

## บทที่ ๕

## บทสรุปและขอเสนอแนะ

แนววุฒิสภาชุดที่ ๑ ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อมจากราษฎร แต่ก็ยังถือเอาฐานะของวุฒิสภาชุดแรกนี้เป็นสถาบันตัวแทนของราษฎรได้เหมือนกัน และโดยเหตุที่พระราชรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๘๕ ต้องการจะให้วุฒิสภาชุดนี้เป็นสภาของผู้สูงอายุ มีความร่ำรวย และมีประสบการณ์ในการทำงานมาก เพื่อจะได้ออกใช้เหตุผลทำการหักทวงและเห็นยั้งให้สภาแทน ๆ ทำงานด้วยความรอบคอบ จึงได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับคุณสมบัติของสมาชิกตามความต้องการดังกล่าว และให้ใช้อำนาจนิติบัญญัติไว้น้อยกว่าสภาผู้แทน ๆ ออย่าง เช่น สมาชิกวุฒิสภาไม่มีอำนาจเสนอร่างกฎหมายใด ๆ ได้ นอกจากนั้นอำนาจในการร่างกฎหมายที่วุฒิสภาไม่เห็นด้วยก็มีไม่เกิดขึ้น กล่าวคือ วุฒิสภาอาจแก้ไข ตัดทอน ขอความบางตอนในร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ได้ แต่หากสมาชิกสภาผู้แทน ๆ มากกว่ากึ่งหนึ่งลงมติเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติเดิม ก็สามารถผ่านร่างพระราชบัญญัตินั้นได้ทันที เป็นต้น ส่วนอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินนั้น วุฒิสภามีอำนาจจำกัดมาก วุฒิสภาไม่มีอำนาจขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี

วุฒิสภาชุดที่ ๒ เกิดจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ (ชั่วคราว) ปี พ.ศ. ๒๔๙๐ ซึ่งคณะรัฐประหารประกาศใช้แทนรัฐธรรมนูญ ฉบับ ๒๔๘๕ เป็นวุฒิสภามีอำนาจมากขึ้นกว่าแต่ก่อน เช่น มีอำนาจที่จะเสนอร่างกฎหมาย แต่ที่น่าสังเกตก็คือ การเปลี่ยนฐานะของวุฒิสภาโดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้บัญญัติวิธีการแต่งตั้งขึ้นแทนวิธีการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นผลทำให้วุฒิสภากลับไปอยู่ที่ใต้อาณัติของรัฐบาลที่เป็นผู้เสนอรายชื่อสมาชิกวุฒิสภาต่อพระมหากษัตริย์ และเลิกบทบัญญัติที่ว่าด้วยการห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งวุฒิสภาในเวลาเดียวกันเสีย แต่เนื่องจากคณะรัฐประหารไม่สามารถจะดำเนินการ

จัดตั้งรัฐบาลได้ จึงได้เชิญ นาย กวง อภัยวงศ์ มาจัดตั้งรัฐบาลแทนและในฐานะ  
 นายกรัฐมนตรี นาย กวง อภัยวงศ์ จึงได้เสนอคดีข้าราชการที่มีบรรดาศักดิ์ชั้น  
 เจ้าพระยา พระยา พระ และหลวง จำนวนมาก ให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งเป็น  
 สมาชิกวุฒิสภาชุดที่ ๒ และวุฒิสภาชุดที่สองนี้ได้นำหน้าที่ในฐานะรัฐสภาไครยะหนึ่ง  
 ก่อนทำหน้าที่วุฒิสภาได้อีกเล็กน้อย นาย กวง อภัยวงศ์ ก็ถูกบีบบังคับโดยคณะรัฐ-  
 ประหารให้ลาออกเพื่อเปิดทางให้จอมพล ป. พิบูลสงคราม กลับเข้ามาใช้อำนาจอีก  
 ครั้งหนึ่ง แต่เนื่องจากจอมพล ป. พิบูลสงคราม ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงสมาชิกภาพ  
 ของวุฒิสภาขณะนั้นได้ รัฐบาลของจอมพล ป. จึงต้องประสบกับการต่อต้านจากสมาชิก  
 วุฒิสภาซึ่งไม่พอใจวิธีการขึ้นสู่อำนาจของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม อย่างจริงจัง

ส่วนวุฒิสภาชุดที่ ๓ นั้น ก็คือ วุฒิสภาชุดที่สองนั่นเอง เพราะตามบท-  
 เฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ๒๔๘๒ ไครยะให้วุฒิสภาชุดเดิมดำรงตำแหน่งไปจน  
 หมดวาระ และในรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ๒๔๘๒ โดยฐานะวุฒิสภาให้สูงขึ้นและไม่ตกอยู่  
 ใต้อำนาจของรัฐบาลอย่างแท้จริง โดยถวายพระราชอำนาจให้พระมหากษัตริย์ทรงเลือก  
 และแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาและให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ  
 แต่งตั้งซึ่งทำให้ฐานะของวุฒิสภาคลาย ๆ เป็นตัวแทนขององค์พระมหากษัตริย์ วุฒิสภา  
 ตามรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ๒๔๘๒ นี้ ไม่มีอำนาจเสนอร่างกฎหมาย แต่มีอำนาจตั้งสมาชิก  
 วุฒิสภาไปเป็นกรรมการร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทน ฯ ในการพิจารณาพระราชบัญญัติ  
 ที่วุฒิสภาขอแก้ไข และมีอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายของสภาผู้แทน ฯ ที่วุฒิสภาไม่เห็นด้วย  
 ไว้ได้นานถึง ๑ ปีอีกด้วย นอกจากนี้ยังมีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน  
 เพิ่มขึ้น กล่าวคือ นอกจากจะมีอำนาจในการตั้งกระทู้ถามแล้ว ยังมีอำนาจที่จะเปิด  
 อภิปรายทั่วไป เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือเพื่อแสดงความความคิดเห็นในปัญหา  
 อันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินใด ๆ และปรากฏว่าวุฒิสภาชุดนี้ได้ใช้อำนาจ  
 ทุกอย่าง ที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญอย่างจริงจัง ซึ่งก็ทำให้ความไม่พอใจกับรัฐบาลใน  
 ขณะนั้น และยังผลให้เกิดการปฏิวัติรัฐประหาร ยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ๒๔๘๒

ในเวลาต่อมา ยิ่งกว่านั้น วุฒิสภาชุดที่ ๓ นี้ยังมีอำนาจที่จะตั้งข้อสังเกตไปให้สมาชิกสภาผู้แทน ฯ ในกรณีที่มีสมาชิกสภาผู้แทน ฯ โท้เบ็คอภิปรายทั่วไป และกำลังจะลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีได้อีกด้วย

วุฒิสภาชุดที่ ๔ เป็นวุฒิสภาที่มีฐานะคล้ายกับวุฒิสภาตามเจตนารมณ์ของคณะร่างรัฐธรรมนูญ ปี ๒๔๘๐ คือ เป็นสถาบันตัวแทนของกลุ่มนำทางการเมืองที่เป็นข้าราชการประจำตำแหน่งสูง ๆ ในกองทัพ และกระทรวงทบวงกรมของฝ่ายพลเรือน ซึ่งรัฐบาลจะเป็นผู้เสนอให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ในคานอำนาจหน้าที่วุฒิสภาชุดที่ ๔ มีมากกว่าวุฒิสภาชุดที่ ๒ คือ วุฒิสภาชุดนี้มีอำนาจเสนอร่างกฎหมายเข้าสภาพิจารณาของวุฒิสภาได้โดยโดยไม่ต้องเสนอผ่านสภาผู้แทนราษฎรก่อน และมีอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายธรรมดาที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วได้นานถึง ๑ ปี ส่วนในด้านการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน วุฒิสภามีอำนาจตั้งกระทู้ถาม และเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อขอทราบความคิดเห็นหรือเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี หรือ คณะรัฐมนตรีได้ หากสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้เสนอขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภาก็มีอำนาจที่จะเข้าร่วมประชุมด้วยเสมอ และอาจออกเสียงให้กับฝ่ายรัฐมนตรีก็ได้ ถ้าไม่เห็นด้วยกับฝ่ายสมาชิกสภาผู้แทน ฯ วุฒิสภาชุดนี้ไม่อาจถูกยุบได้ทั้ง ๆ ที่มีอำนาจที่จะเสนอให้สมเด็จพระมหากษัตริย์ได้ วุฒิสภาจึงเป็นสถาบันที่รัฐบาลจะต้องเกรงใจมากที่สุด เพราะรัฐบาลไม่อาจปลดสมาชิกเหล่านั้นให้ลาออกจากตำแหน่งโดยการยุบสภาได้ ดังนั้นหากวุฒิสภาชุดนี้ทำหน้าที่อย่างจริงจังย่อมเป็นผลดีแก่ระบอบประชาธิปไตยพอสมควร แต่จากข้อเท็จจริง สมาชิกวุฒิสภาส่วนมากเป็นข้าราชการประจำ จึงทำให้บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภามีอยู่อย่างจำกัด

จึงสรุปได้ว่า วุฒิสภาของไทยตั้งแต่ชุดที่ ๑ ถึงวุฒิสภาชุดที่ ๔ ใ้รับอำนาจทั้งด้านนิติบัญญัติและด้านการควบคุมฝ่ายบริหาร เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ แทนที่จะถูกรีดรอนอำนาจลง เช่น สภาสูงของอังกฤษ แต่ก็มีใ้โทษหมายความว่า วุฒิสภามีอำนาจมากขึ้นนั้น จะใ้ใช้อำนาจดังกล่าวอย่างจริงจังได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าวุฒิสภานั้นอยู่ใ้ใ้ตาพิ์ของรัฐบาลหรือไม่

จากการวิเคราะห์บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยตลอดทั้งสี่ชุด จะพบว่าวุฒิสภาที่มาจากการเลือก หรือ แต่งตั้งโดยฝ่ายบริหาร ย่อมมีแนวโน้มที่จะ เห็นควยและคล้อยตามฝ่ายบริหารอยู่ตลอดเวลา การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือการควบคุมรัฐบาลโดยการตั้งกระทู้ถาม มักเป็นไปในลักษณะเกรงอกเกรงใจ ฝ่ายบริหารอยู่มาก ทำให้วุฒิสภาไม่สามารถที่จะเป็นสภาที่จะคอยใช้อำนาจจริง ถ่วง หรือตรวจสอบ การทำงานของรัฐบาลหรือสภาผู้แทน ฯ ไค อันเป็นสิ่งที่ผิดวัตถุประสงค์ และเจตนารมณ์แห่งการมีสถาบันวุฒิสภา วุฒิสภาชุดที่ ๒ ภายหลังจากที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี และวุฒิสภาของไทยชุดที่ ๓ มีแนวโน้มที่จะเป็นสภา ตรวจสอบ ควบคุม การดำเนินงานของฝ่ายบริหารอย่างจริงจัง เป็นเพราะความไม่ พอใจในวิธีการขึ้นสู่อำนาจของจอมพล ป. พิบูลสงคราม และเป็นการแสดงให้เห็น ถึงลักษณะของพฤติกรรมและบทบาทในทำนองคัดค้าน คอบโตบุคคล หรือ คณะบุคคลที่มีโคคลม้นกาลไทม์เป็นสมาชิกวุฒิสภา ทั้งนี้เนื่องจาก จอมพล ป. พิบูลสงคราม ตั้ง เขาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ไม่สามารถดำเนินการอย่างไรกับวุฒิสภาซึ่งได้รับการ แต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์โดย นาย ควง อภัยวงศ์ นายกรัฐมนตรีในสมัยนั้น เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการไค ต่อมาเมื่อไคประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับถาวร ปี ๒๔๙๒ วุฒิสภาชุดที่ ๒ นี้ก็ยังคงอยู่ตามบทเฉพาะกาลที่ระบไว้ ความรู้สึก ซึ่งวุฒิสภาชุดนี้เคยมี หรือ ความผูกพันกับฝ่ายบริหาร หรือ สภาผู้แทน ฯ ยิ่งจางหายไปยิ่งขึ้น โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญ ปี ๒๔๙๒ สถาบันวุฒิสภาไครับแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ โดยประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ความรู้สึกที่เพิ่มขึ้น คือ วุฒิสภาเป็นเสมือนสถาบันตัวแทนองคพระมหากษัตริย์ ควยเหตุนี้วุฒิสภาชุดที่ ๓ จึงปฏิบัติหน้าที่อย่างจริงจังมากกว่าวุฒิสภาชุดใด ๆ ในระบบการปกครองของไทย

ส่วนวุฒิสภาชุดแรก (๒๔๘๘) แม้ว่าจะมีการเลือกตั้งมาจากสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎร หรืออาจกล่าวว่าเป็นการเลือกตั้งโดยทางอ้อม แต่ก็ยังได้รับอิทธิพล จากพรรคที่ สียงข้างมากในสภาและเป็นฝ่ายบริหารอยู่ในขณะนั้น จึงทำให้วุฒิสภา ชุดแรกนี้ละ เว้นที่จะไม่ทำการตรวจสอบและทำหน้าที่ควบคุมรัฐบาลอย่างจริงจังนัก



วุฒิสภาชุดที่สี่ (๒๕๑๑) มีบทบาทและพฤติกรรมคล้อยตามและสนับสนุนฝ่ายบริหารมากกว่าวุฒิสภาชุดใด ๆ ทั้งนี้เพราะวุฒิสภาชุดนี้มาจากการแต่งตั้งและยังเปิดโอกาสให้ข้าราชการประจำสามารถไต่รับการแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้อีกด้วย ระบบ "พรรคพวก" และ "การวิ่งเต้น" จึงเป็นที่นิยมกันอย่างแพร่หลาย ผลปรากฏว่ามีข้าราชการประจำมากกว่า ๓ ใน ๔ ของวุฒิสภาชุดที่ ๔ นี้ ดังนั้นความเกรงอกเกรงใจฝ่ายบริหารของวุฒิสภาชุดนี้จึงมีมากกว่าวุฒิสภาชุดใด ๆ

การวิเคราะห์ดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาจะไม่เป็นอิสระและจะไปตามเจตนารมณ์ของการเป็นสภายับยั้ง หากมีความผูกพันกับฝ่ายบริหารค่านิยมการขึ้นสู่ตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภา

การที่วุฒิสภาไทย จะสามารถทำหน้าที่สมเจตนารมณ์หรือไม่ จึงผูกพันอยู่กับลักษณะบางประการกล่าวคือ

๑. การกำหนดคุณสมบัติในการ เป็นสมาชิกวุฒิสภา
๒. วิธีการขึ้นสู่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา
๓. อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา

จากการศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ พบว่า ไม่เป็นการสมควรอย่างยิ่งที่จะกำหนดให้ข้าราชการประจำมีสิทธิที่จะเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ การกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภา ควรคำนึงถึงคุณสมบัติด้านวุฒิ และความชำนาญพิเศษ หรือ ประสบการณ์และควรกำหนดไว้โดยละเอียด เพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลหลายประเภทสมัครรับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้

ค่านิยมการขึ้นสู่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา หากมาจากการแต่งตั้ง หรือ เลือกโดยฝ่ายบริหาร เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องของควย (๒๕๑๑) (๒๕๕๐) หรือ การเลือกตั้งโดยทางอ้อม (๒๕๕๕) ย่อมเปิดโอกาสให้วุฒิสภาไม่สามารถวางตนเป็นกลางหรือปฏิบัติหน้าที่ตามเจตนารมณ์ที่วางไว้ได้



หากวุฒิสภาได้รับการเลือกตั้ง หรือ แต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ แม้จะมี  
ประธานองคมนตรีตั้งนามรับสนองพระบรมราชโองการ (๒๔๘๒) ก็ตาม ย่อมอาจจะ  
นำความเสื่อมเสียและเข้าใจผิดมาสู่สถาบันอันเป็นที่เคารพสักการะของปวงชนได้

ส่วนงานการกำหนดอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ควรกำหนดให้เหมาะสม  
และไม่ควรมากเกินไป เพราะอาจจะทำให้เกิดการขัดแย้งกันได้ ซึ่งอาจจะสังเกตได้  
จากวุฒิสภาชุดที่ ๓ ซึ่งได้ใช้อำนาจในการเปิดอภิปรายทั่วไป และกล่าวกันว่าเป็น  
สาเหตุหนึ่งในการรัฐประหาร ปี ๒๔๙๔ อีกประการหนึ่ง หลักสำคัญในการมีสถาบัน  
วุฒิสภา ก็โดยมุ่งหมายที่จะให้เป็นสถาบันตรวจสอบ รั้งถ่วง การทำงานของสภาผู้แทน ฯ  
ดังนั้น จึงไม่ควรที่จะเพิ่มอำนาจหน้าที่มากกว่านี้ เพราะจะทำให้สับสน และไม่เอา  
ใจใส่ในหน้าที่หลักอย่างแท้จริง และฝ่ายบริหารของไทยแทบทุกสมัยจากประวัติศาสตร์  
การปกครองและการเมือง ไม่ค่อยจะ "ออกหน้า" หรือมี "น้ำใจ" หนักแน่นพอในการ  
รับฟังข้อตำหนิจากวุฒิสภา

ฉะนั้นผู้เขียนจึงขอเสนอว่า โดยหลักการไม่ควรมีวุฒิสภาที่มาจากกา  
เลือกตั้ง หรือ แต่งตั้งโดยฝ่ายบริหาร วุฒิสภาควรมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน  
โดยตรง ซึ่งอาจทำได้ตามข้อเสนอแนะ

อาจารย์ พงเพ็ญ ศกุนตาทย์ ซึ่งได้เสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับองค์  
ประกอบของวุฒิสภา อันมุ่งหมายที่จะให้เป็นองค์กรหลักในสถาบันนิติบัญญัติไว้ดังนี้  
โดยได้เสนอให้วุฒิสภาประกอบด้วย

๑. กลุ่มอาชีพ ได้แก่ (ก) พวกลูกจ้าง (ข) ผู้ประกอบการ-  
อุตสาหกรรม การค้า การธนาคาร (ค) ชาวนา (ง) ผู้ที่มีชีวิตอยู่ด้วยค่าเช่า หรือ  
รายได้อื่น ๆ ที่ไม่ได้มาจากการทำงานโดยตรง (จ) ข้าราชการชั้นผู้น้อย กลุ่มย่อย  
เหล่านี้อาจแยกตัวเองออกเป็นหลายกลุ่มได้ จำนวนผู้แทนเป็นสัดส่วนกับจำนวนสมาชิก  
โดยให้ภายในแต่ละกลุ่มมีการสมัครรับเลือกตั้ง การลงคะแนนเสียงเป็นไปอย่างลับ ๆ

๒. กลุ่มนักวิชาการ และผู้เชี่ยวชาญต่าง ๆ ได้แก่ อาจารย์ในมหาวิทยาลัย นักบริหาร วิศวกร ฯลฯ

๓. กลุ่มข้าราชการชั้นสูงและข้าราชการชั้นกลางทั้งฝ่ายบริหารและตุลาการ

๔. สมาคมเพื่อประโยชน์ส่วนรวม

ให้สมาชิกทั้งหมดของวุฒิสภามีจำนวนเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาทั้งสองกลุ่มมีจำนวนเท่ากัน สมาชิกในคณะรัฐบาลมาจากสภาทั้งสอง ให้สภาทั้งสองมีอำนาจมาก กล่าวคือ นอกเหนือจากการมีอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจแก้ไขรัฐธรรมนูญเสมอด้วยสภาผู้แทนฯ แล้ว วุฒิสภายังมีอำนาจที่จะให้ความไว้วางใจในการจัดตั้งรัฐบาลร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร รวมตลอดถึงการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล และมีอำนาจที่จะเสนอให้ประมุขของรัฐยุบสภาลงโดยมีประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับรอง ฯลฯ

ขอเสนอตั้งกลาวันี้ ใ้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง แต่การศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ อย่างน้อยที่สุดก็แสดงให้เห็นแล้วว่า วุฒิสภาไม่ควรมาจากข้าราชการประจำ ดังที่เคยเหตุผลไว้แล้ว และการที่ให้อำนาจแก่วุฒิสภามากดังกล่าวนี้อาจจะทำให้รัฐบาลไม่พึงพอใจและเกิดการขัดแย้งกันได้ อันจะเป็นมูลเหตุให้เกิดรัฐประหาร ดังที่เคยประสบมาแล้วในปี ๒๕๕๕

เพื่อให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ผู้เขียนจึงขอขอเสนอแนะและความคิดเห็นต่าง ๆ เกี่ยวกับวุฒิสภาจากอดีตสมาชิกวุฒิสภา รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ฯลฯ โดยส่งแบบสอบถาม ๒๗ ไปยังงานที่ศึกษาทราบเรื่องราวเกี่ยวกับอดีตใดพอสมควร ซึ่งผู้เรียบเรียงก็ได้รับแบบสอบถามกลับคืนมามากกว่าครึ่งหนึ่งของ

๒๗  
ส่งแบบสอบถามระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ - มีนาคม ๒๕๖๖ ประมาณ  
๕๐ ชุด คู่มืออย่างแบบสอบถามในภาคผนวก

แบบสอบถามทั้งหมดที่ส่งไป ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ไม่สามารถให้ความกระจ่าง  
 ความบทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาชุดที่ ๑ ถึงชุดที่ ๓ ได้ ส่วนบทบาทและพฤติ-  
 กรรมของวุฒิสภาชุดที่ ๔ ก็ได้รับคำตอบที่ไม่กระจ่างนัก อย่างไรก็ตามก็พอจะประมวล  
 ความคิดเห็นเกี่ยวกับสถาบันวุฒิสภาได้บางประการดังนี้

๑. มีผู้เห็นว่าควรยกเลิกวุฒิสภาเสีย โดยเฉพาะวุฒิสภาที่จะมา  
 จากการแต่งตั้งโดยการรับสนองพระบรมราชโองการโดยฝ่ายบริหาร เพราะสภาผู้แทนฯ  
 ก็ได้รับเลือกตั้งมาโดยตรงจากประชาชน มีนักกฎหมายมาก และมีความสามารถในการ  
 ร่างกฎหมายอยู่แล้ว การมีวุฒิสภาเป็นการสิ้นเปลืองโดยใช่เหตุ การมีเพียงสภาเดียว  
 จะทำให้สภาผู้แทนฯ ทำหน้าที่ร่างกฎหมายโดยไม่ประมาท หากมีสองสภาก็มีกละเลย  
 และคิดว่ามีผู้คอยหักทวงอยู่แล้ว

๒. มีผู้แสดงความคิดเห็นว่า หากจะมีวุฒิสภา เพราะเห็น  
 ความสำคัญด้านกฏวิธีตรองและตรวจสอบความเหมาะสมที่ถูกต้องในร่างพระราช-  
 บัญญัติต่าง ๆ ก็ควรระบอบอย่างชัดเจน และวุฒิสภาไม่ควรใช้อำนาจในการสนับสนุนหรือ  
 คอยปกป้องรัฐบาล วุฒิสภาควรมาจากการเลือกตั้ง โดยการกำหนดคุณสมบัติของวุฒิสมา  
 ชิกให้สูงไว้ พร้อมควยประสบการณ์และความชำนาญ นอกจากนี้ยังแสดงความคิดเห็น  
 เกี่ยวกับเรื่องนี้ยังได้เสนอกำหนดแนวการวุฒิสภามาชิกไว้แตกต่างกันออกไป เช่น  
 ให้เลือกวุฒิสภาจากจังหวัดต่าง ๆ จังหวัดละ ๒ คน ให้เลือกตั้งทั่วไปเช่นเกี่ยวกับ  
 การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ฯลฯ

๓. มีผู้เสนอให้มีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา แต่มีให้แต่งตั้งโดย  
 ฝ่ายบริหาร ให้เป็นการแต่งตั้งโดยองค์พระมหากษัตริย์ และประธานองคมนตรีลงนาม  
 รับสนองพระบรมราชโองการ เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญปี ๒๔๘๒

๔. มีผู้แสดงความคิดเห็นว่า ควรมีการแต่งตั้ง แต่มีใครระบุใน  
 รายละเอียด แต่คำตอบเกี่ยวกับบทบาทและพฤติกรรมตรงข้ามกับการศึกษาในวิทยา-  
 นวัตกรรมนี้ โดยเฉพาะบทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาชุดที่ ๔



๕. มีผู้เสนอให้มีการแต่งตั้งและเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา โดยให้เหตุผลว่า จะต้องให้มีวุฒิสภา เพราะรัฐาธิปัตย์ จะต้องมีส่วนที่ถ่วงดุลความคิดเห็นและยับยั้งถ่วงดุลซึ่งกันและกัน และเสนอให้

๑. มีการแต่งตั้ง จำนวน ๑/๘ ของสมาชิกสภาผู้แทน ฯ
๒. โดยการเลือกตั้ง จำนวน ๒/๘ ของสมาชิกสภาผู้แทน ฯ
๓. โดยตำแหน่ง จำนวน ๑/๘ ของสมาชิกสภาผู้แทน ฯ

วุฒิสมาชิกโดยตำแหน่งตามขอเสนอนี้ ได้แก่ ฌวนการธนาคารชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประธานกรรมการข้าราชการพลเรือน ประธานครูสภา เดชาติกรมทหารเสนาบดี ฯ

จากการคัดเลือกแบบสอบถามที่สามารถแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาทุกชุด พบว่า

วุฒิสภาชุดที่ ๑ มีความเห็นทวิและคล้อยตามฝ่ายบริหาร ความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภากับสภาผู้แทนราษฎรว่า การตั้งกระทู้ถามของวุฒิสภาชุดนี้ไม่ค่อยมีสมาชิกสนใจ และไม่เป็นการตรวจสอบและควบคุมรัฐบาลอย่างจริงจัง การพิจารณาแก้ไขร่างพระราชบัญญัติเป็นแต่เฉพาะตามข้อสงสัยและถ้อยคำ โดยผู้ตอบแบบสอบถามได้ให้เหตุผลว่า สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นพรรคพวกของรัฐบาลทั้งสิ้น สมาชิกสภาผู้แทน ฯ ส่วนมากสังกัดพรรคสหชีพและพรรคแนวรัฐธรรมนูญ อันเป็นพรรครัฐบาล บางท่านได้ให้เหตุผลว่า เพราะมาจากการเลือกตั้งในแบบที่รวบรัดหน้าโดยใช้รายชื่อส่งให้ลงคะแนนกัน พวกมากลากไป วุฒิสภาจึงทำหน้าที่ไม่ได้โดยสมบูรณ์ เพราะรัฐบาลต้องการเสียงสนับสนุนมากกว่าสมรรถภาพ

ความคิดเห็นเกี่ยวกับวุฒิสภาชุดที่ ๒ มีบทบาทและพฤติกรรมคัดค้านฝ่ายบริหาร และมีความสัมพันธ์ไม่ราบรื่นนักกับสภาผู้แทน ฯ การตั้งกระทู้ถามของ

วุฒิสภาชุกนี้สมาชิกสนใจ และส่วนใหญ่มีสาระเกี่ยวกับประโยชน์ของประชาชนและ  
 ตรวจสอบควบคุมรัฐบาลอย่างจริงจัง การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ เป็นไป  
 อย่างละเอียดรอบคอบ โดยมีเหตุผลเพิ่มเติมว่า สมาชิกวุฒิสภาเลือกและแต่งตั้งโดย  
 พระมหากษัตริย์ นายกรัฐมนตรี (นาย ควง อภัยวงศ์) เป็นผู้ลงนามรับสนองพระ-  
 บรมราชโองการ วุฒิสมาชิกเป็นข้าราชการส่วนมาก สมาชิกสภาผู้แทน ฯ ราชนคร  
 เป็นผู้เลือก ส่วนมากเป็นพรรครัฐบาล ได้มีผู้ตอบแบบสอบถามทางหนึ่งไคระบุอย่าง  
 ละเอียดถึงบทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาชุดที่ ๒ เฉพาะในช่วง จอมพล ป.  
 พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี

สำหรับวุฒิสภาชุดที่ ๓ จากแบบสอบถาม พบว่ามีผู้แสดงความเห็นเกี่ยวกับ  
 บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาชุดนี้ว่า เป็นเช่นเดียวกับวุฒิสภาชุดที่ ๒ บางท่านได้ตั้ง  
 ข้อสังเกตว่า ทำหน้าที่วุฒิสภาใดดีกว่าวุฒิสภาชุดอื่น ๆ ทั้งหมด

\*ส่วนวุฒิสภาชุดที่ ๔ จากแบบสอบถามพบว่า มีผู้แสดงความคิดเห็นไปใน  
 แนวเดียวกัน เป็นส่วนมากกว่า วุฒิสภาชุดนี้มีบทบาทและพฤติกรรมในทำนองเกินควยและ  
 คลอดตามรัฐบาล มีความสัมพันธ์อันราบรื่นกับสภาผู้แทนราชนคร การตั้งกระทู้ถามของ  
 วุฒิสภาชุดนี้ไม่มีสมาชิกสนใจ ส่วนใหญ่ของกระทู้ถามไม่มีสาระประโยชน์เกี่ยวข้องกับ  
 ประชาชน และไม่เป็นการตรวจสอบ ควบคุมรัฐบาลอย่างจริงจัง การพิจารณาร่าง  
 พระราชบัญญัติเป็นไปแต่เฉพาะคานาปลัดขอยอด กล่าว โดยได้ให้เหตุผลประกอบว่า  
 วุฒิสภาชุดนี้เลือกโดยนายกรัฐมนตรี พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี  
 เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ วุฒิสภาชุดนี้จึงเป็นของรัฐบาล ส่วนสมาชิก  
 สภาผู้แทน ฯ ราชนครเป็นผู้เลือก ฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านมีเสียงก้ำกึ่งกัน บางท่าน  
 แสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมเห็นว่า วุฒิสภาชุดนี้มีบทบาทและพฤติกรรมที่จะทำตามความต้องการ  
 ของฝ่ายบริหารมากเกินไป แม้ร่างพระราชบัญญัติบางฉบับไม่ตรงกับความคิดเห็นและ  
 เจตนารมณ์ของตักตัม (ผู้ตอบอาจว่า ทราบจากการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น)

จากแบบสอบถามเกี่ยวกับความคิดเห็นอื่น ๆ อันเกี่ยวข้องกับวุฒิสภา ได้รับความเห็นอื่น ๆ เพิ่มเติม ดังนี้

สมาชิกวุฒิสภาตามมีน้อยเกินไป เวลาประชุมรวมกันกับสมาชิกสภาผู้แทนฯ ก็ไม่มีความหมายในการขยับยั้ง

ถ้าสมาชิกวุฒิสภากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต่างก็ได้รับการเลือกตั้งทั้งสองสภา ก็จะเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น เพราะมาจากประชาชนด้วยกัน

ถ้าใช้วิธีแต่งตั้ง ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งเป็นผู้เลือก และเสนอรายชื่อไปให้พระมหากษัตริย์ ผู้หนึ่งจะมีอำนาจเหนือวุฒิสภา ถ้าให้นายกรัฐมนตรี เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแล้วยอมนำไปสภารูปการแบบเผด็จการ โดยรัฐสภาได้ฉายขึ้น แม้จะมีเสียงในสภาผู้แทนฯ มากกว่าฝ่ายค้านเพียงเล็กน้อย หรือกำกั้นกันก็ตาม

การให้ราษฎรเป็นผู้เลือกตั้งทั้งสองสภา แต่กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะสมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภาให้สูงกว่า เช่น ด้านการศึกษา ด้านความชำนาญงานต่าง ๆ ให้ต่างกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติมาก แต่ทำให้สองสภามีคุณสมบัติอย่างเดียวกันก็ไม่มีเหตุผลว่าทำไมจะต้องมีสองสภา

วุฒิสภาถ้ามีควรเป็นสภายับยั้งกฎหมาย แต่สภาผู้แทนฯ เป็นสภาเลือกตั้งและประกอบด้วยนักกฎหมายมากอย่างที่เป็นมาแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องมีวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญฉบับล่าสุด (๒๕๑๑) วุฒิสภาไม่ใช่ทำหน้าที่เพียงยับยั้งกฎหมายเท่านั้น แต่เป็นสภาร่างกฎหมายและควบคุม หรือ ปกป้องฝ่ายบริหารที่ตรงตนเข้าไปด้วย ซึ่งผิดหลักของการเป็นสภายับยั้ง ซึ่งเป็นสภาที่ล้มเพื่อย เปลื้องเงินแผ่นดิน และเท่าที่เป็นมา ปรากฏว่าทำการแก้ไขร่างกฎหมายที่ผ่านสภาผู้แทนฯ ไปเพียงไม่กี่ฉบับ และทำเฉพาะในเรื่องปลัดภอยย คงทำหน้าที่สำคัญ คือ คอยปกป้องฝ่ายบริหารเมื่อจะมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญก็เข้ากับฝ่ายบริหาร ในจำนวนวุฒิสภาทั้งหมดตั้ง ๑๖๐ - ๑๗๐ มีเพียงสองคนหรือคนเดียวเท่านั้นที่เข้าใจควยวควรแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นประชาธิปไตยยิ่งขึ้น

๘. เคยดำรงตำแหน่ง หรือ ประกอบอาชีพอย่างใดอย่างหนึ่ง  
ต่อไปนี้

- ก. ทนายความ
- ข. อธิบดีข้าราชการไม่ต่ำกว่าชั้นโท หรือ เทียบเท่า
- ค. อธิบดีสมาชิกสภาผู้แทน ฯ
- ง. อธิบดีรัฐมนตรี
- จ. นักธุรกิจ และผู้ประกอบการอุตสาหกรรม
- ฉ. ผู้ประกอบอาชีพอิสระ เช่น นายแพทย์ วิศวกร ฯลฯ

การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ควรจะเป็นการเลือกตั้งทางอ้อมโดยจัดให้  
สอดคล้องกับการปกครองท้องถิ่น หรือ จัดให้มีการเลือกตั้งตัวแทนจากท้องถิ่นมาเป็น  
ผู้เลือกสมาชิกวุฒิสภาอีกทีหนึ่ง เช่น การเลือกสมาชิกวุฒิสภาโดย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน  
หรือ สมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาจังหวัด เป็นต้น

สำหรับข้อเสนอแนะในการเลือกสมาชิกวุฒิสภานี้ ขอเสนอให้มีการ  
เลือกสมาชิกวุฒิสภาโดยผู้ใหญ่บ้าน และสมาชิกสภาเทศบาล เพราะโดยปกติผู้ใหญ่บ้าน  
มักมีความใกล้ชิดกับประชาชนในหมู่บ้านและได้รับเลือกมาจากประชาชนในแต่ละหมู่บ้าน  
ส่วนสมาชิกสภาเทศบาลได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในเขตเทศบาล จึงพอจะ  
นับได้ว่าเป็นตัวแทนของประชาชนในเขตนั้น ๆ ได้

การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ควรจัดทำในวันเดียวกับการเลือกตั้งสมาชิก  
สภาผู้แทนราษฎร

การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา น่าจะพิจารณาให้เป็นการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต  
เลือกตั้งออกเป็นกลุ่ม ๓ - ๘ จังหวัด หรืออาจจะจัดแบ่งเป็นภาคตามระบบภูมิศาสตร์  
เพื่อป้องกันความรู้สึกผูกพันกับจังหวัดใดจังหวัดหนึ่งมากเกินไป



จำนวนสมาชิกวุฒิสภา ควรใกล้เคียงหรือเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะต้องการจะให้วุฒิสภามีปากมีเสียงมากขึ้นในการประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร และเป็นการเปิดโอกาสให้มีความเห็นต่างการกีดกันกรอกกฎหมายจากสภาผู้แทนราษฎรได้มากขึ้น

อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ควรให้เป็นเพียงสภายับยั้ง คือ ให้มีอำนาจยับยั้งพระราชบัญญัติธรรมดาได้ ๑ ปี พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน วุฒิสภามีอำนาจยับยั้งได้ในระยะเวลาสั้น ๆ ไม่เกิน ๑๕ วัน

เมื่อวุฒิสภายับยั้งแล้ว ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไปและจะเสนอกลับมาอีกไม่ได้ในเวลาที่กำหนด การยับยั้งนี้จะกระทำได้อีกก็ต่อเมื่อร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาขอแก้ไขแล้ว และไต่ถามกรรมการร่วมกันพิจารณา กับสภาผู้แทน ฯ แล้ว และวุฒิสภายังไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขนั้น ซึ่งการยับยั้งนี้จะเกิดได้ยากมากในทางปฏิบัติ แต่เมื่อวุฒิสภาได้ลงมติยับยั้งไปแล้ว หากว่าสภาผู้แทน ฯ และฝ่ายบริหารซึ่งมาจากสภาผู้แทน ฯ โดยเสียงข้างมากในสภาผู้แทน ฯ ไม่เห็นด้วยกับการยับยั้งดังกล่าว สภาผู้แทน ฯ ขอมทรวงไวซึ่งสิทธิที่จะขอเสียดังคดีจากมหาชนได้ในเรื่องเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินั้น แต่ทั้งนี้ทั้งสองฝ่ายจะต้องแถลงรายละเอียดและเหตุผลผ่านทางสื่อสารมวลชนนานกว่า ๑๕ วัน

อำนาจหน้าที่อื่น ๆ ของวุฒิสภา เช่น อำนาจในการตั้งกระทู้ถาม เห็นสมควรว่ายังคงควรมีไว้ เพื่อเป็นการคอยตรวจสอบและตักเตือนรัฐบาล

ส่วนอำนาจในการขอเปิดอภิปรายทั่วไป หรืออภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี หรือ คณะรัฐมนตรี ควรเป็นอำนาจหน้าที่เฉพาะของสภาผู้แทนราษฎร

อำนาจอื่น ๆ ของวุฒิสภาก็ยังมีอยู่บ้าง เช่น การประชุมร่วมกับ  
สภาผู้แทนราษฎร ในฐานะรัฐสภา ฯลฯ

จากข้อเสนอแนะดังกล่าวนี้ ผู้เขียนวิทยานิพนธ์นี้เห็นว่า วุฒิสภาของไทย  
นั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ทางมิใช่ข้าราชการประจำมาดำรงตำแหน่งวุฒิสภา และ  
เห็นว่าวุฒิสภาควรเป็นสภาทรงคุณวุฒิ หรือ มีสมาชิกที่มีประสบการณ์อย่างเพียงพอใน  
การปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาตามเจตนารมณ์ การกำหนดคุณสมบัติและการเลือกตั้ง ตลอดจน  
อำนาจหน้าที่ก็เพื่อจะให้เกิดความยุติธรรมระหว่างสภาทั้งสองและประหยัดในการปฏิบัติ  
หากจะให้มิใช่วุฒิสภาโดยการแต่งตั้งจากฝ่ายบริหาร (๒๔๕๐ หรือ ๒๔๕๒) หรือ ให้  
ข้าราชการประจำเป็นวุฒิสภาได้ (๒๔๑๑) และเลือกโดยฝ่ายบริหารแล้ว จะไม่เป็น  
ประโยชน์ต่อสถาบันรัฐสภาหรือประเทศชาติ

---