสภาของสหรัฐหรือรัฐสภาของรัฐสมาชิก โดยในกรณีที่รัฐสภาของสหรัฐเป็นผู้ริเริ่มแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาด้วยคะแนนเสียงข้างมากถึง 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกแต่ละสภา อย่างไรก็ตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมจะมีผลใช้บังคับก็ต่อเมื่อได้รับการให้สัตยาบันด้วยคะแนนเสียง 3 ใน 4 ของรัฐสมาชิก

1.4.2 ด้านการให้ความเห็นชอบ

วุฒิสภาสหรัฐอเมริกา มีอำนาจในการเลือกหรือแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งระดับสูง ได้แก่

1) ในกรณีที่ตำแหน่งรองประธานาธิบดีว่างลง ให้ประธานาธิบดีเลือกรองประธานาธิบดีคนหนึ่งเสนอต่อรัฐสภา เมื่อรัฐสภาลงคะแนนเสียงข้างมากอนุมัติ จึงให้ดำรงตำแหน่งได้

2) ในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของสหพันธรัฐ ประธานาธิบดีต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ชั้นสูงของรัฐ เช่น ตำแหน่งผู้พิพากษาศาลสูง เอกอัครราชทูต เป็นต้น

⁷⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 86 - 87.

1.4.3 ด้านการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงของสหรัฐ (Impeachment)

เมื่อปรากฏว่าประธานาธิบดีหรือเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงกระทำผิดหรือประพฤติตนไม่เหมาะสม สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจฟ้องร้องต่อวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภาคัดสินลงโทษด้วยการถอดถอนให้พ้นจากตำแหน่ง โดยจะต้องใช้คะแนนเสียง 2 ใน 3 ของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเหตุที่อาจยื่นเรื่องถอดถอนได้นั้น มีดังต่อไปนี้

- 1) การเป็นขบถหรือไม่จงรักภักดีต่อประเทศชาติ (Treason)
- 2) การรับสินบน (Bribery)
- 3) การประกอบอาชญากรรมร้ายแรง (High Crime)
- 4) การกระทำผิดทางอาญาที่ไม่เกี่ยวกับชีวิตร่างกาย (Misdemeanors)

1.4.4 ด้านการให้ความเห็นชอบหรือให้สัตยาบัน

อำนาจในการให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ถึงแม้ว่าสนธิสัญญาจะลงนามโดยประธานาธิบดี แต่ต้องได้รับการให้สัตยาบันจากวุฒิสภาคด้วยคะแนนเสียง 2 ใน 3

ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา (Senate) ตามรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาไว้ว่า “สภาซึ่งเนตมีอำนาจที่สำคัญมากในนโยบายการต่างประเทศ ประธานาธิบดีจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาซึ่งเนตในการแต่งตั้งเอกอัครราชทูตสูงสุด และตุลาการของศาลสูงสุด รวมทั้งข้าราชการบางตำแหน่งของสหรัฐที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นมิได้กล่าวถึงการแต่งตั้งนั้นไว้ ซึ่งมีอำนาจในระยะหลังๆ นี้เป็นหมื่นคน ในทางการทูตนั้นประธานาธิบดีเป็นผู้ทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศแต่จะต้องได้รับสัตยาบันจากสภาซึ่งเนตด้วยเสียงข้างมากถึง 2 ใน 3 ของสมาชิกที่มาประชุม”⁸⁰

1.5 วาระการดำรงตำแหน่ง

สำหรับวาระการดำรงตำแหน่งนั้นรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาคำหนดให้มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี โดยรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกามาตรา 1 อนุมาตรา 3 ได้กำหนดให้แบ่งจำนวนสมาชิกวุฒิสภาออกเป็น 3 กลุ่ม (Classes) กลุ่มละเท่าๆ กัน โดยให้สมาชิกวุฒิสภากลุ่มที่หนึ่งพ้นจากตำแหน่งเมื่อสิ้นสุดปีที่สองของการดำรงตำแหน่ง ให้สมาชิกวุฒิสภากลุ่มที่สองพ้นจากตำแหน่งเมื่อสิ้นสุดปีที่สี่ของการดำรงตำแหน่ง และให้สมาชิกวุฒิสภากลุ่มที่สามพ้นจากตำแหน่งเมื่อสิ้นสุดปีที่หกของการดำรงตำแหน่งกล่าวคือในทุกๆ 2 ปี ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาจำนวนหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดจะว่างลงและจะต้องมีการเลือกตั้งใหม่ ลักษณะเช่นนี้ทำให้วุฒิสภาของสหรัฐอเมริกาได้รับการขนานนามว่า “สภาซึ่งเนตนิรันดร”

⁸⁰ไพโรจน์ ชัยนาม. (2515). สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบบการปกครองของไทย กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 306 - 307.

2. ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Federal Republic of Germany)

ประเทศเยอรมนีเป็นสหพันธ์รัฐประกอบด้วย 16 มลรัฐอยู่ในเยอรมันตะวันตกและอีก 11 มลรัฐ อยู่ในเยอรมันตะวันตก เยอรมนีเป็นประเทศมหาอำนาจที่มีความเข้มแข็งทั้งทางด้านเศรษฐกิจและการเมืองการปกครอง ปัจจุบันปกครองด้วยระบบประชาธิปไตย โดยมี “สภาผู้แทนราษฎร” (Bundestag) มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และมี “สภาผู้แทนแห่งรัฐ” (Bundesrat) หรือ “วุฒิสภา” มาจากการแต่งตั้งเพื่อเข้ามาเป็นตัวแทนของรัฐต่างๆ รัฐละ 3-6 คน ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรของแต่ละมลรัฐ เป็นการเลือกตั้งโดยทางอ้อมจากประชาชน กล่าวคือประชาชนเลือกตั้งสภาแห่งมลรัฐ สภาแห่งมลรัฐแต่งตั้งรัฐบาลแห่งมลรัฐรัฐบาลแห่งมลรัฐแต่งตั้งผู้แทนแห่งมลรัฐ

2.1 ความเป็นมา

สภาที่สองของประเทศเยอรมนี ใช้ชื่อว่า “บุนเดสรัต” (Bundesrat) มีความหมายว่า “สภาแห่งรัฐ” ก่อตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งอาณาจักรเยอรมัน ฉบับวันที่ 16 เมษายน ค.ศ. 1871 โดยรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวกำหนดให้ผู้ถืออำนาจรัฐได้แก่เจ้าผู้ครองแคว้นต่างๆ 22 แคว้น แคว้นกับนครรัฐต่างๆ อีก 3 นครรัฐ และมีองค์กรตามรัฐธรรมนูญรองรับคือสภาสูง (Bundesrat) ภายใต้การนำของกษัตริย์แห่งปรัสเซียในฐานะจักรพรรดิแห่งอาณาจักรเยอรมัน ซึ่งเป็นตัวแทนของชาวเยอรมันทั้งหมดตามกฎหมายระหว่างประเทศ มีอำนาจประกาศสงคราม โดยมีต้องได้รับความยินยอมจากสภาสูงหากดินแดนของอาณาจักรเยอรมันถูกโจมตี และยังทรงมีพระราชอำนาจในการทำสนธิสัญญากับต่างประเทศ และพระราชอำนาจอื่นๆ อีกมาก สำหรับสถานะขององค์จักรพรรดิเมื่อเปรียบเทียบกับเจ้าผู้ครองแคว้นอื่นๆ อาจกล่าวได้ว่า มีฐานะตามกฎหมายเป็นเพียงคนแรกในบรรดาผู้มีฐานะเท่าเทียมกันเท่านั้น (Primus inter pares) แต่อิทธิพลของพระองค์ตามความเป็นจริงนั้น อาจอยู่ที่พระราชอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนนายกรัฐมนตรีแห่งอาณาจักร โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้แล้วปรัสเซียยังมีฐานะที่โดดเด่นกว่ามลรัฐอื่นๆ จากการที่ปรัสเซียมีผู้แทนอยู่ในสภาสูงถึง 17 คน จากจำนวนสมาชิกของสภาสูงทั้งหมด 58 คน ในขณะที่รัฐธรรมนูญกำหนดคกฏเกณฑ์ไว้ว่า ผู้แทนในสภาสูง 14 คน ก็สามารถเข้าชื่อกันใช้สิทธิยับยั้ง (Veto) มติของสภาสูงได้แล้ว⁸¹

ต่อมามีการยกร่างรัฐธรรมนูญ ที่เมืองไวมาร์ ในปี ค.ศ. 1919 จึงมีการตั้ง “Reichsrat” หรือ “สภาแห่งจักรวรรดิ” ขึ้นมาแทน โดยสภาสูงตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีอำนาจน้อยกว่ารัฐธรรมนูญ

⁸¹บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2555). แนวทางการปฏิรูประบบการเลือกตั้งและพรรคการเมือง, กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, หน้า 50-51.

ฉบับ ค.ศ. 1871 ทำให้เพียงการคัดค้านร่างกฎหมาย ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรสามารถลงคะแนนเสียงเพื่อผ่านร่างกฎหมายดังกล่าวภายหลังได้ด้วยคะแนนเสียง 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมด และการครอบงำของแคว้นปรัสเซียก็ลดลงมาก แต่บทบาทของแคว้นปรัสเซียก็ยังคงมีอิทธิพลเป็นอย่างมาก ต่อสหพันธรัฐต่อมาในปี ค.ศ. 1933 ประเทศเยอรมนีได้ตกอยู่ภายใต้ระบอบเผด็จการภายใต้การนำของอดอล์ฟ ฮิตเลอร์ (Adolf Hitler) จนกระทั่งตกเป็นฝ่ายแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 ในปี ค.ศ. 1945 และถูกแบ่งประเทศออกเป็นสองฝั่งคือตะวันตกและตะวันออก ฝั่งเยอรมันตะวันตกมี 11 มลรัฐฝั่งเยอรมันตะวันออกมี 5 มลรัฐ โดยมีกำแพงเบอร์ลินกั้นกลางเป็นแนวชายแดน

ต่อมาเยอรมันได้ทำการยกร่างรัฐธรรมนูญอีกครั้งหนึ่ง จึงได้มีการสรุปบทเรียนความผิดพลาดในอดีต และหาทางแก้ไขไว้ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่กรุงบอนน์ จนมีการประกาศใช้เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม ปี ค.ศ. 1949 โดยในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ รัฐบาลทหารของฝ่ายสัมพันธมิตรซึ่งยึดครองเยอรมันตะวันตกอยู่ในขณะนั้น กำหนดประเด็นข้อเรียกร้องไว้ว่าจะต้องมีการกำหนดในรัฐธรรมนูญไว้ว่าเยอรมนีมีรูปแบบการปกครองแบบสหพันธรัฐและใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน เพื่อเป็นการป้องกันระดับหนึ่งเพื่อมิให้เยอรมันมีโอกาสที่จะกลับไปเป็นเผด็จการได้โดยง่าย จากรูปแบบการปกครองแบบสหพันธรัฐดังกล่าว ทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องมิวุฒิสภาเพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนของเหล่ามลรัฐต่าง ๆ ภายลักษณะของวุฒิสภายของเยอรมันจึงออกมาในแง่ของความเป็นผู้เชี่ยวชาญในการปกครองภาคปฏิบัติ⁸²

2.2 องค์ประกอบและวิธีการได้มา

สภาผู้แทนแห่งรัฐ (Bundesrat) ของประเทศเยอรมนีปัจจุบันมีจำนวนสมาชิกทั้งสิ้น 69 คน มาจากการแต่งตั้งเพื่อเข้ามาเป็นตัวแทนของรัฐต่างๆ โดยจำนวนประชากรจะเป็นสิ่งที่ใช้กำหนดจำนวนสิทธิในการลงคะแนนเสียงของตัวแทนแต่ละรัฐในสภาแห่งรัฐ ซึ่งโดยหลักแล้วกำหนดให้มีจำนวน 3 - 6 เสียง กล่าวคือ รัฐที่มีจำนวนประชากรไม่ถึงสองล้านคนมีสิทธิในการลงคะแนนเสียงได้ 3 เสียง รัฐที่มีจำนวนประชากรถึงสองล้านคนมีสิทธิในการลงคะแนนเสียงได้ 4 เสียง รัฐที่มีจำนวนประชากรถึงหกล้านคนมีสิทธิในการลงคะแนนเสียงได้ 5 เสียง และรัฐที่มีจำนวนประชากรถึงเจ็ดล้านคนมีสิทธิในการลงคะแนนเสียงได้ 6 เสียง โดยรัฐบาลของแต่ละรัฐอาจแต่งตั้งตัวแทนรัฐเป็นจำนวนเท่ากับจำนวนสิทธิในการลงคะแนนเสียงที่แต่ละรัฐมีได้ หรืออาจแต่งตั้งเพียงคนเดียวก็ได้โดยไม่ทำให้จำนวนสิทธิในการลงคะแนนเสียงเสียไปโดยการออกเสียงของตัวแทนมลรัฐจะกระทำได้โดยการลงคะแนนเสียงเป็นกลุ่มเท่านั้น และโดยสมาชิกผู้เข้าร่วมประชุมหรือผู้ทำหน้าที่แทนสมาชิกเท่านั้น

⁸² เรื่องเดียวกัน, หน้า 50 - 51.

อย่างไรก็ตาม ประเทศเยอรมนี ได้มีแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปสภาแห่งรัฐ โดยมีข้อเสนอจากหลายฝ่ายเกี่ยวกับรูปแบบของสภาแห่งรัฐ เช่น การเปลี่ยนแปลงเป็นระบบวุฒิสภาแบบสหรัฐอเมริกา ที่ได้มาโดยการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง เพื่อลดอิทธิพลจากรัฐบาลของรัฐสมาชิกในการออกกฎหมาย และเพื่อให้การออกกฎหมายเป็นไปโดยโปร่งใสและสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยมากขึ้น แต่ข้อเสนอดังกล่าวก็ยังไม่ได้รับความสนใจจากคณะกรรมการการปกครองระบอบสหพันธรัฐ (The Federalism Commission) มากนัก โดยประเด็นที่ได้รับความสนใจและมีการอภิปรายอย่างกว้างขวางคือการลดอำนาจของสภาแห่งรัฐในด้านนิติบัญญัติ โดยเฉพาะอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย อย่างไรก็ตามปัจจุบันประเด็นดังกล่าวก็ยังไม่เป็นที่ยุติ⁸³

2.3 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม

สมาชิกสภาแห่งรัฐที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลของรัฐต่างๆ นั้น ต้องมีคุณสมบัติเป็นผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในรัฐบาลของรัฐที่ให้การแต่งตั้ง กล่าวคือ มีคุณสมบัติเป็นผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้ารัฐบาลหรือรัฐมนตรีของแต่ละรัฐ แต่สำหรับสมาชิกที่เป็นตัวแทนจากกรุงเบอร์ลิน (Berlin) เบรเมน (Bremen) และฮัมบูร์ก (Hamburg) นั้น ยังสามารถมาจากผู้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีของรัฐดังกล่าวได้ด้วย และรัฐมนตรีคนอื่นๆ ยังอาจเป็นผู้ทำหน้าที่เป็นสมาชิกสภาแห่งรัฐแทนผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งได้ด้วย

2.4 อำนาจหน้าที่

รัฐสภาของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ.1949 (ฉบับปัจจุบัน) ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) และวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนแห่งรัฐ (Bundesrat) อำนาจหน้าที่ในกระบวนการนิติบัญญัติของวุฒิสภาเยอรมนีก็เป็นเช่นเดียวกับของสหรัฐอเมริกา คือมีอำนาจเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาร่างกฎหมายและเสนอร่างกฎหมายโดยการศึกษาจากรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ.1949 (คำแปล)⁸⁴ เป็นหลัก

2.4.1 นิติบัญญัติ

1) การเสนอร่างกฎหมาย

“มาตรา 76 1) รัฐบาลสหพันธ์ สมาชิกสภาบุนเดสติก และสมาชิกสภาบุนเดสรัตเสนอร่างกฎหมายต่อสภาบุนเดสติกได้”

⁸³ ญาณู ลินอนันต์วัฒน์. (2553). “ปัญหาที่เกิดจากการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550,” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หน้า 47.

⁸⁴ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน แปลจาก (The Basic Law of the Federal Republic of Germany)

(1) ร่างกฎหมายของรัฐบาลสหพันธ์ต้องเสนอต่อสภาขุนเดสรัตก่อน สภาขุนเดสรัตมีสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นของสภาที่มีต่อร่างกฎหมายภายในสามสัปดาห์

(2) ร่างกฎหมายที่เสนอโดยสภาขุนเดสรัตให้เสนอต่อสภาขุนเดสติก โดยรัฐบาลสหพันธ์เป็นผู้เสนอให้ ในการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าว รัฐบาลสหพันธ์ต้องเสนอความเห็นของรัฐบาลต่อสภาด้วย”

สรุปความได้ว่า รัฐบาลสหพันธ์ สมาชิกสภาขุนเดสติก (สภาผู้แทนราษฎร) และสมาชิกสภาขุนเดสรัต (วุฒิสภา) มีสิทธิร่างกฎหมายเสนอต่อสภาขุนเดสติกได้ โดยร่างกฎหมายที่ริเริ่มโดยรัฐบาลสหพันธ์ต้องเสนอต่อสภาขุนเดสรัตก่อน ส่วนร่างกฎหมายที่ริเริ่มโดยสภาขุนเดสรัต ต้องไปเสนอต่อสภาขุนเดสติก โดยรัฐบาลสหพันธ์เป็นผู้เสนอให้

“มาตรา 77 1) กฎหมายสหพันธ์ต้องได้รับอนุมัติจากสภาขุนเดสติก เมื่อสภาเห็นชอบแล้ว ให้ประธานสภาขุนเดสติกส่งร่างกฎหมายนั้นไปยังสภาขุนเดสรัตโดยมิชักช้า

(3) ภายในเวลา 2 สัปดาห์ภายหลังการได้รับร่างกฎหมายสภาขุนเดสรัต อาจขอให้แต่งตั้งคณะกรรมการผสมเพื่อร่วมกันพิจารณาร่างกฎหมาย คณะกรรมการประกอบด้วยสมาชิกของสภาขุนเดสติกและสมาชิกสภาขุนเดสรัต ส่วนประกอบและวิธีการพิจารณาของคณะกรรมการนี้ให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมที่สภาขุนเดสติกและสภาขุนเดสรัตเห็นชอบด้วย กรรมการที่เป็นสมาชิกสภาขุนเดสรัตไม่อยู่ได้สามครั้งในคราวใด ๆ หากสภาขุนเดสรัตต้องให้ความเห็นชอบในการพิจารณาร่างกฎหมายได้แล้ว สภาขุนเดสติกหรือรัฐบาลอาจขอให้มีการประชุมคณะกรรมการดังกล่าวได้ หากคณะกรรมการเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมาย สภาขุนเดสติกต้องลงมติเกี่ยวกับร่างกฎหมายนั้นอีกครั้งหนึ่ง

(4) หากไม่ต้องได้รับอนุมัติจากสภาขุนเดสรัตในการพิจารณาร่างกฎหมาย สภาขุนเดสรัตอาจคัดค้านร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาขุนเดสติกมาแล้วภายใน 1 สัปดาห์ ในกรณีที่วิธีการพิจารณามวรรค (2) เสร็จสิ้นแล้ว สำหรับกรณีวรรค (2) ประโยคสุดท้าย ระยะเวลาดังกล่าวเริ่มตั้งแต่วันที่ได้รับร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาขุนเดสติกอีกครั้งหนึ่ง สำหรับกรณีอื่นให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่คณะกรรมการได้พิจารณาร่างกฎหมายเสร็จแล้วตามความในวรรค (2)

(5) หากการคัดค้านได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกของสภาขุนเดสรัต ด้วยคะแนนเสียงข้างมากสภาขุนเดสติกมีสิทธิไม่เห็นชอบด้วยกับร่างกฎหมายนั้นโดยมติของสภาที่มีสมาชิกเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงข้างมากของสมาชิกทั้งหมดของสภาขุนเดสติก หากสภาขุนเดสรัตเห็นชอบด้วยการคัดค้านด้วยคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกที่ออกเสียงลงคะแนน

แล้ว การไม่เห็นด้วยของสภานุเทศตักก็ต้องมีคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3 รวมทั้งสมาชิกฝ่ายข้างมากของสภานุเทศตักด้วย”

2) การพิจารณาร่างกฎหมาย

“มาตรา 78 ร่างกฎหมายที่สภานุเทศตักได้ให้ความเห็นชอบแล้วให้ถือว่าได้ผ่านการพิจารณาเสร็จเรียบร้อยแล้ว เมื่อสภานุเทศตักเห็นชอบด้วย สภานุเทศตักไม่คัดค้านตามความในมาตรา 77 วรรค 2 สภานุเทศตักไม่คัดค้านภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในมาตรา 77 วรรค 3 หรือถดถอยซึ่งการคัดค้านหรือหากการคัดค้านของสภานุเทศตักไปเพราะการยื่นยันของสภานุเทศตัก”

สรุปความได้ว่า ร่างกฎหมายต้องผ่านการพิจารณาจากทั้งสองสภา

3) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

“มาตรา 79 1) การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหลักฉบับนี้ จะกระทำได้อีกแต่โดยกฎหมายซึ่งบัญญัติไว้แน่นอนว่าแก้ไขหรือเพิ่มเติมบทบัญญัติใด

ในส่วนที่เกี่ยวกับสนธิสัญญาระหว่างประเทศซึ่งเป็นเรื่องการตกลงเพื่อสงบศึก การเตรียมการตกลงสงบศึก หรือการยกเลิกรัฐบาลยึดครอง หรือเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการป้องกันสหพันธ์สาธารณรัฐนั้น เพื่อประโยชน์แห่งการตีความ เพื่อมิให้บทบัญญัติของกฎหมายหลักนี้ขัดต่อการลงนามและให้สนธิสัญญาดังกล่าวมีผลบังคับใช้ได้ อาจมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการตีความให้ชัดเจนขึ้นก็ได้

(1) กฎหมายดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบจากสภานุเทศตักไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3 และสภานุเทศตักไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3 ด้วย

(2) การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหลักนี้ที่ก่อให้เกิดการแบ่งสหพันธ์รัฐออกเป็นมลรัฐ การมีส่วนของมลรัฐในการออกกฎหมายหรือหลักการสำคัญตามความในมาตรา 1 และ 20 นั้น จะกระทำมิได้

(3) กฎหมายดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกสภานุเทศตักด้วยคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3 และของสมาชิกสภานุเทศตักด้วยคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3 ด้วย

(4) การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหลักในส่วนที่ว่าด้วยการแบ่งสหพันธ์ออกเป็นมลรัฐ อำนาจในการออกกฎหมายของมลรัฐในหลักการทั่วไป หรือหลักการมูลฐานที่บัญญัติไว้ในมาตรา 1 และ 20 จะกระทำมิได้”

4) กฎหมายเกี่ยวกับการเงิน

“มาตรา 105 1) สหพันธ์มีอำนาจ โดยเฉพาะที่จะออกกฎหมายเกี่ยวกับศุลกากรและการคลัง”

“มาตรา 106 5) หากกฎหมายสหพันธ์เพิ่มงบประมาณมากขึ้น โดยแบ่งของจากมลรัฐมากขึ้นหรือแบ่งรายรับจากมลรัฐ จำต้องมีการปรับปรุงอัตราส่วนระหว่างเงินได้และเงินได้นิติบุคคลโดยให้มลรัฐเป็นฝ่ายได้ประโยชน์ ทั้งนี้ สถานการณ์ตามที่บัญญัติไว้ในวรรค (4) จะต้องไม่เกิดขึ้นหากภาวะเพิ่มเติมดังกล่าวตกเป็นของมลรัฐภายในระยะเวลาที่สั้นมาก สหพันธ์อาจจะแบ่งเบาภาระโดยอนุมัติเงินช่วยเหลือโดยการออกกฎหมายด้วยความเห็นชอบของสภานุเทศร์ต ในกฎหมายดังกล่าวต้องวางหลักเกณฑ์การประเมินจำนวนเงินช่วยเหลือ และหลักเกณฑ์การแจกจ่ายแก่มลรัฐด้วย”

“มาตรา 107 2) กฎหมายสหพันธ์ซึ่งสภานุเทศร์ตให้ความยินยอมพึงให้หลักประกันการแบ่งสรรเงินรายได้โดยยุติธรรมระหว่างมลรัฐที่มีฐานะทางการเงินดีกับมลรัฐที่มีฐานะทางการเงินอ่อนแอ โดยคำนึงถึงฐานะการเงินและความต้องการงบประมาณของประชาคมหรือสมาคมประชาคมด้วย กฎหมายดังกล่าวอาจกำหนดให้มีการให้ช่วยเหลือแก่มลรัฐที่มีฐานะทางการเงินอ่อนแอจากมลรัฐที่มีฐานะการเงินดี กฎหมายดังกล่าวอาจวางเงื่อนไขการขอเงินช่วยเหลือและการให้เงินช่วยเหลือรวมทั้งหลักเกณฑ์กำหนดจำนวนเงินช่วยเหลือ กฎหมายดังกล่าวอาจบัญญัติให้รัฐบาลสหพันธ์ให้เงินช่วยเหลือจากงบประมาณของสหพันธ์แก่มลรัฐที่มีฐานะทางการเงินอ่อนแอเพื่อช่วยแบ่งเบาภาระความต้องการงบประมาณโดยทั่วไป (เงินช่วยเหลือเพื่อช่วยแบ่งเบาภาระ)”

“มาตรา 113 รัฐบาลสหพันธ์ต้องให้ความเห็นชอบแก่มติของสภานุเทศร์ตและสภานุเทศร์ตที่ให้เพิ่มงบประมาณที่เสนอโดยรัฐบาลสหพันธ์ หรือมติที่ให้มียาจ่ายใหม่หรือที่อาจทำให้มียาจ่ายในอนาคต”

“มาตรา 114 1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสหพันธ์ต้องเสนอบัญชีประจำปีแสดงรายได้และรายจ่ายกับทรัพย์สิน และหนี้สินทั้งหมดต่อสภานุเทศร์ต และสภานุเทศร์ต

บัญชีดังกล่าวต้องได้รับการตรวจพิจารณาของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ที่มีความเป็นอิสระ บัญชีทั่วไปและสรุปทรัพย์สินกับหนี้สินนั้นจะต้องนำเสนอต่อสภานุเทศร์ตและสภานุเทศร์ตในปีถัดมา รวมทั้งผลการพิจารณาของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้พ้นความรับผิดชอบของรัฐบาลสหพันธ์ การตรวจบัญชีให้เป็นไปตามกฎหมายสหพันธ์”

2.4.2 ด้านการควบคุมการบริหารแผ่นดิน

“มาตรา 53 รัฐมนตรีของรัฐบาลสหพันธ์มีสิทธิและเป็นหน้าที่ หากได้รับการร้องขอที่จะร่วมในการอภิปรายของสภานุเทศร์ต และคณะกรรมการ รัฐมนตรีของรัฐบาล

สหพันธ์มีสิทธิอภิปรายเมื่อใดก็ได้ รัฐบาลสหพันธ์ต้องรายงานการปฏิบัติงานบริหารประเทศให้ สภานุเทศรัตทราบเป็นประจำ”

2.4.3 ด้านการเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่ง

“มาตรา 941) ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ประกอบด้วยผู้พิพากษาสหพันธ์และผู้พิพากษาอื่น ผู้พิพากษาครึ่งหนึ่งของจำนวนทั้งหมดได้รับเลือกโดยสภานุเทศตัก และอีกครึ่งหนึ่งโดยสภานุเทศรัต ผู้พิพากษาจะต้องไม่เป็นสมาชิกสภานุเทศตัก หรือสภานุเทศรัต หรือรัฐบาลสหพันธ์ หรือองค์การที่มีอำนาจหน้าที่คล้ายกันในมลรัฐ”

2.5 วาระการดำรงตำแหน่ง

สมาชิกภาพของสมาชิกสภาแห่งรัฐนั้นจะสิ้นสุดลงก็ต่อเมื่อผู้เป็นตัวแทนของแต่ละมลรัฐ ออกจากการปฏิบัติหน้าที่หรือออกจากการดำรงตำแหน่งในรัฐบาลของรัฐสมาชิก หรือกรณี ที่รัฐบาลของรัฐสมาชิกถอดถอนบุคคลนั้นออกจากการเป็นตัวแทน

3. ประเทศอังกฤษ (England)

ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของการมีวุฒิสภาในฐานะสภาที่สองนั้น เริ่มถือกำเนิดขึ้นเป็นครั้งแรกในโลกที่ประเทศอังกฤษ อันเป็นราชอาณาจักรที่มีการพัฒนาทางการเมืองการปกครองอย่างต่อเนื่องและมีความเป็นเอกสิทธิ์จากขนบธรรมเนียมจารีตประเพณีที่สั่งสมกันมาอย่างยาวนาน โดยประเทศอังกฤษได้รับการยกย่องว่าเป็นแม่แบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (Parliament System) ดังที่มีคำกล่าวว่า “รัฐสภาของอังกฤษเป็นมารดาของรัฐสภาทั้งหลาย ไม่ว่าประเทศนั้นๆ จะเรียกชื่อรัฐสภาของตนชื่อใด”⁸⁵ ดังนั้น สภานุนาง (House of Lords) ของประเทศอังกฤษจึงเป็นสถาบันที่ควรค่าแก่การศึกษาอย่างยิ่ง โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.1 ความเป็นมา

สภานุนาง (House of Lords) ของประเทศอังกฤษ ได้รับการยอมรับว่าเป็นสภาสูง (Upper House) หรือสภาที่สอง (The Second Chamber) ที่มีวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์มายาวนานเริ่มเป็นรูปเป็นร่างชัดเจนมาตั้งแต่สมัยแองโกล - แซกซอน (Anglo - Saxons, คริสต์ศตวรรษที่ 5 - 11) โดยมีชื่อเรียกว่า สภา Witan หรือ สภา Witenagemot ที่มาจากแนวความคิดที่ผสมผสานระหว่างแนวความคิดของชาวโรมันที่เห็นว่ากษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดเพราะเป็นผู้

⁸⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2554). การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา, กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, หน้า 48-49.

ได้รับอำนาจมาจากพระเจ้ากับประเพณีของชนเผ่าเยอรมันที่เห็นว่าในกิจการที่สำคัญเกี่ยวกับบ้านเมืองหรือในการสร้างกฎหมาย กษัตริย์ไม่ควรปฏิบัติโดยพลการ หากแต่ควรได้รับความยินยอมของราษฎรก่อนหรืออย่างน้อยควรปรึกษากับราษฎรก่อน⁸⁶ สภา Witan หรือ สภา Witenagemot ในสมัยเริ่มแรกนี้มีฐานะเป็นเพียงสภาที่ปรึกษา (Advisory Council) คอยให้คำแนะนำให้ความยินยอมหรือรับรองนโยบายการบริหารประเทศของกษัตริย์ ซึ่งกษัตริย์ไม่ผูกพันที่จะต้องขอความยินยอมหรือความเห็นชอบจากสภาหรือต้องปฏิบัติตามคำแนะนำของสภาแต่อย่างใดต่อมาในรัชสมัยของพระเจ้าวิลเลียม (William the Conqueror, คริสต์ศตวรรษที่ 1066 - 1087) พระองค์ทรงดำริให้มีการปรับรูปแบบของสภา “Witenagemot” มาเป็นมหาสภา (Great Council) หรือ “Magnum Concillium” อันประกอบด้วยบรรดาขุนนางและพระชั้นผู้ใหญ่ที่เป็นผู้สวามิภักดิ์ของพระองค์ เพื่อถวาคำแนะนำหรือความเห็นต่อพระองค์ในเรื่องต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านการปกครอง การตรากฎหมาย และการพิจารณาคดี โดยในระยะแรก สภาดังกล่าวไม่ค่อยมีบทบาทมากเท่าใดนัก จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1215 อันเป็นรัชกาลของพระเจ้าจอห์น อังกฤษประสบวิกฤตการณ์ทางการคลังอย่างรุนแรง จนต้องมีการเรียกประชุมสภาดังกล่าว เพื่อขอหารือในการจัดเก็บภาษีเข้าท้องพระคลัง ซึ่งการจัดเก็บภาษีนี้อาจสร้างความเดือดร้อนแก่ราษฎรเป็นอย่างมาก บรรดาผู้สวามิภักดิ์ของกษัตริย์จึงถือโอกาสนี้ต่อรองกับกษัตริย์ว่าขอให้พระองค์ทรงลงพระปรมาภิไธยในตราสารฉบับหนึ่งที่ได้จัดเตรียมไว้แล้ว ซึ่งมีสาระสำคัญ 2 ประการ คือ การเก็บภาษีจะต้องได้รับความยินยอมจากสภาดังกล่าวเสียก่อน และสภาดังกล่าวมีสิทธิที่จะถวาคำร้องทุกข์ได้ มิฉะนั้นจะเกิดการปฏิวัตินองเลือดขึ้น พระเจ้าจอห์นจึงทรงจำยอมตามนั้น ตราสารฉบับดังกล่าวต่อมาเรียกกันว่า “Magna Carta” ในตอนแรกสภาดังกล่าวประกอบด้วยขุนนางและพระชั้นผู้ใหญ่ ต่อมาในปี ค.ศ. 1265 ซิมอน เดอ มงฟอร์ต (Simon de Montfort) ซึ่งเป็นเขยของพระเจ้าเฮนรีที่ 3 ได้แต่งตั้งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และได้มีการประชุมเรียกประชุมภายใต้พระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ โดยเรียกให้ผู้แทนของเมือง (Citizens of the Cities or Burgesses of the Boroughs) ซึ่งเป็นสามัญชนมาประชุมร่วมกับเหล่าอัศวิน (Knights of the Shires) และขุนนางชั้นสูงทั้งฝ่ายโบสถ์และฝ่ายคฤหัสถ์ ซึ่งจุดนี้เองทำให้ชาวอังกฤษถือว่าได้มีรัฐสภานับตั้งแต่วันนั้น ต่อมาในปี ค.ศ. 1341 จึงได้มีการประชุมแยกกัน ระหว่างขุนนาง (Lords) และสามัญชน (Commons) เนื่องจากมีฐานะทางสังคมที่แตกต่างกัน จึงเป็นที่มาของการที่รัฐสภาอังกฤษมี 2 สภา คือ สภาขุนนาง (House of Lords) และสภาสามัญ (House of Commons)⁸⁷

⁸⁶ดิเรก ชัยนาม. (2493). กฎหมายรัฐธรรมนูญและเลือกตั้งพิสดาร, พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, หน้า 93.

⁸⁷ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2557). กฎหมายมหาชน : วัฒนาการของกฎหมายมหาชนในต่างประเทศและในประเทศไทย, กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, หน้า 84.

ในระยะเริ่มต้นที่มีการแยกประชุมสภาขุนนางออกมาต่างหาก สภาขุนนางมีอำนาจค่อนข้างมากและทำหน้าที่เป็นเช่นสภานิติบัญญัติในปัจจุบัน โดยสภาสามัญมิได้มีอำนาจอะไรมากนักนอกจากให้ความยินยอมในการเก็บภาษีของกษัตริย์เท่านั้นแต่เมื่อระยะเวลาผ่านไปสภาสามัญกลับมีอำนาจเพิ่มขึ้น จนกระทั่งมีอำนาจในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติเทียบเท่าสภาขุนนางในรัชสมัยพระเจ้าเฮนรีที่ 6 (Henry VI) ระหว่างปี ค.ศ. 1422 – 1461 ซึ่งหากพิจารณาโดยลึกซึ้งจะพบว่า การที่อำนาจของสภาสามัญกลับขึ้นมาเทียบเท่ากับสภาขุนนางนั้น ก็เกิดมาจากปัจจัยทางเศรษฐกิจที่สามัญชนมีฐานะทางการเงินดีขึ้นเนื่องจากธุรกิจการค้าที่เจริญเติบโตและขยายตัวมากขึ้น ส่งผลให้การจัดเก็บภาษีของกษัตริย์ต้องมุ่งมาที่สภาสามัญซึ่งท้ายที่สุดกษัตริย์ก็ต้องแลกเปลี่ยนด้วยอำนาจทางการเมืองที่เพิ่มขึ้นของสภาสามัญ อย่างไรก็ตามต้องเข้าใจว่าการเมืองที่มีสองสภาของอังกฤษนั้นเป็นผลมาจากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ มิได้เป็นเพราะความคิดทางทฤษฎีแต่อย่างใด⁸⁸

ในทางหลักการทางประชาธิปไตยแล้ว การคงไว้ซึ่งสภาขุนนางของอังกฤษไม่สามารถหาเหตุผลสนับสนุนในทางทฤษฎีได้ เพราะนอกจากจะเป็นการขัดต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยโดยทางผู้แทนที่มีอยู่ว่าองค์กรผู้ตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแก่ประชาชนหรือฝ่ายนิติบัญญัติย่อมต้องเป็นตัวแทนของประชาชนที่มาจากทางเลือกตั้งแล้ว และยังขัดต่อหลักความเสมอภาคเพราะไม่อาจปฏิเสธได้ว่าสภาขุนนางของอังกฤษนั้นเป็นรากเหง้าที่เป็นรูปธรรมมากที่สุดของระบบศักดินาที่มีการแบ่งคนในสังคมเป็นฐานันดรต่างๆ แต่หากพิจารณาอย่างลึกซึ้งแล้วจะพบว่าสภาขุนนางของอังกฤษ คือที่รวมของเหล่าบรรดาขุนนางซึ่งเป็นกลุ่มคนซึ่งแต่เดิมต้องถูกพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นผู้ปกครองเรียกเก็บภาษีในฐานะเป็นเจ้าของผู้ครองที่ดินในระบบฟิวดัล (Feudalism) นั่นเอง บุคคลเหล่านี้ต้องต่อสู้กับกษัตริย์จากการเก็บภาษีตามอำเภอใจและไม่เป็นธรรม และผลจากการต่อสู้ของเขาเหล่านั้นทำให้เกิดหลักความยินยอมในการเรียกเก็บภาษี บรรดาขุนนางจึงได้เข้ามาประชุมในสภาเพื่อให้ความยินยอมแก่กษัตริย์ในการเรียกเก็บภาษี แต่เมื่อสถานการณ์โลกเปลี่ยนไปประชาชนคนสามัญมีฐานะทางเศรษฐกิจดีขึ้น จึงทำให้คนสามัญเข้ามามีส่วนในที่ประชุมสภาและยึดเอาอำนาจการปกครองไปจากสภาขุนนางและพระมหากษัตริย์ในที่สุด ปัจจุบันสมาชิกสภาสามัญ (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) ของประเทศอังกฤษนั้น มีที่มาจากทางเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน แต่สมาชิกสภาขุนนาง (สมาชิกวุฒิสภา) นั้น กลับมีที่มาโดยวิธีทางตรงกัน

⁸⁸ สมยศ เชื้อไทย. (2547). คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ , กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 23.

ข้าม กล่าวคือมาโดยการสืบเชื้อสายขุนนาง โดยตำแหน่งทางศาสนา โดยการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ และการเลือกตั้งโดยสมาชิกสภาล่าง⁸⁹

ในแง่ของความเป็นสถาบันทางการเมืองแล้ว สภาขุนนางเกิดขึ้นมาจากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์อันยาวนานทางการเมืองการปกครองของประเทศอังกฤษ ที่ถึงแม้ว่าปัจจุบันจะถูกลดบทบาททางการเมืองลงมาก แต่สภาขุนนางก็ยังมีประโยชน์ในแง่ที่เป็นสถาบันที่สะท้อนแนวความคิดของชาติ และมีองค์ประกอบของสภาที่มีบุคคลระดับชั้นนำของประเทศ ซึ่งมีได้ผู้มั่งคั่งทางการเมือง และมีความหลากหลายทางอาชีพ จึงสามารถพิจารณาปัญหาต่างๆ ได้อย่างเหมาะสม และเป็นกลางมากกว่าสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเหตุผลที่ทำให้อังกฤษยังคงมีสภาขุนนางที่มาจากแต่งตั้งได้แม้มันจะไม่ใช่ประชาธิปไตยก็คือ เป็นที่ยอมรับกันว่าสภาขุนนางทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ การจะได้สมาชิกที่มีความหลากหลายจำนวนมากนั้นเป็นไปได้เลยในระบบการเลือกตั้งส่วนใหญ่ ข้อดีของสภาขุนนางก็คือการที่สภาขุนนางไม่เพียงประกอบไปด้วยสมาชิกรัฐสภาพลเรือนที่มีประสบการณ์จำนวนมากแล้ว ยังมีกลุ่มบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญพิเศษในโลกของการพาณิชย์ การแพทย์ การบริหาร ข้าราชการ การศึกษา สหภาพ และอื่นๆ อีกมากมาย ซึ่งบุคคลเหล่านี้ไม่ต้องไปสมัครรับเลือกตั้ง ดังนั้น สภาขุนนางสำหรับคนอังกฤษแล้วยังคงมีประโยชน์อยู่สำหรับการเมืองการปกครองของเขา ซึ่งคนอังกฤษยังคงไว้เป็นเอกลักษณ์ของชนชาติอังกฤษ⁹⁰

อย่างไรก็ดี แนวความคิดที่จะทำการปฏิรูปสภาขุนนางก็ยังคงมีอยู่ตลอดมา และได้มีการปฏิรูปสภาขุนนางในปี ค.ศ. 1999 ภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปในปี ค.ศ. 1997 รัฐบาลของพรรคแรงงานได้เห็นชอบที่จะดำเนินการตามคำแนะนำของคณะกรรมการที่ปรึกษาพรรคแรงงาน-เสรีนิยมประชาธิปไตย (The Joint Consultative Committee of the Labour Party and Liberal Democrats) ที่เสนอให้มีการปฏิรูปรัฐสภาให้มีความทันสมัย (Modernization of Parliament) ซึ่งแผนงานที่คณะกรรมการเสนอให้ดำเนินการอย่างเร่งด่วน คือ การเสริมสร้างประสิทธิภาพให้กับกระบวนการนิติบัญญัติและกระบวนการร่างกฎหมายและพรรคแรงงานยังได้ให้คำมั่นต่อประชาชนในระหว่างหาเสียงเลือกตั้งว่า การยกเลิกสถานะสมาชิกสภาขุนนางของขุนนางสืบตระกูล (Hereditary Peer) เป็นวาระเร่งด่วนที่รัฐบาลพรรคแรงงานจะต้องดำเนินการภายหลังจากการเลือกตั้งหากมีโอกาสได้จัดตั้งรัฐบาล เพื่อให้รัฐสภาอังกฤษมีความเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น ภายหลังจากที่พรรคแรงงานได้จัดตั้งรัฐบาลก็ได้ดำเนินการตามแผนการดังกล่าว โดยผลักดันให้มีการตรากฎหมายยกเลิกความ

⁸⁹ เกียรติภูมิ นิลสุข. (2551). “ปัญหาของสถาบันการเมือง : ศึกษากรณีวุฒิสภาที่มาจากเลือกตั้งโดยตรงของไทย.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 65.

⁹⁰ เรื่องเดียวกัน. หน้า 65 - 66.

เป็นสมาชิกสภาขุนนางของขุนนางสืบตระกูล ซึ่งส่งผลให้มีการตราพระราชบัญญัติสภาขุนนาง ค.ศ. 1999 (The House of Lords Act 1999) ขึ้นใช้บังคับ ซึ่งผลของการใช้บังคับพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้ทำให้การแต่งตั้งขุนนางสืบตระกูลให้เป็นสมาชิกสภาขุนนางไม่อาจเกิดขึ้นได้อีกต่อไป และยังทำให้จำนวนขุนนางสืบตระกูลที่เป็นสมาชิกสภาขุนนาง ซึ่งแต่เดิมมีจำนวนมากถึง 750 คน ต้องลดลงมาเหลือเพียง 92 คน ตามที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดไว้⁹¹ พร้อมกันนี้คณะกรรมการแต่งตั้งสมาชิกสภาขุนนาง (The House of Lords Appointments Commission) ก็ได้ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่แนะนำบุคคลสำหรับการแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาขุนนาง และให้การรับรองผู้ที่จะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภาขุนนางนอกจากนี้ยังได้มีการตั้ง Royal Commission ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบความคิดเห็นในเรื่องการปฏิรูปสภาขุนนางและจัดทำเป็นข้อเสนอ ต่อมาได้ถูกจัดพิมพ์เป็นรายงานในปี ค.ศ. 2000 มีข้อเสนอทั้งหมด 132 ข้อ ซึ่งข้อหลักๆ ได้แก่⁹²

(1) สภาขุนนางควรมีสมาชิกประมาณ 550 คน ซึ่งควรมาจากการเลือกตั้งเป็นจำนวน 67 คน หรือ 87 คน หรือ 195 คน ก็ได้

(2) ควรมีการตั้งคณะกรรมการแต่งตั้งอิสระ Independent Appointments Commission เพื่อรับผิดชอบงานแต่งตั้งทั้งหมด

(3) สภาขุนนางชุดใหม่ควรมีความสามารถในการให้คำปรึกษาในหลายๆ เรื่อง ควรมีตัวแทนจากสังคมในวงกว้างของอังกฤษในต้นศตวรรษที่ 21 ควรจะทำงานกับสภาสามัญในการตรวจสอบรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นครั้งแรกที่สภาขุนนางควรมีเสียงจากรัฐสภา Westminster ในประเทศและภูมิภาคในเครือจักรภพอังกฤษ

(4) สภาสามัญควรเป็นสภาหลักทางการเมือง โดยเป็นสภาที่มีอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะสำคัญๆ เช่น เรื่องเกี่ยวกับการเสนอกฎหมาย ส่วนสภาที่สองควรมีอำนาจเพียงพอในการเรียกร้องให้รัฐบาลและสภาล่างพิจารณากฎหมายที่ได้รับการเสนออีกครั้ง และนำเหตุผลที่คัดค้านไปพิจารณาด้วย

(5) สภาขุนนางควรประกอบด้วยสัดส่วนของบุคคลผู้ที่ไม่ได้เป็นนักการเมืองอาชีพ ผู้ที่มีประสบการณ์ที่แตกต่างกันและผู้ที่สามารถนำความเชี่ยวชาญมาใช้ในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับประโยชน์ของสาธารณะ และตัวแทนของสภาสามัญชุดปฏิรูปควรเข้ากันได้กับตัวแทน

⁹¹ ชัช ขำเพชร. (2554). “การแบ่งแยกอำนาจตามรัฐธรรมนูญอังกฤษภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 2005” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต นิติศาสตรมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 60 - 61.

⁹² เกียรติภูมิ นิลสุข. (2551). “ปัญหาของสถาบันการเมือง : ศึกษากรณีวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของไทย,” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 66 - 67

ของประเทศดังเช่นที่ได้ปรากฏในผลคะแนนในการเลือกตั้งครั้งล่าสุดแต่ไม่ควรได้ถูกครอบงำโดยพรรคการเมืองและให้รวบรวมคนที่สามารถช่วยในการรักษาปรัชญา ศีลธรรม หรือศาสนาในนโยบายสาธารณะ

(6) การมีสถานะเป็น Peerage ไม่จำเป็นอีกต่อไปสำหรับคุณสมบัติของสมาชิกสภาขุนนาง

(7) ควรมีการออกกฎให้รัฐมนตรีสามารถได้รับเลือกจากสภาขุนนาง

(8) สภาขุนนางควรทำให้แน่ใจว่าการเปลี่ยนแปลงที่เกิดกับรัฐธรรมนูญนั้นต้องมาจากการเปิดอภิปรายได้อย่างเต็มที่และต้องมีการพิจารณาการตรากฎหมายอย่างรอบคอบเพิ่มมากขึ้น

(9) คณะกรรมาธิการไม่แนะนำให้สภาขุนนางมาจากการเลือกตั้งเป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด หรือมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมจากสถาบันต่างๆ (หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) หรือจาก British MEPS หรือ การเลือกแบบสุ่มหรือแบบผสม

ต่อมาในวันที่ 4 พฤษภาคม ค.ศ. 2000 รัฐบาลประกาศตั้งคณะกรรมการร่วมของรัฐสภาเพื่อพิจารณารายงานของ Royal Commission และจัดทำประชาพิจารณ์ ซึ่งต่อมาในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2001 รัฐบาลสมุดปกขาวและผลการทำประชาพิจารณ์บอกว่ารัฐบาลได้เห็นพ้องกับข้อเสนอของคณะกรรมการราชวงศ์ แต่ก็ปรากฏว่ารัฐบาลกลับมีข้อเสนอขึ้นเอง ดังนี้⁹³

(1) จะต้องเอา Hereditary Peers ทั้ง 92 คน ออกจากสภาขุนนาง หลังจากนั้น 10 ปี จำนวนจะอยู่ที่ 600 คน และสมาชิก 120 คน จะได้รับเลือกตั้งเพื่อเป็นตัวแทนของประเทศและภูมิภาคต่างๆ

(2) ในส่วนสมาชิกที่เป็นอิสระจะต้องรวมชนกลุ่มน้อยที่สำคัญๆ เข้าไปด้วย สมาชิกทางการเมืองจะต้องเป็นตัวแทนที่มาจากพลังหลักๆ ซึ่งสัดส่วนจะมาจาก การเลือกตั้งทั่วไป ครั้งที่ผ่านมา สมาชิกภาพจะต้องแตกต่างจาก Peerage ซึ่งเป็นสมาชิกที่ต่อเนื่อง ควรมีการเพิ่มจำนวนตัวแทนของผู้หญิง และจากเชื้อชาติที่เป็นกลุ่มน้อย ในอนาคตจะไม่มียุคใดในสังคมที่มีสิทธิสืบทอดการเป็นสมาชิกสภาขุนนางจะยังคงมีลักษณะที่เหนือกว่าสภาล่างในการปฏิบัติหน้าที่ของตน หน้าที่หลักควรจะยังคงเป็นการพิจารณาและทบทวนกฎหมาย การพิจารณาตรวจสอบฝ่ายบริหาร และการอภิปรายและรายงานเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสาธารณะต่างๆ

(3) คณะกรรมาธิการแต่งตั้งจะจัดการในเรื่องความสมดุลและขนาดของสภาแต่งตั้งสมาชิกที่เป็นอิสระ และรับรองความเป็นกลางของสมาชิกที่มาจากพรรคการเมือง

ส่วนในการทำประชาพิจารณ์ครั้งแรกช่วยให้เกิดการอภิปรายสาธารณะอย่างที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนในเรื่องการปฏิรูปสภาขุนนาง มีการตอบสนองเป็นเอกสารมากถึง 1,101 ฉบับ

⁹³เรื่องเดียวกัน. หน้า 67 - 68.

และมีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางทั้งในรัฐบาลและสื่อมวลชน นอกจากนี้พรรค Conservative และพรรค Liberal Democrat ก็มีการทำข้อเสนอเข้ามาด้วยในเดือนมกราคม ค.ศ. 2002 ต่อมาในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2002 รัฐบาลเสนอให้จัดตั้งคณะกรรมการร่วมในเรื่องการปฏิรูปสภาขุนนาง เพื่อให้เรื่องนี้มีความคืบหน้าไปได้ ซึ่งในวันที่ 11 ธันวาคม ค.ศ. 2002 คณะกรรมการร่วมได้จัดพิมพ์รายงานฉบับแรก เสนอทางเลือกขององค์ประกอบใหม่ของสภาขุนนาง ถึง 7 รูปแบบ โดยนายกรัฐมนตรี Tony Blair ได้แสดงการสนับสนุนการแต่งตั้งทั้งสภาและต่อต้านสภาลูกผสมในเดือนมกราคม ค.ศ. 2003 สภาขุนนางและสภาสามัญได้อภิปรายรายงานนี้ อย่างไรก็ตาม สภาล่างไม่ได้ตกลงกันว่า จะสนับสนุนทางเลือกใด ส่วนสภาขุนนางสนับสนุนการแต่งตั้งทั้งสภา ภายในคณะกรรมการร่วมเองก็มีความเห็นแตกต่างกันการทำประชามติครั้งที่สองเกิดขึ้นในเดือนกันยายน ค.ศ. 2003 โดยกระทรวงกิจการทางรัฐธรรมนูญ (Department for Constitutional Affairs) ได้เสนอรายงานเรื่องการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ : ก้าวต่อไปของสภาขุนนาง ซึ่งได้เสนอหัวข้อหลักๆ ดังนี้⁹⁴

- (1) ให้มีสภาขุนนางที่มาจากแต่งตั้งทั้งหมด
- (2) เอา Hereditary Peers จำนวน 92 คนที่เหลือออกไปจากสภาทั้งหมด
- (3) ก่อตั้งคณะกรรมการอิสระเพื่อดูแลการเสนอชื่อของพรรคการเมือง

ในการเลือกตั้งทั่วไปในปี ค.ศ. 2005 พรรคการเมืองทั้งสามพรรคได้รวมเอาการปฏิรูปสภาขุนนางเข้าไปในประกาศของตน โดยพรรค Conservative และพรรค Liberal Democrats ได้สัญญาว่าสภาขุนนางจะมาจากการเลือกตั้ง ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 2005 หน่วยงานรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นหน่วยหนึ่งของแผนกนโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยลอนดอน ได้เผยแพร่งานวิจัยที่แสดงให้เห็นถึงเสียงสนับสนุนที่มีจำนวนมากมายในบรรดาสมาชิกรัฐสภาและสาธารณชนเกี่ยวกับข้อเสนอของรัฐบาลในเดือนมีนาคมปี ค.ศ. 2006 การปฏิรูปสภาขุนนางได้ถูกนำมาถกเถียงอีกครั้ง ซึ่งก็เนื่องมาจากเรื่องเงินของสมาชิก (Cash for Peerages) และความพยายามของสภาขุนนางในอันที่จะขัดขวางการตรากฎหมายที่เป็นที่โต้เถียงกัน เช่นกฎหมายการต่อต้านผู้ก่อการร้าย กฎหมายอาชญากรรมและความปลอดภัย ค.ศ. 2001 กฎหมายล่าสัตว์ ค.ศ. 2004 พระราชบัญญัติก่อการร้าย ค.ศ. 2005 พระราชบัญญัติบัตรประชาชน ค.ศ. 2005 และกฎหมายความเกลียดชังในทางศาสนาและชาติพันธุ์ ค.ศ. 2006 เพื่อรับรองข้อเสนอของรัฐบาลในการปฏิรูปหลังจากความล้มเหลวในการทำประชามติครั้งก่อนหน้านี้ เดือนเมษายน ค.ศ. 2006 Baroness Amos ได้ประกาศว่ารัฐบาลจะทำการปรึกษากันภายในกับพรรคการเมืองหลักในเรื่องสมาชิกภาพของสภาขุนนาง⁹⁵

⁹⁴เรื่องเดียวกัน. หน้า 68 - 69

⁹⁵เรื่องเดียวกัน. หน้า 69.

ในวันที่ 8 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2007 รัฐบาลได้เผยแพร่สมุดปกขาวที่รัฐบาลจัดทำขึ้นเกี่ยวกับนโยบายของตน (White Paper) ในการปฏิรูปสภาขุนนาง เพื่อรวบรวมความเห็นจากประชาชนกลุ่มต่างๆ ก่อนการเสนอร่างพระราชบัญญัติปฏิรูปสภาขุนนาง เอกสารดังกล่าวได้กำหนดนโยบายการปฏิรูปสภาขุนนางที่ให้สมาชิกสภาขุนนางมีที่มาทั้งจากการเลือกตั้งและการแต่งตั้ง โดยแบ่งสัดส่วนออกเป็นครั้งต่อครั้ง ซึ่งในเดือนมีนาคมของปีดังกล่าว สภาสამัญญ์ก็ได้ลงมติเห็นชอบให้สมาชิกสภาขุนนางมีสัดส่วนที่มาจากเลือกตั้งด้วย แต่สภาขุนนางกลับลงมติให้สมาชิกสภาขุนนางมีที่มาจากแต่งตั้งทั้งหมด อย่างไรก็ตาม ต่อมารัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อปฏิรูปสภาขุนนาง (House of Lords Reform Bill) ต่อรัฐสภาอีกครั้ง ในปี ค.ศ. 2012 คณะกรรมาธิการร่วมที่ทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ข้อสรุปในการนำเสนอการปฏิรูปให้สมาชิกสภาขุนนางมีที่มาจากเลือกตั้งร้อยละ 80 และจากการแต่งตั้งอีกร้อยละ 20 โดยได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อปฏิรูปสภาขุนนางต่อสภาสามัญญ์และมีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง แต่ภายหลังการเสนอร่างพระราชบัญญัติเพียงสามเดือน นายกรัฐมนตรีก็ประกาศการถอนการเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อรัฐสภา⁹⁶

ล่าสุด เมื่อปี ค.ศ. 2014 สหราชอาณาจักรมีการออกกฎหมายฉบับใหม่ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปสภาขุนนาง ได้แก่ พระราชบัญญัติปฏิรูปสภาขุนนาง ค.ศ. 2014 (The House of Lords Reform Act 2014) โดยพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้สิทธิสมาชิกสภาขุนนางในการลาออกจากความเป็นสมาชิก และมีการกำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาขุนนางที่กระทำความผิดอาญาที่มีโทษจำคุกอย่างน้อยหนึ่งปีสิ้นสุดลง⁹⁷ ทั้งนี้ ถึงแม้ว่าเนื้อหาของพระราชบัญญัตินี้จะไม่ได้ครอบคลุมการปฏิรูปเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกสภาขุนนาง แต่การที่พระราชบัญญัตินี้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ก็แสดงให้เห็นถึงสัญญาณที่ดีในการปฏิรูปสภาขุนนางในอนาคต เมื่อประเด็นที่มีความสำคัญอย่างการสิ้นสุดของสมาชิกภาพของสมาชิกสภาขุนนางได้รับการบรรจุในกฎหมายฉบับดังกล่าว ทั้งที่ก่อนหน้านี้ไม่สามารถกำหนดให้สมาชิกสภาขุนนางสิ้นสุดลงได้เลย จึงทำให้เห็นว่าสมาชิกของสภาทั้งสองแห่งสหราชอาณาจักรมีทัศนคติที่ดีขึ้นต่อการปฏิรูปสภาขุนนาง และเป็นสัญญาณที่ดีต่อการปรับเปลี่ยนองค์ประกอบเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกสภาขุนนางในอนาคต เพื่อให้สภาขุนนางพัฒนาไปในทางที่ดีขึ้นเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน และสอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น

⁹⁶ สกอร์ตัน สร้างสมวงษ์, “ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาควรมาจากเลือกตั้งหรือการแต่งตั้ง ศึกษากรณีการปฏิรูปสภาขุนนางของสหราชอาณาจักร และบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดที่มาของสมาชิกวุฒิสภาในกลุ่มประเทศอาเซียน,” หน้า 7.

⁹⁷ เรื่องเดียวกัน.

3.2 องค์ประกอบและวิธีการได้มา

วุฒิสภาอังกฤษ หรือที่เรียกว่าสภาขุนนาง (House of Lords) ไม่มีกฎเกณฑ์ตายตัวในการจำกัดจำนวนสมาชิก เป็นการปรับเปลี่ยนตามกาลเวลาโดยสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้

3.2.1 ขุนนางฝ่ายศาสนา (Lords Spiritual)

ขุนนางฝ่ายศาสนา (Lords Spiritual) มีจำนวนทั้งสิ้น 26 คน ซึ่งเป็นจำนวนที่กำหนดไว้แน่นอน ประกอบไปด้วยพระในศาสนาคริสต์ระดับสูงโดยสมาชิก 5 คน จะมาจาก 5 โบสถ์ที่สำคัญในอังกฤษเหล่านี้เสมอ ได้แก่ (1) อาร์คบิชอปแห่งแคนเทอเบอรี (Archbishops of Canterbury) (2) อาร์คบิชอปแห่งยอร์ก (Archbishops of York) (3) บิชอปแห่งลอนดอน (Bishop of London) (4) บิชอปแห่งเดอแฮม (Bishop of Durham) และ (5) บิชอปแห่งวินเชสเตอร์ (Bishop of Winchester) ซึ่งพระเหล่านี้จะเป็นสมาชิกสภาขุนนางโดยตำแหน่ง ส่วนสมาชิกอีก 21 คน จะมาจากพระอาวุโสซึ่งอยู่ในตำแหน่งบิชอป (Bishop) ในศาสนาคริสต์นิกาย Church of England มายาวนานที่สุด

3.2.2 ขุนนางฝ่ายฆราวาส (Lord of Temporal)

ขุนนางฝ่ายฆราวาส (Lord of Temporal) อาจแบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม ได้แก่

1) ขุนนางสืบเชื้อสาย (Hereditary Peers) คือ ขุนนางผู้ซึ่งสืบเชื้อสายเลือดของขุนนางต่อเนื่องกันมาตลอดสาย การเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกสภาขุนนางประเภทนี้เป็นการเข้าสู่ตำแหน่งในฐานะทางสายเลือด โดยผู้สืบสกุลทั้งหญิงและชายจะเข้าเป็นสมาชิกสืบตำแหน่งต่อได้เมื่ออายุครบ 21 ปีแต่เดิมขุนนางประเภทนี้มีจำนวนมากถึง 750 คนอย่างไรก็ดีสืบเนื่องจากการตราพระราชบัญญัติสภาขุนนาง ค.ศ. 1999 (The House of Lords Act 1999) ขึ้นใช้บังคับ ซึ่งผลของการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ ได้ทำให้ขุนนางสืบเชื้อสายไม่อาจเกิดขึ้นได้อีกต่อไป และยังทำให้จำนวนขุนนางสืบเชื้อสายที่เป็นสมาชิกสภาขุนนาง ซึ่งแต่เดิมมีจำนวนมากถึง 750 คน ต้องลดลงมาเหลือเพียง 92 คนโดยในจำนวนนี้ 90 คน มาจากการเลือกกันเองของสมาชิกสภาขุนนางประเภทขุนนางสืบเชื้อสาย ส่วนอีก 2 คน เป็นสมาชิกสภาขุนนางโดยตำแหน่ง ด้วยเหตุว่าขุนนางทั้งสองตำแหน่งมีหน้าที่สำคัญในการจัดการเปิดรัฐสภา และงานพระราชพิธี ขุนนางทั้งสองตำแหน่งคือ ตำแหน่ง Earl Marshal และตำแหน่ง Lord Great Chamberlain

2) ขุนนางตลอดชีพ (Life Peers) คือ ขุนนางที่ได้รับโปรดเกล้าจากพระมหากษัตริย์ให้ดำรงตำแหน่งตลอดชีพ ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่

(1) ขุนนางตลอดชีพที่แต่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติขุนนางตลอดชีพ ค.ศ. 1958 (Life Peers Act 1958) มีเฉพาะตำแหน่ง บารอน (Barons) และบารอนเนส (Baronesses) เท่านั้น ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีจำนวนมากที่สุดในสภาขุนนางของอังกฤษ โดยขุนนางที่ได้รับการแต่งตั้งให้

เป็นสมาชิกสภาขุนนางตลอดชีวิตของตน โดยไม่สามารถสืบทอดตำแหน่งให้แก่ทายาทได้ การแต่งตั้งขุนนางประเภทนี้เป็นไปเพื่อให้รางวัลสำหรับบุคคลที่ทำประโยชน์ให้แก่สาธารณะ เช่น บุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรี หรือประธานสภาสามัญ เป็นต้น และสมาชิกประเภทนี้สามารถลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาขุนนางได้โดยสมัครใจ

(2) ขุนนางฝ่ายกฎหมาย (Lord of Appeal in Ordinary หรือ Law Lords) เดิมสมาชิกประเภทนี้ต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ทางกฎหมายโดยนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้เสนอรายชื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เป็นตุลาการ มีบรรดาศักดิ์ชั้นบารอน (Barons) โดยจะเป็นสมาชิกสภาขุนนางตลอดชีวิตสิทธิในการเป็นสมาชิกสภาขุนนางประเภทนี้ไม่ตกทอดไปยังทายาท ขุนนางฝ่ายกฎหมายนี้นอกจากจะเป็นสมาชิกสภาขุนนางทำหน้าที่ในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติแล้วยังเป็นผู้พิพากษาในศาลสูงสุดทำหน้าที่ในฐานะองค์กรฝ่ายตุลาการอีกด้วย แต่ปัจจุบันนี้โดยผลของพระราชบัญญัติปฏิรูปรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 2005 ได้ยกเลิกอำนาจหน้าที่ด้านตุลาการของสภาขุนนาง หรือยกเลิก “ศาลสภาขุนนาง” ซึ่งทำหน้าที่เป็นศาลสูงสุดของสหราชอาณาจักร และกำหนดให้จัดตั้งศาลฎีกา (The United Kingdom Supreme Court) ขึ้น โดยเริ่มเปิดดำเนินการตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2009 เป็นต้นมา ทำให้อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและอาญาในฐานะศาลสูงสุด ได้ถูกโอนไปยังศาลฎีกา โดยในวาระเริ่มแรกกฎหมายได้บัญญัติให้โอนขุนนางฝ่ายกฎหมาย (Lord of Appeal in Ordinary) จำนวน 12 คน ที่เคยเป็นผู้พิพากษาศาลสภาขุนนางไปปฏิบัติหน้าที่ในศาลฎีกา และเมื่อสิ้นวาระการดำรงตำแหน่งแล้วจึงค่อยดำเนินการคัดเลือกใหม่ตามกระบวนการคัดเลือกผู้พิพากษาดังกฎหมาย โดยในส่วนสมาชิกภาพของขุนนางฝ่ายกฎหมายที่ถูกโอนไปนั้น ถือว่าขุนนางฝ่ายกฎหมายทั้ง 12 คน ขาดคุณสมบัติในการปฏิบัติหน้าที่ในสภาขุนนางในช่วงเวลาที่ถูกโอนไปปฏิบัติหน้าที่ในศาลฎีกา แต่สามารถกลับมาเป็นสมาชิกสภาขุนนางอีกได้เมื่อพ้นวาระการเป็นผู้พิพากษาในศาลฎีกาแล้ว⁸ แต่ผู้พิพากษาชุดต่อไป ที่จะดำเนินการคัดเลือกใหม่ตามกระบวนการคัดเลือกผู้พิพากษาศาลฎีกาตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย จะไม่มีสิทธิกลับมาเป็นสมาชิกสภาขุนนางได้ภายหลังเกษียณอายุ

3.3 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม

สมาชิกสภาขุนนางต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังนี้

- 1) ไม่เป็นบุคคลต่างด้าว
- 2) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย

⁸ ญา ลินอนันต์วัฒน์. (2553). “ปัญหาที่เกิดจากการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550,” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 60 - 61

3) ไม่เป็นผู้ได้รับการตัดสิทธิลงโทษฐานเป็นกบฏหรือโทษในลักษณะเดียวกันแต่มีความรุนแรงน้อยกว่า

4) ไม่เป็นสมาชิกสภาสามัญและจะลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาสามัญก็ไม่ได้

โดยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะเป็นสมาชิกสภาขุนนางนั้น ไม่ได้กำหนดห้ามสมาชิกสภาขุนนางสังกัดพรรคการเมืองแต่อย่างใด ดังนั้นโดยส่วนใหญ่แล้วสมาชิกสภาขุนนางจึงสังกัดพรรคการเมือง และมีเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่ไม่สังกัดพรรคการเมือง

3.4 อำนาจหน้าที่

อำนาจหน้าที่ของสภาขุนนาง(House of Lords) สามารถแบ่งออกได้เป็นด้านต่างๆ ดังต่อไปนี้

3.4.1 ด้านนิติบัญญัติ

สภาขุนนาง (House of Lords) มีอำนาจในการตราพระราชบัญญัติได้เช่นเดียวกับสภาสามัญ (House of Commons) กล่าวคือ สมาชิกสภาขุนนางสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติประเภทมหาชนที่เรียกว่า Private Member's Bill และทำหน้าที่พิจารณาพร้อมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติประเภทต่างๆ แต่สภาขุนนาง ไม่มีอำนาจในการแปรญัตติขอแก้ไขร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน มีหน้าที่ให้ความเห็นชอบยื่นตามสภาสามัญเท่านั้น และสามารถพิจารณาเกี่ยวกับกฎหมายของสหภาพยุโรป (European Union) ที่อังกฤษเข้าไปเป็นสมาชิกด้วย นอกจากนี้ สมาชิกสภาขุนนางยังมีหน้าที่ในการพิจารณากลับกรองร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากสภาสามัญ ซึ่งอาจมีข้อบกพร่องเนื่องจากเวลาอันกระชั้นชิดหรือเพราะถูกคัดค้านจากพรรคการเมือง บทบาทในการกลับกรองร่างกฎหมายของสภาขุนนางอังกฤษเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากสมาชิกสภาขุนนางประกอบไปด้วยบุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาสามัญ นักการทูต นักบริหาร ตลอดจนบุคคลที่มีประสบการณ์สูงในด้านต่างๆ นอกจากนี้สมาชิกสภาขุนนางยังมีอิสระจากพรรคการเมือง ดังนั้น สมาชิกสภาขุนนางจึงสามารถดำเนินบทบาทในการกลับกรองร่างกฎหมายได้อย่างเสรี สภาขุนนางจึงมีคุณประโยชน์อย่างมากในฐานะที่เป็น“สภากลับกรองร่างกฎหมาย” นอกจากนี้ยังมีบทบาทสำคัญในการทักท้วงหน่วยงานนี้ยวร่างกฎหมายที่สภาขุนนางมีความเห็นว่าสภาสามัญได้ลงมติไปในทางที่ไม่ตรงตามความคิดเห็นของมหาชน อันทำให้สภาสามัญได้มีโอกาสที่จะพิจารณาและตัดสินใจอีกครั้งหนึ่ง⁹⁹

⁹⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2554). “การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา,” กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, หน้า 71.

3.4.2 ด้านการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน

นอกจากจะมีบทบาทในฐานะที่เป็นสภาถ่วงดุลอำนาจด้านกฎหมาย สภาขุนนางอังกฤษยังมีบทบาทที่เป็น “สภาตรวจสอบ” โดยที่มีอำนาจในการทักท้วงหน่วยงานหนึ่งของการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ตลอดจนพิจารณาสอบสวนการดำเนินงานของรัฐบาล ผ่านกลไกในการควบคุมการบริหารแผ่นดิน ซึ่งจำแนกได้ 3 ประการ ได้แก่ การตั้งกระทู้ถาม (Questions) การอภิปราย (Debates) และการตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยกลไกของคณะกรรมการธิการ (Selected Committees) ดังรายละเอียดต่อไปนี้¹⁰⁰

1) การตั้งกระทู้ถาม (Questions)

สมาชิกสภาขุนนางมีสิทธิตั้งกระทู้ถามนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ผู้ถูกตั้งกระทู้ถามได้อธิบายและชี้แจงการปฏิบัติหน้าที่ของตนในที่ประชุมสภาขุนนางในวันจันทร์ถึงวันพฤหัสบดี โดยวาระกระทู้ถามในสภาขุนนาง คือ ระยะเวลา 30 นาทีแรกของการประชุมสภาขุนนาง กระทู้ถามของสภาขุนนาง ได้แก่ Starred Question คือ กระทู้ถามที่ได้รับบรรจุอยู่ในวาระการประชุม ส่วน Unstarred Question เป็นกระทู้ถามเกี่ยวกับ เรื่องที่สำคัญและอยู่ในความสนใจของสาธารณะ ซึ่งปกติกระทู้ถามประเภทนี้ จะเปิดโอกาสให้มีการอภิปรายได้สั้นๆ (ประมาณ 1 – 1 ½ ชั่วโมง) โดยใช้เวลาในช่วงท้ายของวันประชุมหรือในระหว่างพักรับประทานอาหารเย็น

2) การอภิปราย (Debates)

สมาชิกสภาขุนนางสามารถอภิปรายประเด็นเกี่ยวกับนโยบายและการบริหารประเทศของรัฐบาล อภิปรายเกี่ยวกับร่างกฎหมาย และเรื่องอภิปรายสำคัญอื่นๆ ในระดับประเทศและระหว่างประเทศ เพื่อแสดงความคิดเห็นและแบ่งปันข้อเสนอแนะในเรื่องต่างๆ ระหว่างสมาชิกสภาขุนนาง และเพื่อใช้อีกโอกาสนี้ในการยกประเด็นสาธารณะที่ตนเองสนใจขึ้นอภิปรายในห้องประชุมสภา ทั้งนี้ ระยะเวลาในการอภิปรายในสภาขุนนางจะสั้นกว่าการอภิปรายในสภาสามัญ และจะไม่มีการออกเสียงลงมติต่อเรื่องที่อภิปรายแต่อย่างใด

3) การตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยกลไกของคณะกรรมการธิการ (Selected Committees)

คณะกรรมการประจำสภาขุนนางมีหน้าที่ตรวจสอบนโยบายและการบริหารงานของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะกิจการเกี่ยวกับยุโรป วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เศรษฐกิจ และรัฐธรรมนูญ ซึ่งสามารถเรียกหลักฐานหรือบุคคลเพื่อมาให้อธิบายหรือสอบถามได้และ

¹⁰⁰ อริช รุ่งธิปานนท์. (2533). “รัฐสภาสหราชอาณาจักร : สภาสามัญ สภาขุนนาง หน่วยงานสนับสนุน,” กรุงเทพมหานคร: สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 25 - 26.

คณะกรรมการยังมีหน้าที่ทำรายงานเพื่อเสนอความเห็นแก่ฝ่ายบริหารเพื่อนำไปเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขการบริหารราชการแผ่นดิน นอกจากนี้คณะกรรมการยังมีหน้าที่ในการพิจารณาร่างกฎหมายที่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของสภาขุนนางอีกด้วย

3.5 วาระการดำรงตำแหน่ง

วาระการดำรงตำแหน่งของขุนนางแต่ละประเภทมีความแตกต่างกันออกไป ดังจะกล่าวต่อไปนี้¹⁰¹

3.5.1 ขุนนางฝ่ายศาสนา (Lords Spiritual)

ขุนนางฝ่ายศาสนา (Lords Spiritual) อันได้แก่ พระระดับสูงฝ่ายศาสนาคริสต์ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 26 คน จะเป็นสมาชิกสภาขุนนางตราบเท่าที่ยังคงดำรงตำแหน่งนั้นๆ ทางศาสนาอยู่ เมื่อเกษียณอายุก็จะพ้นจากสมาชิกภาพแห่งรัฐสภาและสิทธินี้จะไม่ตกทอดไปยังทายาท

3.5.2 ขุนนางฝ่ายฆราวาส (Lord of Temporal) ได้แก่

1) ขุนนางสืบเชื้อสาย (Hereditary Peers) โดยหลักแล้วสามารถเป็นสมาชิกสภาขุนนางได้จนตลอดชีวิต แต่ในปัจจุบันรัฐบาลอังกฤษกำลังดำเนินการปฏิรูปสภาขุนนาง ซึ่งในอนาคตจะมีผลให้ขุนนางประเภทสืบเชื้อสายนี้ลดจำนวนไปจนหมด (จะเหลือเพียงขุนนางสืบเชื้อสาย 2 ตำแหน่ง ที่มีหน้าที่ทำพิธีเปิดรัฐสภาและงานราชพิธีเท่านั้น)

2) ขุนนางที่ได้รับโปรดเกล้าให้ดำรงตำแหน่งตลอดชีพหรือขุนนางตลอดชีพ (Life Peers)

(1) ขุนนางที่ได้รับโปรดเกล้าให้ดำรงตำแหน่งตลอดชีพหรือขุนนางตลอดชีพ (Life Peers) ที่แต่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติขุนนางตลอดชีพ ค.ศ. 1958 (Life Peers Act 1958) มีสิทธิอยู่ในสภาขุนนางได้จนกระทั่งเสียชีวิต

(2) ขุนนางฝ่ายกฎหมาย (Lord of Appeal in Ordinary หรือ Law Lords) มีสิทธิอยู่ในสภาขุนนางได้จนกระทั่งเสียชีวิตหรือจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ซึ่งสิทธิการเป็นสมาชิกสภาขุนนางนี้จะไม่ตกทอดไปยังทายาท

¹⁰¹เกียรติภูมิ นิลสุข. (2551). “ปัญหาของสถาบันการเมือง : ศึกษากรณีวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของไทย,” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 78.

4. ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส(French Republic)

ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่เก่าแก่มีประวัติความเป็นมาที่สลับซับซ้อนและยาวนาน เป็นประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองมาโดยตลอดเคยมีทั้งการปกครองในระบอบกษัตริย์ ระบอบจักรวรรดิ ระบอบสาธารณรัฐ ระบอบกษัตริย์ จนกระทั่งปัจจุบันใช้รูปแบบการปกครองในระบบกึ่งประธานาธิบดี (Semi-Presidential System) ภายใต้สาธารณรัฐที่ 5 ในส่วนของรูปแบบรัฐสภานั้นประเทศฝรั่งเศสเคยใช้ทั้งแบบสองสภาและสภาเดียว อย่างไรก็ตามภายใต้ฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1958 นั้น ได้กำหนดให้เป็นแบบสองสภา (Bicameralism) ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร (The National Assembly) และวุฒิสภา (Senate) ดังนั้น “วุฒิสภา” ซึ่งเป็นองค์กรหลักของประเทศฝรั่งเศสที่ทำหน้าที่สำคัญในการพิจารณากฎหมาย รวมไปถึงการควบคุมการบริหารงานของฝ่ายรัฐบาล จึงมีความน่าสนใจที่จะทำการศึกษาอยู่ไม่น้อย

4.1 ความเป็นมา

ก่อนการปฏิวัติ ในปี ค.ศ.1798 ประเทศฝรั่งเศสปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยมีรัฐสภาเรียกว่า “สภานานคร” (Etats Generaux) ทำหน้าที่ถวายคำปรึกษาให้แก่พระมหากษัตริย์ประกอบด้วยขุนนาง นักบวช และสามัญชน ซึ่งมีสถานะทางกฎหมายแตกต่างกัน โดยที่ขุนนางและนักบวชเป็นอภิสิทธิ์ชน ขณะที่สามัญชนกลับถูกกีดกันทั้งด้านวัตถุและการได้รับสิทธิประโยชน์ต่างๆ ต่อมาเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม ค.ศ. 1798¹⁰² เกิดการปฏิวัติขึ้นโดยสามัญชนในสภานานครที่ไม่พอใจพระเจ้าหลุยส์ที่ 16 ที่ไม่ให้เกียรติและความเสมอภาคเทียบเท่ากับขุนนางและนักบวช จึงได้ประกาศตนเองเป็นสภาแห่งชาติ(National Assemblée) เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน ค.ศ. 1789 และในปีเดียวกันนั้นสภาแห่งชาติได้ลงมติเห็นชอบปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวข้องกับสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ เสรีภาพ กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัย และความเสมอภาค รวมทั้งยังได้วางหลักการต่างๆ ในการจัดระเบียบการปกครองตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติและหลักว่าด้วยความยินยอมของประชาชน ซึ่งสาระสำคัญในปฏิญญาดังกล่าวได้ถูกนำมาบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับแรกของฝรั่งเศสฉบับลงวันที่ 3 กันยายน ค.ศ. 1791 อันเป็นรัฐธรรมนูญที่บ่งชี้ถึงชัยชนะของสามัญชนที่มีต่ออภิสิทธิ์ชน โดยการลดอำนาจของกษัตริย์และอภิสิทธิ์ชนลงและการสถาปนาระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) ขึ้น โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มี

¹⁰² 100 ปีต่อมา ประเทศฝรั่งเศสได้ประกาศในวันที่ 14 กรกฎาคม เป็นวันชาติฝรั่งเศส

สภาเดี่ยว คือ “สภานิติบัญญัติแห่งชาติ” (Assemblée Legislative National) มีหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมาย

ต่อมาในปี ค.ศ. 1792 สภาแห่งชาติได้มีมติยกเลิกระบอบกษัตริย์เปลี่ยนไปปกครองในระบอบสาธารณรัฐ และทำการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่แต่ไม่ได้ใช้บังคับ ต่อมามีการยกร่างรัฐธรรมนูญและประกาศใช้ในปี ค.ศ. 1795 โดยรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวกำหนดโครงสร้างของรัฐสภาให้มีสองสภา ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎรหรือสภาห้าร้อย (Conseil des Cinq - Cents) ประกอบไปด้วยสมาชิกจำนวน 500 คน ซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปี และสภาอาวุโส (Conseil des Anciens) ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 250 คน ซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปี โดยมีเงื่อนไขต้องผ่านการสมรสมาแล้ว ทำหน้าที่เป็นสภากลับกรองการออกกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร โดยถือว่าเป็นผู้อาวุโสที่ผ่านประสบการณ์มามาก¹⁰³

ต่อมาเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน ค.ศ. 1799 นโปเลียน โบนาปาร์ต (Napoleon Bonaparte, 1769 - 1821) ได้ทำการรัฐประหาร (Coup d'état) และยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1795 และประกาศรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม ค.ศ. 1799 กำหนดให้ประเทศปกครองในระบอบกงสุล (Consulate)¹⁰⁴ โดยยังคงมีสภาต่างๆ เช่น สภานิติบัญญัติ (Corpus Legislatif) มีอำนาจลงคะแนนเสียงอนุมัติกฎหมายโดยไม่มีการอภิปราย, สภาตุลาการ (Tribunat) มีหน้าที่พิจารณาและอภิปรายร่างกฎหมาย, สภาแห่งรัฐ (Conseil d'état) มีหน้าที่เสนอร่างกฎหมายและวุฒิสภา (Senate) ซึ่งนโปเลียนแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต มีหน้าที่เลือกสมาชิกสภานิติบัญญัติและสภาตุลาการจากรายชื่อผู้แทนแห่งชาติ และต่อมาระหว่าง ค.ศ. 1799 - 1802 ให้วุฒิสภามีหน้าที่แต่งตั้งกงสุล¹⁰⁵ ส่วนฝ่ายบริหารประกอบไปด้วยกงสุลจำนวน 3 คน แต่งตั้งโดยวุฒิสภามีวาระการดำรงตำแหน่ง 10 ปี โดยกงสุลที่ 1 มีอำนาจตัดสินใจเพียงคนเดียว ส่วนกงสุลที่ 2 และกงสุลที่ 3 ไม่มีอำนาจตัดสินใจ

ต่อมาในปี ค.ศ. 1804 ได้มีการลงประชามติเปลี่ยนแปลงระบอบกงสุลเป็นระบอบจักรวรรดิ (Empire) โดยมีนโปเลียนได้รับการสถาปนาเป็นจักรพรรดิ นโปเลียนที่ 1 มีสภานิติบัญญัติ (Assemblée Legislative) มาจากการเลือกตั้ง จำนวน 600 คน แล้วให้วุฒิสภาเลือกเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติ โดยภายหลังการพ่ายแพ้สงครามต่อประเทศพันธมิตรยุโรป สภานิติบัญญัติและวุฒิสภา

¹⁰³ สุรพล ราชภัณฑารักษ์. (2525). การเมืองสหรัฐอเมริกา อังกฤษและฝรั่งเศส เรื่องการเมืองฝรั่งเศส, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, หน้า 20.

¹⁰⁴ เรื่องเดียวกัน. หน้า 22.

¹⁰⁵ ปัทมา สุกกำบัง. (2543). “บทบาทของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540,” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 192 – 194.

ซึ่งได้รับความคุ้มครองจากต่างชาติได้ลงมติปลดคนโปเลียน จากนั้นได้ตรารัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 4 มิถุนายน ค.ศ. 1814¹⁰⁶ กำหนดให้กษัตริย์มีอำนาจมาก และกำหนดให้มี 2 สภา คือ สภาผู้แทน (Le Chambre des Deputes) ได้มาโดยการเลือกตั้งโดยประชาชน และวุฒิสภาหรือสภาปารีส (Le Chambre desParis) ได้มาโดยการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ ต่อมาในปี ค.ศ. 1830 สภาผู้แทนทำการปฏิวัติและได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1830 โดยจำกัดพระราชอำนาจของกษัตริย์ให้ลดลง และให้สภาผู้แทนมีอำนาจมากกว่าวุฒิสภา

ต่อมาในปี ค.ศ. 1848 เกิดการปฏิวัติและประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1848 กำหนดรูปแบบการปกครองเป็นแบบสาธารณรัฐ (สาธารณรัฐที่ 2) มีประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งทำหน้าที่เป็นประมุขของประเทศและเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ซึ่งผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งให้เป็นประธานาธิบดีคนแรกก็คือ หลุยส์ โปเลียน โบนาปาร์ต ส่วนรัฐสภาประกอบด้วยสภาเดียว มีสมาชิก 750 คน มาจากการเลือกตั้ง มีหน้าที่ในการออกกฎหมายและควบคุมการบริหารของคณะรัฐมนตรี แต่ไม่มีอำนาจควบคุมประธานาธิบดีรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1848 ไม่อนุญาตให้ประธานาธิบดีดำรงตำแหน่งเกินกว่าหนึ่งสมัย ซึ่งหลุยส์ โปเลียนได้พยายามที่จะแก้ไขกฎหมายนี้ แต่ฝ่ายนิคมกษัตริย์ในสภาไม่เห็นชอบด้วย ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1850 รัฐสภาฝ่ายนิคมกษัตริย์จึงได้ออกกฎหมายตัดสิทธิเลือกตั้งของคนชั้นล่าง หลุยส์ โปเลียนจึงใช้โอกาสนี้เดินสายปราศรัยโจมตีรัฐบาลฝ่ายขวา และได้รับความนิยมในกลุ่มสังคมนิยม จนกระทั่งในวันที่ 2 ธันวาคม ค.ศ. 1851 หลุยส์ โปเลียนได้ก่อการรัฐประหารยึดอำนาจจากรัฐบาลฝ่ายขวา อีกหนึ่งปีต่อมาในวันที่ 2 ธันวาคม ค.ศ. 1852 มีการลงประชามติเห็นชอบให้ยุบระบอบสาธารณรัฐครั้งที่สองและประกาศให้ฝรั่งเศสเป็นระบบจักรวรรดิอีกครั้ง เรียกว่า จักรวรรดิที่สอง (Second Empire) ภายหลังจากการรัฐประหาร ได้มีความพยายามร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (ค.ศ. 1852) โดยให้ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้ง มีวาระการดำรงตำแหน่ง 10 ปี และกำหนดให้นายกรัฐมนตรีมาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี มีสภาที่ปรึกษากฎหมาย และมีสภานิติบัญญัติซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี และให้มีสภาซึ่งเนตจากการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีและดำรงตำแหน่งตลอดชีพ มีหน้าที่ควบคุมกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ กล่าวได้ว่าสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้เปรียบเสมือนนำฝรั่งเศสกลับเข้าสู่การปกครองแบบเผด็จการอีกครั้ง

¹⁰⁶ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2552). กฎหมายรัฐธรรมนูญแนวความคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, หน้า 265.

และเป็นระบอบเผด็จการที่นำพาฝรั่งเศสให้ไปพ่ายแพ้สงครามต่อเยอรมันในปีค.ศ. 1870¹⁰⁷ ซึ่งทำให้จักรวรรดิล่มสลาย และมีการจัดตั้งรัฐบาลชั่วคราว เปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองเป็นแบบสาธารณรัฐ

หลังจากที่ประเทศฝรั่งเศสเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองเป็นแบบสาธารณรัฐ (สาธารณรัฐที่ 3) มีการแต่งตั้งสภาแห่งชาติที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้งเพื่อทำการร่างและประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1875 โดยกำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง และวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม โดยคณะผู้เลือกตั้งซึ่งประกอบด้วยผู้แทนเทศบาลหรือผู้แทนท้องถิ่นต่างๆ อย่างไรก็ตาม สาธารณรัฐที่ 3 สิ้นสุดลงเมื่อฝรั่งเศสถูกยึดครองโดยเยอรมันในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 จนกระทั่งปี ค.ศ. 1944 เยอรมันแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 จึงนับเป็นการปลดแอกฝรั่งเศสจากการครอบครองของเยอรมันและกลุ่มผู้ครองอำนาจแบบเผด็จการ

ต่อมาเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน ค.ศ. 1946 ประเทศฝรั่งเศสได้จัดตั้งรัฐบาลชั่วคราวขึ้น โดยมีนายพลเดอโกล เป็นหัวหน้ารัฐบาล โดยประชาชนได้ออกเสียงประชามติสนับสนุนให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น ซึ่งต่อมาประชาชนได้ลงมติรับรองร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และได้มีการประกาศใช้เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม ค.ศ. 1946 เป็นการสถาปนาสาธารณรัฐที่ 4 ขึ้น โดยกำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วย สมัชชาแห่งชาติ (Assemblée Nationale) ได้มาโดยการเลือกตั้งโดยตรง และสภาแห่งสาธารณรัฐ (Le Conseil de la République) ประกอบด้วยสมาชิก 320 คน ได้มาโดยการเลือกตั้งทางอ้อมโดยคณะผู้เลือกตั้งจากตัวแทนหน่วยการปกครองต่างๆ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี สมาชิกต้องพ้นจากตำแหน่งและทำการเลือกตั้งใหม่ในจำนวน 1 ใน 2 ของทั้งหมดในทุกๆ 3 ปี สภาแห่งสาธารณรัฐมีอำนาจเลือกประธานาธิบดีร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรและมีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่ไม่มีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหาร อย่างไรก็ตามการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐที่ 4 ดังกล่าวข้างต้น ต้องเผชิญกับความยุ่งยากอันเนื่องมาจากการขาดเสถียรภาพของรัฐบาล ประชาชนไม่สามารถมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องที่สำคัญๆ ได้ จึงนำไปสู่ความไม่ไว้วางใจของประชาชนต่อการบริหารงานของรัฐบาล อีกทั้งฝรั่งเศสยังประสบปัญหาเกี่ยวกับอาณานิคม เช่น การพ่ายแพ้สงครามในเวียดนาม และความพยายามประกาศอิสรภาพของแอลจีเรีย นับตั้งแต่ ค.ศ. 1954 ฝรั่งเศสต้องเผชิญกับการก่อกบฏในแอลจีเรียจนกลายมาเป็นสงครามกลางเมือง ในที่สุดนายทหารระดับสูงและผู้สนับสนุนแอลจีเรียได้ก่อจลาจลขึ้นในวันที่ 13 พฤษภาคม ค.ศ.

¹⁰⁷สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. (2556). รายงานการศึกษาคุณงาน ณ สำนักงานคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ สาธารณรัฐฝรั่งเศส, โครงการอบรมหลักสูตร “นิติธรรมเพื่อประชาธิปไตยรุ่นที่ 1” กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, หน้า 8.

1958 และแต่งตั้งนายพล ชาร์ลส เดอ โกล (Charles de Gaulle) เป็นหัวหน้ารัฐบาลเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน ค.ศ. 1958 และได้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1958 เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1958 เข้าสู่สมัยสาธารณรัฐที่ 5 ซึ่งกำหนดให้ใช้ระบบ 2 สภา ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

4.2 องค์ประกอบและวิธีการได้มา

ตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ฉบับลงวันที่ 5 ตุลาคม ค.ศ. 1958 มาตรา 24 กำหนดให้รัฐสภาฝรั่งเศส มีสองสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร (Assemblée Nationale) มาจากการเลือกตั้งโดยตรงและวุฒิสภา (Senate) มาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อม ซึ่งปัจจุบันวุฒิสภาฝรั่งเศสประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 348 คน โดยมาจากเขตต่างๆ ดังนี้¹⁰⁸

1) สมาชิกจากภาคทวีป (Departments de Metropole) และจังหวัดโพ้นทะเล (Departmentsd' outre-mer) จำนวน 326 คน

2) สมาชิกจากหมู่เกาะโพลินีเซีย ฝรั่งเศส (Polynesie Francois) และเกาะวาลิสและฟูตูนา (Wallis-et-futuna) จำนวน 3 คน

3) สมาชิกจากเกาะแซงต์-บาร์เทเลอมี (Saint-Barthelemy) จำนวน 1 คน

4) สมาชิกจากเกาะแซงต์-มาร์มาแต็ง (Saint-martin) จำนวน 1 คน

5) สมาชิกจากหมู่เกาะนิวแวล กาลโดนี (Nouvelle Caledonie) จำนวน 2 คน

6) สมาชิกจากเกาะมายอตต์ (Mayotte) จำนวน 2 คน

7) สมาชิกจากเกาะแซงต์-ปีแยร์ เอต์ มิกเอลลง (Saint-Pierre et Miquelon) จำนวน 1 คน

8) สมาชิกจากตัวแทนคนฝรั่งเศสที่อาศัยอยู่ในต่างประเทศ (Representants des Francais a l'etranger) จำนวน 12 คน

การลงคะแนนเพื่อเลือกสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำโดยคณะผู้เลือกตั้ง (Electoral College) ที่ประกอบด้วย¹⁰⁹

1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Deputes) ของจังหวัดนั้น

2) สมาชิกสภาภาค (Conseillers Regionaux) ที่ได้รับเลือกตั้งจากจังหวัดนั้น

3) สมาชิกสภาจังหวัด (Conseillers Generaux)

¹⁰⁸ ธีัญญา ศรีสุพรรณ. (2559). “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการก่อกองพระราชบัญญัติ.” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, หน้า 41 - 42.

¹⁰⁹ มานิต จุมปา และคณะ (โครงการวิเคราะห์เรื่องที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาที่เหมาะสมกับประเทศไทย) หน้า 15.

4) ตัวแทนจากสมาชิกสภาเทศบาล กฎหมายกำหนดให้มีการแต่งตั้งผู้แทนของสภาเทศบาลเข้ามาเป็นคณะผู้เลือกตั้งตามจำนวนของสมาชิกสภาเทศบาลและประชากรในเขตเทศบาลนั้น เช่น หากเทศบาลนั้นมีประชากรต่ำกว่า 9,000 คน และมีสมาชิกสภาเทศบาลระหว่าง 9 - 11 คน ตั้งผู้เลือกตั้งได้ 1 คน ถ้ามีสมาชิกสภาเทศบาล 15 คน ตั้งผู้เลือกตั้งได้ 3 คน ถ้ามีสมาชิกสภาเทศบาล 19 คน ตั้งผู้เลือกตั้งได้ 5 คน เป็นต้น สำหรับเทศบาลที่มีประชากรเกิน 9,000 คน และเทศบาลในเขตภาคของแม่น้ำแคว สมาชิกสภาเทศบาลทุกคนเป็นผู้เลือกตั้งโดยตำแหน่ง นอกจากนี้ ในเทศบาลเหล่านี้หากเทศบาลใดมีประชากรเกิน 30,000 คน ก็มีสิทธิเลือกผู้เลือกตั้งเพิ่มได้อีก 1 คน ต่อประชากรทุกๆ 1,000 คน (จำนวนของผู้แทนของสภาเทศบาลที่เข้ามาเป็นคณะผู้เลือกตั้งมีประมาณร้อยละ 95 ของจำนวนคณะผู้เลือกตั้งทั้งหมด โดยคณะผู้เลือกตั้งทั้งหมดมีประมาณ 150,000 คน)

วิธีการลงคะแนนเลือกสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ระบบผสม กล่าวคือ¹¹⁰

1) จังหวัดใดที่มีจำนวนสมาชิกวุฒิสภาได้ไม่เกิน 3 คน ใช้วิธีการลงคะแนนเสียงข้างมาก 2 รอบ ในรอบแรก ผู้ที่ได้รับเลือกจะต้องได้คะแนนเสียงข้างมากของคะแนนเสียงทั้งหมด และต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของผู้มีสิทธิออกเสียงตามบัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้ง ในรอบสองผู้ได้รับเลือก ได้แก่ ผู้ที่ได้คะแนนเสียงมากที่สุดโดยเรียงตามลำดับ

2) จังหวัดใดมีจำนวนสมาชิกวุฒิสภาตั้งแต่ 4 คน ขึ้นไป ใช้ระบบเฉลี่ยตามส่วนคะแนนเสียงที่ได้รับ (Proportional Representation) คือ คัดคะแนนที่พรรคการเมืองต่างๆ ได้รับในเขตเลือกตั้งต่างๆ มารวมคำนวณให้ตามส่วน ซึ่งแม้พรรคจะมีได้รับเลือกตั้งในเขตใด แต่คะแนนที่ประชาชนลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครในพรรคนั้นจะไม่สูญเปล่า ระบบเฉลี่ยตามส่วนนี้ เมื่อแต่ละพรรคเสนอรายชื่อของผู้สมัครแต่ไม่มีรายชื่อใดที่ได้รับเลือกยกทีมแต่ละรายชื่อ

ส่วนสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากชาวฝรั่งเศสที่อยู่นอกประเทศใช้วิธีการได้มาแบบพิเศษ โดยชาวฝรั่งเศสที่มีภูมิลำเนาอยู่นอกประเทศ มีสมาชิกวุฒิสภาได้ 12 คน โดยให้คณะกรรมการระดับสูงของคนฝรั่งเศสนอกประเทศเสนอรายชื่อบุคคลที่เหมาะสม แล้วให้วุฒิสภาลงมติรับหรือไม่รับรายชื่อดังกล่าว โดยหากวุฒิสภาลงมติไม่รับ คณะกรรมการระดับสูงของคนฝรั่งเศสนอกประเทศจะต้องเสนอรายชื่อให้วุฒิสภาใหม่จนกว่าวุฒิสภามีมติรับรายชื่อ¹¹¹

¹¹⁰เรื่องเดียวกัน. หน้า 16.

¹¹¹เรื่องเดียวกัน. หน้า 16.

4.3 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม

หลักเกณฑ์ในเรื่องคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาฝรั่งเศสได้กำหนดไว้ดังนี้¹¹²

- 1) สมาชิกวุฒิสภาต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปีบริบูรณ์
- 2) มีสัญชาติฝรั่งเศส แต่ในกรณีการแปลงสัญชาติต้องปรากฏว่าได้กระทำมาแล้วไม่ต่ำกว่า 10 ปีบริบูรณ์
- 3) ผู้สมัครที่เป็นชายจะต้องผ่านการเกณฑ์ทหารมาแล้ว
- 4) ต้องไม่เป็นผู้ที่เคยได้รับโทษทางอาญา หรือเป็นบุคคลไร้ความสามารถ
- 5) ต้องไม่ขาดคุณสมบัติการเลือกตั้ง
- 6) ต้องไม่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้พิพากษา หรือทหาร
- 7) ต้องไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาเศรษฐกิจและสังคมสมาชิกรัฐธรรมนูญ

4.4 อำนาจหน้าที่

วุฒิสภา (Senate) ของประเทศฝรั่งเศสมีอำนาจหน้าที่สำคัญๆ ได้แก่ ด้านนิติบัญญัติด้านการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านตุลาการ และด้านอื่นๆ ดังต่อไปนี้

- 1) ด้านนิติบัญญัติ
 - รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 19) ค.ศ. 2005 มาตรา 34 กำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้ตรากฎหมายและกำหนดข้อบังคับต่างๆ ดังต่อไปนี้
 - (1) สิทธิแห่งพลเมืองและหลักประกันขั้นพื้นฐาน สำหรับประชาชนในการใช้เสรีภาพ รวมตลอดถึงการเกณฑ์แรงงานและทรัพย์สินของพลเมืองเพื่อประโยชน์ในการป้องกันประเทศ
 - (2) สัญชาติ สถานะและความสามารถทางกฎหมายของบุคคล ระบบกฎหมายว่าด้วยการสมรส การสืบมรดก และการให้โดยเสน่หา
 - (3) การกำหนดความผิดอาญาชั้นอุกฤษโทษและมัชฌิมโทษ รวมทั้งการกำหนดโทษสำหรับความผิดดังกล่าว วิธีพิจารณาความอาญา การนิรโทษกรรม การจัดตั้งระบบศาลชั้นใหม่ และสถานภาพของผู้พิพากษา
 - (4) ฐานภาษี อัตราและวิธีการจัดเก็บภาษีทุกชนิด การออกใช้เงินตรา
 - (5) ให้ตรากฎหมายและกำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องต่อไปนี้ คือ

¹¹²เกียรติภูมิ นิลสุข. (2551). “ปัญหาของสถาบันการเมือง : ศึกษากรณีวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของไทย,” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 91.

- ระบบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาท้องถิ่น
- การจัดตั้งประเภทขององค์การมหาชนขึ้นใหม่
- หลักประกันขั้นพื้นฐานสำหรับข้าราชการพลเรือน และข้าราชการทหาร
- การโอนวิสาหกิจเอกชนมาเป็นของรัฐ และการโอนทรัพย์สินของวิสาหกิจของรัฐ ไปเป็นของเอกชน

(6) ให้ตรากฎหมายและกำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องต่อไปนี้ คือ

- การจัดระเบียบในการป้องกันประเทศ
- การบริหารงานโดยอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอำนาจหน้าที่และรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- การศึกษา
- การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
- ระบบกรรมสิทธิ์ ทรัพย์สินและข้อผูกพันทาง แพ่งและทางพาณิชย์
- ระบบกฎหมายแรงงาน กฎหมายว่าด้วยสหภาพแรงงานและการประกันสังคม

รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 19) ค.ศ. 2005 มาตรา 39 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเสนอร่างกฎหมายและร่างแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายได้ เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยร่างกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณและร่างรัฐกฎหมายเกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนกิจการประกันสังคมจะต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน แต่ถ้าเป็นร่างกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์หลักเกี่ยวกับการจัดองค์กรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดให้มีตัวแทนของชาวฝรั่งเศสที่ตั้งถิ่นฐานอยู่นอกประเทศจะต้องเสนอต่อวุฒิสภาก่อน

อย่างไรก็ตาม โดยสรุปแล้วนั้นแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะให้อำนาจวุฒิสภาริเริ่มสร้างกฎหมายได้เองเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎร แต่วุฒิสภามีได้มีอำนาจที่แท้จริงในการให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายต่างๆ มีเพียงอำนาจในการพิจารณากลับกรองร่างกฎหมายเท่านั้น อำนาจในการให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติร่างกฎหมายที่แท้จริงอยู่ที่สภาผู้แทนราษฎร¹¹³

¹¹³ปีพมา สุกกำบัง. (2543). “บทบาทของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540,” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 205.

2) ด้านการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 19) ค.ศ. 2005 มาตรา 48 กำหนดให้รัฐสภามีอำนาจตั้งกระทู้ถามรัฐบาลหรือรัฐมนตรี ซึ่งสมาชิกวุฒิสภามีอำนาจตั้งกระทู้ถามได้ 2 ประเภท ได้แก่¹¹⁴

(1) กระทู้ถามด้วยลายลักษณ์อักษร (Written Questions)

สมาชิกวุฒิสภาสามารถจัดทำกระทู้ถามเป็นลายลักษณ์อักษร และส่งไปให้รัฐมนตรีที่ต้องการถาม เพื่อให้ตอบกระทู้ถามนั้นภายใน 1 เดือน ถ้ารัฐมนตรีไม่สามารถตอบกระทู้ถามได้ภายใน 1 เดือน สามารถขยายระยะเวลาได้อีก 1 เดือน และภายหลังจากมีการตอบกระทู้ให้สมาชิกวุฒิสภาทราบแล้ว ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไป

(2) กระทู้ถามด้วยวาจา

สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจในการตั้งกระทู้ถามด้วยวาจา ซึ่งมีวาระการประชุมสัปดาห์ละครั้ง การอภิปรายในกระทู้ถามนั้น เรียกว่า “กระทู้ถามด้วยวาจาแบบไม่มีการอภิปราย” เป็นการซักถามระหว่างสมาชิกวุฒิสภากับรัฐมนตรีเท่านั้น นอกจากนี้สมาชิกวุฒิสภายังมีอำนาจตั้งกระทู้ถามได้อีกประเภทหนึ่ง เรียกว่า “กระทู้ถามด้วยวาจาแบบมีการอภิปราย” กระทู้ถามนี้เป็นหัวข้อสำคัญทางการเมือง มีการถ่ายทอดทางโทรทัศน์ และเรียกเวลาในการถามตอบและอภิปรายนี้ว่า “(Questions-Time)” และต้องจัดให้มีการถามกระทู้ประเภทนี้เดือนละ 2 ครั้ง

3) ด้านตุลาการ

รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 19) ค.ศ. 2005 มาตรา 67 กำหนดให้จัดตั้งศาลอาญาชั้นสูง ประกอบไปด้วยผู้พิพากษาซึ่งสภาแต่ละสภาเลือกจากสมาชิกของตนในจำนวนที่เท่ากัน ภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปหรือการเลือกตั้งบางส่วนทุกครั้งของแต่ละสภา และให้ผู้พิพากษาเลือกประธานจากผู้พิพากษาคด้วยตนเอง

กรณีที่มีการกล่าวหาว่าประธานาธิบดีกระทำความผิดอาญาฐานทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง ให้ส่งเรื่องให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณา หากมีมติเห็นด้วยกับข้อกล่าวหา ให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงของศาลอาญาชั้นสูง พิจารณาสอบสวนแล้วส่งเรื่องให้ศาลอาญาชั้นสูงเป็นผู้พิจารณาพิพากษาต่อไป โดยคำพิพากษาของศาลอาญาชั้นสูงนี้เป็นที่สุด ไม่สามารถอุทธรณ์ฎีกาได้¹¹⁵

¹¹⁴ วิสุทธีชัย จิตพิมลมาศ. (2550). “ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไทย,” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, หน้า 133.

¹¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 135 - 136.

กรณีรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบทางอาญาต่อการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของตน ซึ่งเป็นความผิดที่ได้กำหนดให้เป็นความผิดอุกฤษ โทษหรือมัจฉิม โทษ จะถูกพิจารณาโดยศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ (รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 68-1) โดยศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐประกอบด้วยผู้พิพากษาจำนวนสิบห้าคน จำนวนสิบสองคนได้รับการเลือกตั้งจากสมาชิกสภาทั้งสองจำนวนเท่าๆ กัน ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปหรือการเลือกตั้งบางส่วนทุกครั้งของสภาดังกล่าว และอีกสามคนมาจากผู้พิพากษาในศาลฎีกา และให้ผู้พิพากษาคคนหนึ่งจากสามคนนี้ทำหน้าที่เป็นประธานศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ โดยบุคคลใดกล่าวอ้างว่าได้รับความเสียหายจากการกระทำของรัฐมนตรี บุคคลนั้นเป็นผู้มีสิทธิฟ้องต่อคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องคณะกรรมการอาจสั่งให้ยกฟ้องหรือสั่งให้ส่งคำฟ้องไปยังอัยการสูงสุด เพื่อฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ (รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 68-2)

4) ด้านอื่น ๆ

(1) อำนาจในการให้ความยินยอมในการประกาศสงคราม (รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 35)

(2) อำนาจในการขยายระยะเวลาการใช้กฏอัยการศึกเกินกว่าสิบสองวัน (รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 36)

(3) อำนาจในการให้สัตยาบันข้อกำหนดที่ออกโดยฝ่ายบริหาร (รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 38)

(4) อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 89)

4.5 วาระการดำรงตำแหน่ง

เดิมสมาชิกวุฒิสภาฝรั่งเศสมีวาระการดำรงตำแหน่ง 9 ปี โดยจะต้องพ้นจากตำแหน่งและเลือกตั้งเข้ามาแทนจำนวน 1 ใน 3 ทุกๆ 3 ปี แต่นับตั้งแต่เดือนกันยายน ค.ศ. 2004 เป็นต้นมา สมาชิกวุฒิสภาฝรั่งเศสมีวาระการดำรงตำแหน่งลดลงเหลือ 6 ปี และต้องทำการเลือกตั้งเข้ามาใหม่ถึงหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดในทุกๆ 3 ปี

5. ประเทศญี่ปุ่น(Japan)

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่รู้จักกันในภาพของประเทศที่ประสบความสำเร็จในหลายๆ ด้าน มีระบบการเมืองการปกครองที่มีเสถียรภาพมั่นคง มีอุตสาหกรรมที่มีความทันสมัย มีความเจริญก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยี มีระบบเศรษฐกิจที่เป็นส่วนสำคัญของโลก เดิมเคยปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อันมีจักรพรรดิทรงเป็นประมุข จนกระทั่งประเทศญี่ปุ่นตกเป็นฝ่ายแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 ในปี ค.ศ. 1945 ประเทศญี่ปุ่นได้เปลี่ยนมาปกครองในระบอบประชาธิปไตยในรูปแบบสองสภาจนถึงปัจจุบันประกอบไปด้วยสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) และวุฒิสภา (House of Councillors) โดยในส่วนของสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภานั้นมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงเพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนทั้งปวง ทำให้มีความชอบธรรมตามแนวความคิดว่าด้วยการปกครองระบอบประชาธิปไตย จึงเป็นสิ่งที่ควรค่าแก่การศึกษาอย่างยิ่ง โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

5.1 ความเป็นมา

ประเทศญี่ปุ่นมีรัฐธรรมนูญเมจิ (The Meiji Constitution) เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกซึ่งมีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ. 1890 รัฐธรรมนูญเมจิได้ใช้เป็นพื้นฐานทางการปกครองของญี่ปุ่นมาเป็นเวลา 55 ปี จนกระทั่งประเทศญี่ปุ่นเป็นฝ่ายพ่ายแพ้ในสงครามโลกครั้งที่ 2 และถูกยึดครองในปี ค.ศ. 1945 รัฐธรรมนูญเมจิถูกร่างขึ้นในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1889 ซึ่งเป็นวันครบรอบ 2549 ปีของการสถาปนารัฐญี่ปุ่น รัฐธรรมนูญนี้ถูกมอบให้ประเทศญี่ปุ่นเป็นการการุณย์ของจักรพรรดิ ระบบการปกครองตามรัฐธรรมนูญนี้ตั้งอยู่บนทฤษฎีแห่งรัฐที่ชาวญี่ปุ่น “โกกุไต” (Kokutai) หมายความว่า การจะเข้าใจรัฐญี่ปุ่นได้ต้องกล่าวถึงสถาบันจักรพรรดิในฐานะรัชทายาทของบรรพบุรุษผู้สืบเชื้อสายจากเทพเจ้าติดต่อกันมา และจะมอบต่อ ๆ ไปยังลูกหลานโดยไม่ขาดสาย จักรพรรดิที่ก้ำกึ่งครองราชย์อยู่เป็นที่รวมสูงสุดแต่ที่เดียวของอำนาจทั้งหมดของรัฐ¹¹⁶ แสดงให้เห็นถึงอำนาจของรัฐในทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ รวมอยู่ที่เดียวที่กษัตริย์ รัฐธรรมนูญเมจิยังบัญญัติว่าองค์จักรพรรดิของญี่ปุ่นทรงเป็นโอรสของเทพเจ้า และทรงเป็นเทพในพระวรกายของมนุษย์พระบรมราชโองการของพระองค์ย่อมได้รับการเคารพเชื่อฟังจากประชาชนโดยปราศจากข้อสงสัยและด้วยความเคารพภักดีที่มาจากกันบึ้งของจิตใจของพสกนิกรทุกคน¹¹⁷

¹¹⁶ Robert E. ward, Japan's Political System , 2nd. Ed. (New Jersey : Prentice – Hall, Inc.,1978), P.11 - 12. อ้างถึงในสุรินทร์ สุทธิดำรงธรรม, วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา, หน้า 62.

¹¹⁷บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, “ความหมายและองค์ประกอบของหลักนิติรัฐตามรัฐธรรมนูญไทย,” ใน นิติรัฐ นิติธรรม, หน้า 198.

รัฐสภา แบ่งเป็นสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) ประกอบด้วย สมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน และสภาขุนนางหรือวุฒิสภา (House of Peers) ประกอบด้วย สมาชิกที่มาจกพระราชวงศ์ ขุนนาง และบุคคลที่องค์จักรพรรดิทรงแต่งตั้งขึ้น การที่รัฐธรรมนูญเมื่อกำหนดให้สมาชิกสภาขุนนางมาจากการแต่งตั้งโดยองค์จักรพรรดิ เนื่องจากมีวัตถุประสงค์ที่จะใช้สภาขุนนางเป็นเครื่องถ่วงดุลอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรเป็นสำคัญเพราะมีความหวังเกรงว่าสภาผู้แทนราษฎรอาจจะเรียกร้องให้มีการปฏิรูปสังคมญี่ปุ่นให้เปลี่ยนแปลงรวดเร็วเกินไป และเพื่อป้องกันมิให้สภาผู้แทนราษฎรเปลี่ยนแปลงการปกครองในทางที่ไม่พึงประสงค์ เช่น ลดฐานะหรือลดพระราชอำนาจขององค์จักรพรรดิให้น้อยลง ด้วยเหตุนี้สภาขุนนางจึงถูกกำหนดให้มาจากการแต่งตั้งของจักรพรรดิเท่านั้น ซึ่งจะแต่งตั้งบุคคลที่ใกล้ชิดและเชื่อว่ามี ความจงรักภักดีต่อองค์จักรพรรดิเป็นสำคัญดังนั้นสมาชิกสภาขุนนางจึงมีความคิดเห็นทางการเมืองในแบบอนุรักษนิยมแทบทุกคน¹¹⁸

เมื่อประเทศญี่ปุ่นแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 ฝ่ายสัมพันธมิตรพยายามลบล้างความเชื่อดั้งเดิมในสถาบันจักรพรรดิ โดยสร้างความเชื่อใหม่ว่าองค์จักรพรรดิคือคนธรรมดาสามัญ เช่นเดียวกับคนญี่ปุ่นทั้งหลายและมีได้เป็นเทพเจ้าแต่อย่างใด นายพลแมคอาเธอร์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุดของฝ่ายสัมพันธมิตร (The Supreme Commander for the Allied Power : SCAP) ได้รับมอบหมายให้ทำประเทศญี่ปุ่นให้เป็นประชาธิปไตย เจ้าหน้าที่ชั้นสูงของอเมริกาที่เกี่ยวข้องในการยึดครองเห็นว่าต้องมีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญจึงมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้แก่ประเทศญี่ปุ่น โดยร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรกเป็นภาษาอังกฤษถูกเสนอต่อญี่ปุ่นในการประชุมเล็กๆ อย่างไม่เป็นทางการในวันที่ 13 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1946 ต่อมาร่างรัฐธรรมนูญนี้ถูกแปลเป็นภาษาญี่ปุ่นมีการกดดันต่อคณะรัฐบาลญี่ปุ่นเพื่อให้ยอมรับร่างนี้เป็นของตน หลังจากนั้นร่างรัฐธรรมนูญถูกนำต่อรัฐสภาเป็นข้อเสนอสำหรับแก้ไขรัฐธรรมนูญเมจิทั้งหมดโดยที่ทางญี่ปุ่นไม่อาจตกลงในทางอื่นได้ และได้ประกาศใช้โดยจักรพรรดิ อาจกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับที่สองของประเทศญี่ปุ่น (The Constitution of Japan) ซึ่งเป็นฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้ถูกร่างขึ้นและนำออกใช้โดยให้รัฐธรรมนูญแห่งญี่ปุ่นนี้มีระบบการปกครองที่มีสถาบันแบบอังกฤษและอเมริกันรวมกันเป็นพื้นฐานสำคัญ รัฐธรรมนูญนี้ยังคงรักษาระบบกษัตริย์ไว้แต่ลดทอนอำนาจทางการเมืองของจักรพรรดิรัฐธรรมนูญนี้ให้เป็นระบบสองสภา แต่จัดระบบความสัมพันธ์และอำนาจของสภาสูงและสภาล่างสมัยก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ขึ้นใหม่ รัฐสภา (The National Diet) ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) ซึ่งสมาชิกได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

¹¹⁸ประชิด ณ บางช้าง. (2522). การเมืองการปกครองของญี่ปุ่นเบื้องต้น, เชียงใหม่ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, หน้า 37.

และวุฒิสภา (House of councillors) ซึ่งสมาชิกได้รับเลือกตั้งโดยตรง จากประชาชนเช่นกัน แต่วิธีการเลือกตั้งต่างจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในรัฐธรรมนูญกำหนดการได้มาซึ่งวุฒิสภาในแนวทางที่ต่างจากร่างเดิมเล็กน้อย กล่าวคือ แต่เดิมเจ้าหน้าที่ของอเมริกาต้องการให้รัฐสภาของญี่ปุ่นมีเพียงสภาเดียว และร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรกก็ออกมาในลักษณะนี้ แต่เมื่อทางฝ่ายผู้นำของญี่ปุ่นได้คัดค้านข้อเสนออย่างแข็งขันและสนับสนุนให้วุฒิสภาซึ่งมีสมาชิกที่ได้รับแต่งตั้งเป็นตัวแทนของพวกวิชาชีพต่างๆ กลุ่มอื่นๆ ในบรรดาผู้ออกเสียงเลือกตั้งวุฒิสภาซึ่งเห็นอยู่ในปัจจุบันจึงเป็นผลจากการประนีประนอมระหว่างแนวความคิดทั้งสองนี้¹¹⁹

สำหรับวุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่นนั้น เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้วพบว่า มีเจตนารมณ์ในการกำหนดให้มีวุฒิสภาในฐานะสภาที่สองที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกับวุฒิสภา (House of Senate) ของสหรัฐอเมริกา โดยกำหนดให้มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนและมีอำนาจใกล้เคียงกับสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้ วุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่นยังเป็นสภาที่สองที่มีอำนาจหน้าที่และบทบาทค่อนข้างมากที่ส่งผลอย่างมีนัยสำคัญต่อการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรีและสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น จึงสามารถอธิบายเจตนารมณ์ในการกำหนดให้มีวุฒิสภาในประเทศญี่ปุ่นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 มีเจตนารมณ์ในการกำหนดให้วุฒิสภาเป็นสภาที่สองที่มีบทบาทในการทักท้วงหน่วยงานนี้เยี่ยงฝ่ายบริหารและสภาผู้แทนราษฎร พิจารณากฎหมาย และตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งยังกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากการเลือกตั้งทั้งหมดเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีความชอบธรรมตามแนวความคิดว่าด้วยการปกครองระบอบประชาธิปไตย¹²⁰

5.2 องค์ประกอบและวิธีการได้มา

รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น จัดโครงสร้างในรูปแบบสองสภาซึ่งเรียกว่า “สภาไดเอ็ต” (The National Diet of Japan) ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 500 คน และวุฒิสภา (House of councillors)

¹¹⁹ Robert E. Ward, Japan's Political System, P. 142 - 145. อ้างถึงในสุรินทร์ สุทธิดำรงธรรม, วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา, หน้า 63.

¹²⁰ ปณิธีร์ ปทุมวัฒน์. (2559). “ประสิทธิภาพของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550,” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 313 - 314.

อันประกอบด้วยจำนวนสมาชิก 242 คน ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภท โดยแบ่งวิธีการได้มาตามลักษณะการเลือกตั้ง ดังนี้¹²¹

1) มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง (Local Constituencies) จำนวน 146 คน ซึ่งแบ่งตามเขตการปกครองที่มีอยู่ 47 เขต โดยจำนวนสมาชิกนี้ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในแต่ละเขต อยู่ระหว่าง 2 - 10 คน ตามสัดส่วนของพลเมืองในเขตเลือกตั้งนั้นๆ และไม่ว่าในแต่ละเขตจะมีสมาชิกวุฒิสภาได้กี่คน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิเลือกได้เพียง 1 คน เท่านั้น

2) มาจากการเลือกตั้งตามเขตเลือกตั้งระดับชาติ (National Constituency) จำนวน 96 คน โดยใช้ประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง เหตุที่มีการกำหนดให้มีการเลือกตั้งระดับชาติเพราะต้องการให้ได้สมาชิกวุฒิสภาที่เป็นผู้มีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักกว้างขวาง

การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่นในระดับชาตินี้ตามวิธีเดิมผู้หย่อนบัตรจะเขียนชื่อผู้สมัครคนใดคนหนึ่ง เมื่อนับคะแนนรวมกันแล้วใครได้คะแนนเสียงสูงสุดใน 50 คนแรก ก็จะได้เป็นสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งแบบนี้สามารถสมัครกันได้เป็นรายบุคคลโดยไม่ต้องสังกัดพรรคการเมืองก็ได้ ทำให้คนมีชื่อเสียง เช่น ดารา พิธีกรทางโทรทัศน์ นักเขียน นักวิชาการได้เปรียบ สามารถใช้ความสามารถส่วนตัวเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้โดยง่าย และเมื่อเข้ามาในสภาก็ดำรงความอิสระในการออกเสียงโดยไม่ต้องยกมือตามมติพรรค สถานการณ์เช่นนี้ทำให้พรรคการเมืองใหญ่ๆ ได้จำนวนสมาชิกวุฒิสภาน้อยเพราะผู้สมัครพรรคต้องแย่งคะแนนกันเอง ดังนั้น พรรคเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democratic Party) จึงได้เสนอกฎหมายแก้ไขวิธีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามเขตเลือกตั้งระดับชาติ (National Constituency) นี้ โดยกำหนดห้ามมิให้ผู้สนใจลงสมัครรับเลือกตั้งลงสมัครได้อย่างอิสระ หากแต่ต้องลงสมัครเป็นพรรคหรือกลุ่มโดยจำนวนผู้สมัครในพรรคหรือกลุ่มต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า 10 คน และใช้วิธีการเลือกตั้งแบบสัดส่วน (Proportional Representation) โดยผู้ลงคะแนนเสียงจะเขียนแต่ชื่อพรรคการเมืองหรือกลุ่มใดเพียงพรรคหรือกลุ่มเดียวเท่านั้น ในบัตรเลือกตั้ง ไม่เขียนชื่อผู้สมัคร จากนั้นจึงนำมานับคะแนนพรรคหรือกลุ่มใดได้คะแนนเสียงจำนวนร้อยละเท่าใดก็มีผู้สมัครได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามสัดส่วนของคะแนนที่ได้รับ วิธีการเลือกตั้งแบบนี้ได้ถูกนำมาใช้ครั้งแรกในปี ค.ศ. 1983¹²²

¹²¹สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2556). สำนักงานภาษาต่างประเทศ, สภาไดเอ็ตแห่งชาติญี่ปุ่น (The National Diet of Japan), กรุงเทพมหานคร: สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 33 - 34.

¹²²ขุนทอง อินทร์ไทย. (2526). รู้จักญี่ปุ่น : การเมือง, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สร้างสรรค์, หน้า 7 - 8 อ้างถึงในเกียรติภูมิ นิลสุข, “ปัญหาของสถาบันการเมือง : ศึกษากรณีวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), หน้า 112-113.

ผู้ออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาของญี่ปุ่นทั้งสองประเภทนั้น กฎหมายได้กำหนดคุณสมบัติว่าต้องเป็นบุคคลสัญชาติญี่ปุ่น มีอายุเกิน 20 ปี ขึ้นไป และต้องอาศัยอยู่ในเขตเลือกตั้งนั้นมาแล้วอย่างน้อย 3 เดือน จึงจะมีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้ โดยในการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้นผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถลงคะแนนเสียงให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ 2 ส่วน โดยจะได้รับใบลงคะแนนสองใบ ใบหนึ่งสำหรับลงคะแนนเลือกคนหนึ่งจากผู้รับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งของตน และอีกใบหนึ่งสำหรับลงคะแนนเลือกพรรคการเมืองในแบบรวมเขตเดียวทั่วประเทศซึ่งเป็นการเลือกตั้งในระบบสัดส่วน¹²³

5.3 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม

คุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภามารัฐธรรมนูญแห่งญี่ปุ่น (The Constitution of Japan) มาตรา 44 กำหนดให้ไปบัญญัติไว้ในกฎหมายอื่นนั้นคือ Public offices election law ในมาตรา 10 ของ Public offices election law กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภาจะต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปี นอกจากนี้มาตรา 11 ของ Public offices election law ได้กำหนดให้บุคคลที่ถูกศาลพิพากษาว่าไม่ปกติหรือถูกศาลสั่งจำคุกสถานหนักจนถึงผู้ที่ถูกภาคทัณฑ์ในข้อหาที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง จะต้องถูกถอดถอนสิทธิในการออกเสียง และในการสมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภา

5.4 อำนาจหน้าที่

วุฒิสภา (House of Councilors) ของประเทศญี่ปุ่นมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

5.4.1 ด้านนิติบัญญัติ

วุฒิสภาเป็นส่วนหนึ่งของรัฐสภาที่มีอำนาจในด้านนิติบัญญัติ 3 ประการ คือ การเสนอร่างพระราชบัญญัติ พิจารณากลับกรองร่างกฎหมาย และเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ดังนี้

1) เสนอร่างพระราชบัญญัติ

สมาชิกวุฒิสภาทุกคนมีสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายทุกประเภทเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาได้ โดยที่หากเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ส่งร่างกฎหมายต่อสภาผู้แทนราษฎร แต่หากเป็นสมาชิกวุฒิสภาก็ส่งร่างกฎหมายต่อประธานวุฒิสภา เว้นแต่เป็นร่างกฎหมายงบประมาณหรือร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเป็นสภาแรก เมื่อสภาที่ได้รับร่างกฎหมายพิจารณาและให้ความเห็นชอบแล้วส่งต่อไปยังอีกสภาหนึ่งเพื่อพิจารณา

¹²³ นฤ สีนอนันต์วิช. (2553). “ปัญหาที่เกิดจากการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550,” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 93.

ต่อไป การเสนอร่างกฎหมายของสมาชิกวุฒิสภาจะต้องมีสมาชิกรับรองกฎหมายนั้น กล่าวคือ เมื่อสมาชิกวุฒิสภาเสนอร่างพระราชบัญญัติ จะต้องได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกไม่น้อยกว่า 10 คน หรือมากกว่า และในกรณีของร่างพระราชบัญญัติที่มีผลต้องบประมาณจะต้องมีสมาชิกให้การสนับสนุนไม่น้อยกว่า 20 คนหรือมากกว่า

ในกรณีที่เป็นร่างกฎหมายพิเศษ อาจเสนอได้โดยคณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญ เรียกว่า “ร่างกฎหมายของคณะกรรมการ” (Committee bills) โดยที่ประธานคณะกรรมการเป็นผู้นำเสนอร่างกฎหมาย นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรีสามารถเสนอร่างกฎหมายในนามของคณะรัฐมนตรีได้เช่นเดียวกัน และแม้ว่ารัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐสภาเป็นองค์กรนิติบัญญัติองค์กรเดียวของรัฐก็ตาม แต่ในทางปฏิบัตินั้นคณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการวางแผนงานนิติบัญญัติ (Legislative Program) โดยประกาศไว้ในการแถลงนโยบายก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน ด้วยเหตุนี้ร่างกฎหมายส่วนใหญ่จึงถูกเสนอโดยฝ่ายบริหาร ร่างกฎหมายที่ถูกเสนอโดยสมาชิกรัฐสภามีน้อยมาก ซึ่งในการเสนอร่างกฎหมายโดยฝ่ายบริหาร ริเริ่มจากส่วนงานที่ต้องบังคับใช้กฎหมาย จัดทำร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาภายในฝ่ายบริหารตามลำดับขั้นสุดท้ายต้องผ่านการพิจารณาของรัฐมนตรีและต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี หลังจากนั้น นายกรัฐมนตรีจะส่งร่างกฎหมายไปยังประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป¹²⁴

2) พิจารณากลับกรองร่างกฎหมาย

เมื่อสภาที่รับร่างกฎหมายพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายฉบับใดแล้ว ส่งให้อีกสภานึงพิจารณาต่อไป หากสภาที่สองมีความเห็นไม่ตรงกับสภาแรกและแก้ไขร่างกฎหมาย จะต้องส่งร่างกฎหมายนั้นกลับไปให้สภาแรกพิจารณาอีกครั้ง หากสภาแรกยินยอมและเห็นชอบด้วยร่างกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมก็จะถูกส่งต่อไปในขั้นตอนต่อไปเพื่อบังคับใช้เป็นกฎหมาย แต่หากสภาแรกไม่เห็นชอบด้วยร่างกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นก็ป็นอันตกไปซึ่งการพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภานี้แบ่งแยกได้ตามประเภทของกฎหมาย 2 ประเภท คือ¹²⁵

(1) ร่างกฎหมายทั่วไป

เมื่อวุฒิสภาได้รับร่างกฎหมายที่สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบแล้ว วุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับร่างกฎหมายซึ่งหาก วุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภาไม่สามารถพิจารณาร่างกฎหมายให้เสร็จ ภายใน

¹²⁴วิสุทธิ์ชัย จิตพิมลมาศ. (2550). “ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไทย.” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, หน้า 141.

¹²⁵เรื่องเดียวกัน, หน้า 142.

กำหนดเวลา 60 วัน อาจมีการตั้ง “คณะกรรมการร่วมกัน” (Joint Committees) เพื่อ พิจารณาหาข้อยุติ แล้วเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา หรือให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเป็นครั้งที่สอง กรณีเช่นนี้ถ้าสภาผู้แทนราษฎรมีมติเห็นชอบไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกที่เข้าร่วมประชุม ให้ถือว่าร่างกฎหมายฉบับนี้ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วให้ประธานรัฐสภารายงานไปยังจักรพรรดิเพื่อลงนาม จากนั้นให้นายกรัฐมนตรีลงนามและประกาศในราชกิจจานุเบกษา (Kampo หรือ Official Gazette) และบังคับใช้เป็นกฎหมายได้ต่อไป

(2) ร่างกฎหมายงบประมาณ

ในการพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณของวุฒิสภานั้นวุฒิสภามีอำนาจน้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ วุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างกฎหมายจากสภาผู้แทนราษฎร และหากวุฒิสภาไม่สามารถพิจารณาให้เสร็จได้ภายใน กำหนดเวลา 30 วัน หรือกรณีที่ไม่สามารถตกลงกันได้ระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาภายหลังจากคณะกรรมการสามัญเกี่ยวกับงบประมาณและพรรคการเมืองรายงานต่อสภาทั้งสองสภา ผู้แทนราษฎรมีอำนาจตัดสินใจได้ในฐานะเป็นรัฐสภา

กล่าวโดยสรุปได้ว่า อำนาจในการพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภา มีน้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ วุฒิสภามีอำนาจพิจารณาร่างกฎหมายที่ผ่านการเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว หากวุฒิสภามีความเห็นแย้งกับสภาผู้แทนราษฎร ให้สภาผู้แทนราษฎร กลับไปพิจารณาอีกครั้ง โดยให้การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเป็นที่สุด และให้ถือว่าเป็นการตัดสินใจของรัฐสภา

(3) เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

สมาชิกรัฐสภาต้องมีมติที่ชัดเจนด้วยคะแนนเสียง 2 ใน 3 หรือมากกว่า จากสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา เพื่อเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แล้วจึงเสนอร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นต่อประชาชน เพื่อลงประชามติ (Referendum) ซึ่งจะต้องได้คะแนนเสียงข้างมากจากคะแนนเสียงทั้งหมด รัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมจึงจะมีผลใช้บังคับได้

5.4.2 ด้านควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

วุฒิสภามีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล โดยการตั้งกระทู้ถาม และมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ 2 ประเภท คือ คณะกรรมการสามัญ (Standing Committees) และคณะกรรมการวิสามัญ (Special Committees) เพื่อทำหน้าที่พิจารณาสอบสวนเรื่องต่างๆ ที่อยู่ในเขตอำนาจของวุฒิสภาแต่วุฒิสภาก็ไม่มีอำนาจในการลงมติไม่

ไว้วางใจรัฐบาล เพราะเป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะแต่มีอำนาจสอบสวนคณะรัฐมนตรี
ในกรณีที่มีการกล่าวอ้างว่าทุจริตต่อหน้าที่ได้ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้¹²⁶

1) ตั้งกระทู้ถาม

สมาชิกรัฐสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีได้ โดยการจัดทำเป็นหนังสือ
เสนอต่อประธานรัฐสภา เพื่อส่งให้แก่คณะรัฐมนตรี ซึ่งจะต้องตอบคำถามนั้นภายใน 7 วัน นับแต่
วันที่ได้รับกระทู้ถาม หากไม่สามารถตอบได้ภายในเวลาที่กำหนดต้องชี้แจงเหตุผลให้ชัดเจน
นอกจากนี้ในกรณีฉุกเฉิน สมาชิกวุฒิสภาโดยมติของวุฒิสภาอาจตั้งกระทู้ด่วนด้วยวาจาถาม
รัฐมนตรีก็ได้ เมื่อดำเนินการจัดส่งกระทู้ให้แก่รัฐมนตรีแล้ว และได้กำหนดเวลาในการตอบกระทู้
(Questions Periods) ซึ่งการตอบกระทู้จะมีการเผยแพร่ออกไปในสื่อต่างๆ เช่น หนังสือพิมพ์
โทรทัศน์ เป็นต้น

2) แต่งตั้งคณะกรรมการ

ระบบคณะกรรมการ (Committee System) ของประเทศญี่ปุ่น เป็นระบบที่
ผสมผสานระหว่างระบบคณะกรรมการของประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้ ต้อง
พิจารณาจากกฎหมายรัฐสภา (Diet Law) และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (The Rules of
the House of Representatives) หรือข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา (The Rules of the House of
Councillors) แล้วแต่กรณี โดยวุฒิสภามีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการ เพื่อทำหน้าที่
พิจารณาหรือสอบสวนเรื่องใดๆ ซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจของวุฒิสภาได้ โดยที่ประชุมวุฒิสภาเป็นผู้
แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาให้ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการต่างๆ และคณะกรรมการสามารถ
แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ (Sub-Committee) เพื่อช่วยเหลือในการพิจารณาและสอบสวนด้วยก็ได้
เมื่อคณะกรรมการดำเนินการพิจารณาสอบสวนเสร็จแล้ว ให้ทำรายงานเสนอต่อประธานวุฒิสภา
เพื่อนำเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภาต่อไป

3) สอบสวนคณะรัฐมนตรีในกรณีที่มีการทุจริตต่อหน้าที่

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้รัฐสภามีอำนาจในการสอบสวน (Investigate)
รัฐบาล ในกรณีที่มีการกล่าวอ้างว่ามีการทุจริตต่อหน้าที่ โดยการเรียกมาให้ถ้อยคำสาบานตนในการ
ให้ถ้อยคำ รวมถึงบันทึกคำให้การไว้เป็นหลักฐานซึ่งการสอบสวนนี้อาจริเริ่มจากคณะกรรมการ
ตรวจสอบ (Board of Audit) เสนอรายงานต่อรัฐสภา และรัฐสภาให้ความเห็นชอบ โดยวุฒิสภา
ใช้อำนาจในการสอบสวนผ่านคณะกรรมการของวุฒิสภา

¹²⁶เรื่องเดียวกัน, หน้า 143-145.

5.4.3 ด้านการให้ความเห็นชอบ

วุฒิสภามีอำนาจพิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่องต่างๆ ทั้งโดยลำพังและโดยร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในฐานะรัฐสภาได้ใน 3 กรณี ดังต่อไปนี้

1) การกำหนดตัวนายกรัฐมนตรี

นายกรัฐมนตรีให้เสนอชื่อจากบุคคลที่เป็นสมาชิกรัฐสภา โดยการลงมติของรัฐสภา ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีมติต่างกันในการเสนอชื่อ และเมื่อได้เปิดประชุมร่วมกันของทั้งสองสภาแล้วยังคงไม่สามารถให้ความเห็นที่พ้องต้องกันอีก หรือหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติในการเสนอชื่อแล้ว วุฒิสภาไม่ลงมติในการเสนอชื่อภายใน 10 วัน ให้ถือเอามติของสภาผู้แทนราษฎรเป็นมติของรัฐสภา¹²⁷

2) การทำสนธิสัญญา

สนธิสัญญากระทำโดยคณะรัฐมนตรี แต่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา¹²⁸ ซึ่งในการประชุมให้ความเห็นชอบสนธิสัญญานั้น หากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไม่อาจตกลงกันได้ ให้ถือเอาความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรเป็นความเห็นชอบของรัฐสภา

3) ทำหน้าที่เป็นรัฐสภา

ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรถูกยุบอาจเปิดประชุมฉุกเฉินของวุฒิสภาเพื่อทำหน้าที่รัฐสภาได้ โดยการร้องขอของคณะรัฐมนตรี ใดๆ ก็ตามมาตรการที่นำมาใช้ในการประชุมฉุกเฉินของวุฒิสภา หากมิได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรภายใน 10 วัน นับแต่วันที่เปิดประชุมสภาสมัยถัดไปของรัฐสภา ย่อมเป็นอันสิ้นผล¹²⁹

4) อำนาจหน้าที่ในการถอดถอน

รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐสภามีอำนาจจัดตั้งศาลคดีถอดถอน (Impeachment Court) โดยผู้พิพากษาประกอบด้วยสมาชิกของทั้งสองสภา ทำหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับการกระทำผิดต่างๆ¹³⁰ และให้สมาชิกซึ่งได้รับคัดเลือกจากสภาทั้งสองคัดเลือกกันเองให้เป็นประธานศาลถอดถอนหนึ่งคน โดยศาลถอดถอนจะพิจารณาวินิจฉัยคำฟ้องกล่าวหาที่ส่งมาจากคณะกรรมการกล่าวโทษและฟ้องร้อง (Indictment Committee) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่ทั้งสองสภาคัดเลือกมา ทั้งนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจะดำรงตำแหน่งในศาลถอดถอนและในคณะกรรมการกล่าวโทษและฟ้องร้องในขณะเดียวกันไม่ได้ และเมื่อได้รับคัดเลือกให้

¹²⁷ รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น, มาตรา 67.

¹²⁸ รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น, มาตรา 73.

¹²⁹ รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น, มาตรา 54.

¹³⁰ รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น, มาตรา 64.

ดำรงตำแหน่งในองค์กรทั้งสองแล้ว ให้พ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาแล้วแต่กรณี¹³¹

5.5 วาระการดำรงตำแหน่ง

สมาชิกวุฒิสภาของญี่ปุ่นมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี มีการกำหนดให้กึ่งหนึ่งของสมาชิกวุฒิสภามควาระในการดำรงตำแหน่งทุกๆ 3 ปี ดังนั้นประเทศญี่ปุ่นจึงต้องจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง (Local Constituencies) 73 คน และเลือกตั้งตามเขตเลือกตั้งระดับชาติ (National Constituency) จำนวน 48 คน ในทุกๆ 3 ปี นอกจากนี้วุฒิสภาญี่ปุ่นยังไม่อาจถูกยุบสภาโดยฝ่ายบริหารดังเช่นสภาผู้แทนราษฎรได้

6. สรุปความเป็นมา วิธีการได้มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาต่างประเทศ

จากการศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศ อันได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศเยอรมนี ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศสและประเทศญี่ปุ่นแล้ว จะเห็นได้ว่าแต่ละประเทศนั้นมีมูลเหตุความเป็นมา วิธีการได้มา และอำนาจหน้าที่ของสภาทั้งสองหรือวุฒิสภาที่แตกต่างกันออกไป ดังจะกล่าวต่อไปนี้

6.1 ความเป็นมา

เมื่อได้ศึกษาถึงความเป็นมาของวุฒิสภาในต่างประเทศทั้ง 5 ประเทศแล้ว ทำให้ทราบถึงเหตุผลของการมีสภาทั้งสองหรือวุฒิสภาของประเทศนั้นๆซึ่งพอจะแบ่งได้ ดังนี้

6.1.1 เหตุผลเชิงประวัติศาสตร์

ประวัติศาสตร์ของการมีวุฒิสภาในฐานะสภาที่สองนั้น เริ่มถือกำเนิดขึ้นเป็นครั้งแรกในโลกที่ประเทศอังกฤษ อันเป็นราชอาณาจักรที่มีการพัฒนาทางการเมืองการปกครองมาอย่างต่อเนื่องและมีความเป็นเอกลักษณ์จากขนบธรรมเนียมจารีตประเพณีที่สั่งสมกันมาอย่างยาวนานมีวิวัฒนาการจากสภาเดียวมาเป็นสองสภาด้วยเหตุผลทางประวัติศาสตร์เนื่องจากในอดีตได้เกิดความขัดแย้งระหว่างคนสองกลุ่ม คือ พระและขุนนางชั้นผู้ใหญ่กับกลุ่มอัศวินและผู้แทนสามัญชน โดยในระยะเริ่มแรกสภาขุนนางนั้นเป็นสภาชนชั้นสูงอำนาจต่างๆ ของสภาขุนนางก็มีมากสภาสามัญมิได้มีอำนาจอะไรมากนอกจากให้ความยินยอมในการเก็บภาษีของกษัตริย์เท่านั้นแต่ต่อมาสภาพของสภาขุนนางอังกฤษเปลี่ยนไปทำให้อำนาจต่างๆของสภาขุนนางค่อยๆลดลงจนในที่สุด

¹³¹เกียรติภูมิ นิลสุข. (2551). “ปัญหาของสถาบันการเมือง : ศึกษากรณีวุฒิสภาที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของไทย,” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 116.

อำนาจของสภานิติบัญญัติมีน้อยกว่าสภาสามัญ บทบาทและอำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติก็ตกอยู่แก่สภาสามัญเป็นส่วนใหญ่แต่ในแง่ของความเป็นสถาบันทางการเมืองแล้วสภานิติบัญญัติเกิดขึ้นมาจากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์อันยาวนานทางการเมืองการปกครองของประเทศอังกฤษ ที่ถึงแม้ว่าปัจจุบันจะถูกลดบทบาททางการเมืองลงมาก แต่สภานิติบัญญัตินี้ยังมีประโยชน์ในแง่ที่เป็นสถาบันที่สะท้อนแนวความคิดของชาติ จึงเป็นเหตุผลที่ทำให้อังกฤษยังคงมีสภานิติบัญญัติมาจากการแต่งตั้งได้แม้มันจะไม่เป็นประชาธิปไตยก็ตาม

6.1.2 เหตุผลของการปกครองในรูปแบบสหพันธรัฐ

เหตุผลที่ทำให้มีสภาที่สองหรือวุฒิสภา ในประเทศที่มีการปกครองรูปแบบของสหพันธรัฐนั้น ก็เพื่อให้เกิดความเสมอภาคระหว่างมลรัฐต่างๆ ที่ตกลงรวมตัวกันเป็นสหพันธรัฐ เช่น

1) ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นสหพันธรัฐ ประกอบด้วย 50 มลรัฐ ทำให้สหรัฐอเมริกาต้องมีการใช้ระบบสองสภา เพื่อให้เกิดความเสมอภาคระหว่างมลรัฐต่างๆ ที่มารวมกันกล่าวคือ วุฒิสภาสหรัฐอเมริกาเป็นตัวแทนของทุกมลรัฐในลักษณะที่แต่ละมลรัฐจะมีผู้แทนของตนนั่งอยู่ในสภาด้วยจำนวนเท่าๆกัน คือมลรัฐละ 2 คน โดยไม่คำนึงถึงจำนวนประชากร ไม่ว่าจะ เป็นมลรัฐเล็กหรือมลรัฐใหญ่

2) ประเทศเยอรมนี

ประเทศเยอรมนีเป็นสหพันธรัฐประกอบด้วย 16 มลรัฐจากระบบการปกครองแบบสหพันธรัฐดังกล่าว ทำให้เยอรมันมีความจำเป็นที่จะต้องมีวุฒิสภาเพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนของเหล่ามลรัฐต่างๆ ที่มารวมกัน โดยมีสภาผู้แทนแห่งรัฐหรือวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งเพื่อเข้ามาเป็นตัวแทนของรัฐ รัฐละ 3 - 6 คน ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรของแต่ละมลรัฐ

6.1.3 เหตุผลเชิงทฤษฎี

จากแนวคิดทฤษฎีการมีวุฒิสภาเพื่อเป็นสภาของการเหนี่ยวรั้งหรือคานอำนาจกับสภาผู้แทนราษฎร ทำหน้าที่ตรวจสอบหรือทักท้วงเพื่อให้การออกกฎหมายเป็นไปอย่างรอบคอบและถูกต้องยิ่งขึ้น เช่น

1) ประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศส เป็นประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองมาโดยตลอด เคยมีทั้งการปกครองในระบบกษัตริย์ ระบบจักรวรรดิ ระบบสาธารณรัฐ ระบบกษัตริย์ จนกระทั่งปัจจุบันใช้รูปแบบการปกครองในระบบกึ่งประธานาธิบดี (Semi-Presidential System) ในส่วนของรูปแบบรัฐสภานั้น ประเทศฝรั่งเศสเคยใช้ทั้งแบบสภาเดียวและสองสภาโดยการมีสองสภาของประเทศฝรั่งเศสนั้นเป็นไปตามเหตุผลแต่ละสมัยเนื่องจากในสมัยหนึ่งประเทศ

ฝรั่งเศสมีสองสภา แต่ต่อมาอีกสมัยหนึ่งมีสภาเดียว ต่อมากลับมาใช้สองสภาอีก จนกระทั่งปัจจุบัน คงใช้ระบบสองสภาอยู่ สาเหตุการเปลี่ยนแปลงของประเทศฝรั่งเศสในการ ใช้ระบบสภาเดียวหรือสองสภาไม่ได้มาจากการวิวัฒนาการอย่างค่อยเป็นค่อยไปดังประเทศอังกฤษแต่เกิดจากการปฏิวัติตามรูปการปกครอง คือสมัยหนึ่งอาจเห็นชอบกับการใช้ระบบสองสภา แต่อีกสมัยหนึ่งเห็นด้วยการมีสภาเดียว ในระยะหลังประเทศฝรั่งเศสมีการใช้ระบบสองสภาจนประชาชนเริ่มคุ้นเคย

2) ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเดิมเคยปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อันมีจักรพรรดิทรงเป็นประมุข จนกระทั่งประเทศญี่ปุ่นตกเป็นฝ่ายแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 ในปี ค.ศ. 1945 ประเทศญี่ปุ่นได้เปลี่ยนมาปกครองในระบอบประชาธิปไตยในรูปแบบสองสภาจนถึงปัจจุบัน โดยเมื่อประเทศญี่ปุ่นแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 ฝ่ายสัมพันธมิตรลบเลื่อมใสในความเชื่อในสถาบันจักรพรรดิจึงมอบหมายให้สหรัฐอเมริการ่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้แก่ประเทศญี่ปุ่น โดยกำหนดให้มีสองสภาเนื่องมาจากความประนีประนอมของรัฐบาลญี่ปุ่นกับผู้ร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ ฝ่ายสหรัฐอเมริกาต้องการให้รัฐสภาญี่ปุ่นมีสภาเดียวมาจากการเลือกตั้ง แต่ฝ่ายญี่ปุ่นคัดค้านและต้องการให้รัฐสภามีสองสภาโดยให้วุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง จึงมีการตกลงให้รัฐสภามีสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนและวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเช่นกัน

6.2 วิธีการได้มา

เมื่อได้ศึกษาถึงวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศทั้ง 5 ประเทศแล้วสามารถแบ่งรูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาได้ ดังนี้

6.2.1 โดยการแต่งตั้ง

ประเทศอังกฤษ และประเทศเยอรมนี อาศัยวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยการแต่งตั้ง ดังนี้

1) ประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษอาศัยวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกสภาขุนนางโดยการแต่งตั้ง โดยแบ่งออกเป็นขุนนางฝ่ายศาสนา (Lords Spiritual) เป็นสมาชิกโดยตำแหน่ง มีจำนวนทั้งสิ้น 26 คน ซึ่งเป็นจำนวนที่กำหนดไว้แน่นอน และขุนนางฝ่ายฆราวาส (Lord of Temporal) ซึ่งแบ่งออกเป็นขุนนางสืบเชื้อสาย (Hereditary Peers) เข้าสู่ตำแหน่งโดยฐานะทางสายเลือดปัจจุบันมีจำนวน 92 คน โดยในจำนวนนี้ 90 คน มาจากการเลือกกันเองของสมาชิกสภาขุนนางประเภทขุนนางสืบเชื้อสาย ส่วนอีก 2 คน เป็นสมาชิกสภาขุนนางโดยตำแหน่ง และขุนนางตลอดชีพ (Life Peers) ที่ได้รับการโปรดเกล้าจากพระมหากษัตริย์ให้ดำรงตำแหน่งตลอดชีพนอกจากนี้สมาชิกสภา

แห่งรัฐของประเทศเยอรมนียังได้มาโดยวิธีการแต่งตั้งโดยรัฐบาลของรัฐต่างๆ กล่าวคือ ประชาชนเลือกตั้งสภาแห่งมลรัฐ สภาแห่งมลรัฐแต่งตั้งรัฐบาลแห่งมลรัฐ รัฐบาลแห่งมลรัฐแต่งตั้งผู้แทนแห่งมลรัฐ โดยจำนวนประชากรจะเป็นสิ่งที่ใช้กำหนดจำนวนสิทธิในการลงคะแนนเสียงของตัวแทนแต่ละรัฐในสภาแห่งรัฐ ซึ่งโดยหลักแล้วกำหนดให้มีจำนวน 3-6 เสียง ปัจจุบันสภาผู้แทนแห่งรัฐของประเทศเยอรมนี มีจำนวนสมาชิกทั้งสิ้น 69 คน

6.2.2 โดยการเลือกตั้ง

ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น อาศัยวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยการเลือกตั้ง ซึ่งแบ่งเป็นการเลือกตั้งโดยตรงและโดยอ้อม ดังนี้

1) การเลือกตั้งโดยตรง

ประเทศที่อาศัยวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น โดยประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นรัฐรวมนั้น กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในแต่ละมลรัฐ จำนวนมลรัฐละ 2 คน โดยไม่คำนึงว่าจะจะเป็นมลรัฐที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่หรือเล็ก หรือมีจำนวนประชากรมากน้อยเพียงใดในส่วนของประเทศญี่ปุ่นนั้น กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง (Local Constituencies) โดยจำนวนสมาชิกขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในแต่ละเขต อยู่ระหว่าง 2-10 คน ตามสัดส่วนของพลเมืองในเขตเลือกตั้งนั้นๆ และมาจากการเลือกตั้งตามเขตเลือกตั้งระดับชาติ (National Constituency) โดยใช้ประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง

2) วิธีการการเลือกตั้งทางอ้อม

ประเทศฝรั่งเศสกำหนดให้ใช้รูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยการเลือกตั้งทางอ้อม โดยคณะผู้เลือกตั้ง (Electoral College) เพื่อเป็นตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้แทนของประชาชนชาวฝรั่งเศสที่อยู่นอกประเทศ โดยคณะผู้เลือกตั้งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาภาค สมาชิกสภาจังหวัด และตัวแทนซึ่งสภาเทศบาลตั้งขึ้นเป็นไปตามรัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะผู้เลือกตั้งซึ่งได้รับเลือกจากประชาชนทำหน้าที่เลือกสมาชิกวุฒิสภา

6.3 อำนาจหน้าที่

จากการศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในต่างประเทศ ทั้ง 5 ประเทศ เห็นได้ว่าแต่ละประเทศมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ที่เหมือนหรือต่างกันไป โดยสามารถจำแนกอำนาจหน้าที่ในด้านต่างๆ ได้ดังนี้

6.3.1 ด้านนิติบัญญัติ

วุฒิสภาของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศเยอรมนี ประเทศฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น สามารถเสนอร่างกฎหมายและหน่วยงานนี้ยวร่างกฎหมายได้ ส่วนสภานิติบัญญัติของประเทศอังกฤษมีเพียงอำนาจในการหน่วยงานนี้ยวร่างกฎหมายที่ผ่านสภาสามัญมาแล้ว การเสนอร่างกฎหมายจะกระทำได้แต่เฉพาะร่างกฎหมายที่ไม่สำคัญและร่างกฎหมายที่ไม่เป็นปัญหาโต้แย้งเท่านั้น

6.3.2 ด้านการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน

ในประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น วุฒิสภาสามารถควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารได้โดยการตั้งกระทู้ถามและการตั้งคณะกรรมการ นอกจากนี้ วุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่นยังมีอำนาจสอบสวน (Investigate) รัฐบาล ในกรณีที่มีการกล่าวอ้างว่ามีการทุจริตต่อหน้าที่อีกด้วย ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศเยอรมนี วุฒิสภามีอำนาจเพียงการตั้งคณะกรรมการ อย่างไรก็ตาม วุฒิสภาของประเทศไทยสามารถควบคุมฝ่ายบริหารได้โดยอาศัยกลไกการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง (Impeachment)

6.3.3 ด้านการแต่งตั้งถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

ในประเทศสหรัฐอเมริกานั้น การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ชั้นสูงของรัฐ เช่น ตำแหน่งผู้พิพากษาศาลสูง เอกอัครราชทูตของสหพันธรัฐต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาก่อน นอกจากนั้นในส่วนของอำนาจในการถอดถอน วุฒิสภาของประเทศไทยยังมีอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง (Impeachment) เช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ ส่วนประเทศเยอรมนีสภาแห่งรัฐมีอำนาจให้ความเห็นชอบและแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่ง เช่น ตำแหน่งผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ส่วนประเทศฝรั่งเศสวุฒิสภามีอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาให้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลอาญาชั้นสูง ส่วนประเทศญี่ปุ่นนั้น วุฒิสภามีอำนาจพิจารณาให้ความเห็นชอบในการกำหนดตัวนายกรัฐมนตรีและมีส่วนในการถอดถอนโดยการเข้าร่วมดำรงตำแหน่งในศาลคดีถอดถอนเพื่อพิจารณาวินิจฉัยคำฟ้องกล่าวหาที่ส่งมาจากคณะกรรมการกล่าวโทษและฟ้องร้อง (Indictment Committee)

6.3.4 ด้านอื่นๆ

นอกจากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวมาแล้ว แต่ละประเทศยังกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในด้านอื่นๆ อีก เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่นกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ประเทศฝรั่งเศสกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการให้ความเห็นชอบในการแถลงนโยบายทางการเมืองตามที่นายกรัฐมนตรีร้องขอ

รวมถึงอำนาจในการให้ความยินยอมในการประกาศสงครามและการให้ความยินยอมในการขยาย
เวลาประกาศกฎอัยการศึกเกิน 12 วัน เป็นต้น



บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นจากวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับที่มีการใช้ระบบสองสภา ได้บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย บทบัญญัติดังกล่าวปรากฏขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 ซึ่งขณะนั้นวุฒิสภาใช้ชื่อว่าพฤฒสภาและสมาชิกพฤฒสภา ก็มาจากการเลือกตั้งเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่มีวิธีการได้มาที่แตกต่างกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเมื่อทั้งสองสภาต่างก็มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเช่นเดียวกัน รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2489 จึงได้บัญญัติว่า “สมาชิกพฤฒสภา และสภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย” ซึ่งต่อมาเมื่อมีการใช้รัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ บทบัญญัติดังกล่าวก็ยังคงอยู่ต่อมาจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยที่วิธีการได้มาของสมาชิกวุฒิสภาได้ถูกเปลี่ยนไปทั้งมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด การเลือกตั้งทั้งหมด การสรรหาผสมการเลือกตั้ง จนกระทั่งมาจากการเลือกกันเองของผู้แทนกลุ่มอาชีพดังเช่นในปัจจุบัน แต่ข้อความดังกล่าวก็หาได้เปลี่ยนแปลงไปไม่ซึ่งการเขียนไว้แบบเดียวกันในรัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มา ทั้งที่รัฐธรรมนูญบางฉบับรวมถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน สมาชิกวุฒิสภาไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ย่อมทำให้เห็นว่าสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนปวงชนก็เนื่องมาจากบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้เท่านั้นวุฒิสภาจึงหาใช่ผู้แทนปวงชนอย่างแท้จริงไม่

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับประชาชนที่เข้ามาสมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภา เพื่อให้ผู้สมัครเหล่านั้นมีส่วนร่วมในการเลือกกันเองในระหว่างผู้สมัครด้วยกัน ตั้งแต่ระดับอำเภอ จังหวัดและระดับประเทศ และให้สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกกันเองระหว่างผู้สมัครเหล่านั้น มีฐานะเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าสมาชิกวุฒิสภาที่ไม่ได้มาจากการออกเสียงเลือกตั้งจากประชาชนโดยทั่วไป และไม่ได้เป็นไปอย่างกว้างขวางนั้น หาใช่ผู้แทนของปวงชนอย่างแท้จริงไม่เพราะลำดับขั้นของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนนั้นมีหลายระดับ ตั้งแต่การให้ความสนใจติดตามข่าวสารและกิจกรรมทางการเมือง การชักจูงและรณรงค์ให้ผู้อื่นมีส่วนร่วมทาง การเมือง การใช้สิทธิเลือกตั้ง การสอดส่องดูแลการเลือกตั้งให้สุจริตเที่ยงธรรมไปจนถึงการเสนอตัวเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง การที่จะกำหนดให้เฉพาะผู้ที่เสนอตัวรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้นที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่

เหมาะสมจะทำหน้าที่สมาชิกวุฒิสภา เห็นจะเป็นแนวทางที่คับแคบจนเกินไป ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนโดยทั่วไปที่ไม่ประสงค์จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาแต่ต้องการจะใช้สิทธิเลือกผู้แทนของตนเองเข้าไปทำหน้าที่ในวุฒิสภาจึงทำให้วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ไม่มีความยืดหยุ่นกับประชาชนโดยทั่วไป และไม่เป็นอย่างกว้างขวาง เพราะในด้านหลักการประชาธิปไตยแล้วผู้ที่จะต้องเป็นผู้แทนของปวงชนได้จะต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยทั่วไป จะมีโดยวิธีใดก็ตามประชาชนโดยทั่วไปจะต้องมีสิทธิเลือกตั้งอย่างเสรี และเป็นไปอย่างกว้างขวางเพราะการเลือกตั้งเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะโดยมีพระมหากษัตริย์หรือประธานาธิบดีเป็นประมุขก็ตาม พลเมืองของประเทศในฐานะที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยย่อมแสดงออกซึ่งการเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยวิธีการเลือกตั้งเพื่อจัดสรรผู้แทนของตนไปใช้อำนาจแทนตนในการปกครองประเทศ เมื่อพิจารณาในทางทฤษฎี การเลือกตั้งจึงถือเป็นกิจกรรมที่สำคัญยิ่งในกระบวนการทางการเมืองที่เป็นพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยถ้าอธิบายตามหลักการนี้สมาชิกวุฒิสภาที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยทั่วไปย่อมถือไม่ได้ว่าเป็นผู้แทนปวงชนอย่างแท้จริงจึงต้องมาวิเคราะห์ถึงอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ดังต่อไปนี้

1. อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภามารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาโดยหลักแล้วจะกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแบ่งเป็นด้านต่างๆ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ได้บัญญัติให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญๆ ดังนี้

1.1 อำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ

วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการกลั่นกรองและยับยั้งกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วทั้งในส่วนของร่างพระราชบัญญัติร่างพระราชกำหนด ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายซึ่งถือเป็นอำนาจหน้าที่หลักของวุฒิสภา และที่สำคัญสมาชิกวุฒิสภายังมีอำนาจในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรอีกทั้งยังสามารถเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรได้ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในต่างประเทศแล้ว ไม่ว่าจะเป็

ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศเยอรมนี ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น ต่างก็กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย และพิจารณากลับกรองร่างกฎหมายได้เช่นเดียวกัน

1.2 อำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่เลือกสมาชิกวุฒิสภาตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญหรือคณะกรรมการร่วมกัน เพื่อกระทำกิจการพิจารณาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใดๆ อันเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่และวุฒิสภายังมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี ในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่โดยจะถามเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาก็ได้ อีกทั้งวุฒิสภาโดยสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภายังมีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญๆ เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินได้ แต่จะลงมติไม่ไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีมิได้ เนื่องจากเป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น

1.3 อำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติใดขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยหากสมาชิกวุฒิสภาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญก็มีอำนาจเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภาแล้วแต่กรณี แล้วให้ประธาน แห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย หรือก่อนที่วุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใด สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของวุฒิสภามีอำนาจเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภาว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัย สาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ และให้ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัยและก่อนนายกรัฐมนตรีจะนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมความกราบบังคมทูลเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา หรือของทั้งสองสภารวมกันแล้วแต่กรณี มีอำนาจเข้าชื่อกันเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี ว่าร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตย

อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ หรือเป็นร่างรัฐธรรมนูญที่จะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติหรือไม่ โดยให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับเรื่องดังกล่าว ส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในต่างประเทศแล้วจะเห็นว่าอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของวุฒิสภาไทย มีความใกล้เคียงกับวุฒิสภาฝรั่งเศส ที่กำหนดให้ประธานวุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 60 คน มีอำนาจเสนอให้คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐบัญญัติ ก่อนการประกาศใช้ และสามารถเสนอให้ตรวจสอบว่าสนธิสัญญาระหว่างประเทศหรือข้อตกลงระหว่างประเทศมีข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่

1.4 อำนาจในการพิจารณาให้บุคคลดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นชอบและถวายคำแนะนำเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรสำคัญๆ ซึ่งบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาส่วนใหญ่จะเป็นกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นต้น เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับต่างประเทศแล้วพบว่าบางประเทศก็ได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการให้ความเห็นชอบหรือแต่งตั้งบุคคลดำรงตำแหน่งสำคัญๆ ด้วย เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา กำหนดให้ประธานาธิบดีต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ระดับสูงสภาแห่งรัฐของประเทศเยอรมนีมีอำนาจแต่งตั้งสมาชิกเข้าดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญ ส่วนประเทศฝรั่งเศส กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเข้าดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลอาญาชั้นสูง และศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ เป็นต้น

นอกจากนั้น หากพิจารณาในส่วนของอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไทยในการเลือกและให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีขึ้นเป็นครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นอำนาจที่สภาร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมุ่งหมายให้มีขึ้นเพื่อให้วุฒิสภาที่ได้มาโดยการเลือกตั้งมีส่วนร่วมในกระบวนการคัดเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบต่างๆ ควบคู่ไปกับการเป็นสภากลับกรองด้วยนอกจากนั้นหากพิจารณาในส่วนของการเลือกและให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 แล้ว จะเห็นได้ว่าการลดอำนาจในการให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตุลาการเช่น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และตุลาการศาลปกครองสูงสุด

และแม้ว่าอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งนั้นจะถูกถอดลงจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 แล้วก็ตาม แต่การใช้อำนาจดังกล่าวก็ยังจำเป็นต้องอาศัยวุฒิสภาที่ได้มาโดยการเลือกตั้งจึงจะได้บุคคลที่มีความชอบธรรมว่าได้รับความเห็นชอบจากผู้แทนของปวงชนเข้าไปทำหน้าที่ในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อความชอบธรรม โปร่งใสและเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง

1.5 อำนาจพิจารณาส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยความผิด

สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ในวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อประธานวุฒิสภาว่าสมาชิกภาพของสมาชิกคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลงและให้ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องนั้น ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยความผิดกรณีนี้เช่น กรณีบุคคลนั้นกระทำความผิดฐานกระทำการอันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ หรือไม่มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ หรือแม้แต่การฝักใฝ่หรือยอมตนอยู่ใต้อาณัติของนักการเมืองและวุฒิสภายังมีสิทธิในการถอดถอนนักการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่มีชอบ โดยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ต่างก็ได้บัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้เช่นเดียวกันว่าห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ เสนอแปรญัตติหรือการกระทำใดๆ ที่มีผลให้ตัวเองมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่ายไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม เพียงแต่รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับบัญญัติไว้แล้วว่าถ้ามีการกระทำดังกล่าวเกิดขึ้นให้สมาชิกวุฒิสภาร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยเพื่อยกเลิกการกระทำนั้นๆ แต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มีการเพิ่มโทษสำหรับการกระทำดังกล่าวไว้ว่าหากสมาชิกวุฒิสภาเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้นักการเมืองคนดังกล่าวพ้นจากสมาชิกภาพและให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หากพบว่าการกระทำดังกล่าวเกิดขึ้นโดยคณะรัฐมนตรีมีส่วนรู้เห็นหรือรับรู้แต่ไม่ได้ทำการยับยั้ง สมาชิกวุฒิสภาสามารถร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยเพื่อขอให้คณะรัฐมนตรีพ้นไปทั้งคณะได้

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับต่างประเทศแล้วจะเห็นได้ว่า วุฒิสภาไทยไม่ได้มีอำนาจในกระบวนการพิจารณาลงมติเพื่อยกถอนผู้ดำรงตำแหน่งมีเพียงอำนาจในการพิจารณาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยอีกต่อหนึ่งเท่านั้น แตกต่างจากอำนาจของวุฒิสภาในต่างประเทศที่มีลักษณะเป็นอำนาจกึ่งตุลาการ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศอังกฤษวุฒิสภามีส่วนร่วมโดยตรงในกระบวนการพิจารณาลงมติเพื่อยกถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (Impeachment) ประเทศฝรั่งเศส วุฒิสภามีอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกสภาเข้าดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลอาญาชั้นสูง เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีที่ประธานาธิบดีกระทำความผิดอาญาฐานทรยศต่อประเทศชาติ

อย่างร้ายแรง และศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีซึ่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีกระทำความผิดทางอาญาขณะดำรงตำแหน่ง และประเทศญี่ปุ่น รัฐสภามีอำนาจจัดตั้งศาลคดีถอดถอน (Impeachment Court) โดยผู้พิพากษาประกอบด้วยสมาชิกของทั้งสองสภา ทำหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับการกระทำผิดต่าง ๆ

1.6 อำนาจด้านการเป็นผู้แทนของประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมาย หรือความครอบงำใดๆ¹³² โดยกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีเอกสิทธิ์ความคุ้มกันรวมทั้งหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ด้วย¹³³

วุฒิสภาของไทยอยู่ในฐานะของการเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย เช่นเดียวกับประเทศญี่ปุ่นมีวุฒิสภาในฐานะเป็นผู้แทนประชาชนทั้งประเทศส่วนประเทศฝรั่งเศสมีวุฒิสภาเป็นผู้แทนของประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศเยอรมนี มีวุฒิสภาเป็นผู้แทนของรัฐต่างๆ และประเทศอังกฤษมีวุฒิสภาเป็นผู้แทนชนชั้นสูง อย่างไรก็ตาม การที่สมาชิกวุฒิสภาไทยไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ไม่มีความเชื่อมโยงกับประชาชน โดยทั่วไปย่อมส่งผลกระทบต่อความชอบธรรมในการเข้ามาทำหน้าที่ในฐานะผู้แทนของปวงชนชาวไทย ด้วยทำให้เห็นว่าสมาชิกวุฒิสภาไทยเป็นผู้แทนปวงชนก็เนื่องมาจากบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้เท่านั้น ต่างกับประเทศญี่ปุ่นที่มีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยทั่วไป และเป็นไปอย่างกว้างขวาง จึงมีความชอบธรรมในฐานะเป็นผู้แทนประชาชนทั้งประเทศ

1.7 อำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่องต่างๆ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบเรื่องต่างๆ ในฐานะรัฐสภาหรือฐานะวุฒิสภาอีกหลายกรณี อาทิเช่น

- 1) การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามมาตรา 17
- 2) การรับทราบการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระเบียบว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 ตามมาตรา 20
- 3) การรับทราบหรือให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติตามมาตรา 21
- 4) การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการประกาศสงครามเมื่อได้รับ ความเห็นชอบของรัฐสภา มติให้ความเห็นชอบของรัฐสภาต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

¹³²รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560, มาตรา 114.

¹³³รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560, มาตรา 115.

5) การรับฟังคำชี้แจงและการให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาหนังสือสัญญาใดที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทย มีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศหรือจะต้องออกพระราชบัญญัติ เพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา และหนังสือสัญญาอื่นที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวาง ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

ดังจะเห็นได้ว่านอกจากอำนาจหน้าที่หลัก ของวุฒิสภาดังที่กล่าวมาแล้ว วุฒิสภายังมีอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่องต่างๆ ทั้งในฐานะวุฒิสภาเอง หรือในฐานะรัฐสภา ร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร ในต่างประเทศวุฒิสภาก็มีอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่องต่างๆ เช่นกัน อย่างประเทศฝรั่งเศส วุฒิสภามีอำนาจให้ความเห็นชอบในการแถลงนโยบายทางการเมืองตามที่นายกรัฐมนตรีร้องขอ อีกทั้งยังมีอำนาจให้ความยินยอมในการประกาศสงครามและการขยายเวลาประกาศกฎอัยการศึกเกิน 12 วัน ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่น วุฒิสภามีอำนาจในการให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญาระหว่างประเทศ เป็นต้น

1.8 อำนาจหน้าที่ตามบทเฉพาะกาล

นอกจากวุฒิสภาก็มีอำนาจและหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว วุฒิสภาในวาระแรก คือ 5 ปีแรก นับแต่วันที่มิพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 250 คน ยังมีอำนาจและหน้าที่เพิ่มเติมตามบทเฉพาะกาลอีก ดังนี้

1.8.1 อำนาจหน้าที่ในการติดตาม เสนอแนะและเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 270 กำหนดให้วุฒิสภาในวาระแรก มีหน้าที่และอำนาจติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ และการจัดทำและดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ ให้คณะรัฐมนตรีแจ้งความคืบหน้าในการดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศ ต่อรัฐสภาเพื่อทราบทุกสามเดือน โดยร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ ให้เสนอและพิจารณาในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา หรือในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติใดที่คณะรัฐมนตรี มิได้แจ้งว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของแต่ละสภาอาจเข้าชื่อกันร้องขอต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้วินิจฉัย การยื่นคำร้องดังกล่าวต้องยื่นก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณีจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้วเสร็จ

ในเรื่องของการติดตามการปฏิรูปประเทศ แม้วุฒิสภาจะไม่มีอำนาจให้คุณให้โทษกับรัฐบาลโดยตรง แต่ก็สามารถทำให้วุฒิสภาสามารถทำหน้าที่ถึงการอภิปรายไม่ไว้วางใจ

รัฐบาลได้ทุก 3 เดือน ในประเด็นเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ อันไม่ต่างอะไรกับการเป็นพรรคฝ่ายค้าน อีกพรรคในฝ่ายนิติบัญญัติ

1.8.2 อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 272 กำหนดไว้ว่า ในระยะเวลาห้าปีแรกนับแต่วันที่มิรัฐสภาชุดแรก ให้รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี โดยให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา และมติที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรี ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

รัฐสภา ซึ่งประกอบไปด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 500 คน และสมาชิกวุฒิสภา 250 คน รวมเป็น 750 คน จะเป็นผู้เลือกนายกรัฐมนตรีคนแรกตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เสียงสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 250 คน คิดเป็นจำนวน 1 ใน 3 ของจำนวนเสียงทั้งหมดในรัฐสภา

1.8.3 อำนาจหน้าที่กรณีที่ไม่อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 272 วรรคสอง กำหนดว่า ในระยะเวลาห้าปีแรกนับแต่วันที่มิรัฐสภาชุดแรก หากมีกรณีที่ไม่อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองได้แจ้งไว้ ไม่ว่าจะด้วยเหตุใดหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภารวมกันจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภาขอให้รัฐสภามีมติยกเว้นเพื่อไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ ให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาโดยพลัน ในกรณีที่รัฐสภามีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาให้ยกเว้นเพื่อไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ได้ และแม้จะได้มีมติยกเว้นไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ก็ตาม แต่การเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจะมาจากชื่อผู้อยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ก็ได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หลักการตามมาตรา 272 เปิดโอกาสให้เสนอชื่อนายกรัฐมนตรีนอกเหนือจากรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ก่อนการเลือกตั้งได้ ซึ่งเป็นการเปิดช่องให้มี “นายกรัฐมนตรีคนนอก” ที่ไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้งได้โดยตรง

เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 แล้วจะพบได้ว่า วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่สำคัญๆ ที่ไม่ใช่เป็นเพียงสภาถ่วงดุลหรือเป็นเพียงสภาที่เคียงข้างแต่ก่อน แต่วุฒิสภายังมีอำนาจหน้าที่อื่นๆ ในการให้ความเห็นชอบทั้งในฐานะวุฒิสภาเองและในฐานะรัฐสภา เช่น อำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน อำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และอำนาจในการพิจารณาให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ เป็นต้น รวมถึงอำนาจหน้าที่ตามบทเฉพาะกาลที่อยู่ภายใต้บังคับด้วยระยะเวลา 5 แรก เช่น อำนาจหน้าที่ในการติดตามเสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ และอำนาจในการให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีนั้นหมายความว่า วุฒิสภาชุดแรกตามบทเฉพาะกาลจะมีส่วนร่วมในการเลือกนายกรัฐมนตรี อย่างน้อย 2 สมัย อีกทั้งยังมีอำนาจในการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีนอกเหนือจากรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ก่อนการเลือกตั้งได้ ซึ่งเป็นอำนาจในการเปิดช่องให้นายกรัฐมนตรีคนนอก นั่นเอง ด้วยเหตุนี้บุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาควรจะต้องมีความเชื่อมโยงกับประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยด้วย ทั้งนี้ อำนาจของวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลที่กล่าวมานี้มักพัฒนามาจากคณะบุคคลที่ก่อการปฏิวัติรัฐประหาร และมักมีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญ โดยมุ่งหมายจะใช้อำนาจและประทับประคองฝ่ายรัฐบาลเมื่อถึงระยะเวลาหนึ่ง อำนาจนี้จะค่อยๆ ผ่อนหรือถูกลดอำนาจลงซึ่งจะต้องถูกยกเลิกหรือสลายตัวไปในที่สุด เพราะขัดกับหลักการประชาธิปไตย

2. วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้มีการเปลี่ยนแปลงที่มาของสมาชิกวุฒิสภา โดยสมาชิกวุฒิสภามีได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ทั้งนี้ เพื่อมุ่งหวังไม่ให้สมาชิกวุฒิสภาตกอยู่ภายใต้อาณัติของนักการเมืองหรือพรรคการเมืองและมิได้ใช้การสรรหาจากคณะกรรมการสรรหาดังเช่นที่ผ่านมาซึ่งเป็นการให้คณะบุคคลเพียงไม่กี่คนมาสรรหาสมาชิกวุฒิสภาแล้วให้ถือว่าเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้กำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาขึ้นใหม่ โดยเน้นให้ความสำคัญกับประชาชนที่จะเข้ามาสมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภา โดยแยกออกเป็นกลุ่มต่างๆ กัน ให้มากที่สุด เพื่อหลีกเลี่ยงกลไกหรือกีดกันทางการเมืองให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้¹³⁴ โดยได้กำหนดในเรื่องจำนวนและที่มาของสมาชิกวุฒิสภาไว้สองช่วงเวลาคือ“ช่วงเวลา 5 ปีแรก”

¹³⁴ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตรา ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 187.

ซึ่งเป็นไปตามบทเฉพาะกาลกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 250 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติถวายคำแนะนำ โดยมาจากการดำเนินการจัดให้มีการเลือกสมาชิกวุฒิสภาในระดับอำเภอ ระดับจังหวัดและระดับประเทศของคณะกรรมการการเลือกตั้งจำนวน 200 คนแล้วส่งรายชื่อให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติพิจารณาคัดเลือกเหลือ 50 คนและมาจากการคัดเลือกของคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาซึ่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติแต่งตั้งขึ้นจำนวนไม่เกิน 400 คน แล้วส่งรายชื่อให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ พิจารณาคัดเลือกเหลือ 194 คน รวมกับผู้ดำรงตำแหน่งจำนวน 6 คน ได้แก่ ปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ “ช่วงเวลาที่สอง” คือเมื่อพ้นระยะเวลา 5 ปีไปแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีจำนวน 200 คนซึ่งมาจากการเลือกกันเองของบุคคลในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง จากกลุ่มผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่างๆ ที่หลากหลายของสังคม โดยให้ดำเนินการตั้งแต่ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศ

2.1 วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในวาระเริ่มแรก

ในวาระเริ่มแรกมีกำหนด 5 ปีตามบทเฉพาะกาลวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 250 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติถวายคำแนะนำ โดยมาจาก 3 ส่วน คือ จากการดำเนินการจัดให้มีการเลือกสมาชิกวุฒิสภาในระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้เหลือจำนวน 200 คนแล้วนำรายชื่อเสนอต่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติ พิจารณาคัดเลือกให้เหลือจำนวน 50 คน จากคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาซึ่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติแต่งตั้งที่ได้คัดเลือกบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถที่เหมาะสมในอันจะเป็นประโยชน์แก่การปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาและการปฏิรูปประเทศ จำนวนไม่เกิน 400 คน แล้วนำรายชื่อเสนอต่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติพิจารณาคัดเลือกให้เหลือจำนวน 194 คน และจากผู้ดำรงตำแหน่งจำนวน 6 คน ได้แก่ ปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ โดยในการสรรหาและแต่งตั้งบุคคลให้เป็นสมาชิกวุฒิสภามีการดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังนี้

2.1.1 การดำเนินการจัดการให้มีการเลือกสมาชิกวุฒิสภาโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้ง จะจัดให้มีการเลือกกันเองของผู้แทนกลุ่มอาชีพจำนวน 10 กลุ่ม ได้แก่

- 1) กลุ่มการบริหารราชการแผ่นดินและความมั่นคง อันได้แก่ ผู้เคยเป็นข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน
- 2) กลุ่มกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม อันได้แก่ ผู้เป็นหรือเคยเป็นผู้พิพากษา ตุลาการ อัยการ ตำรวจ ผู้ประกอบวิชาชีพด้านกฎหมาย หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน
- 3) กลุ่มการศึกษาและการสาธารณสุข อันได้แก่ ผู้เป็นหรือเคยเป็นครู อาจารย์ นักวิจัย ผู้บริหารสถานศึกษา บุคลากรทางการศึกษา แพทย์ทุกประเภท เทคนิคการแพทย์ สาธารณสุข พยาบาล เภสัชกร หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน
- 4) กลุ่มอาชีพกสิกรรม ปศุสัตว์ ปลูกพืชล้มลุก ทำนา ทำสวน ทำไร่ ป่าไม้ ปศุสัตว์ ประมง หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน
- 5) กลุ่มพนักงานหรือลูกจ้างของบุคคลซึ่งมิใช่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ ผู้ใช้แรงงาน ผู้ประกอบวิชาชีพ ผู้ประกอบอาชีพอิสระ หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน
- 6) กลุ่มผู้ประกอบอาชีพด้านสิ่งแวดล้อม พังเมือง อสังหาริมทรัพย์และสาธารณูปโภค ทรัพยากรธรรมชาติ พลังงาน วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การสื่อสาร การพัฒนานวัตกรรม หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน
- 7) กลุ่มผู้ประกอบกิจการขนาดกลางและขนาดย่อมตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และผู้ประกอบกิจการอื่นๆ ผู้ประกอบธุรกิจหรืออาชีพด้านการท่องเที่ยว อันได้แก่ ผู้ประกอบธุรกิจท่องเที่ยว มัคคุเทศก์ ผู้ประกอบกิจการหรือพนักงาน โรงแรม ผู้ประกอบอุตสาหกรรม หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน
- 8) กลุ่มสตรี ผู้สูงอายุ คนพิการหรือทุพพลภาพ กลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มอัตลักษณ์อื่น ประชาสังคม องค์กรสาธารณประโยชน์ หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน
- 9) กลุ่มศิลปะ วัฒนธรรม ดนตรี การแสดงและบันเทิง นักกีฬา สื่อสารมวลชน ผู้สร้างสรรค์ วรรณกรรม หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน
- 10) กลุ่มอื่น ๆ

โดยในแต่ละกลุ่มจะมีวิธีการสมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภา กลุ่มละ 2 วิธีการสมัคร คือ สมัครโดยอิสระ และสมัครโดยคำแนะนำขององค์กร โดยให้เริ่มดำเนินการเลือกกันเองตั้งแต่ระดับอำเภอระดับจังหวัดจนถึงระดับประเทศตามลำดับในขั้นแรกการเลือกในระดับอำเภอให้เลือกกันเองในกลุ่มๆ ละ 5 คน จากนั้นจะให้ 5 คน ของแต่ละกลุ่มไปเลือกผู้สมัครในกลุ่มอื่น 9 กลุ่ม ให้เหลือกลุ่มละ 3 คน ขึ้นต่อมาในการเลือกระดับจังหวัด ก็จะนำผู้สมัครในระดับอำเภอมาเลือกไขว้เช่นเดิม ให้เหลือกลุ่มอาชีพละ 1 คน เป็นผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาระดับจังหวัด จากนั้นการเลือกในระดับประเทศก็จะนำผู้สมัครในระดับจังหวัดมาเลือกไขว้เช่นเดิมเมื่อได้ดำเนินการเลือกบุคคลแล้ว

เสร็จให้คณะกรรมการการเลือกตั้งแจ้งรายชื่อผู้ได้รับคะแนนสูงสุดในแต่ละกลุ่มและแต่ละวิธีการสมัครตั้งแต่ลำดับที่ 1 - 10 ของแต่ละกลุ่มและแต่ละวิธีการสมัคร จำนวนรวม 200 คน เสนอต่อคณะกรรมการความสงบแห่งชาติพิจารณาคัดเลือกให้เหลือ จำนวน 50 คนเพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาต่อไป

จากข้อเท็จจริงในกระบวนการเลือกสมาชิกวุฒิสภาที่ผ่านมาถูกตั้งฉายาว่า "เจียบที่สุดในโลก" เนื่องจากกฎหมายไม่อนุญาตให้หาเสียง ทำได้เพียงออกข้อความแนะนำตัวที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดความยาวไว้ที่หนึ่งหน้ากระดาษเอสี่ โดยผู้สมัครต้องกรอกประวัติ คุณงามความดี และผลงานยื่นไปพร้อมเอกสารต่างๆ ในวันสมัคร ทั้งนี้เอกสารแนะนำตัวนี้จะถูกส่งให้ผู้สมัครในกลุ่มอาชีพเดียวกัน ซึ่งจะเป็นผู้ลงคะแนนเลือกสมาชิกวุฒิสภาในกลุ่มของตน ส่วนประชาชนทั่วไปไม่ใช่กลุ่มเป้าหมายในการเผยแพร่ข้อความแนะนำตัวของบรรดาผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภา อีกทั้งยังมีขอดผู้สมัครต่ำกว่าเป้าหมายที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดไว้มากในการเลือกระดับอำเภอ ในวันที่ 16 ธันวาคม 2561 ซึ่งผู้สมัครต้องเลือกกันเองจนเหลือผู้ได้รับคะแนนสูงสุด 3 คนสุดท้ายในแต่ละกลุ่มวิชาชีพและแต่ละสาย กล่าวคือในกลุ่มวิชาชีพ มีผู้ผ่านเข้ารอบ 6 คน โดย 3 คน เป็นสายอิสระ และ 3 คน เป็นสายองค์กรแนะนำ ซึ่งปรากฏว่ามีเพียง 197 อำเภอที่มีกระบวนการเลือกกันเอง ขณะที่ 52 อำเภอไม่มีผู้สมัครจึงไม่มีการเลือกและอีก 679 อำเภอมีผู้สมัครไม่ครบเกณฑ์ 3 คน ทำให้ผู้เสนอตัวที่ไปรายงานตัวตามนัดหมายผ่านเข้าสู่รอบจังหวัดไปโดยปริยาย เมื่อมาถึงการเลือก สมาชิกวุฒิสภาในระดับจังหวัด ในวันที่ 22 ธันวาคม 2562 ซึ่งผู้สมัครที่ทะลุมาจากรอบอำเภอต้องมาเลือกกันเอง จนเหลือผู้ได้รับคะแนนสูงสุด 4 คนสุดท้าย กล่าวคือ 1 กลุ่มวิชาชีพมีผู้ผ่านเข้ารอบ 8 คน โดย 4 คน เป็นสายอิสระ และ 4 คน เป็นสายองค์กรแนะนำซึ่งปรากฏว่ามีเพียง 8 จังหวัดที่มีการเลือกกันเองครบทั้ง 10 กลุ่มวิชาชีพใน 2 สาย ได้แก่ กรุงเทพมหานคร ปทุมธานี อ่างทอง ฉะเชิงเทรา ขอนแก่น อุดรธานี ร้อยเอ็ด และน่าน ขณะที่ 5 จังหวัดมีผู้สมัครไม่ถึงเกณฑ์ 4 คน ได้แก่ กระบี่ พังงา ระนอง ชุมพร และสมุทรสาคร ทำให้บรรดาแคนดิเดตหลุดเข้าไปเป็นผู้สมัครระดับประเทศทันทีนอกจากนี้ยังพบปัญหาผู้สมัครได้รับคะแนนเท่ากันหลายคนจนต้องใช้วิธี "จับสลาก" ตัดตัว เช่น กรุงเทพมหานคร มี 12 กลุ่มที่จบลงด้วยการจับสลาก เป็นต้นจนมาถึงการเลือกสมาชิกวุฒิสภาระดับประเทศ ซึ่งผู้สมัครที่ผ่านรอบจังหวัดมาต้องเลือกกันเองจนเหลือผู้ได้คะแนนสูงสุด 10 คนสุดท้าย กล่าวคือ 1 กลุ่มวิชาชีพมีผู้ผ่านเข้ารอบ 20 คน โดย 10 คนเป็นสายอิสระ และ 10 คนเป็นสายองค์กรแนะนำ จนได้จำนวน 200 คน เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ พิจารณาคัดเลือกให้เหลือ จำนวน 50 คน

2.1.2 การดำเนินการจัดการให้มีการเลือกสมาชิกวุฒิสภาโดยคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา

หาสมาชิกวุฒิสภา

คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้และประสบการณ์ในด้านต่างๆ และมีความเป็นกลางทางการเมืองจำนวน 9 - 12 คนจะดำเนินการสรรหาบุคคลซึ่งสมควรเป็นสมาชิกวุฒิสภาโดยจะคัดเลือกบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถที่เหมาะสมในอันจะเป็นประโยชน์แก่การปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาและการปฏิรูปประเทศจำนวนไม่เกิน 400 คน ตามวิธีการที่คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภากำหนดแล้วนำรายชื่อบุคคลซึ่งเหมาะสมที่จะเป็นสมาชิกวุฒิสภาเสนอต่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติเพื่อพิจารณาคัดเลือกให้เหลือ จำนวน 194 คน

จากข้อเท็จจริงในการดำเนินการจัดให้มีการเลือกสมาชิกวุฒิสภาโดยคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาที่ผ่านมา พบว่าคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวน 10 คน ซึ่งมีกรรมการ 6 ใน 10 คน เป็นสมาชิกในคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และมีกรรมการ 6 ใน 10 คน ที่ได้กลับมาเป็นสมาชิกวุฒิสภาโดยจะเห็นได้ว่ากรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาเกินกึ่งหนึ่งมีผลประโยชน์ทับซ้อน อันส่งผลต่อความชอบธรรมในการสรรหาบุคคลซึ่งสมควรเป็นสมาชิกวุฒิสภา

ทั้งนี้ คณะรักษาความสงบแห่งชาติจะนำรายชื่อบุคคลซึ่งได้รับการคัดเลือกจากบัญชีรายชื่อของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน 50 คน และบุคคลที่คัดเลือกจากบัญชีรายชื่อที่ได้รับจากคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 194 คน รวมกับผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาโดยมีหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ตามที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าสมาชิกวุฒิสภาในวาระเริ่มแรกมีจำนวน 250 คน ไม่มีความยึดโยงหรือเชื่อมโยงกับประชาชน โดยทั่วไปแต่อย่างใด แต่กลับมีความยึดโยงหรือเชื่อมโยงกับคณะรักษาความสงบแห่งชาติในการพิจารณาคัดเลือกผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา ทั้งที่ประเทศซึ่งปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยอย่างประเทศไทย ควรมีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเพื่อให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้ใช้อำนาจของตนผ่านการเลือกตั้ง ตรงกันข้ามกับการให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และไม่สอดคล้องกับหลักทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน

2.2 วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในวาระที่สอง

เมื่อพ้นกำหนด 5 ปี นับแต่วันที่มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 250 คน ตามบทเฉพาะกาล รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 200 คน ซึ่งมาจากการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงาน หรือเคยทำงานด้านต่างๆ ที่หลากหลายของสังคม โดยประเภทของกลุ่มบุคคลที่มีสิทธิสมัครมาเป็นสมาชิกวุฒิสภา แบ่งออกเป็น 20 กลุ่ม ได้แก่

- 1) กลุ่มการบริหารราชการแผ่นดินและความมั่นคง อันได้แก่ผู้เคยเป็นข้าราชการเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน
- 2) กลุ่มกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม อันได้แก่ผู้เป็นหรือเคยเป็นผู้พิพากษา ตุลาการ อัยการ ตำรวจ ผู้ประกอบวิชาชีพด้านกฎหมาย หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน
- 3) กลุ่มการศึกษา อันได้แก่ผู้เป็นหรือเคยเป็นครู อาจารย์ นักวิจัย ผู้บริหารสถานศึกษา บุคลากรทางการศึกษา หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน
- 4) กลุ่มการสาธารณสุข อันได้แก่ผู้เป็นหรือเคยเป็นแพทย์ทุกประเภท เทคนิคการแพทย์ สาธารณสุข พยาบาล เภสัชกร หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน
- 5) กลุ่มอาชีพทำนา ปลูกพืชล้มลุก หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน
- 6) กลุ่มอาชีพทำสวน ป่าไม้ ปศุสัตว์ ประมง หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน
- 7) กลุ่มพนักงานหรือลูกจ้างของบุคคลซึ่งมิใช่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ ผู้ใช้แรงงาน หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน
- 8) กลุ่มผู้ประกอบอาชีพด้านสิ่งแวดล้อม ผังเมือง อสังหาริมทรัพย์และสาธารณสุขไปกททรัพยากรธรรมชาติ พลังงาน หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน
- 9) กลุ่มผู้ประกอบกิจการขนาดกลางและขนาดย่อมตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน
- 10) กลุ่มผู้ประกอบกิจการอื่นนอกจากกิจการตาม (9)
- 11) กลุ่มผู้ประกอบธุรกิจหรืออาชีพด้านการท่องเที่ยว อันได้แก่ผู้ประกอบธุรกิจท่องเที่ยว มัคคุเทศก์ ผู้ประกอบกิจการหรือพนักงานโรงแรม หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน
- 12) กลุ่มผู้ประกอบอุตสาหกรรม หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน
- 13) กลุ่มผู้ประกอบอาชีพด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การสื่อสาร การพัฒนานวัตกรรม หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน
- 14) กลุ่มสตรี

15) กลุ่มผู้สูงอายุ คนพิการหรือทุพพลภาพ กลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มอัตลักษณ์อื่นหรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน

16) กลุ่มศิลปะ วัฒนธรรม คนตรี การแสดงและบันเทิง นักกีฬา หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน

17) กลุ่มประชาสังคม กลุ่มองค์กรสาธารณประโยชน์ หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน

18) กลุ่มสื่อสารมวลชน ผู้สร้างสรรค์วรรณกรรม หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน

19) กลุ่มผู้ประกอบการวิชาชีพ ผู้ประกอบอาชีพอิสระ หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน

20) กลุ่มอื่นๆ

โดยในขั้นแรกจะมีการเลือกกันเองของกลุ่มบุคคลที่มีสิทธิสมัครมาเป็นสมาชิกวุฒิสภาในระดับอำเภอ ให้ได้กลุ่มละ 5 คน จากนั้นจะให้ตัวแทนของแต่ละกลุ่มไปเลือกผู้สมัครในกลุ่มอื่นๆ จำนวน 19 กลุ่ม เมื่อดำเนินการเลือกแล้วเสร็จ ผู้อำนวยการการเลือกตั้งระดับอำเภอจะดำเนินการให้มีการนับคะแนนโดยเปิดเผย โดยให้ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดลำดับที่ 1 - 3 ของแต่ละกลุ่ม เป็นผู้ได้รับเลือกระดับอำเภอสำหรับกลุ่มนั้นๆ เพื่อไปดำเนินการเลือกในระดับจังหวัด ขั้นตอนต่อมา จะมีการเลือกในระดับจังหวัด โดยให้ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกในระดับอำเภอ จาก 20 กลุ่ม มาเลือกกันเองในกลุ่มให้ได้กลุ่มละ 5 คน จากนั้นจะให้ตัวแทนของแต่ละกลุ่มไปเลือกผู้สมัครในกลุ่มอื่นๆ จำนวน 19 กลุ่มเมื่อดำเนินการเลือกแล้วเสร็จ ผู้อำนวยการการเลือกตั้งระดับจังหวัดจะดำเนินการให้มีการนับคะแนนโดยเปิดเผย โดยให้ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดลำดับที่ 1 - 2 ของแต่ละกลุ่ม เป็นผู้ได้รับเลือกระดับจังหวัดสำหรับกลุ่มนั้นๆ เพื่อไปดำเนินการเลือกในระดับประเทศต่อไป จากนั้นก็จะเข้าสู่การเลือกตั้งระดับประเทศ ซึ่งจะมีการจัดประชุมให้ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกในระดับจังหวัด จาก 20 กลุ่ม มาเลือกกันเองในกลุ่มให้ได้กลุ่มละ 40 คน จากนั้นจะให้ตัวแทนของแต่ละกลุ่มไปเลือกผู้สมัครในกลุ่มอื่นๆ จำนวน 19 กลุ่ม เมื่อดำเนินการเลือกแล้วเสร็จ ผู้อำนวยการการเลือกตั้งระดับประเทศก็จะดำเนินการให้มีการนับคะแนนโดยเปิดเผย แล้วแจ้งผลการนับคะแนนให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับรายงานดังกล่าวแล้ว จะรอไว้ไม่น้อยกว่าห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วถ้าคณะกรรมการเห็นว่า การเลือกตั้งเป็นไปโดยถูกต้อง สุจริต และเที่ยงธรรม ก็จะประกาศผลการเลือกตั้งในราชกิจจานุเบกษา โดยให้ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดในแต่ละกลุ่มตั้งแต่ลำดับที่ 1 - 10 เป็นผู้ได้รับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาในกลุ่มนั้น

เมื่อพิจารณาตามหลักการทางกฎหมายมหาชนและทฤษฎีการเลือกตั้งแล้วผู้วิจัยมีความเห็นว่า การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่จะสะท้อนถึงความเป็นประชาธิปไตย และสมาชิกวุฒิสภาจะเป็นผู้แทนปวงชนอย่างแท้จริงได้ก็ต่อเมื่อระบบการเลือกตั้งมีคะแนนสากล (Universal

Suffrage) กล่าวคือผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องเป็นไปอย่างกว้างขวาง ทุกคนในชาติที่เป็นพลเมืองย่อมต้องมีสิทธิเลือกตั้ง และต้องมีเกณฑ์ที่จำกัดสิทธิในการเลือกตั้ง อย่างคนวิกลจริต หรือเด็กที่ยังมีอายุไม่ถึงเกณฑ์ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องเป็นไปอย่างกว้างขวางที่สุด ไม่ใช่จำกัดเฉพาะผู้สมัครรับเลือกตั้งด้วยตนเองซึ่งเมื่อพิจารณาจากวิธีการ ได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่กล่าวมาข้างต้น อาจส่งผลให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความชอบธรรมในการเข้ามาใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชนทั้งปวงเพราะวิธีการ ได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวยังขาดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย

3. เปรียบเทียบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของต่างประเทศ กับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

จากบทที่ 3 ตามที่ผู้วิจัยได้ศึกษาวุฒิสภาที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญต่างประเทศ จำนวน 5 ประเทศ คือ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศเยอรมนี ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศสและประเทศญี่ปุ่น ซึ่งล้วนแต่เป็นประเทศที่มีความมั่นคงทางด้านระบบการปกครอง ระบบเศรษฐกิจ ตลอดจนระบบสังคมและวัฒนธรรม โดยเลือกเฉพาะประเทศเสรีประชาธิปไตยซึ่งกลายมาเป็นต้นแบบของการจัดโครงสร้างวุฒิสภาที่หลายประเทศนำไปประยุกต์ใช้

3.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาสหรัฐอเมริกามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในแต่ละมลรัฐ ซึ่งรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในแต่ละมลรัฐ มลรัฐละ 2 คน โดยไม่คำนึงว่าจะจะเป็นมลรัฐที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่หรือเล็ก หรือมีจำนวนประชากรมากน้อยเพียงใด เมื่อสหรัฐอเมริกา มี 50 มลรัฐ วุฒิสภาสหรัฐอเมริกาจึงมีสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 100 คน เมื่อเปรียบเทียบกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาไทยแล้ว จะพบว่ามีข้อแตกต่างกันอย่างมากกล่าวคือ สมาชิกวุฒิสภาของไทยมาจากการแต่งตั้งตามบทเฉพาะกาล และมาจากการเลือกกันเองแบบไขว้ระหว่างผู้แทนกลุ่มสาขาอาชีพที่ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยทั่วไป แต่มีฐานะเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ต่างกับสมาชิกวุฒิสภาสหรัฐอเมริกาที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในรัฐต่างๆ และมีฐานะเป็นผู้แทนของรัฐต่างๆ

3.2 ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาเยอรมนี มาจากการแต่งตั้งของรัฐบาลแห่งมลรัฐ เพื่อเข้ามาเป็นตัวแทนของรัฐต่างๆ โดยประชาชนเลือกตั้งสภาแห่งมลรัฐ สภาแห่งมลรัฐแต่งตั้งรัฐบาลแห่ง

มลรัฐ รัฐบาลแห่งมลรัฐแต่งตั้งผู้แทนแห่งมลรัฐ โดยจำนวนประชากรจะเป็นสิ่งที่ใช้กำหนดจำนวน สิทธิในการลงคะแนนเสียงของตัวแทนแต่ละรัฐในสภาแห่งรัฐ ซึ่งโดยหลักแล้วกำหนดให้มีจำนวน 3 - 6 เสียง กล่าวคือ รัฐที่มีจำนวนประชากรไม่ถึงสองล้านคนมีสิทธิในการลงคะแนนเสียงได้ 3 เสียง รัฐที่มีจำนวนประชากรถึงสองล้านคน มีสิทธิในการลงคะแนนเสียงได้ 4 เสียง รัฐที่มีจำนวน ประชากรถึงหกล้านคนมีสิทธิในการลงคะแนนเสียงได้ 5 เสียง และรัฐที่มีจำนวนประชากรถึงเจ็ด ล้านคนมีสิทธิในการลงคะแนนเสียงได้ 6 เสียง โดยรัฐบาลของแต่ละรัฐอาจแต่งตั้งตัวแทนรัฐเป็น จำนวนเท่ากับจำนวนสิทธิในการลงคะแนนเสียงที่แต่ละรัฐมีได้ หรืออาจแต่งตั้งเพียงคนเดียวก็ได้ โดยไม่ทำให้จำนวนสิทธิในการลงคะแนนเสียงเสียไป เมื่อเปรียบเทียบกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ไทยแล้วพบว่า มีข้อแตกต่างกันพอสมควร กล่าวคือ สมาชิกวุฒิสภาของไทยมาจากการแต่งตั้งตามบท เฉพาะกาล และมาจากการเลือกกันเองแบบไขว้ระหว่างผู้แทนกลุ่มสาขาอาชีพที่ลงสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกวุฒิสภา ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยทั่วไปแต่มีฐานะเป็นผู้แทนปวงชน ชาวไทยต่างกับสมาชิกวุฒิสภาเยอรมัน ที่ถึงแม้จะมาจากการแต่งตั้งของรัฐบาลมลรัฐ แต่ก็ยังมีความ ยึดโยงกับประชาชนทั่วไปโดยทางอ้อม โดยการที่ประชาชนเลือกตั้งสภาแห่งมลรัฐ สภาแห่งมลรัฐ แต่งตั้งรัฐบาลแห่งมลรัฐ รัฐบาลแห่งมลรัฐแต่งตั้งผู้แทนแห่งมลรัฐไปเป็นสมาชิกวุฒิสภา โดยให้ สมาชิกวุฒิสภา มีฐานะเป็นผู้แทนของรัฐต่าง ๆ

3.3 ประเทศอังกฤษ

ที่มาของวุฒิสภาอังกฤษมาจากการแต่งตั้งทั้งหมดเนื่องจากเหตุผลทางประวัติศาสตร์ อันยาวนาน โดยไม่มีกฎเกณฑ์ตายตัวในเรื่องของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มีการปรับเปลี่ยนตาม กาลเวลา ปัจจุบันมีสมาชิกสภาขุนนาง ทั้งหมด 793 คน สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ ขุนนางฝ่ายศาสนาและขุนนางฝ่ายฆราวาสเมื่อเปรียบเทียบกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาไทยที่ กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งตามบทเฉพาะกาล และมาจากการเลือกกันเองแบบไขว้ าระหว่างผู้แทนกลุ่มสาขาอาชีพที่ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา จะเห็นได้ว่าวุฒิสภาอังกฤษ และวุฒิสภาไทยมีความใกล้เคียงกันตรงที่สมาชิกวุฒิสภาไม่ได้มาจากการเลือกของประชาชนขาด ความยึดโยงกับประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย แต่เมื่อวิเคราะห์ถึงเหตุผลของการมีวุฒิสภา ของทั้งสองประเทศแล้วจะพบว่ามีความแตกต่างกันพอสมควร กล่าวคือ วุฒิสภาของไทยเกิดขึ้น จากเหตุผลทางทฤษฎีไม่ได้มาจากเหตุผลทางประวัติศาสตร์อันยาวนานเหมือนกับประเทศอังกฤษ อีกทั้งสมาชิกวุฒิสภาไทยมีฐานะเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยทั่วประเทศแต่สมาชิกวุฒิสภาอังกฤษที่มี ฐานะเป็นผู้แทนชนชั้นสูง

3.4 ประเทศฝรั่งเศส

ที่มาของวุฒิสภาฝรั่งเศส มาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อมโดยคณะผู้เลือกตั้ง (Electoral Colleges) ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาภาค สมาชิกสภาจังหวัด และผู้แทนสมาชิกสภาเทศบาล เป็นการเลือกตั้งโดยอ้อมโดยการเลือกผ่านตัวแทน (Suffrage Indirect) เพื่อจะได้สมาชิกวุฒิสภาที่เป็นตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสาธารณรัฐฝรั่งเศส และประชาชนฝรั่งเศสที่อยู่นอกประเทศฝรั่งเศส แม้ว่าสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากชาวฝรั่งเศสที่อยู่นอกประเทศใช้วิธีการได้มาแบบพิเศษโดยชาวฝรั่งเศสที่มีภูมิลำเนาอยู่นอกประเทศ มีสมาชิกวุฒิสภาได้ 12 คน โดยให้คณะกรรมการระดับสูงของคนฝรั่งเศสนอกประเทศเสนอรายชื่อบุคคลที่เหมาะสม แล้วให้วุฒิสภาลงมติรับหรือไม่รับรายชื่อดังกล่าว โดยหากวุฒิสภาลงมติไม่รับ คณะกรรมการระดับสูงของคนฝรั่งเศสนอกประเทศจะต้องเสนอรายชื่อให้วุฒิสภาใหม่จนกว่าวุฒิสภาจะมีมติรับรองรายชื่อนั้นซึ่งอาจกล่าวได้ว่าการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาฝรั่งเศสเป็นการเลือกตั้งบางส่วน (Partial) มิใช่การเลือกตั้งทั่วไป (Universelle) แต่เมื่อเปรียบเทียบกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาไทยที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งตามบทเฉพาะกาล และมาจากการเลือกกันเองแบบไขว้ระหว่างผู้แทนกลุ่มสาขาอาชีพที่ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่ไม่ได้มาจากการเลือกของประชาชน และไม่มีควมยึดโยงกับประชาชนโดยทั่วไป แต่มีฐานะเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ต่างกับสมาชิกวุฒิสภาฝรั่งเศสที่มาจาก การเลือกตั้งโดยทางอ้อมผ่านคณะผู้เลือกตั้ง เพื่อจะได้สมาชิกวุฒิสภาที่เป็นตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และใช้วิธีการได้มาแบบพิเศษเพื่อจะได้สมาชิกวุฒิสภาที่เป็นตัวแทนของประชาชนฝรั่งเศสที่อยู่นอกประเทศ ซึ่งถือได้ว่าที่มาของสมาชิกวุฒิสภาฝรั่งเศสยังมีความยึดโยงกับประชาชน มากกว่าที่มาของสมาชิกวุฒิสภาไทย

3.5 ประเทศญี่ปุ่น

ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาญี่ปุ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่นกำหนดให้วุฒิสภา (House of councillors) มีจำนวนสมาชิก 242 คน แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ตามลักษณะการเลือกตั้ง คือ มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง (Local Constituencies) จำนวน 146 คน ซึ่งแบ่งตามเขตการปกครองที่มีอยู่ 47 เขต โดยจำนวนสมาชิกนี้ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในแต่ละเขต อยู่ระหว่าง 2 -10 คน ตามสัดส่วนของพลเมืองในเขตเลือกตั้งนั้นๆ และไม่ว่าในแต่ละเขตจะมีสมาชิกวุฒิสภาได้กี่คน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิเลือกได้เพียง 1 คน เท่านั้น และมาจากการเลือกตั้งตามเขตเลือกตั้งระดับชาติ (National Constituency) จำนวน 96 คน โดยใช้ประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง เหตุที่มีการกำหนดให้มีการเลือกตั้งระดับชาติ เพราะต้องการให้ได้สมาชิกวุฒิสภาที่เป็นผู้มีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักกว้างขวาง โดยการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่นในระดับชาตินี้ กำหนดห้ามมิให้ผู้สนใจลงสมัครรับเลือกตั้งลงสมัครได้อย่างอิสระ หากแต่ต้องลงสมัครเป็นพรรค

หรือกลุ่มโดยจำนวนผู้สมัครในพรรคหรือกลุ่มต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า 10 คน และใช้วิธีการเลือกตั้งแบบสัดส่วน (Proportional Representation) โดยผู้ลงคะแนนเสียงจะเขียนแต่ชื่อพรรคการเมืองหรือกลุ่มใดเพียงพรรคหรือกลุ่มเดียวเท่านั้นในบัตรเลือกตั้ง ไม่เขียนชื่อผู้สมัคร จากนั้นจึงนำมานับคะแนนพรรคหรือกลุ่มใดได้คะแนนเสียงจำนวนร้อยละเท่าใดก็มีผู้สมัครได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามสัดส่วนของคะแนนที่ได้รับ ทั้งนี้ ในการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้นผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถลงคะแนนเสียงให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ 2 ส่วน โดยจะได้รับใบลงคะแนนสองใบ ใบหนึ่งสำหรับลงคะแนนเลือกคนหนึ่งจากผู้รับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งของตน และอีกใบหนึ่งสำหรับลงคะแนนเลือกพรรคการเมืองในแบบรวมเขตเดียวทั่วประเทศซึ่งเป็นการเลือกตั้งในระบบสัดส่วน เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาไทยที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งตามบทเฉพาะกาล และมาจากการเลือกกันเองแบบไขว้ระหว่างผู้แทนกลุ่มสาขาอาชีพที่ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาซึ่งไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยทั่วไปแต่มีฐานะเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยจะพบว่ามีความแตกต่างกัน เพราะสมาชิกวุฒิสภาญี่ปุ่นนั้นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และมีฐานะเป็นผู้แทนประชาชนทั้งประเทศ

4. ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่กับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาที่ผ่านมาในอดีตส่วนใหญ่เป็นเพียงสภาที่เล็งมีหน้าที่หลักในการกลั่นกรองและยับยั้งกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร ทั้งในส่วนของร่างพระราชบัญญัติร่างพระราชกำหนดร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย เพราะที่มาของสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่มาจากการแต่งตั้งไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเหมือนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ได้เพิ่มขึ้นจากการเป็นสภาที่เล็งมีหน้าที่หลักในการกลั่นกรองกฎหมายมาเป็นสภาตรวจสอบและสภาอดฉนวนด้วย กล่าวคือมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำสามารถอดฉนวนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำออกจากตำแหน่งได้พร้อมกันนี้ก็สามารถให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรสำคัญๆ ได้ ซึ่งถือว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ให้อำนาจหน้าที่แก่วุฒิสภามากขึ้น จึงบัญญัติให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จนมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติให้วุฒิสภามาจากสองที่มาและมีจำนวนที่

ใกล้เคียงกัน โดยให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนและมาจากการสรรหาของคณะกรรมการสรรหา แต่ก็ยังให้มีอำนาจหน้าที่เหมือนกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 เมื่อมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญให้เหตุผลว่าไม่ใช่สภาพี่เลี้ยงของสภาผู้แทนราษฎรอย่างเดิม หากแต่เป็น “สภาเติมเต็ม” โดยจะช่วยพิจารณาร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรให้รอบด้าน เพราะเป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์หรือเคยทำงานในด้านต่างๆ จากภาคส่วนที่หลากหลายของสังคม จึงได้กำหนดวิธีการได้มาของสมาชิกวุฒิสภาไว้สองช่วงเวลาด้วยกัน ได้แก่ ระยะเวลาที่หนึ่ง ระยะเวลา 5 ปีแรกของการใช้รัฐธรรมนูญตามบทเฉพาะกาล ที่กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 250 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติถวายคำแนะนำ ส่วนระยะที่สองเมื่อผ่านไป 5 ปีแรกไปแล้วให้สมาชิกวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 200 คนซึ่งมาจากระบบการเลือกกันเองแบบไขว้ ของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะหรือประโยชน์ร่วมกันหรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่างๆ ที่หลากหลายของสังคม โดยให้ดำเนินการเลือกตั้งในระดับอำเภอ ระดับจังหวัด จนถึงระดับประเทศ ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภามาตรฐานตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ไม่มีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนแม้แต่คนเดียว แต่ก็ยังให้มีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกับสมาชิกวุฒิสภามาตรฐานตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 นอกจากนี้วุฒิสภาในระยะ 5 ปีแรกยังมีอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมตามบทเฉพาะกาลอีก เช่น อำนาจหน้าที่ในการติดตามเสนอแนะและเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี และอำนาจหน้าที่กรณีที่ไม่อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ เป็นต้น

เมื่อพิจารณาจะเห็นว่าอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภามาตรฐานตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มีอำนาจหน้าที่ค่อนข้างมากตั้งแต่อำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติที่สามารถพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ สามารถให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระได้ อีกทั้งยังมีอำนาจพิเศษตามบทเฉพาะกาลคือ อำนาจหน้าที่ในการติดตามเสนอแนะและเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ อำนาจหน้าที่ในการเลือกนายกรัฐมนตรี และอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบเพื่อเปิดโอกาสให้นายกรัฐมนตรี คนนอก วุฒิสภามาตรฐานตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 จึงไม่ได้มีฐานะเพียงแค่สภาพี่เลี้ยงที่คอยกลั่นกรองกฎหมายเหมือนดังในอดีตสมาชิกวุฒิสภาจึงสมควรต้องมีความเชื่อมโยงกับปวงชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ดังนั้น ที่มาของสมาชิกวุฒิสภามาตรฐานตามรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ซึ่งไม่มีความเชื่อมโยงกับประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย โดยตรงจึงไม่สอดคล้องกันกับอำนาจที่มีอยู่ ส่งผลให้ไม่มีความชอบธรรมในการเข้ามาใช้อำนาจ

5. ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

วุฒิสภาในระบบการเมืองไทย เคยมีการกำหนดรูปแบบที่มาและอำนาจหน้าที่เปลี่ยนแปลงไปมาหลายยุคหลายแบบ ในอดีตเราเคยมีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งทั้งหมด ในยุคที่วุฒิสภามีหน้าที่แค่เพียงคอยเสนอแนะ ทักท้วง เสมือนเป็น “สภาพี่เลี้ยง” หรือ “สภาที่ปรึกษา” แต่ไม่สามารถระงับ ยับยั้ง แต่งตั้งถอดถอน และควบคุมการดำเนินงานของรัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎรได้ จากนั้นก็เข้ามาสู่ยุคปฏิรูปการเมือง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้เพิ่มอำนาจของวุฒิสภาในการกลั่นกรองกฎหมาย ตรวจสอบฝ่ายบริหาร แต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญในองค์กรอิสระและศาล และถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงนำมาสู่ยุคที่มีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งทั้งหมด ใช้วิธีการได้มาผ่านการเลือกตั้งที่ใช้ “เขตพื้นที่” เป็นฐานเพื่อให้มีที่มายุัดโยงกับประชาชน แต่การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาจากเขตพื้นที่เป็นฐาน ทำให้ได้สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากฐานเสียงเดียวกันกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้สมาชิกวุฒิสภาจำนวนมาก เป็นคนที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่ให้การสนับสนุน หรือเป็นญาติพี่น้อง ลูกเมียของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเจ้าของพื้นที่ จากนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จึงได้เปลี่ยนแปลงที่มาของสมาชิกวุฒิสภาเสียใหม่ กลายเป็นมาจากการเลือกตั้งและการสรรหาอย่างละครึ่ง ซึ่งก็ไม่ได้แก้ไขปัญหาคเดิม แลเพิ่มปัญหาใหม่เข้ามาอีก กล่าวคือสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง ยังคงอิงอยู่กับระบบการเมือง ส่วนสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหา ก็ไม่มีความยึดโยงกับประชาชน การทำงานของสมาชิกวุฒิสภาอันมีวิธีการได้มาที่แตกต่างกันจึงขาดความเป็นเอกภาพมากกว่าเดิมจนในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้มีการเปลี่ยนแปลงที่มาของสมาชิกวุฒิสภา โดยกำหนดให้มาจากการเลือกกันเอง แบบไขว้ ระหว่างผู้แทนกลุ่มสาขาอาชีพที่ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาแต่ในระยะ 5 ปีแรก ซึ่งเป็นไปตามบทเฉพาะกาล ให้มีสมาชิกวุฒิสภาซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติถวายคำแนะนำ จึงทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความชอบธรรมปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน และปัญหาทางกลไกหลายประการที่จะส่งผลให้สมาชิกวุฒิสภาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ด้วยความชอบธรรมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ดังจะกล่าวถึงปัญหาที่เกิดจากการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังนี้

5.1 ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในวาระแรกตามบทเฉพาะกาล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้เพิ่มเติมบทเฉพาะกาล มาตรา 269 กำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 250 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติถวายคำแนะนำ โดยมาจากการดำเนินการจัดให้มีการเลือกสมาชิกวุฒิสภา ในระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน 200 คน แล้วส่งรายชื่อให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ พิจารณาคัดเลือกเหลือ 50 คน และมาจากการคัดเลือกของคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาซึ่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติแต่งตั้งขึ้น ทำการสรรหาตามวิธีการที่คณะกรรมการสรรหากำหนด จำนวนไม่เกิน 400 คน แล้วส่งรายชื่อให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ พิจารณาคัดเลือกเหลือ 194 คน รวมกับผู้ดำรงตำแหน่งจำนวน 6 คน ได้แก่ ปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

ตามที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า สมาชิกวุฒิสภาในวาระเริ่มแรก จำนวน 250 คน ไม่มีความยึดโยงหรือเชื่อมโยงกับประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจธิปไตย แต่กลับมีความยึดโยงหรือเชื่อมโยงกับคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่มาจากการปฏิวัติรัฐประหาร ในการพิจารณาคัดเลือกผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาเกือบทั้งหมด แล้วนำรายชื่อขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา โดยมีหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ หน้าที่ยังให้สมาชิกวุฒิสภาชุดนี้มีอำนาจหน้าที่ติดตาม เสนอแนะ เร่งรัด การปฏิรูปประเทศ มีอำนาจในการเลือกนายกรัฐมนตรี และมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบเพื่อเปิดโอกาสให้นายกรัฐมนตรีคนนอกอีกด้วย ซึ่งเมื่อพิจารณาหลักการของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจธิปไตยเป็นของปวงชน และทฤษฎีการเป็นผู้แทนปวงชนแล้วจะเห็นได้ว่า การที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 269 ที่กำหนดให้ ในวาระเริ่มแรกให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 250 คนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติถวายคำแนะนำ ส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่ขัดกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างชัดเจน

5.2 ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในวาระที่สอง

จากแนวความคิดของการปกครองระบอบประชาธิปไตยทฤษฎีอำนาจธิปไตยเป็นของปวงชน และทฤษฎีเกี่ยวกับการเป็นผู้แทนปวงชน ดังได้กล่าวในบทที่ 2 นั้น เมื่อพิจารณาแล้วทำให้พบว่าไม่ว่าจะเป็นระบอบประชาธิปไตยโดยตรงหรือโดยอ้อม โดยพื้นฐานแล้วกฎหมายที่จะนำมาใช้กับประชาชนตามหลักประชาธิปไตยนั้น ย่อมต้องมีที่มาจากเจตนารมณ์ของปวงชนซึ่ง

เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม ดังนั้นการออกกฎหมายที่ดี การปกครองบริหารประเทศที่ดี จะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนผู้ทรงสิทธิในอำนาจอธิปไตยเสียก่อน ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติรับรองการใช้อำนาจอธิปไตยของปวงชนไว้ในมาตรา 3 ดังนั้น ผู้ที่จะเข้ามาใช้อำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นหนึ่งในอำนาจอธิปไตยแทนประชาชนได้นั้น จะต้องเป็นผู้แทนที่ได้รับมอบอำนาจจากประชาชนโดยทั่วไปโดยการเลือกตั้งนั่นเอง เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 แล้ว แม้ว่าจะมีบทบัญญัติรับรองว่า “สมาชิกรัฐสภาย่อมเป็นตัวแทนของปวงชนชาวไทย” แต่กลับมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับหลักการเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย โดยกำหนดให้สมาชิกรัฐสภาจากการเลือกกันเองแบบไขว้ของบุคคลในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง จากกลุ่มผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกันหรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่างๆ ที่หลากหลายของสังคม ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยโดยผู้แทนและสวนทางกับการพัฒนาประชาธิปไตยตามหลักการสากล ที่มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับสิทธิของประชาชนทุกคนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย ตรงกันข้ามกับการให้ความสำคัญกับประชาชนผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเพียงอย่างเดียว ผู้วิจัยจึงตั้งข้อสังเกตว่า สมาชิกรัฐสภาที่มาจากการเลือกกันเองระหว่างผู้แทนกลุ่มสาขาอาชีพต่างๆ ที่ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภานั้น จะมีฐานะเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยได้อย่างไรเพราะการที่จะสะท้อนถึงการเป็นผู้แทนปวงชนอย่างแท้จริงได้ก็ต่อเมื่อระบบการเลือกตั้งมีคะแนนสากล กล่าวคือผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องเป็นไปอย่างกว้างขวางที่สุด ไม่ใช่จำกัดสิทธิเฉพาะผู้สมัครรับเลือกตั้งด้วยตนเองเท่านั้น



บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิเคราะห์ถึงแนวความคิดของการปกครองระบอบประชาธิปไตยทฤษฎีเกี่ยวกับการเป็นผู้แทนปวงชน มูลเหตุแห่งการมีวุฒิสภา อำนาจหน้าที่และวิธีการได้มา ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ รวมถึงการวิเคราะห์ถึงปัญหาที่เกิดจากวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 แล้ว ซึ่งมีบทสรุปและข้อเสนอแนะดังนี้

1. บทสรุป

ประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย มีรัฐสภาเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ในประเทศที่ใช้รูปแบบรัฐสภาแบบสองสภานั้น หากพิจารณาในส่วนของมูลเหตุแห่งการมีวุฒิสภาแล้ว จะพบว่าวุฒิสภานั้นมีประวัติความเป็นมาอันยาวนาน แต่ละประเทศต่างก็อาศัยมูลเหตุของการกำหนดให้มีวุฒิสภาที่แตกต่างกันออกไปตามความจำเป็นและเหมาะสมของประเทศตน เริ่มตั้งแต่การให้มีสภาขุนนางของประเทศอังกฤษเนื่องมาจากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ในอดีตได้เกิดความขัดแย้งในการประชุมกันของกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง ในอดีต ระหว่างกลุ่มคนสองกลุ่ม คือ กลุ่มพระและขุนนางชั้นผู้ใหญ่กับกลุ่มอัศวินและผู้แทนสามัญชน ส่วนในประเทศรัฐรวมอย่างประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศเยอรมนี ต่างก็มีความจำเป็นในการมีสองสภาเนื่องจากลักษณะการก่อกำเนิดรัฐ เพื่อให้เป็นตัวแทนและเพื่อให้เกิดความเสมอภาคระหว่างมลรัฐต่างๆ ที่มารวมกัน และหลังจากแนวความคิดการมีสภาที่สองได้แพร่ขยายไปในประเทศต่างๆ เห็นได้ว่าบางประเทศ โดยเฉพาะประเทศซึ่งเป็นรัฐเดี่ยวที่แม้จะมีได้มีความจำเป็นในการมีสองสภา ต่างก็ได้นำระบบสองสภาไปใช้โดยอาศัยวัตถุประสงค์ทางกลไกที่ แตกต่างกันไป ซึ่งนอกจากการแสดงถึงการเป็นตัวแทนชนชั้นสูงของสภาขุนนางในอังกฤษ และการเป็นตัวแทนของรัฐต่างๆ ในรัฐรวมแล้ว ในประเทศอื่นๆ วุฒิสภาก็อยู่ในฐานะตัวแทนของประชาชนตามแต่ละฐานที่หน้าที่แตกต่างกัน เช่น วุฒิสภาในฐานะตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส วุฒิสภาในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนในประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น

ในส่วนของประเทศไทยนั้นแต่เดิมปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และได้เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข ในรูปแบบรัฐสภา มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ โดยประเทศไทยได้มีการนำระบบสภาเดียว และระบบสองสภามาใช้ บางครั้งก็ใช้ระบบสภาเดียวและบางครั้งก็ใช้ระบบสองสภา โดยการนำระบบสองสภาปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 โดยในส่วนของวุฒิสภาซึ่งเดิมเรียกว่า “พฤฒสภา” ถูกกำหนดให้มีขึ้นเพื่อให้เข้ามาเป็น “สภาพี่เลี้ยง” ของสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งในพื้นที่เนื่องจากสมัยนั้นการศึกษาของประชาชนยังไม่ทั่วถึงและการเปลี่ยนแปลงเป็นประชาธิปไตยเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วมาก ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ยังไม่คุ้นเคยกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยและการตรากฎหมาย จึงต้องมีผู้คอยแนะนำและคอยถ่วงดุลการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งในการมีขึ้นของวุฒิสภาเป็นครั้งแรกนั้น อาศัยวิธีการได้มาโดยการเลือกตั้งโดยอ้อม โดยหลังจากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี พ.ศ. 2489 ได้ถูกยกเลิกไป รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวปี พ.ศ. 2490 จึงได้จัดตั้งวุฒิสภาขึ้นใหม่โดยได้เปลี่ยนแปลงหลักการเดิมของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 โดยให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ตามคำแนะนำของรัฐบาลหลังจากนั้นรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ ที่กำหนดให้มีสองสภาก็ได้กำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492, พ.ศ. 2511, พ.ศ. 2517, พ.ศ. 2521 และ พ.ศ. 2534 อย่างไรก็ตามการอาศัยวิธีการได้มาโดยการแต่งตั้ง ก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวางว่าสมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการแต่งตั้งนั้นไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการเป็น “สภากลับกรอง” ได้อย่างแท้จริง เนื่องจากมิได้เป็นการแต่งตั้งโดยอาศัยพระราชวินิจฉัยอย่างแท้จริงจากจุดนี้เองทำให้พบว่าพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยซึ่งมาจากการแต่งตั้งของฝ่ายบริหาร ย่อมมีแนวโน้มที่จะเห็นด้วยและคล้อยตามฝ่ายบริหารอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยการแต่งตั้งจึงไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการมีสภาที่สองด้วยเหตุการณดังกล่าว ผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงได้ทำการเปลี่ยนแปลงวิธีการได้มาและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาเสียใหม่โดยกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาได้มาโดยการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ซึ่งถือเป็นครั้งแรกในประเทศไทยที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โดยให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นจากเดิมที่เป็นเพียงสภาพี่เลี้ยง หรือสภากลับกรองกฎหมายให้เป็นสภาตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรต่างๆ สามารถถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในองค์กรสำคัญๆ ได้ ทั้งให้อำนาจในการพิจารณาหรือแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจต่างๆ แต่เมื่อวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราช

อาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ปฏิบัติหน้าที่ กลับมีปัญหาเรื่องความเป็นอิสระและความเป็นกลางด้วย ถูกครอบงำจากฝ่ายการเมืองจนไม่สามารถทำหน้าที่ได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเพราะ วุฒิสมาชิกบางคนต้องตอบแทนบุญคุณนักการเมืองที่ช่วยให้ตนชนะการเลือกตั้งจนได้เป็นสมาชิกวุฒิสภา โดยส่วนใหญ่แล้วจะพบข้อเท็จจริงตรงกันว่าสมาชิกวุฒิสมาชิกเหล่านั้นผ่านการเลือกตั้งเข้ามาโดยอาศัยฐานเสียงของพรรคการเมืองหนุนหลังและสมาชิกวุฒิสภาบางคนยังมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับสามีหรือภรรยา หรือเป็นเครือญาติกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย ซึ่งถือเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ หาใช่ปัญหาในเชิงหลักการหรือทฤษฎีแต่อย่างใดจากปัญหาดังกล่าวผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จึงได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาได้มาโดยการเลือกตั้งโดยตรงผสมกับการได้มาโดยการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหาประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาในศาลฎีกาและตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งเป็นคณะบุคคลที่ไม่มีความเชื่อมโยงกับประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยแต่อย่างใดและนับเป็นครั้งแรกของประเทศไทยที่กำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภา รูปแบบผสม โดยยังคงอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาให้เป็นทั้งสภาถ่วงดุล และมีส่วนในการแต่งตั้งและถอดถอนเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 อย่างไรก็ตามวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ก็ไม่ได้แก้ไขปัญหาเดิมที่เคยมีแต่อย่างใด แถมยังเพิ่มปัญหาใหม่เข้ามาอีกกล่าวคือสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งยังคงอิงอยู่กับระบบการเมือง ส่วนสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาก็ไม่มีความยึดโยงกับประชาชน อีกทั้งการทำงานของสมาชิกวุฒิสภาอันมีที่มาแตกต่างกัน ก็ทำให้เกิดปัญหาในการทำงานและขาดความเป็นเอกภาพ

จนมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 (ฉบับปัจจุบัน) ที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่า สมาชิกวุฒิสภายังคงมีความสำคัญสำหรับประเทศไทยอยู่ แต่มีใช้ในสถานะสภาที่เล็กลงกว่าเดิม หากแต่เป็น “สภาเต็มเต็ม” ที่มาจากพลเมืองผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ หรือมีสถานะต่างๆ หรือเคยทำงานในด้านต่างๆ จากทุกภาคส่วนที่หากหลายของสังคม (All Walks of Life) จึงได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา โดยกำหนดวิธีการได้มาของสมาชิกวุฒิสภาไว้สองช่วงเวลาด้วยกัน ได้แก่ “ช่วงเวลาแรก” ระยะเวลา 5 ปีแรกของการใช้รัฐธรรมนูญตามบทเฉพาะกาล มาตรา 269 ที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีจำนวน 250 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติถวายคำแนะนำโดยมาจากการดำเนินการจัดให้มีการเลือกสมาชิกวุฒิสภาในระดับอำเภอระดับจังหวัด และระดับประเทศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน 200 คน แล้วส่งรายชื่อให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ พิจารณา

คัดเลือกเหลือ 50 คน และมาจากการคัดเลือกของคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาซึ่งคณะกรรมการ
ความสงบแห่งชาติแต่งตั้งขึ้น จำนวนไม่เกิน 400 คน แล้วส่งรายชื่อให้คณะกรรมการความสงบแห่งชาติ
พิจารณาคัดเลือกเหลือ 194 คน รวมกับผู้ดำรงตำแหน่งจำนวน 6 คน ได้แก่ ปลัดกระทรวงกลาโหม
ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ และผู้
บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และ “ช่วงเวลาที่สอง” เมื่อพ้นระยะเวลา 5 ปีแรกไปแล้ว รัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 107 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีจำนวน 200 คนซึ่งมา
จากการเลือกกันเองของบุคคลในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งจากกลุ่มผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์
อาชีพ ลักษณะหรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่างๆ ที่หลากหลายของสังคม
โดยให้ดำเนินการตั้งแต่ละระดับอำเภอ ระดับจังหวัด จนถึงระดับประเทศ

จากการศึกษาวิเคราะห์ถึงอำนาจหน้าที่ และวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทย
และต่างประเทศแล้ว จะพบว่า แม้แต่ละประเทศจะมีมูลเหตุของการกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาและ
วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่แตกต่างกันออกไป แต่ตามหลักการประชาธิปไตยแล้ว แต่ละ
ประเทศล้วนแต่มีแนวโน้มที่ต้องการพัฒนารูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาให้มีความ
เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ต่างไปจากประเทศไทยที่แม้จะเคยกำหนดรูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิก
วุฒิสภาโดยการเลือกตั้งโดยตรงมาแล้ว แต่กลับมีการเปลี่ยนแปลงให้มาใช้รูปแบบการเลือกกันเอง
แบบไขว้ระหว่างผู้แทนกลุ่มสาขาอาชีพต่างๆ ที่ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา อีกทั้งใน
ระยะเวลา 5 ปีแรก ของการใช้รัฐธรรมนูญตามบทเฉพาะกาล ยังกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภา
มาจากการแต่งตั้งอีกด้วย และจะเห็นได้ว่าวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ของทั้งสองช่วงเวลานั้น ไม่มีความยึดโยงหรือเชื่อมโยงกับประชาชน
โดยทั่วไปทำให้การมีอยู่ของสมาชิกวุฒิสภา ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้
สมาชิกวุฒิสภามีฐานะเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย เพราะการที่จะสะท้อนถึงการเป็นผู้แทนปวงชน
ได้อย่างแท้จริงได้ก็ต่อเมื่อระบบการเลือกตั้งมีคะแนนสากล กล่าวคือผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องเป็นไป
อย่างกว้างขวางที่สุด ไม่ใช่จำกัดสิทธิเฉพาะผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งด้วยตนเอง อันสอดคล้องให้เห็นถึง
การไม่เคารพสิทธิในการเลือกตั้งของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยจึงทำให้เกิดปัญหา
เกี่ยวกับความชอบธรรมในการเข้ามาใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชนซึ่งปัญหาดังกล่าวย่อมส่งผล
ต่อกลไกการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศ และส่งผลให้ไม่บรรลุตามเจตนารมณ์
ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนปวงชน

2. ข้อเสนอแนะ

อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไทยในปัจจุบัน หากพิจารณาโดยไม่รวมอำนาจตามบทเฉพาะกาลแล้ว จะเห็นได้ว่ามีอำนาจในด้านนิติบัญญัติ การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งสำคัญ ซึ่งอำนาจต่างๆ เหล่านี้มีได้แตกต่างไปจากอำนาจของวุฒิสภาในประเทศอื่นๆ มากนัก แต่ในส่วนของวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 นั้น กลับไม่มีความยึดโยงกับประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ซึ่งแม้จะอ้างว่าการ ได้มาโดยการเลือกตั้งนั้น ทำให้สมาชิกวุฒิสภาไม่ปลอดจากการเมือง จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงรูปแบบวิธีการได้มาเป็นแบบเลือกตนเอง ระหว่างผู้แทนกลุ่มสาขาอาชีพที่ลงสมัครรับเลือกตั้ง หรือมาจากการแต่งตั้งตามบทเฉพาะกาล ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าเป็นการแก้ไขปัญหาที่ไม่ถูกต้องนัก เนื่องจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าปัญหาที่มาจาก การเลือกตั้งนั้นทำให้สมาชิกวุฒิสภาต้องอิงกับระบบการเมืองเพื่อประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้ง หรือการส่งตัวแทนผู้มีความสัมพันธ์กับพรรคการเมือง หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงสมัครรับเลือกตั้งทำให้การเมืองเข้ามาครอบงำการทำงานของวุฒิสภาได้ การแก้ไขปัญหานี้ก็ควรแก้ไขโดยการกำหนดคุณสมบัติของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งให้มีความห่างไกลจากพรรคการเมือง ไม่กำหนดเขตเลือกตั้งให้ทับซ้อนกับเขตเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ปรับปรุงรูปแบบกลไกการเลือกตั้ง และการตรวจสอบกระบวนการเลือกตั้งให้มีความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นซึ่งการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ย่อมจะเป็นการแก้ไขปัญหายั่งยืนกว่าการแก้ไขปัญหามาโดยพลการเลือกตั้งของประชาชนโดยทั่วไปเพราะการเลือกตั้งนั้นถือเป็นองค์ประกอบที่ขาดไม่ได้ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยดังที่นักคิดชาวฝรั่งเศส ชื่อว่า ฌองชาครุส โซได้กล่าวไว้ว่า“สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิที่ไม่มีอะไรจะมาพรากจากประชาชนได้”หากผู้ร่างรัฐธรรมนูญมองว่าระบบการเลือกตั้งโดยประชาชนเป็นระบบที่ก่อให้เกิดปัญหาแล้ว ประเทศไทยย่อมไม่สามารถพัฒนาระบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้ประสบความสำเร็จได้

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งโดยหลักแล้วย่อมต้องพิจารณาเสียก่อนว่าประเทศไทยนั้นจำเป็นต้องใช้ระบบรัฐสภาแบบสองสภาหรือไม่ และมีประเด็นให้พิจารณาต่อไปว่าหากจำเป็นต้องมีสภาที่สองหรือวุฒิสภาแล้วต้องการให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่อย่างไร แล้วจึงกำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาให้มีความสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ดังกล่าว

ซึ่งจากการพิจารณา ผู้วิจัยมีความเห็นว่าประเทศไทยยังคงมีความจำเป็นต้องใช้ระบบรัฐสภาแบบสองสภา เนื่องจากยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องให้มีสภาที่สองหรือวุฒิสภาเพื่อถ่วงดุล

อำนาจระหว่างสภานิติบัญญัติกับรัฐบาล ด้วยเกรงว่าถ้ามีสภาเดียวอันประกอบไปด้วยสมาชิกฝ่ายข้างมากที่เป็นฝ่ายรัฐบาลแล้ว รัฐบาลอาจใช้อำนาจครอบงำรัฐสภาและอาจเกิดการใช้อำนาจเด็ดขาดในรัฐสภาได้โดยง่าย โดยให้วุฒิสภากำหน้าที่เสมือนเป็น “เบรก” ยับยั้งอารมณ์ที่แปรปรวน หรือยับยั้งความไม่แน่นอนของสาธารณชน และการมีสภาที่สองหรือวุฒิสภาก็เพื่อเปิดโอกาสให้กลุ่มสาขาอาชีพต่างๆ มีผู้แทนทางการเมืองของตนได้ โดยให้สภาที่สองหรือวุฒิสภาเป็น “สภาเติมเต็ม” ที่มาจากผู้แทนกลุ่มสาขาอาชีพที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์จากทุกภาคส่วนที่หากหลายของสังคมและเพื่อทำหน้าที่กลั่นกรองงานด้านนิติบัญญัติเพื่อให้กระบวนการร่างกฎหมายเป็นไปโดยความเรียบร้อย มีประสิทธิภาพสนองต่อความต้องการของประชาชนอันจะทำให้กฎหมายต่างๆ มีความรอบคอบและสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นตัวแทนพื้นที่และเป็นตัวแทนพรรคการเมือง การพิจารณาร่างกฎหมายจึงยังขาดมุมมองของภาคส่วนอื่นๆ ที่หลากหลายของสังคม การกำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภานั้นย่อมต้องกำหนดให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ดังกล่าวและสอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยผู้แทนดังกล่าว วุฒิสภาซึ่งอยู่ในฐานะผู้แทนปวงชนที่เข้ามาใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชนจึงต้องอาศัยวิธีการได้มาซึ่งมีความยึดโยงกับประชาชนโดยตรง นั่นคือการได้มาโดย “การเลือกตั้งโดยตรง” ของประชาชน ซึ่งเป็นวิธีการที่สามารถสะท้อนถึงเจตจำนงของประชาชนได้ดีที่สุดโดยกำหนดรูปแบบการเลือกตั้งให้มีความแตกต่างจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีความหลากหลายของบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาอาชีพมีความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง

ทั้งนี้ ผู้วิจัยจึงใคร่ขอเสนอวิธีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ที่แตกต่างจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างชัดเจน โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1) กำหนดพื้นที่ทั้งประเทศเป็นเขตเลือกตั้งเพียงเขตเดียว

การกำหนดพื้นที่ทั้งประเทศเป็นเขตเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาจะทำให้สมาชิกวุฒิสภามีฐานะเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 โดยมาจากการเลือกตั้งตามเขตเลือกตั้งระดับชาติ (National Constituency) ที่ไม่ซ้ำซ้อนหรือกล่าวได้ว่ามีความแตกต่างจากเขตเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างชัดเจนเพื่อจะแก้ไขปัญหาเรื่องความเป็นอิสระและความเป็นกลางของสมาชิกวุฒิสภา ด้วยถูกรอบงำจากฝ่ายการเมือง จนไม่สามารถทำหน้าที่ได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เพราะวุฒิสมาชิกบางคนต้องตอบแทนนักการเมือง หรือกลุ่มการเมืองที่ช่วยให้ตนชนะการเลือกตั้งจนได้เป็นสมาชิกวุฒิสภาและเพื่อให้เกิดดุลยภาพแห่งอำนาจโดยไม่อยู่ภายใต้ความผูกมัดแห่งอำណัติมอบหมายใดๆ และไม่มีผลประโยชน์ต่างตอบแทนอันใด เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตามบทบาทอำนาจหน้าที่ด้วยความบริสุทธิ์ใจ

2) กำหนดคุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาให้มาจากผู้แทนกลุ่มสาขาอาชีพที่หลากหลายของสังคม

การกำหนดคุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาให้มาจากผู้แทนกลุ่มสาขาอาชีพที่หลากหลายของสังคม ก็เนื่องจากอยากให้วุฒิสภาเป็นสภาเพิ่มเติมที่มาจากผู้แทนกลุ่มสาขาอาชีพต่างๆ เพื่อที่จะช่วยให้วุฒิสภามีสมาชิกวุฒิสภาที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์หรือเคยทำงานในด้านต่างๆ จากภาคส่วนที่หลากหลายของสังคม โดยให้ผู้ลงคะแนนเสียงเขียนชื่อหรือเบอร์ของกลุ่มบุคคลในบัตรเลือกตั้ง จากนั้นจึงนำบัตรเลือกตั้งมานับคะแนนว่าแต่ละกลุ่มได้คะแนนเสียงจำนวนเท่าใดและให้มีผู้สมัครได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามลำดับของคะแนนที่ได้รับและตามสัดส่วนที่กำหนดไว้ทั้งนี้ก่อนที่จะมีการเลือกตั้งนั้นจะต้องให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่ละคนลงทะเบียนว่าตนเองอยู่สังคมอาชีพอะไรแล้วเวลาไปใช้สิทธิเลือกตั้งก็ให้ลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งในกลุ่มอาชีพของตน เช่น นาย ก. ลงทะเบียนในกลุ่มอาชีพสังคมนักกฎหมาย ไม่ว่าจะนาย ก. จะมีภูมิลำเนาอยู่จังหวัดไหน เวลาลงคะแนนก็ให้เลือกเฉพาะกลุ่มผู้สมัครในกลุ่มอาชีพสังคมนักกฎหมายซึ่งคนในกลุ่มสาขาอาชีพนี้ก็จะมาจากทุกจังหวัดทั่วประเทศ

3) กำหนดจำนวนสมาชิกวุฒิสภาและระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง

ควรกำหนดจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่แน่นอนตายตัว เช่น ให้มีจำนวนสมาชิกวุฒิสภา 200 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หลังจากนั้นเมื่อรวมคะแนนทั้งประเทศแล้ว กลุ่มผู้สมัครในวิชาชีพต่างๆ ที่ได้คะแนนสูงสุดตามคะแนนสัดส่วนของกลุ่มอาชีพที่ตนลงสมัคร จำนวน 200 คน จะได้รับเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกวุฒิสภา และเพื่อให้การเลือกตั้งแบบนี้สอดคล้องสอดคล้องกับหลักการของความต่อเนื่อง ควรกำหนดให้การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาแบบทั้งประเทศเป็นเขตเลือกตั้งในครั้งแรกนี้ แบ่งจำนวนสมาชิกวุฒิสภาออกเป็น 2 กลุ่ม (Classes) กลุ่มละ 100 คน โดยให้สมาชิกวุฒิสภากลุ่มที่หนึ่งพ้นจากตำแหน่งเมื่อสิ้นสุดปีที่สามของการดำรงตำแหน่ง และให้สมาชิกวุฒิสภากลุ่มที่สองพ้นจากตำแหน่งเมื่อสิ้นสุดปีที่หกของการดำรงตำแหน่ง กล่าวคือในทุกๆ 3 ปี ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาจำนวนครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดจะว่างลงและจะต้องมีการเลือกตั้งใหม่ลักษณะเช่นนี้จะทำให้วุฒิสภาของไทยมีลักษณะของการดำรงตำแหน่งคล้ายกับวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกาได้รับการขนานนามว่า “สภาซีเนทนิรันดร์” เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภามีได้หมดวาระลงพร้อมกันทั้งหมด

บรรณานุกรม



บรรณานุกรม

- เกียรติภูมิ นิลสุข.(2551). ปัญหาของสถาบันทางการเมือง : ศึกษากรณีวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง.
(วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์:
กรุงเทพฯ.
- ขุนทอง อินทร์ไทย. (2526). รู้จักญี่ปุ่น : การเมือง. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สร้างสรรค์.
- ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560.
(2562). กรุงเทพฯ, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- คะเนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. (2545).แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ตาม
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 : ปัญหา อุปสรรค และทางออก.
นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า.
- ซัช ข้าเพชร. (2554).การแบ่งแยกอำนาจตามรัฐธรรมนูญอังกฤษภายหลังการประกาศใช้
พระราชบัญญัติปฏิรูปรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 2005. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตร
มหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์: กรุงเทพฯ.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2557).กฎหมายมหาชน : วิชาการของกฎหมายมหาชนในต่างประเทศและ
ในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2552). กฎหมายรัฐธรรมนูญแนวความคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ.
กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- ดิเรก ชัยนาม. (2492). กฎหมายการเลือกตั้ง 2492. พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ดิเรก ชัยนาม. (2493). กฎหมายรัฐธรรมนูญและการเลือกตั้งพิสดาร. พระนคร : โรงพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง.
- ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ. (2546). ทศนคติของข้าราชการส่วนภูมิภาคต่อการปกครองในระบอบ
ประชาธิปไตยของประเทศไทยในปัจจุบัน. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ธัญญา ศรีสุพรรณ. (2559). ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ในการ
กลั่นกรองพระราชบัญญัติ. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์).
มหาวิทยาลัยรามคำแหง: กรุงเทพฯ.
- ชานินทร์กรัยวิเชียร. (2552). คำบรรยายเรื่องหลักนิติธรรมในการอบรมหลักสูตรภาคจริยธรรม
สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา สมัยที่ 61. กรุงเทพฯ : ขวนพิมพ์ 50.
- ชานินทร์กรัยวิเชียร. (2518).ระบอบประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แผนที่ทหาร.

- นฤ สีนอนันต์วณิช. (2550). ปัญหาที่เกิดจากการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย: กรุงเทพฯ.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2554). การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2552). หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2548). กฎหมายมหาชน : การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน – เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- _____. (2544). ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- _____. (2543). บทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. (พิมพ์ครั้งที่ 2). นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล. (2548). ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2553). ความหมายและองค์ประกอบของหลักนิติรัฐตามรัฐธรรมนูญไทย. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ปณิศจ์พรปทุมวัฒน์. (2559). ประสิทธิภาพของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย: กรุงเทพฯ.
- ประชิด ฌ บางช้าง. (2522). การเมืองการปกครองของญี่ปุ่นเบื้องต้น. เชียงใหม่: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ประสพสุข บุญเดช. (2556). หลักนิติธรรมกับการควบคุมการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยฝ่ายนิติบัญญัติ. กรุงเทพฯ: เอกสารการบรรยาย สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- ปัทมา สุปกำบัง. (2543). บทบาทของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย: กรุงเทพฯ.
- พิมล จรรย์นามวัฒน์. (2534). การเลือกตั้ง. นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- พีรศักดิ์ จันทร์รินทร์. (2529). บทบาททางการเมืองของวุฒิสภา : ศึกษาเฉพาะกรณีวุฒิสภาไทย ชุดที่ 6.

- ไพโรจน์ ชัยนาม. (2515). สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบบการปกครองของไทย. กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- มานิต จุมปา และคณะ. โครงการศึกษาวิเคราะห์ เรื่องที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาที่เหมาะสมกับประเทศไทย. กรุงเทพฯ : คณะกรรมการวิสามัญวิชาการ ตรวจสอบร่างรัฐธรรมนูญและร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ.
- ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2557). คำสอนว่าด้วยรัฐและกฎหมายมหาชน. กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวัน และอมร รักษาสัตย์. (2544). การเมืองกับประชาชน ในการเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. กรุงเทพฯ : วิ. เจ. พรินต์ติ้ง.
- วิษณุ เครืองาม. (2552). หลักนิติธรรมกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ. กรุงเทพฯ : เอกสารบรรยายในที่ประชุมสำนักธรรมศาสตร์และการเมือง.
- _____. (2530). กฎหมายรัฐธรรมนูญ (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ นิติบรรณการ.
- วิสุทธิ โภธิแทน. (2524). ประชาธิปไตย : แนวความคิดและแบบประเทศประชาธิปไตยในอุดมคติ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วิสุทธิชัย จิตพิมลมาศ. (2550). ปัญหาเกี่ยวกับ โครงสร้าง อำนาจ หน้าที่ของวุฒิสภาไทย. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์: กรุงเทพฯ.
- สกลรัตน์ สร้างสมวงษ์. (2558). ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาควรมาจากการเลือกตั้งหรือการแต่งตั้ง ศึกษากรณีการปฏิรูปสภาขุนนางของสหราชอาณาจักร และบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดที่มาของสมาชิกวุฒิสภาในกลุ่มประเทศอาเซียน. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2548). กฎหมายรัฐธรรมนูญหลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- _____. (2542). กฎหมายเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- สมยศ เชื้อไทย. (2547). คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ. รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน แปลจาก (The Basic Law of the Federal Republic of Germany). กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.

- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2556). สภาไดเอตแห่งชาติญี่ปุ่น (The National Diet of Japan). กรุงเทพฯ : สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. (2556). รายงานการศึกษาคุณงาน ณ สำนักงานคณะกรรมการศาลรัฐธรรมนูญ สาธารณรัฐฝรั่งเศส โครงการอบรมหลักสูตร “นิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 1”. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2544). จุลสาร เรื่อง “พัฒนาการเมืองไทย...พัฒนาประชาธิปไตย”. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สุรพล ราชภัณฑารักษ์. (2525). การเมืองสหรัฐอเมริกา อังกฤษและฝรั่งเศส เรื่องการเมืองฝรั่งเศส. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- สุรินทร์ สุทธิธรรมดำรง. (2536). วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย: กรุงเทพฯ.
- หยุด แสงอุทัย. (2526). คำบรรยายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. กรุงเทพฯ : เรือนแก้วการพิมพ์.
- _____. (2515). คำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญ. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- _____. (2505). คำบรรยายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป หลักกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อรนิช รุ่งธิพานนท์. (2533). รัฐสภาสหราชอาณาจักร : สภาสამัญ สภาขุนนาง หน่วยงานสนับสนุน. กรุงเทพฯ : สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- เอส. บี. ชริมส์. (2522). อังกฤษ ประวัติศาสตร์การปกครอง แปลโดย นันทา โชติกะทุกกะณะ. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร.
- A.E. Phillips, Essentials of American Government 2 nd ed. (New York : American Book Co. ,1966).
- House of Lords, Work of the House of Lords 2013-2014.
- James Macgregor Burn. Government by the People. New Jersey : Prentice Hall INC, 1989.
- Robert E.ward, Japan’s Political System , 2nd. Ed. (New Jersey : Prentice – Hall, Inc.,1978).
- Robert L. Lineberry, Government in American People Politic and Policy, 2 nd ed. (Canada : Little, Brown and Company, 1983.
- Ronald E.Pynn, American Politics Changing Expectations (New York : D.VanNostrand Company, 1987.

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ	นายภูวดล กงแสง
วัน เดือน ปีเกิด	19 พฤศจิกายน พ.ศ.2530
สถานที่เกิด	อำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง ปี 2556
สถานที่ทำงาน	องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี
ตำแหน่ง	นิติกรปฏิบัติการ

