



บทที่ 1

บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในอดีตที่ผ่านมาได้มีการใช้อำนาจรัฐไปในทางที่มีขอบก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนและประเทศชาติโดยส่วนรวมเป็นอย่างมาก บุคคลผู้ใช้อำนาจรัฐไม่ว่าจะเป็นข้าราชการการเมือง หรือข้าราชการประจำ มิได้ถูกลงโทษอย่างจริงจัง สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่าองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุม ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมิได้เพียงพอ มาตรการที่ใช้ในการควบคุมตรวจสอบไม่มีประสิทธิภาพ ไม่เหมาะสม หรือไม่ครอบคลุมถึงการกระทำในทุกกรณี และการควบคุมตรวจสอบไม่ปรากฏผลที่ชัดเจนว่าผิดจริงหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลไกการควบคุมตรวจสอบในระบบรัฐสภา ได้แก่ การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ หรือการตั้งกระทู้ถาม ไม่สามารถนำมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งนี้เนื่องจากตามหลักการปกครองในระบบรัฐสภาที่กำหนดให้รัฐบาลจะบริหารประเทศได้ต้องได้รับเสียงสนับสนุนข้างมากจากสภาผู้แทนราษฎร ประกอบกับสภาพสังคมวิทยาการเมือง (Political Sociology) ของประเทศไทยเอง ส่งผลให้รัฐบาลสามารถคุมเสียงข้างมากในสภาได้ ทำให้เกิดปรากฏการณ์ที่เรียกว่า “เผด็จการทางรัฐสภา” นอกจากนี้ กระบวนการยุติธรรมก็ไม่สามารถนำบุคคลผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ เพราะขาดพยานหลักฐานที่ชัดเจน

สภาร่างรัฐธรรมนูญเล็งเห็นถึงปัญหาดังกล่าวข้างต้น จึงบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ให้มีองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขึ้น โดยที่มีเจตนารมณ์ให้ทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบนักการเมือง โดยที่ต้องมีความเป็นอิสระจากนักการเมือง ดังนั้นจึงกำหนดให้องค์กรตรวจสอบต่างๆ เหล่านี้มีที่มาจาก การแต่งตั้งของสมาชิกรัฐสภา ซึ่งสมาชิกรัฐสภาจะต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มิใช่มาจากการแต่งตั้งของนายกรัฐมนตรีอีกเช่นในอดีต ทำให้สมาชิกรัฐสภามีฐานะเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยอย่างแท้จริงสมดังบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ อีกทั้งมีการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อให้สมาชิกรัฐสภา “ปลอดจากการเมือง” เพื่อให้การแสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และด้วยเหตุที่กำหนดให้สมาชิกรัฐสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนนี้เอง ทำให้ต้องเพิ่มบทบาทอำนาจหน้าที่ให้กับสมาชิกรัฐสภา จากที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่เป็นเพียง “สภาถ่วงดุล” หรือ “สภาพิเลียง” เท่านั้น ปรับเปลี่ยนให้วุฒิสภามีบทบาทอำนาจหน้าที่หลักเป็น “สภาตรวจสอบ” และยังคงบทบาทในการเป็นสภาถ่วงดุลไว้เช่นเดิม

บทบาทอำนาจหน้าที่ในการเป็น “สภาตรวจสอบ” ของวุฒิสภามาตรฐานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้น นอกจากมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยผ่านกลไกของระบบรัฐสภา ได้แก่ การตั้งกระทู้ถาม หรือ

การอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติแล้ว วุฒิสภายังมีอำนาจเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งต่างๆ ในองค์กรตรวจสอบหรือองค์กรอิสระต่างๆ และมีอำนาจพิจารณาลงมติถอดถอนบุคคลดังกล่าว รวมถึงข้าราชการการเมือง และข้าราชการประจำออกจากตำแหน่งด้วย ซึ่งนับว่าเป็นอำนาจหน้าที่ใหม่ที่ยังไม่เคยปรากฏมาก่อนในอดีต

### **ประเด็นปัญหา**

1. บทบาทและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีความเหมาะสมสอดคล้องกับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาหรือไม่ อย่างไร
2. วุฒิสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ เพียงใด และสามารถประสานงานกับองค์กรตรวจสอบอื่นๆ ได้อย่างเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร
3. ขอบเขตของบทบาทและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาควรมีหรือไม่ เพียงใด และมีการถ่วงดุลตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภา ให้เป็นไปโดยถูกต้องชอบธรรมหรือไม่ อย่างไร

### **1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย**

1. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์บทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ข้อดี ข้อเสีย และผลกระทบเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ซึ่งจะส่งผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภา
3. เพื่อให้เกิดความรู้ ความเข้าใจแก่ผู้วิจัย บุคคลอื่น โดยเฉพาะองค์กรของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างประสานสอดคล้องกัน

### **1.3 ขอบเขตและวิธีการวิจัย**

ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาและวิเคราะห์ถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา และที่มาหรือองค์ประกอบของวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ตลอดจนข้อดี ข้อเสีย และผลกระทบจากการใช้อำนาจของวุฒิสภา

## วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการวิจัยเอกสาร ( Documentary Research ) เพียงอย่างเดียว โดยค้นคว้าจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ตลอดจนกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับอื่นๆ ตำรา บทความ เอกสารสิ่งตีพิมพ์ต่างๆ ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ

### 1.4 สมมติฐานของการวิจัย

การที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และให้มีอำนาจหน้าที่หลักในการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินนั้น เป็นการสอดคล้องกับหลักการเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย แต่ถ้าหากสมาชิกวุฒิสภาไม่อยู่ในสถานะที่ปลอดจากการเมือง จะส่งผลให้การแสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

### 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 เปรียบเทียบกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านๆ มา
2. ได้ทราบถึงความเหมาะสมและสอดคล้องกันระหว่างบทบาทอำนาจหน้าที่กับที่มา หรือองค์ประกอบของวุฒิสภา
3. ได้ทราบถึงผลกระทบการใช้อำนาจของวุฒิสภา ต่อบุคคลผู้ใช้อำนาจรัฐต่างๆ
4. ได้ทราบถึงขอบเขตและแนวทางในการใช้อำนาจของวุฒิสภา เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ