

### บทที่ 3

#### วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งจำนวนสองร้อยคน โดยใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ 1 คน และกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่หลักในด้านการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และยังคงมีอำนาจหน้าที่พิจารณากลับกรรมาธิการกฎหมายเช่นที่เคยมีมาตั้งแต่อดีต

นอกจากนี้ ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาเป็น “ผู้แทนปวงชนชาวไทย” ดังที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 149

“สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย”

#### 1. แนวความคิดหรือเจตนารมณ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

การที่จะศึกษาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญให้เข้าใจอย่างลึกซึ้ง และถูกต้องตรงกับเจตนารมณ์ที่แท้จริงนั้น จำเป็นจะต้องศึกษาถึงแนวความคิดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็เช่นเดียวกัน และจากการศึกษาในขั้นตอนของการพิจารณายกร่างรัฐธรรมนูญ สรุปได้ดังนี้

การพิจารณายกร่างรัฐธรรมนูญในส่วนของวุฒิสภามีการเสนอแนวความคิดอย่างหลากหลาย ซึ่งในเบื้องต้นเป็นการพิจารณาว่ารัฐสภาควรมีสภาเดียวคือสภาผู้แทนราษฎร หรือมีสองสภาคือสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ภายหลังจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปรายถกเถียง เสนอแนวความคิดและเหตุผลแล้ว มีการลงมติ ปรากฏว่าที่ประชุมมีมติให้รัฐสภาประกอบด้วยสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและ วุฒิสภา โดยที่ในการยกร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญนั้น มีการเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาไว้อย่างหลากหลาย ซึ่งจะได้พิจารณาตามลำดับขั้นตอนดังต่อไปนี้<sup>1</sup>

คณะทำงานยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์จำนวนเจ็ดสิบหกคน และมาจากการเลือกตั้งจังหวัดละหนึ่งคน<sup>2</sup> แต่เมื่อคณะกรรมการยกร่าง

<sup>1</sup> มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ, เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ. (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2542), หน้า 219-223.

<sup>2</sup> “วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่เกินสองร้อยคน โดยมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

(๑) สมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเจ็ดสิบหกคน

รัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว ได้แก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับจำนวนของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากแต่ละประเภท โดยให้วุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์มีจำนวนไม่เกินสามในสี่ของสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง (ซึ่งสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัดกำหนดให้คำนวณตามจำนวนราษฎรหนึ่งล้านคนต่อจำนวนสมาชิกวุฒิสภาหนึ่งคน จังหวัดใดมีราษฎรไม่ถึงหนึ่งล้านคนให้มีสมาชิกวุฒิสภาในจังหวัดนั้นได้หนึ่งคน จังหวัดใดมีราษฎรเกินหนึ่งล้านคนให้มีสมาชิกวุฒิสภาเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคนต่อราษฎรทุกหนึ่งล้านคน เศษของหนึ่งล้านคนถ้าถึงห้าแสนคนหรือกว่านั้นให้นับเป็นหนึ่งล้านคน)<sup>3</sup>

เมื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญให้คณะกรรมการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญพิจารณา คณะกรรมการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญได้แก้ไขให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ จากบุคคล 3 กลุ่ม จำนวนรวมทั้งสิ้น 200 คน ดังต่อไปนี้<sup>4</sup>

“มาตรา ๑๒๐ วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง จำนวนสองร้อยคนจากบุคคลดังต่อไปนี้

(๑) ผู้ทรงคุณวุฒิหรือมีประสบการณ์ประเภทผู้ชำนาญด้านวิชาการ ผู้มีประสบการณ์ทางวิชาชีพ ผู้มีประสบการณ์ด้านการเมืองหรือการบริหารราชการแผ่นดิน หรือผู้แทนองค์การเอกชน จำนวนหกสิบคน

(๒) ผู้มีประสบการณ์ซึ่งเป็นผู้แทนกลุ่มอาชีพประเภทต่างๆ จำนวนหกสิบคน

(๓) ผู้มีประสบการณ์ซึ่งเป็นผู้แทนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ จำนวนแปดสิบคน

ผู้ทรงคุณวุฒิหรือมีประสบการณ์แต่ละประเภทตาม (๑) (๒) และ (๓) แต่ละประเภทมีจำนวนเท่าใด ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

การสมัครรับเลือกตั้ง คุณสมบัติของผู้เลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้ง ผู้ซึ่งจะได้รับการนำชื่อขึ้นกรบบัญชามูลเพื่อทรงแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาตาม (๑) (๒)

---

(๒) สมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งจังหวัดละหนึ่งคน

ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาประเภทใดประเภทหนึ่งว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใดๆ และยังมีได้มีการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่ ”

<sup>3</sup> “มาตรา ๑๒๐ วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิก ซึ่งมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

(๑) สมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิมีจำนวนไม่เกินสามในสี่ของจำนวนสมาชิกตาม (๒)

(๒) สมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งมีจำนวนตามเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒๕”

<sup>4</sup> รายงานการประชุมสภาฯ ร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 20/2540 (เป็นพิเศษ) วันพุธ ที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ.2540 หน้า 48-50.

และ (๓) ซึ่งต้องเป็นการออกเสียงลงคะแนนโดยวิธีลับ ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

การดำเนินการเลือกตั้งตามมาตรา ๑๓๕ ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันก่อนวันที่มีกรณีที่ต้องเลือกผู้ซึ่งจะได้รับการนำชื่อขึ้นกราบบังคมทูล เพื่อทรงแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกวุฒิสภา เว้นแต่เป็นกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุอื่น นอกจากถึงคราวออกตามวาระให้ดำเนินการตามมาตรา ๑๓๕

ให้ประธานรัฐสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใดๆ แต่ยังไม่ได้มีการแต่งตั้งเพิ่มตามมาตรา ๑๓๕ ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> ร่างเดิมก่อนการพิจารณาแก้ไขของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ เป็นดังนี้

"มาตรา ๑๒๐ วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิก ซึ่งมีองค์ประกอบพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจำนวนสองร้อยคนจากบุคคลดังต่อไปนี้

(๑) สมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ หรือมีประสบการณ์ประเภทผู้มีความชำนาญด้านวิชาการ ผู้มีประสบการณ์ทางวิชาชีพ ผู้มีประสบการณ์ด้านการเมืองหรือการบริหารราชการแผ่นดิน หรือผู้แทนองค์การเอกชน จำนวนไม่เกินสามในสี่ของจำนวนสมาชิกตาม (๒) หกสิบคน

(๒) สมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งผู้มีประสบการณ์ซึ่งเป็นผู้แทนกลุ่มอาชีพประเภทต่างๆ จำนวนตามเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒๕ หกสิบคน

(๓) ผู้มีประสบการณ์ซึ่งเป็นผู้แทนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ จำนวนแปดสิบคน

ผู้ทรงคุณวุฒิหรือมีประสบการณ์แต่ละประเภทตาม (๑) (๒) และ (๓) แต่ละประเภทมีจำนวนเท่าใด ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

การสมัครรับเลือกตั้ง คุณสมบัติของผู้เลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้ง ผู้ซึ่งจะได้รับการนำชื่อขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาตาม (๑) (๒) และ (๓) ซึ่งต้องเป็นการออกเสียงลงคะแนนโดยวิธีลับ ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

การดำเนินการเลือกตั้งตามมาตรา ๑๓๕ ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันก่อนวันที่มีกรณีที่ต้องเลือกผู้ซึ่งจะได้รับการนำชื่อขึ้นกราบบังคมทูล เพื่อทรงแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกวุฒิสภา เว้นแต่เป็นกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุอื่น นอกจากถึงคราวออกตามวาระให้ดำเนินการตามมาตรา ๑๓๕

ให้ประธานรัฐสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใดๆ แต่ยังไม่ได้มีการแต่งตั้งเพิ่มตามมาตรา ๑๓๕ ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่ "

ในการอภิปรายของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญนั้น มีการเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับที่มาที่แตกต่างกันออกไป สมาชิกบางรายเสนอให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน เพราะมีบทบัญญัติ (ร่างฯ มาตรา 90) กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการตรากฎหมาย หากสมาชิกวุฒิสภามีใช้ตัวแทนของปวงชนชาวไทยใช้อำนาจนี้ได้อย่างไร มีการเพิ่มอำนาจให้สมาชิกวุฒิสภาก็ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจในการถอดถอนนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี หรือแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่อำนาจทางการเมืองระดับสูง เพื่อให้เกิดความชอบธรรมควรให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรง<sup>6</sup>

สมาชิกบางรายเสนอให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาเพื่อทำหน้าที่สรรหาผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะทำให้ได้บุคคลที่เป็นกลางทางการเมือง และมีความรู้ความสามารถเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภา<sup>7</sup>

สมาชิกบางราย เปรียบเทียบให้ตัดหมวดวุฒิสภาออกทั้งหมด รวมทั้งบทบัญญัติเกี่ยวกับวุฒิสภาและวุฒิสมาชิกที่เกี่ยวข้องด้วย เพราะสมาชิกวุฒิสภาควรมาจากผู้ทรงคุณวุฒิและมีประสบการณ์โดยแท้จริง เป็นผู้มีทั้งวิสัยทัศน์และคุณวุฒิหรือคุณธรรมด้วย ดังนั้นการเป็นวุฒิสมาชิกน่าจะเป็นโดยฐานะของเขาย่างเช่นในวุฒิสภาของประเทศอังกฤษ โดยให้ผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการกองทัพทั้ง 3 เหล่าทัพ และปลัดกระทรวงทุกกระทรวง และอีกส่วนหนึ่งมาจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ตามพระราชอัธยาศัยทำนองเดียวกับคณะองคมนตรี ประกอบกันเป็นวุฒิสภา แต่เนื่องด้วยไม่ได้เสนอให้พิจารณามาตั้งแต่ต้น หากจำเป็นต้องมีวุฒิสภาก็เห็นควรให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรง<sup>8</sup>

กลุ่มสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีความเห็นว่าสมาชิกวุฒิสภาควรมาจากการเลือกตั้งโดยตรง โดยมีนายประชุม ทองมี ผู้ช่วยศาสตราจารย์ดอกเตอร์โกเมศ ขวัญเมือง ดอกเตอร์เกษม ศิริสัมพันธ์ และศาสตราจารย์อมร รักษาสัตย์ เป็นแกนนำได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีหลักการว่าให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรง มีจำนวนไม่เกินสองร้อยคน โดยที่จำนวนสมาชิกวุฒิสภาแต่ละจังหวัดจะพึงมีให้คำนวณตามจำนวนราษฎรที่แสนคน ต่อจำนวนสมาชิกวุฒิสภาหนึ่งคน จังหวัดใดมีสมาชิกวุฒิสภาได้ไม่เกินหนึ่งคน

---

<sup>6</sup> เดโช สวานานนท์. รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 20/2540 (เป็นพิเศษ) วันพุธ ที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 หน้า 51-53.

<sup>7</sup> มนต์รี รูปสุวรรณ. รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 20/2540 (เป็นพิเศษ) วันพุธ ที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 หน้า 54-55.

<sup>8</sup> พันธุ์ ทศนียานนท์. รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 20/2540 (เป็นพิเศษ) วันพุธ ที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 หน้า 57-59.

ให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง แต่ถ้าจังหวัดใดมีสมาชิกวุฒิสภาได้เกินหนึ่งคนให้แบ่งเขตจังหวัดออกเป็นจำนวนเท่ากับจำนวนสมาชิกวุฒิสภา โดยจัดให้แต่ละเขตมีจำนวนสมาชิกวุฒิสภาเขตละหนึ่งคน โดยที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งได้หนึ่งคน ในการดำเนินการหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งให้รัฐช่วยออกค่าใช้จ่าย ค่าดำเนินการให้เป็นส่วนมาก<sup>9</sup> นอกจากนี้การที่ให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงนั้น เป็นไปตามความต้องการของประชาชนจากการรับฟังความคิดเห็นและการทำประชาพิจารณ์ และจะไม่ก่อให้เกิดความวุ่นวาย เลือกที่รักมักที่ชัง มีประเด็นสำคัญที่ต่อสูกันก็คือกลัวว่าสมาชิกวุฒิสภา จะมีสถานภาพเหมือนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่เป็นนักการเมืองต้องไปสังกัดพรรคการเมือง และต่อไปจะมีการเลือกตั้งทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาอบต. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่กลับจะไม่ให้เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาจะเป็นการปฏิเสธอำนาจประชาชนหรือไม่ หากให้เลือกตั้งและเมื่อครบ 6 ปีแล้วไม่ดีก็ให้แก้เป็นเลือกตั้งทางอ้อม ส่วนปัญหาว่าจะมีการซื้อสิทธิขายเสียงกันนั้นร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะป้องกันในเรื่องนี้อยู่แล้ว และที่สำคัญอีกประการก็คือ การกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ดังนั้นควรให้ผู้ที่มาตรวจสอบมาจากการเลือกตั้งของประชาชนเช่นกันเพื่อให้เกิดความชอบธรรม<sup>10</sup>

สมาชิกบางรายเสนอให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อม คล้ายคลึงกับการเลือกสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) จากจังหวัดทุกจังหวัดโดยถือเกณฑ์ตามจำนวนประชากรสี่แสนคน ต่อสมาชิกวุฒิสภาหนึ่งคน สมาชิกวุฒิสภาต้องจบปริญญาตรีอายุสี่สิบปีขึ้นไป มีอำนาจหน้าที่กลั่นกรองกฎหมาย แต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในองค์กรทางการเมือง และผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องจบการศึกษาอย่างต่ำมัธยมศึกษาปีที่ 6 หรือปวช.<sup>11</sup>

สมาชิกบางรายเสนอให้ตัดหมวดวุฒิสภาและคำว่าวุฒิสภาในร่างรัฐธรรมนูญออกทั้งหมด เพราะการมีวุฒิสภามีประโยชน์เพียงเล็กน้อย แต่ต้องเสียงบประมาณไม่น้อย จึงไม่สมควรที่จะมีวุฒิสภาอีกต่อไป<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> อมร รักษาสัตย์, รายงานการประชุมสภาว่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 20/2540 (เป็นพิเศษ) วันพุธ ที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 หน้า 59-62.

<sup>10</sup> ประชุม ทงมี, รายงานการประชุมสภาว่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 20/2540 (เป็นพิเศษ) วันพุธ ที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 หน้า 76-79.

<sup>11</sup> ธงชาติ รัตนวิชา, รายงานการประชุมสภาว่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 20/2540 (เป็นพิเศษ) วันพุธ ที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 หน้า 64-66.

<sup>12</sup> ประวิทย์ เจนวีระนนท์, รายงานการประชุมสภาว่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 20/2540 (เป็นพิเศษ) วันพุธ ที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 หน้า 66-67.

คณะกรรมการฯ ได้ชี้แจงถึงเหตุผลในการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งทางอ้อมดังปรากฏในร่างฯ ของคณะกรรมการฯ ว่าคณะกรรมการพิจารณาควบคู่ไปกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาซึ่งตามร่างฯ กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจเพิ่มขึ้นไม่เพียงมีอำนาจกลั่นกรองกฎหมายและควบคุมรัฐบาลเท่านั้น วุฒิสภายังมีอำนาจเพิ่มขึ้นโดยที่มีส่วนร่วมในการตั้งคณะกรรมการในองค์กรตรวจสอบต่างๆ มีอำนาจในการถอดถอนนักการเมืองในกรณีที่ร้ายแรงผิดปกติหรือทุจริตต่อหน้าที่ และร่วมพิจารณาร่างกฎหมายที่รัฐบาลประกาศว่าเป็นนโยบาย ซึ่งไม่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นจะต้องมีวุฒิสภาต่อไป และจะต้องสะท้อนความเป็นตัวแทนของทุกหมู่เหล่าในประเทศไทย การเลือกตั้งทางตรงนั้นแม้ว่าจะเป็นการเพิ่มสิทธิให้ประชาชนในการเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่วุฒิสภา แต่มีผลเสียหลายอย่าง เช่น ช้ำช้อนกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และผู้สมัครต้องใช้เวลาและค่าใช้จ่ายในการหาเสียงจำนวนมาก ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อการใช้อำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาได้ และเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองเข้ามาแทรกแซงทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาไม่สามารถสะท้อนเจตนารมณ์ในความเป็นกลางทางการเมืองได้<sup>13</sup> และมีกรรมาธิการบางรายเสนอแนวความคิดว่าหากให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรง และได้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งหน้าตาลคล้ายๆ กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือยึดติดกับพื้นที่ หากทางนางบประมาณแผ่นดินไปลงพื้นที่ การที่จะแก้ไขให้กลับไปเป็นเลือกตั้งทางอ้อมอีกนั้นทำได้ยาก เพราะให้สิทธิแก่ประชาชนไปแล้ว หากกำหนดให้เลือกตั้งทางอ้อมถ้าไม่ดีก็สามารถเปลี่ยนแปลงได้อีกที่เมื่อครบ 6 ปี และจะได้มีการเปรียบเทียบการทำงานของกลุ่มต่างๆ ในวุฒิสภากับสภาผู้แทนราษฎรได้ วุฒิสภาในอดีตซึ่งมาจากการแต่งตั้งนั้นก็ได้สร้างปัญหาให้กับระบบการเมืองไทย นอกจากมีปัญหาเรื่องความชอบธรรมของที่มาเท่านั้น ที่นายกรัฐมนตรีเป็นคนเลือกคนเดียวแล้วกราบบังคับทูลเพื่อทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี ถ้าแก้ปัญหारेื่องที่มาให้มีความชอบธรรมมากขึ้นจากกลุ่มหลากหลายในวิชาชีพ และไม่เพิ่มอำนาจให้วุฒิสภาอีก 6 ปีมาถามประชาชนว่าต้องให้สมาชิกวุฒิสภามาจากที่ใด<sup>14</sup>

ภายหลังการอภิปรายเสนอแนวความคิดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร่างรัฐธรรมนูญแล้ว มีการลงมติว่าต้องการให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาอย่างไร ซึ่งผลการลงมติปรากฏว่าที่ประชุมเห็นชอบให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จำนวน 42 เสียง (เห็นชอบให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม จำนวน 30 เสียง)<sup>15</sup>

<sup>13</sup> วิศัลย์ โฆษิตานนท์. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 20/2540 (เป็นพิเศษ) วันพุธ ที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 หน้า 69-74.

<sup>14</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 20/2540 (เป็นพิเศษ) วันพุธ ที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 หน้า 74-76.

<sup>15</sup> รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 20/2540 (เป็นพิเศษ) วันพุธ ที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 หน้า 81.

หลังจากสภาร่างรัฐธรรมนูญมีมติให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงแล้ว ที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณากำหนดหลักการเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา และมอบหมายให้คณะทำงานไปร่างรัฐธรรมนูญตามหลักการนั้น แล้วนำเสนอต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป ที่ประชุมได้พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับจำนวน หลักเกณฑ์การเลือกตั้ง คุณสมบัติ และอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งในชั้นแรกกรรมวิธีการที่เสนอญัตติให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงได้อภิปรายถึงหลักการตามร่างของคณะทำงานที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรง รวมถึงอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาด้วย<sup>16</sup> จากนั้นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญอภิปรายเสนอความคิดเห็น อาทิเช่น เมื่อเปลี่ยนเป็นการเลือกตั้งโดยตรง ต้องเปลี่ยนให้เป็นที่ยอมรับหรือประชาชนเข้าใจได้ว่ามีความแตกต่างกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างไร ทั้งในเรื่องที่มา อำนาจหน้าที่ คุณสมบัติ ควรใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และหากจะให้ 3 ปีเลือกตั้งใหม่จำนวนครั้งหนึ่ง ก็ควรกำหนดให้แต่ละเขตมีจำนวนสมาชิกวุฒิสภาเป็นเลขคู่<sup>17</sup>, เสนอให้ใช้จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง ซึ่งทำให้เป็นจุดต่างอีกประเด็นหนึ่งระหว่างความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับสมาชิกวุฒิสภา และควรห้ามสมาชิกวุฒิสภาเป็นรัฐมนตรี ไม่จำเป็นต้องออกจำนวนครั้งหนึ่งทุกๆ 3 ปี และควรให้กฎหมายลูกกำหนดจำนวนสมาชิกวุฒิสภาให้มีจำนวนคงตัวตลอดไป<sup>18</sup>, เสนอให้สมัครต่อคณะกรรมการเลือกตั้ง และให้ใช้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง<sup>19</sup>, เสนอว่าการกำหนดจำนวน 200 คน และลือคตามจำนวนประชากรเป็นสิ่งที่ขัดแย้งกัน ต้องเลือกสิ่งใดสิ่งหนึ่ง และเมื่อให้ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง ควรให้มีบทหนึ่งว่าด้วยการเลือกตั้ง คุณสมบัติผู้สมัครและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้ง และประการที่สำคัญเรื่องคุณสมบัติของผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาต้องอธิบายให้ได้ว่าต่างกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างไร และวิธีการหาเสียงที่ไม่ต้องการเห็นภาพความเป็นการเมืองจะมีวิธีการพิเศษอย่างไร และอำนาจหน้าที่เมื่อให้มาจากประชาชน และมาจากจังหวัดควรให้มี

---

<sup>16</sup> ประชุม ทองมี, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 20/2540 (เป็นพิเศษ) วันพุธ ที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 หน้า 91-93.

<sup>17</sup> เขียน ธีระวิทย์, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 20/2540 (เป็นพิเศษ) วันพุธ ที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 หน้า 93-94.

<sup>18</sup> โกศล ศรีสังข์, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 20/2540 (เป็นพิเศษ) วันพุธ ที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 หน้า 94-95.

<sup>19</sup> ประวิทย์ ทองศรีนุ่น, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 20/2540 (เป็นพิเศษ) วันพุธ ที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 หน้า 95.

อำนาจหน้าที่อย่างไร<sup>20</sup> , เสนอให้ทุกจังหวัดมีสมาชิกวุฒิสภาจำนวนเท่ากัน และให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง<sup>21</sup> , เสนอให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนมีสิทธิลงคะแนนเลือกผู้สมัครได้ 1 คน ให้มีคณะกรรมการสรรหา เพื่อทำการกลั่นกรองผู้สมัครชั้นหนึ่ง มิใช่ให้ผู้สนใจสมัครรับเลือกตั้งได้เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แล้วให้ประชาชนลงคะแนนเสียงเลือกอีกที<sup>22</sup> และเสนอว่าเป็นการทำให้ระบบเลือกตั้งเป็น 3 ระดับ มีทั้งระดับเขตเดี่ยวเบอร์เดียว ระดับจังหวัด และระดับประเทศ ซึ่งการกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครควรลดหลั่นกันไปด้วย<sup>23</sup> และในท้ายที่สุดสภาร่างรัฐธรรมนูญ พิจารณาให้ความเห็นชอบดังนี้

“มาตรา ๑๒๑ วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งจำนวนสองร้อยคน  
ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใดๆ และยังมีได้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาแทนตำแหน่งที่ว่างให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่”

ภายหลังการพิจารณาแก้ไขที่มาและองค์ประกอบของวุฒิสภา ให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีการเพิ่มเติมให้สมาชิกวุฒิสภาหรือวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่เพิ่มมากขึ้น โดยที่จากเดิมนั้นกำหนดให้รัฐสภา มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบต่างๆ ทุกองค์กร และให้มีอำนาจในการพิจารณาถอดถอนนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และองค์กรตรวจสอบต่างๆ ต่อมาเมื่อกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จึงได้ปรับเปลี่ยนให้วุฒิสภา ใช้อำนาจดังกล่าวแทนรัฐสภา ทั้งนี้ เพื่อให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่หลักเป็นสภาตรวจสอบ ซึ่งในส่วนของอำนาจถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งนั้น สมาชิกวุฒิสภาหรือวุฒิสภามีได้เป็นผู้กล่าวหาเอง และมีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาถอดถอน และเมื่อกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาหรือวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว จึงต้องมีกลไกหรือมาตรการที่

---

<sup>20</sup> แก้วสรร อติโพธิ, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 20/2540 (เป็นพิเศษ)  
วันพุธ ที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 หน้า 95-96.

<sup>21</sup> สมเกียรติ อ่อนวิมล, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 20/2540 (เป็นพิเศษ)  
วันพุธ ที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 หน้า 96.

<sup>22</sup> เขียน วีระวิทย์, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 20/2540 (เป็นพิเศษ)  
วันพุธ ที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 หน้า 97.

<sup>23</sup> ธรรมนูญ ลัดพลี, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 20/2540 (เป็นพิเศษ)  
วันพุธ ที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 หน้า 98-99.



ทำให้ความสัมพันธ์กับพรรคการเมือง หรือกับการเมืองในการบริหารราชการแผ่นดินมีน้อยที่สุดหรือไม่มีเลย หรือทำให้ปลอดจากการเมืองนั่นเอง<sup>24</sup>

สภาร่างรัฐธรรมนูญเสนอร่างรัฐธรรมนูญซึ่งปรับเปลี่ยนที่มาและองค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาแล้วต่อรัฐสภา ซึ่งรัฐสภาได้ประชุมอภิปรายร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ในวันที่ 4-5 และ 7-9 กันยายน 2540 และลงมติในวันที่ 27 กันยายน 2540 ซึ่งปรากฏว่าที่ประชุมรัฐสภามีมติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญด้วยคะแนนเสียงเห็นชอบ 578 เสียง ไม่เห็นชอบ 36 เสียง และงดออกเสียง 17 เสียง ซึ่งต่อมาประธานรัฐสภาได้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย และทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้บังคับเป็น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นับตั้งแต่วันที่ 11 ตุลาคม 2540 เป็นต้นไป

## 2. ที่มาและองค์ประกอบ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน แต่ในอีกแง่หนึ่งพิจารณาได้จากคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภา และพิจารณาจากการเลือกตั้งประกอบกันไป ดังนี้

### 2.1 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภา

รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้<sup>25</sup>

- (1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง
- (3) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า
- (4) มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา 107 (5)

นอกจากนี้ ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้<sup>26</sup>

- (1) เป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง
- (2) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วยังไม่เกินหนึ่งปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง
- (3) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ในอายุของวุฒิสภาคราวก่อนการสมัครรับเลือกตั้ง

---

<sup>24</sup> รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 26/2540 (เป็นพิเศษ) วันศุกร์ที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 หน้า 19-191.

<sup>25</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 125

<sup>26</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 126

(4) เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา 109 (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (11) (12) (13) หรือ (14)

สมาชิกวุฒิสภา มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง และเมื่อพ้นจากตำแหน่งแล้ว ไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาในสมัยที่ติดต่อกันอีก หากจะสมัครต้องรอไปสมัครสมัยถัดไปอีก กล่าวคือ ต้องเว้นระยะ 1 สมัย จะดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาติดต่อกันไม่ได้<sup>27</sup> โดยที่พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่อายุของวุฒิสภาสิ้นสุดลง<sup>28</sup>

อย่างไรก็ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 คงเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้จนกว่าสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาจะสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539<sup>29</sup> ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาได้รับการแต่งตั้งเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2539 และรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวกำหนดให้วุฒิสภามีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปีนับแต่วันแต่งตั้ง<sup>30</sup> ดังนั้นสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวจึงสิ้นสุดลงในวันที่ 21 มีนาคม 2543 และรัฐธรรมนูญกำหนดให้ดำเนินการจัดการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาให้แล้วเสร็จภายใน 60 วันนับแต่วันครบสี่ปี โดยให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งใหม่เริ่มนับตั้งแต่วันที่สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาชุดเก่าสิ้นสุดลง<sup>31</sup>

## 2.2 การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งแรกของประเทศไทย

เมื่อวุฒิสภาชุดที่ 7 หมุดวาระลง ต้องจัดการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาขึ้น ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งแบ่งศึกษาเป็น 2 ประเด็น คือ การดำเนินการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และปัญหาที่เกิดขึ้นจากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา มีรายละเอียดดังนี้

### 2.2.1 การดำเนินการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะที่เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและจัดการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ได้ดำเนินการจัดการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ตามลำดับดังนี้

<sup>27</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 130 และ มาตรา 126 (3)

<sup>28</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 131 วรรค 1

<sup>29</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 315 วรรค 3

<sup>30</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 มาตรา 101

<sup>31</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 315 วรรค 5 (1)

### 2.2.1.1 คำนวณและประกาศจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่จะพึงมีในแต่ละจังหวัด

รัฐธรรมนูญกำหนดให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และการคำนวณจำนวนสมาชิกวุฒิสภาของแต่ละจังหวัดจะพึงมีได้ให้นำหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา 102 วรรค 2 วรรค 3 และวรรค 4 มาใช้โดยอนุโลม<sup>32</sup> กล่าวคือ นำจำนวนราษฎรของทั้งประเทศหารด้วย 200 เมื่อหารได้จำนวนเท่าไรให้นำผลลัพธ์ที่ได้หารด้วยจำนวนราษฎรของแต่ละจังหวัด ผลลัพธ์ที่ได้เป็นจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่จะพึงมีได้ในจังหวัดนั้นๆ หากจังหวัดใดมีจำนวนราษฎรไม่ถึงเกณฑ์ดังกล่าว ให้มีสมาชิกวุฒิสภาได้หนึ่งคน เมื่อได้คำนวณตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นแล้ว หากจำนวนสมาชิกวุฒิสภาไม่ถึง 200 คน ก็ให้จังหวัดที่มีราษฎรเป็นเศษที่เหลือจำนวนมากที่สุดนั้นมีสมาชิกวุฒิสภาเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคน โดยที่ดำเนินการเช่นนี้ไปจนกว่าจะมีจำนวนสมาชิกวุฒิสภาครบ 200 คน ตามที่กฎหมายกำหนด<sup>33</sup>

จากการคำนวณตามหลักเกณฑ์วิธีการดังกล่าวข้างต้น ปรากฏว่าจังหวัดที่มีสมาชิกวุฒิสภาได้มากที่สุด 3 อันดับแรก ได้แก่ กรุงเทพมหานคร มีจำนวนราษฎร 5,647,799 คน มีสมาชิกวุฒิสภาได้จำนวน 18 คน จังหวัดนครราชสีมา มีจำนวนราษฎร 2,534,287 คน มีสมาชิกวุฒิสภาได้จำนวน 8 คน และจังหวัดขอนแก่นกับจังหวัดอุบลราชธานีมีจำนวนสมาชิกวุฒิสภาเท่ากันคือ 6 คน โดยที่จังหวัดขอนแก่น มีจำนวนราษฎร 1,738,523 คน จังหวัดอุบลราชธานี มีจำนวนราษฎร 1,754,910 คน ส่วนจังหวัดที่มีสมาชิกวุฒิสภาได้น้อยที่สุด คือมีได้ 1 คนนั้น มี 22 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดกระบี่ จังหวัดชัยนาท จังหวัดชุมพร จังหวัดตราด จังหวัดนครนายก จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดปราจีนบุรี จังหวัดพังงา จังหวัดเพชรบุรี จังหวัดภูเก็ต จังหวัดมุกดาหาร จังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดยะลา จังหวัดระนอง จังหวัดลำพูน จังหวัดสตูล จังหวัดสมุทรสงคราม จังหวัดสมุทรสาคร จังหวัดสิงห์บุรี จังหวัดอ่างทอง จังหวัดอำนาจเจริญ และจังหวัดอุทัยธานี<sup>34</sup>

การใช้สิทธิลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้น แม้ว่าในแต่ละจังหวัดจะมีสมาชิกวุฒิสภาได้จำนวนไม่เท่ากัน แต่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งโดยเท่าเทียมกัน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นได้หนึ่งคน โดยใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ ในกรณีที่จังหวัดใดมีวุฒิสภาได้มากกว่าหนึ่งคน ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้คะแนนสูงสุดเรียงตามลำดับจนครบจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่จะพึงมีได้ในจังหวัดนั้น เป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง

<sup>32</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 122

<sup>33</sup> โปรดดู ภาคผนวก ที่ 3 ตารางแสดงจำนวนสมาชิกวุฒิสภาแต่ละจังหวัด

<sup>34</sup> คณะกรรมการการเลือกตั้ง, กระบวนการเลือกตั้ง สว. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), หน้า 2-4.

เป็นสมาชิกวุฒิสภา<sup>35</sup> การที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาลงคะแนนเลือกผู้สมัครได้เขตละ 1 คน นั้น เป็นบทบัญญัติที่ยึดหลัก “One man one vote” กล่าวคือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคน มีสิทธิเท่าเทียมกันในการเลือกตั้งผู้สมัครได้คนละ 1 คน แม้ว่าในบางจังหวัดจะมีสมาชิกวุฒิสภาได้มากกว่าจังหวัดอื่น ๆ ก็เป็นเพียงหลักการคำนวณจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่จังหวัดนั้น ๆ จะพึงมีได้เท่านั้น ส่วนการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งของประชาชน

### 2.2.1.2 รับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

ในการจัดการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งแรก ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 คณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะที่เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมและดำเนินการจัดการเลือกตั้ง ได้ทำหนังสือเสนอต่อนายกรัฐมนตรีให้ประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดให้จัดการเลือกตั้งวันที่ 4 มีนาคม 2543<sup>36</sup> ซึ่งทางนายกรัฐมนตรีหรือรัฐบาลได้ประกาศพระราชกฤษฎีกา เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2542 กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในวันที่ 4 มีนาคม 2543 ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหนังสือเสนอ ในการนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้กำหนดแผนงานในการจัดการเลือกตั้ง และกำหนดให้มีการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ระหว่างวันที่ 19 ธันวาคม พ.ศ.2542 ถึงวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ.2542 เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาดังกล่าว ปรากฏว่ามีผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภารวมทั้งสิ้น 1,532 คน โดยที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 1,532 คนนี้ เป็นผู้ที่จบปริญญาเอก 124 คน จบปริญญาโท 497 คน และจบปริญญาตรี 911 คน และหากแบ่งแยกตามอาชีพเป็นข้าราชการบำนาญมากที่สุด 573 คน รองลงไปเป็นนักกฎหมาย 259 คน ธุรกิจส่วนตัว 253 คน เกษตรกร 53 คน ข้าราชการ 28 คน ข้าราชการการเมือง 13 คน และนักการเมือง 9 คน<sup>37</sup>

### 2.2.1.3 กำหนดหลักเกณฑ์ในการแนะนำตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา

ภายหลังการรับสมัคร ก่อนถึงวันเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา คือ วันที่ 4 มีนาคม 2543 เพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งมีสิทธิดำเนินการแนะนำตัวเองได้ ทั้งนี้ด้วยเจตนารมณ์ที่ไม่ต้องการให้สมาชิกวุฒิสภามีลักษณะเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่สามารถหาเสียงได้ด้วยวิธีการต่าง ๆ นานา เช่น การแปรญัตติเพื่อนำงบประมาณมาลงพื้นที่ แต่ต้องการให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นสภาของผู้ทรงคุณวุฒิ มีความรู้ความสามารถ และประสบ

<sup>35</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 123

<sup>36</sup> หนังสือที่ ลต 000๓/2586 เรื่อง ขอให้ตราพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ลงวันที่ 14 กันยายน 2542

<sup>37</sup> “สมัคร สว. น้อยเกินคาด แค่ 1,532 คน”, มติชน, (26 ธันวาคม 2542).

การณ์ แต่ที่สำคัญที่สุดต้องมีความเป็นอิสระ และเป็นกลาง ปลอดภัยจากการเมืองอย่างแท้จริง เพราะต้องมาทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญ จึงกำหนดให้ รัฐดำเนินการในการแนะนำตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกัน และการดำเนินการแนะนำตัวโดยผู้สมัครรับเลือกตั้งเองหรือบุคคลอื่นนั้น กำหนดให้ กระทำได้เฉพาะเท่าที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้น<sup>38</sup> ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการแนะนำตัวไว้ ให้ผู้สมัครกระทำการแนะนำตัวได้เฉพาะการจัดพิมพ์เอกสาร เพื่อแนะนำตัวผู้สมัคร ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด และในกรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นสมควรเพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้สมัครทุกคน อาจกำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายไว้ด้วยก็ได้ และการแนะนำตัวนั้นให้หมายความรวมถึง การแสดงข้อมูลส่วนตัวเกี่ยวกับประวัติส่วนตัว ประวัติการศึกษา และประวัติการทำงานหรือ ประสบการณ์ในการทำงาน<sup>39</sup>

คณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้วางหลักเกณฑ์ในการแนะนำตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็น สมาชิกวุฒิสภาไว้ ให้กระทำการแนะนำตัวได้เฉพาะการจัดพิมพ์เอกสารเป็น 3 ประเภท คือ (1) แผ่นปลิวหรือแผ่นพับ (2) แผ่นประกาศหรือแผ่นป้าย และ (3) เอกสารเป็นรูปเล่ม ซึ่งมีการกำหนดขนาดของเอกสารแต่ละประเภทและกำหนดจำนวนพิมพ์ไว้ด้วย และกำหนด ให้เอกสารดังกล่าวนั้นมีข้อความและข้อมูลได้เฉพาะประวัติส่วนตัว ประวัติการศึกษา และประวัติการทำงานหรือประสบการณ์ในการทำงานของผู้สมัครรับเลือกตั้งเท่านั้น<sup>40</sup> นอกจากนี้ได้ เนื่องจากผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาจำนวนมากสอบถามคณะกรรมการ การเลือกตั้งถึงแนวทางการปฏิบัติในการแนะนำตัว คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงได้กำหนด แนวทางปฏิบัติในการแนะนำตัวอีก จำนวน 15 ข้อ<sup>41</sup>

## 2.2.2 ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา

จากการศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวมาแล้ว ข้างต้น ปรากฏว่ามีปัญหาเกิดขึ้น 2 ประการหลัก ดังนี้

<sup>38</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 129

<sup>39</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541 มาตรา 91 วรรค 2 และ วรรค 3

<sup>40</sup> ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง การแนะนำตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ลงวันที่ 22 มิถุนายน 2542

<sup>41</sup> คณะกรรมการการเลือกตั้ง, “บัญญัติ 15 ประการ แนวปฏิบัติแนะนำตัวผู้สมัคร สว.”, มติชน (27 ธันวาคม 2542).

### 2.2.2.1 มีปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับ

#### เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกวุฒิสภา

คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เป็นประเด็นที่ก่อให้เกิดปัญหาในการจัดการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งแรกเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะประเด็น “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 126 (4) ประกอบมาตรา 109 (11) และประเด็น “ปลอดการเมือง”

#### (1) ประเด็น “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ”

ประเด็นปัญหานี้เกิดขึ้นเนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งเพิกถอนการสมัครรับเลือกตั้ง ผู้สมัครที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยแล้วเห็นว่าเป็น “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ภายหลังจากวันรับสมัคร 7 วัน โดยที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้กำหนดหลักเกณฑ์การวินิจฉัยว่าตำแหน่งใดเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ไว้ 4 ข้อ<sup>42</sup> หากเข้าหลักเกณฑ์ที่วางไว้ คณะกรรมการการเลือกตั้งก็ประกาศเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ถูกคณะกรรมการการเลือกตั้งเพิกถอนสิทธิได้ยื่นฟ้องต่อศาลแพ่ง เพื่อให้วินิจฉัยชี้ขาดว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเมื่อพ้น 7 วันนับแต่วันรับสมัครหรือไม่

ศาลที่รับคำฟ้องของผู้สมัครรับเลือกตั้งดังกล่าวข้างต้น อาทิ ศาลแพ่ง กรุงเทพฯ พิพากษาว่าคณะกรรมการการเลือกตั้ง ไม่มีสิทธิเพิกถอนการสมัครของนายอิมรอน มะลูลีม ผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภา กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นกรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทย ภายหลังจากการยื่นใบสมัครและตรวจสอบคุณสมบัติแล้ว 7 วัน ศาลจังหวัดชัยภูมิ พิพากษาให้นายพิชิต ชัยวิรัตน์ และนายสากล บุญเนา ซึ่งเป็นคณะกรรมการการประถมศึกษา จังหวัด เป็นผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาต่อไป ศาลจังหวัดพิษณุโลก พิพากษาว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่สามารถเพิกถอนการสมัครของ พล.อ.ศิริ ทิวะพันธุ์ ซึ่งเป็นคณะกรรมการสถาบันราชภัฏพิบูลสงครามได้ และศาลจังหวัดขอนแก่น พิพากษาให้นายวัฒนศักดิ์ จังจรรยา ซึ่งเป็นคณะกรรมการกองทุนพัฒนาสหกรณ์ คงเป็นผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาต่อไป<sup>43</sup> เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดเฉพาะประเด็นการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัคร

<sup>42</sup> คณะกรรมการการเลือกตั้งได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าบุคคลใดเป็น “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ดังต่อไปนี้

- (1) ตำแหน่งนั้นๆ มีที่มาจากกฎหมาย กฎ ระเบียบ ของทางราชการที่ระบุไว้
- (2) การดำรงตำแหน่งเกิดจากการแต่งตั้งโดยกฎหมาย กฎ ระเบียบ ของทางราชการ
- (3) บุคคลที่ดำรงตำแหน่งนั้นมีอำนาจหน้าที่ซึ่งกำหนดโดยกฎหมาย กฎ ระเบียบ ของทางราชการ และการกระทำตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวมีผลกระทบต่อบุคคลอื่นหรือก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์กับบุคคลอื่นได้

- (4) บุคคลที่ดำรงตำแหน่งนั้นอาจได้รับค่าตอบแทนบางส่วนหรือทั้งหมดจากรัฐ

<sup>43</sup> “กตต.จ่อย ไม่มีสิทธิเพิกถอนผู้สมัครชิงวุฒิสฯ” . เดลินิวส์ (6 กุมภาพันธ์ 2543).

สมาชิกวุฒิสภาเนื่องด้วยมีลักษณะต้องห้าม คือ เป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ เมื่อพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้วเท่านั้น

ส่วนประเด็น “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ยึดหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นในการพิจารณาและออกประกาศ เรื่อง ตำแหน่งที่เข้าข่ายเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามมาตรา 109 (11) ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งประกาศนี้ได้ระบุตำแหน่งที่ถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ จำนวน 28 ตำแหน่ง ได้แก่

- (1) กรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทย
- (2) กรรมการอิสลามประจำจังหวัด
- (3) กรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ป.ป.ง.)
- (4) ประธานหรือกรรมการบริหารขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย
- (5) ประธานหรือกรรมการในคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.)
- (6) กรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
- (7) กรรมการสภาประจำสถาบันราชภัฏ
- (8) กรรมการสภาสถาบันราชภัฏ
- (9) อนุกรรมการข้าราชการตำรวจประจำจังหวัด (อ.ก.ตร.)
- (10) อนุกรรมการข้าราชการครูสามัญ (อ.ก.ค.)
- (11) อนุกรรมการสามัญประจำกระทรวง (อ.ก.พ.กระทรวง)
- (12) อนุกรรมการสามัญประจำกรม (อ.ก.พ.กรม)
- (13) อนุกรรมการสามัญประจำจังหวัด (อ.ก.พ.จังหวัด)
- (14) อนุกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (15) อนุกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน
- (16) กรรมการสภามหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
- (17) กรรมการของสถาบันพระปกเกล้า
- (18) กรรมการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
- (19) กรรมการองค์การคลังสินค้า
- (20) อนุกรรมการในคณะกรรมการบริหารเงินทุนหมุนเวียนระดับจังหวัด
- (21) กรรมการสภาสถาบัน สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- (22) กรรมการสภาพนายความ
- (23) กรรมการมรรยาทนายความ
- (24) กรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขตเทศบาล เขตสุขาภิบาล และเขตราชการส่วนท้องถิ่น
- (25) กรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร
- (26) กรรมการสภามหาวิทยาลัย

(27) กรรมการสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย

(28) ผู้พิพากษาสมทบ

หลังจากประกาศหลักเกณฑ์การพิจารณาวินิจฉัยว่าผู้สมัครคนใดเป็น “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” และประกาศระบุตำแหน่งทั้ง 28 ตำแหน่งว่าเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้มีคำสั่งให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง เพิกถอนการสมัครของผู้สมัครที่คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาวินิจฉัยแล้วเห็นว่าเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ด้วยเหตุนี้ ทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เสียสิทธิจากการวินิจฉัยและมีคำสั่งของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ยื่นคำร้องต่อประธานรัฐสภาเพื่อขอให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับ ลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ประธานรัฐสภาได้พิจารณาและส่งเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ซึ่งต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัย สรุปเป็น 3 ประเด็น ดังนี้<sup>44</sup>

ประเด็นแรก คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ซึ่งเป็นคำในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพราะคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541 จึงย่อมมีอำนาจวินิจฉัยบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และเมื่อพระราชบัญญัตินั้นบัญญัติในมาตรา 87 ว่า “บุคคลซึ่งจะมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ” การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 109 (11) อันเป็นลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งของบุคคลที่จะใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 126 (4) จึงเป็นการวินิจฉัยถ้อยคำในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจกระทำได้

ประเด็นที่สอง การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยว่าตำแหน่งทั้ง 28 ตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐนั้น ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าทั้ง 27 ตำแหน่ง ยกเว้นตำแหน่งผู้พิพากษาสมทบมิได้เป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ เพราะการใช้อำนาจหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่โดยคณะบุคคล แต่ละคนไม่สามารถใช้อำนาจหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ซึ่งเป็นของคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการได้ด้วยตนเองโดยลำพัง

---

<sup>44</sup> คำวินิจฉัยที่ 5/2543 เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณี คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา วันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2543



ประเด็นที่สาม การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งรับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา และประกาศการรับสมัครโดยเปิดเผยแล้ว ต่อมาคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” เป็นเหตุให้มีการแจ้งผลการไม่รับสมัครภายหลังนั้น ในประเด็นนี้ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าเป็นการขอให้วินิจฉัยการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

## (2) ประเด็น “ปลอดการเมือง”

ในส่วนของคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัคร ที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภา “ปลอดการเมือง” นั้น ในความเป็นจริงแล้วระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภากับนักการเมืองหรือพรรคการเมือง มีความสัมพันธ์กันใน 2 ลักษณะ ได้แก่

1) ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาบางคนได้รับความช่วยเหลือ สนับสนุนจากนักการเมือง หรือพรรคการเมืองในด้านต่างๆ อาทิเช่น มีการจัดเลี้ยงโต๊ะจีนเพื่อแนะนำตัวผู้สมัครโดยนักการเมือง ช่วยแจกเอกสารแนะนำตัว

2) ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาบางคนเกี่ยวข้องหรือมีความสัมพันธ์กับนักการเมืองหรือพรรคการเมือง ซึ่งมีทั้งเป็นบิดา มารดา ภรรยา สามี บุตร ญาติพี่น้อง หรือเป็นเพื่อนกับนักการเมือง

เมื่อถึงวันเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งแรกของประเทศไทย คือ วันที่ 4 มีนาคม 2543 ผลปรากฏว่ามีผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปใช้สิทธิเลือกตั้งมากที่สุดเป็นประวัติการณ์ถึง 60.07 % คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการนับคะแนนเสียงเลือกตั้งเสร็จแล้ว ประกาศผลการนับคะแนน ซึ่งการประกาศผลการนับคะแนนนี้ไม่ถือว่าเป็นการประกาศรับรองหรือประกาศให้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา และต่อมาได้ประกาศรับรองให้ผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาเพียง 122 คน<sup>45</sup> และประกาศให้เลือกตั้งครั้งที่สอง วันที่ 29 เมษายน 2543 ใน 35 จังหวัด เพื่อเลือกสมาชิกวุฒิสภาอีกจำนวน 78 คน ภายหลังการเลือกตั้งครั้งที่สอง คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรับรองให้ผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาอีก 66 คน<sup>46</sup> ดังนั้นยังคงต้องเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาอีกจำนวน 12 คน คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศให้เลือกตั้งครั้งที่

---

<sup>45</sup> โปรดดู ภาคผนวก ที่ 4-1 สมาชิกวุฒิสภา ที่ได้รับการรับรองจากการเลือกตั้ง ครั้งที่ 1 วันที่ 4 มีนาคม 2543

<sup>46</sup> โปรดดู ภาคผนวก ที่ 4-2 สมาชิกวุฒิสภา ที่ได้รับการรับรองจากการเลือกตั้ง ครั้งที่ 2 วันที่ 29 เมษายน 2543

สาม วันที่ 4 มิถุนายน 2543 ใน 9 จังหวัด เพื่อเลือกสมาชิกวุฒิสภาอีกจำนวน 12 คน ภายหลังการเลือกตั้งครั้งที่สาม คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรับรองให้ผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาอีก 8 คน<sup>47</sup> และประกาศให้เลือกตั้งครั้งที่สี่ วันที่ 24 มิถุนายน 2543 และวันที่ 9 กรกฎาคม 2543 ใน 4 จังหวัด เพื่อเลือกสมาชิกวุฒิสภาอีกจำนวน 4 คน ภายหลังการเลือกตั้งครั้งที่สี่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกาศรับรองให้ผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาอีก 3 คน<sup>48</sup> จากการเลือกตั้งทั้งหมดสี่ครั้ง ได้สมาชิกวุฒิสภาจำนวน 199 คน ต้องประกาศให้เลือกตั้งครั้งที่ห้า วันที่ 22 กรกฎาคม 2543 ใน 1 จังหวัดเพื่อเลือกสมาชิกวุฒิสภาอีกจำนวน 1 คน และคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศรับรองให้ผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาอีก 1 คน<sup>49</sup> เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2543 ทำให้มีสมาชิกวุฒิสภาครบจำนวน 200 คน ตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนด ซึ่งภายหลังการประกาศผลการนับคะแนน มีการจัดทำสถิติแบ่งแยกสมาชิกวุฒิสภา ตามหัวข้อต่างๆ เช่น เพศ วุฒิการศึกษา อายุ อาชีพ และสายสัมพันธ์กับพรรคการเมือง<sup>50</sup> ซึ่งจากการสำรวจปรากฏว่า มีสมาชิกวุฒิสภาที่มีสายสัมพันธ์กับพรรคประชาธิปัตย์ จำนวนมากที่สุด คือ 28 คน คิดเป็นร้อยละ 14 พรรคความหวังใหม่ 19 คน คิดเป็นร้อยละ 9.5 พรรคชาติไทย 18 คน คิดเป็นร้อยละ 9 พรรคไทยรักไทย 10 คน คิดเป็นร้อยละ 5 พรรคชาติพัฒนา 8 คน คิดเป็นร้อยละ 4 พรรคกิจสังคม 5 คน คิดเป็นร้อยละ 2.5 พรรคเอกภาพและพรรคราษฎร พรรคละ 2 คน คิดเป็นร้อยละ 1 ส่วนที่เหลืออีก 107 คน คิดเป็นร้อยละ 53.5 เป็นกลาง<sup>51</sup> แต่อย่างไรก็ตาม การจัดทำสถิติดังกล่าว เป็นการจัดทำก่อนที่จะมีการประกาศรับรองผลการเลือกตั้ง ครั้งที่ 1 ที่ต่อมาคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรับรองผลการเลือกตั้งให้กับสมาชิกวุฒิสภาเพียง 122 คนเท่านั้น ทำให้สัดส่วนจำนวนที่จัดทำสถิติคลาดเคลื่อนไปจากเดิมบ้างเล็กน้อย

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่าต้องจัดให้มีการเลือกตั้งถึงห้าครั้ง เพื่อให้ได้สมาชิกวุฒิสภาครบ จำนวน 200 คน ใช้เวลาทั้งสิ้น 7 เดือนเศษ ใช้งบประมาณ

---

<sup>47</sup> โปรดดู ภาคผนวก ที่ 4-3 สมาชิกวุฒิสภา ที่ได้รับการรับรองจากการเลือกตั้ง ครั้งที่ 3 วันที่ 4 มิถุนายน 2543

<sup>48</sup> โปรดดู ภาคผนวก ที่ 4-4 สมาชิกวุฒิสภา ที่ได้รับการรับรองจากการเลือกตั้ง ครั้งที่ 4 วันที่ 24 มิถุนายน 2543 และวันที่ 9 กรกฎาคม 2543

<sup>49</sup> โปรดดู ภาคผนวก ที่ 4-5 สมาชิกวุฒิสภา ที่ได้รับการรับรองจากการเลือกตั้ง ครั้งที่ 5 วันที่ 22 กรกฎาคม 2543

<sup>50</sup> โปรดดู ภาคผนวก ที่ 5 สมาชิกวุฒิสภา แบ่งแยกตามเพศ วุฒิการศึกษา อายุ อาชีพ และสายสัมพันธ์กับพรรคการเมือง

<sup>51</sup> "เลือกตั้ง สว. สะท้อนภาพรัฐบาลตามเจตนารมณ์ประชาชน", มติชน (6 มีนาคม 2543)

ในการจัดการเลือกตั้งทั้งหมด จำนวน 2,300 ล้าน กล่าวโดยสรุปได้ว่า เพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งชุดแรกของประเทศไทย ต้องสูญเสียทั้งเงินงบประมาณไปเป็นจำนวนมาก ต้องใช้ระยะเวลาอันยาวนาน ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องเสียเวลาในการเดินทางไปใช้สิทธิเลือกตั้งหลายครั้ง อีกทั้งมีปัญหาเกิดขึ้นเนื่องมาจากการจัดการเลือกตั้งมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกิด “สุญญากาศ” ไม่มีวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้รัฐธรรมนูญ เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งยังไม่ครบจำนวน 200 คน ไม่อาจดำเนินการให้มีการประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญได้ และวุฒิสภาชุดเก่าที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลง เมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2543 ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญนี้ได้<sup>52</sup> นอกจากนี้ มีปัญหาเกี่ยวกับการเริ่มสมาชิกภาพและการได้รับเงินเดือนหรือค่าตอบแทนอื่นๆของสมาชิกวุฒิสภา แม้ว่ารัฐธรรมนูญกำหนดให้เริ่มนับสมาชิกภาพ ตั้งแต่วันที่สมาชิกวุฒิสภาชุดเก่าสิ้นสุดลงก็ตาม<sup>53</sup>

### 2.2.2.2 มีปัญหาเกี่ยวกับการแนะนำตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

หลักเกณฑ์การแนะนำตัวที่กฎหมายกำหนด และคณะกรรมการการเลือกตั้งได้วางหลักเกณฑ์ไว้ดังกล่าวข้างต้นนั้น มีประเด็นหรือข้อควรพิจารณา 3 ประการดังต่อไปนี้

#### (1) กำหนดให้แนะนำตัวได้จำกัดเกินไป

การที่กำหนดให้แนะนำตัวได้เฉพาะการจัดพิมพ์เอกสาร 3 ประเภท โดยที่มีการกำหนดขนาดของเอกสารแต่ละประเภทและกำหนดจำนวนพิมพ์ และข้อความในการแนะนำตัวต้องเป็นข้อมูลส่วนตัวเกี่ยวกับประวัติส่วนตัว ประวัติการศึกษา และประวัติการทำงานหรือประสบการณ์ในการทำงานเท่านั้น เป็นการจำกัดขอบเขตการแนะนำตัวมากเกินไป ผู้สมัครเกิดความสับสนว่าสิ่งใดทำได้หรือทำไม่ได้ และสื่อมวลชนไม่กล้าเสนอข่าวเกี่ยวกับการแนะนำตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพราะกลัวว่าจะเป็นการแนะนำตัวโดยผิดกฎหมายซึ่งสิ่งต่างๆ เหล่านี้ส่งผลต่อการรับรู้และการตัดสินใจลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ทราบว่าจะเลือกผู้สมัครไปทำอะไรแล้วผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะสามารถเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งได้อย่างถูกต้องเหมาะสมได้อย่างไร

แม้ว่าจะมีการวางหลักเกณฑ์ในการแนะนำตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาไว้ในลักษณะที่จำกัดดังกล่าวมาแล้วข้างต้น แต่ในทางข้อเท็จจริงนั้น มีการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายและหลักเกณฑ์เหล่านั้นเป็นจำนวนมาก อาทิเช่น มีการจัดเลี้ยงโต๊ะจีน แจกเงิน

<sup>52</sup> คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 20/2543 เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา วันที่ 26 เมษายน 2543

<sup>53</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 315 วรรค 5 (1)

สิ่งของเครื่องใช้ต่างๆ สร้างสาธารณประโยชน์ และที่ปรากฏชัดเจนว่าเป็นการกระทำผิดกฎหมายจนมีการฟ้องร้องดำเนินคดี ได้แก่

- กรณีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา จังหวัดเชียงราย แจกบัตรชมกายกรรมหุเป่ย มูลค่า 100 บาท ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งและแจกจ่ายเอกสารแนะนำตัวเกินกว่าข้อกำหนดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยที่มีการพิมพ์ข้อความว่า “ห่วงใยผู้บริโภค เข้าใจเกษตรกร คิดอะไรไม่ออกบอกซุ้ก็” และ “พบง่ายใช้คล่อง ต้องซุ้ก็ ยินดีเป็นผู้รับใช้ตลอด 24 ชั่วโมง” ในใบแนะนำตัว<sup>54</sup>

- ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา จังหวัดกรุงเทพมหานคร สัญญาว่าจะให้เงินเดือนเดือนแรกต่อมูลนิธิการกุศลหากได้เป็นสมาชิกวุฒิสภา<sup>55</sup>

- ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา จังหวัดยโสธร มีพฤติกรรมชื่อเสียง<sup>56</sup>

เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว คณะทำงานรวบรวมประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่เป็นอุปสรรคในการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้เสนอว่ามีปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541 จำนวน 10 ประการ ซึ่งหนึ่งในสิบนั้นเป็นเรื่องของการแนะนำตัว โดยที่คณะทำงานฯ ชูตั้งกล่าว เสนอแนะว่าควรแก้ไขมาตรา 91 ให้แนะนำตัวได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดไม่จำกัดเฉพาะการจัดทำเอกสารเท่านั้น<sup>57</sup>

นอกจากนี้ คณะผู้ทรงคุณวุฒิ ที่สถาบันพระปกเกล้า แต่งตั้งให้ทำการศึกษาวิจัย “โครงการศึกษาบทเรียนจากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เพื่อปรับปรุงระบบเลือกตั้งให้ดีขึ้น” ข้อความในการแนะนำตัวที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดเป็นการจำกัดเกินไป เห็นควรให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาสามารถแสดงทัศนคติ ความตั้งใจและนโยบายส่วนตัวได้ โดยต้องไม่มีการโจมตีหรือกล่าวพาดพิงผู้สมัครรายอื่น หากฝ่าฝืนให้ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง<sup>58</sup>

<sup>54</sup> “แจ้งจับผู้สมัคร สว.เชียงราย กกด.เชือดไชว” . มติชน (22 ธันวาคม 2542).

<sup>55</sup> “เลือกตั้งวุฒิสภาครั้งแรกใช้สิทธิแค่ 60 %” , กรุงเทพธุรกิจ (6 มีนาคม 2543)

<sup>56</sup> “เลือกตั้งวุฒิสภาครั้งแรกใช้สิทธิแค่ 60 %” , กรุงเทพธุรกิจ (6 มีนาคม 2543)

<sup>57</sup> คณะกรรมการการเลือกตั้ง, “ประเด็นปัญหาและข้อเสนอแนะในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง” เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง การปฏิรูประบบเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา วันที่ 13 มิถุนายน 2543 ณ ห้องประชุมคณะกรรมการธิการ หมายเลข 213-216 อาคารรัฐสภา 2 จัดโดยคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

<sup>58</sup> รายงานการประชุมคณะผู้ทรงคุณวุฒิ “โครงการศึกษาบทเรียนจากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เพื่อปรับปรุงระบบเลือกตั้งให้ดีขึ้น” วันที่ 1 กันยายน 2543 หน้า 6.

(2) ความไม่เท่าเทียมกันระหว่างผู้สมัครที่มีอาชีพเป็นพิธีกรรายการวิทยุ หรือ โทรทัศน์ กับผู้สมัครทั่วไป ซึ่งถูกห้ามมิให้โฆษณาทางวิทยุ โทรทัศน์ หรือใช้ไมโครโฟน

จากการที่กำหนดหลักเกณฑ์การแนะนำตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ให้กระทำได้เฉพาะการจัดพิมพ์เอกสาร ห้ามมิให้โฆษณาทางวิทยุ โทรทัศน์ หรือใช้ไมโครโฟน ในขณะที่ผู้สมัครที่มีอาชีพเป็นพิธีกรรายการวิทยุ หรือโทรทัศน์ยังคงสามารถดำเนินรายการต่อไปได้ ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้น เพราะแม้ว่าจะเป็นการประกอบอาชีพตามปกติที่เคยกระทำมา แต่หากพิจารณาว่าบุคคลที่มีอาชีพเป็นข้าราชการหรืออาชีพอื่นๆ ก็ต้องลาออกก่อนสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ด้วยเหตุนี้ จึงมีแนวความคิดที่จะแก้ไขเพิ่มเติมให้การแนะนำตัวเป็นไปด้วยความเสมอภาคเท่าเทียมกัน ซึ่งคณะผู้ทรงคุณวุฒิ ที่สถาบันพระปกเกล้า แต่งตั้งให้ทำการศึกษาวิจัย “โครงการศึกษาบทเรียนจากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เพื่อปรับปรุงระบบเลือกตั้งให้ดีขึ้น” เห็นควรห้ามผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภากระทำการต่างๆ ซึ่งเป็นการทำให้ปรากฏชื่อ ภาพ เสียง ในสื่อสาธารณะต่างๆ ในระหว่างที่มีพระราชกฤษฎีกาจนถึงประกาศผลการเลือกตั้ง และรัฐควรกำหนดให้สื่อวิทยุ โทรทัศน์ ให้โอกาสแก่ฝ่ายค้านและรัฐบาล โดยเท่าเทียมกันในการใช้สื่อดังกล่าว อีกทั้งเห็นควรกำหนดให้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ออกประมวลจริยธรรมของผู้สมัครเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันในการเข้าสู่ตำแหน่ง<sup>59</sup>

### (3) ไม่มีการกำหนดค่าใช้จ่ายในการแนะนำตัว

ในการแนะนำตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้น หากคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นสมควรเพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้สมัครทุกคน อาจกำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายไว้ด้วยก็ได้<sup>60</sup> แต่ในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา คณะกรรมการการเลือกตั้งมิได้กำหนดจำนวนค่าใช้จ่ายในการแนะนำตัวไว้ ซึ่งหมายความว่า จะใช้เงินในการแนะนำตัวจำนวนเท่าไรก็ได้ แม้ว่าจะมีการกำหนดจำนวนเอกสารที่จัดพิมพ์ในแต่ละประเภทไว้ก็ตาม การที่ไม่กำหนดจำนวนค่าใช้จ่าย ทำให้ผู้สมัครที่มีฐานะดีสามารถใช้ความได้เปรียบนี้แนะนำตัวได้มากกว่าผู้สมัครที่มีฐานะด้อยกว่า เกิดความไม่เป็นธรรมและไม่เท่าเทียมกัน ด้วยเหตุนี้ จึงมีแนวความคิดที่จะแก้ไขเพิ่มเติมให้การแนะนำตัวเป็นไปด้วยความเสมอภาคเท่าเทียมกัน ซึ่งคณะผู้ทรงคุณวุฒิ ที่สถาบันพระปกเกล้า แต่งตั้งให้ทำการศึกษาวิจัย “โครงการศึกษาบทเรียนจากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เพื่อปรับปรุงระบบเลือกตั้งให้ดีขึ้น” เห็นควร

<sup>59</sup> รายงานการประชุมคณะผู้ทรงคุณวุฒิ “โครงการศึกษาบทเรียนจากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เพื่อปรับปรุงระบบเลือกตั้งให้ดีขึ้น” วันที่ 1 กันยายน 2543 หน้า 6.

<sup>60</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541 มาตรา 91 วรรค 2

กำหนดค่าใช้จ่ายในการแนะนำตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในจำนวนที่ไม่สูงมาก และให้มีการกำหนดราคากลางเกี่ยวกับการจัดจ้างพิมพ์เอกสารแนะนำตัวและอื่นๆ ด้วย<sup>61</sup>

## 2. อำนาจหน้าที่

วุฒิสภามาตรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งอาจจะเรียกว่าเป็น “สภาตรวจสอบ” โดยมีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนบุคคลในองค์กรตรวจสอบต่าง ๆ ที่สำคัญที่สุดมีอำนาจถอดถอนข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำออกจากตำแหน่งด้วย บทบาทดังกล่าวเป็นบทบาทหลักของวุฒิสภา โดยมีบทบาทรองเป็น “สภาถ่วงดุล” ทำหน้าที่พิจารณาถ่วงดุลองกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว ซึ่งเป็นบทบาทเดิมของวุฒิสภาในระบบเก่า นั่นเอง กล่าวโดยสรุปแล้ว วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่แบ่งออกเป็น 3 ด้านหลัก ได้แก่ ก. ด้านนิติบัญญัติ ข. ด้านควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน และ ค. ด้านอื่นๆ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

### ก. ด้านนิติบัญญัติ

อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาด้านนิติบัญญัติมี 3 ประการ ได้แก่ (1) ถ่วงดุลองกฎหมาย (2) ริเริ่มเสนอกฎหมายหรือเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และ (3) เสนอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

#### (1) ถ่วงดุลองกฎหมาย<sup>62</sup>

แม้ว่าสมาชิกวุฒิสภามาตรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะมีที่มาที่แตกต่างจากสมาชิกวุฒิสภาในอดีต คือมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ในส่วนของอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายนั้น รัฐธรรมนูญยังคงกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรหลักซึ่งมีอำนาจที่แท้จริงในการให้ความเห็นชอบร่างกฎหมาย ส่วนวุฒิสภานั้นมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับวุฒิสภาในอดีต คือถ่วงดุลองร่างกฎหมายที่สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบแล้ว หากไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการลงมติยืนยันด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ร่างกฎหมายฉบับนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาได้ ในกรณีที่วุฒิสภาเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม สภาผู้แทนราษฎรต้องเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา จึงถือว่าร่างกฎหมายได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยต้องตั้ง

<sup>61</sup> รายงานการประชุมคณะผู้ทรงคุณวุฒิ “โครงการศึกษาบทเรียนจากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เพื่อปรับปรุงระบบเลือกตั้งให้ดีขึ้น” วันที่ 1 กันยายน 2543 หน้า 6-7.

<sup>62</sup> ปัทมา สุปกัมปัง, บทบาทและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภามาตรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2543), หน้า 32-33.

คณะกรรมการร่วมกันพิจารณา ซึ่งถ้าหากสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับร่างกฎหมายที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาแล้ว สภาผู้แทนราษฎรก็ยังคงมีอำนาจลงมติยืนยัน เพื่อให้ร่างกฎหมายฉบับนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา นอกจากนี้ ในกรณีที่ เป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย วุฒิสภาไม่มีสิทธิแก้ไขเพิ่มเติมใดๆ ทั้งสิ้น สามารถทำได้เพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบเท่านั้น หากไม่เห็นชอบสภาผู้แทนราษฎรก็สามารถยกร่างกฎหมายพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที และหากมีมติยืนยัน ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว จึงอาจกล่าวได้ว่าตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจเพียงกลั่นกรองร่างกฎหมาย คอยทักท้วงการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้เกิดความรอบคอบ ถูกต้องชอบธรรมมากที่สุด ทั้งนี้เพื่อให้ร่างกฎหมายนั้นได้ผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบออกมาบังคับใช้เป็นกฎหมายที่ดีต่อไป ด้วยเหตุนี้จึงมีผู้อาจเรียกวุฒิสภาในฐานะนี้ได้ว่าเป็น “สภาสติ”<sup>63</sup>

กล่าวโดยสรุป รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2541 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการพิจารณากลั่นกรองร่างกฎหมายไว้ โดยแบ่งพิจารณาได้เป็น 3 ประเด็น คือ กำหนดเวลาพิจารณา ขั้นตอนการพิจารณา และผลการพิจารณา ดังนี้

### 1.1 กำหนดเวลาพิจารณา

รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภาต้องพิจารณากลั่นกรองร่างกฎหมายให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด หากไม่แล้วเสร็จให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างกฎหมายฉบับนั้นแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศใน ราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้มีผลบังคับใช้ได้ต่อไป ซึ่งระยะเวลาที่กำหนดให้วุฒิสภาพิจารณาร่างกฎหมายนี้ แบ่งแยกตามประเภทของกฎหมาย ดังนี้

1.1.1 ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั่วไป  
วุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน

1.1.2 ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ เกี่ยวด้วยการเงิน วุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน

1.1.3 ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย  
วุฒิสภาต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบ ภายใน 20 วัน

---

<sup>63</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, บทบาทและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2543), หน้า17.

อย่างไรก็ตาม วุฒิสภาสสามารถลงมติให้ขยายเวลาพิจารณาออกไปเป็นกรณีพิเศษได้ แต่ต้องไม่เกิน 30 วัน โดยที่ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภากำหนดให้ประธานคณะกรรมการธิการรายงานให้ประธานวุฒิสภาทราบเพื่อดำเนินการขอให้วุฒิสภายาวเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษ<sup>64</sup> และ “วัน” หมายถึงวันในสมัยประชุม

## 1.2 ขั้นตอนการพิจารณา<sup>65</sup>

นอกจากกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภาดังกล่าวข้างแล้วนี้ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาได้กำหนดขั้นตอนในการพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภาไว้ โดยให้กระทำเป็น 3 วาระ ดังนี้<sup>66</sup>

1.2.1 วาระที่ 1 ขั้นรับหลักการ ให้วุฒิสภาพิจารณาว่าเห็นชอบด้วยกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งวุฒิสภามอบหมายให้คณะกรรมการพิจารณาในขั้นรับหลักการของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก็ได้<sup>67</sup>

1.2.2 วาระที่ 2 พิจารณาเรียงลำดับมาตรา ซึ่งในการพิจารณาวาระที่ 2 นี้ แบ่งแยกเป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต่างๆ ไป และร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย ดังนี้

(1) ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั่วไป

ให้พิจารณาโดยคณะกรรมการที่วุฒิสภาดั้ง คือ คณะกรรมการสามัญ (Standing Committee) หรือคณะกรรมการวิสามัญ (Special Committee) หรือคณะกรรมการเต็มสภา (Committee of the Whole House)<sup>68</sup> ซึ่งโดยปกติให้พิจารณาโดยคณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญที่วุฒิสภาดั้ง การพิจารณาโดยคณะกรรมการเต็มสภาจะกระทำได้ต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีร้องขอหรือสมาชิกวุฒิสภาเสนอญัตติโดยมีผู้รับรองไม่น้อยกว่า 20 คน และที่ประชุมวุฒิสภาอนุมัติ<sup>69</sup>

- การพิจารณาโดยคณะกรรมการเต็มสภา ให้ถือว่าสมาชิกทุกคนในที่ประชุมประกอบกันเป็นคณะกรรมการ และประธานของที่ประชุมมีฐานะเป็นประธานคณะกรรมการ

<sup>64</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2541 ข้อ 118

<sup>65</sup> บัทมา สุปก้าง, บทบาทและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2543) ,หน้า 34-37 .

<sup>66</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2541 ข้อ 103

<sup>67</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2541 ข้อ 104

<sup>68</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2541 ข้อ 106

<sup>69</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2541 ข้อ 106 วรรค 1 และ วรรค 2



ธิการ<sup>70</sup> และให้ถือว่าเป็นการพิจารณาชั้นคณะกรรมการ และการพิจารณาของวุฒิสภาในวาระที่ 2 เรียงตามลำดับมาตรการรวมกันไปด้วย ซึ่งในกรณีนี้ วุฒิสภาจะตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาปัญหาใดโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก็ได้<sup>71</sup> หรือจะมอบหมายให้คณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญที่ วุฒิสภาตั้งเป็นผู้พิจารณาก็ได้<sup>72</sup>

- การพิจารณาโดยคณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญที่วุฒิสภาตั้ง สมาชิกสามารถแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมได้ ซึ่งโดยปกติต้องแปรเป็นรายมาตรา และให้เป็นไปตามแบบที่เลขาธิการวุฒิสภากำหนด และการแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอนหรือแก้ไขมาตราเดิม ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ<sup>73</sup>

หลังจากคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วให้เสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยแสดงร่างเดิมและการแก้ไขเพิ่มเติมพร้อมรายงานต่อประธานวุฒิสภา<sup>74</sup> แล้วประธานวุฒิสภาเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป<sup>75</sup>

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการพิจารณาแล้วเสร็จ ให้วุฒิสภาพิจารณาเริ่มต้นด้วยชื่อร่างคำปรารภแล้วพิจารณาเรียงลำดับมาตรา และให้อภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำ หรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือที่ผู้แปรญัตติ หรือที่กรรมาธิการสงวนความเห็นไว้<sup>76</sup> หลังจากพิจารณาจนจบร่างแล้ว ให้พิจารณาทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง และในการพิจารณารั้งนี้ สมาชิกอาจขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำได้ แต่จะแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อความใตมิได้ นอกจากเนื้อความที่เห็นว่ายังขัดแย้งกันอยู่<sup>77</sup>

(2) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายแล้ว ให้วุฒิสภาตั้งคณะกรรมการวิสามัญชั้นคณะหนึ่งมี

<sup>70</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2541 ข้อ 111

<sup>71</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2541 ข้อ 106 วรรค 3

<sup>72</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2541 ข้อ 107

<sup>73</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2541 ข้อ 108

<sup>74</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2541 ข้อ 109

<sup>75</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2541 ข้อ 110

<sup>76</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2541 ข้อ 112

<sup>77</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2541 ข้อ 113

จำนวนตามที่ที่ประชุมวุฒิสภากำหนด เพื่อพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว<sup>78</sup> และเมื่อวุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติฯ จากสภาผู้แทนราษฎรให้ประธานวุฒิสภา ส่งร่างพระราชบัญญัติฯ นั้นไปให้คณะกรรมการวิสามัญคณะนี้เป็นการด่วน เพื่อให้คณะกรรมการพิจารณาและรายงานความเห็นต่อประธานวุฒิสภาให้แล้วเสร็จภายใน 10 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว ซึ่งการพิจารณาในชั้นคณะกรรมการนี้ไม่มีการแปรญัตติ เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติฯ พร้อมทั้งรายงานความเห็นของคณะกรรมการฯ ให้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน<sup>79</sup> และให้วุฒิสภาพิจารณาและลงมติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว ซึ่งการพิจารณาคั้งนี้สมาชิกจะขอแก้ไขเพิ่มเติมได้<sup>80</sup>

1.2.3 วาระที่ 3 ให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบ ให้วุฒิสภาพิจารณา ลงมติว่าเห็นชอบด้วยหรือไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร หรือถ้าหากว่าการพิจารณาในวาระที่ 2 มีการแก้ไขเพิ่มเติม ให้ที่ประชุมวุฒิสภาลงมติว่าให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่แก้ไขเพิ่มเติม<sup>81</sup>

เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญครบทั้ง 3 วาระแล้ว ให้ส่งร่างนั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร เพื่อดำเนินการต่อไป<sup>82</sup>

### 1.3 ผลการพิจารณา

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของวุฒิสภามีผลเป็น 3 กรณีคือ

#### 1.3.1 เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร<sup>83</sup>

วุฒิสภาพิจารณาร่างกฎหมายทั้ง 3 วาระแล้ว มีมติเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ถือว่าร่างกฎหมายฉบับนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายภายใน 20 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างกฎหมายนั้นจากรัฐสภา เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

<sup>78</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2541 ข้อ 120

<sup>79</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2541 ข้อ 121

<sup>80</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2541 ข้อ 122

<sup>81</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2541 ข้อ 115

<sup>82</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2541 ข้อ 102 และ ข้อ 116

<sup>83</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 175 (1)

### 1.3.2 ไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ( ยับยั้ง )<sup>84</sup>

วุฒิสภาพิจารณาแล้วไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งอาจไม่เห็นชอบด้วยกับหลักการในวาระที่ 1 หรือไม่เห็นชอบด้วยในการลงมติในวาระที่ 3 ให้ยับยั้งร่างกฎหมายนั้นไว้ 180 วันนับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างกฎหมายคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร เมื่อพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้ว สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจยกร่างกฎหมายฉบับที่ถูกยับยั้งไว้ขึ้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ เว้นแต่เป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการเงิน หรือร่างกฎหมายงบประมาณฯ สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที แต่อย่างไรก็ตามทั้งสองกรณีนี้ หากสภาผู้แทนราษฎรมีมติยืนยันด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร ให้ถือว่าร่างกฎหมายนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ดำเนินการเพื่อให้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายได้ต่อไป

### 1.3.3 เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม<sup>85</sup>

วุฒิสภาพิจารณาร่างกฎหมายทั้ง 3 วาระแล้ว มีมติให้แก้ไขเพิ่มเติม หากสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติม ถือว่าร่างกฎหมายฉบับนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว แต่หากเป็นกรณีอื่น ให้ตั้งคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาร่างกฎหมายแล้วรายงานต่อสภาทั้งสองเพื่อพิจารณาต่อไป ซึ่งหากสภาทั้งสองเห็นชอบด้วยกับร่างกฎหมายที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาแล้ว ถือว่าถือว่าร่างกฎหมายฉบับนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา แต่ถ้าหากสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ให้ยับยั้งร่างกฎหมายฉบับนั้นไว้อีก 180 วันนับแต่วันที่ไม่เห็นชอบด้วย หรือสภาผู้แทนราษฎรอายก ร่างกฎหมายนั้นขึ้นพิจารณาเพื่อลงมติยืนยันได้ทันที แล้วแต่กรณี

กล่าวโดยสรุป อำนาจหน้าที่ในการพิจารณากลับกรองกฎหมายของวุฒิสภา มีสาระสำคัญดังนี้

(1) การพิจารณากฎหมายของวุฒิสภา ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาที่กำหนด มิฉะนั้นให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว กล่าวคือหากเป็นร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ วุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน หากเป็นร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการเงิน ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน และหากเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย ต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบ ภายใน 20 วัน<sup>86</sup>

<sup>84</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 175 (2) ประกอบมาตรา 176

<sup>85</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 175 (3) ประกอบมาตรา 176

<sup>86</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 175 วรรค 1 และมาตรา 180

(2) กรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภามีเพียงสิทธิ “ยับยั้ง” กฎหมายไว้ได้ 180 วัน ในกรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั่วไป แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการเงิน หรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ วุฒิสภาไม่มีสิทธิยับยั้ง แต่อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณากฎหมายนั้นความเห็นของวุฒิสภาไม่ถือเป็นเด็ดขาด องค์การที่มีอำนาจที่แท้จริงในการให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติกฎหมายคือสภาผู้แทนราษฎร โดยการลงมติยืนยันด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร<sup>87</sup>

นับตั้งแต่เริ่มเข้าปฏิบัติหน้าที่ในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ วุฒิสภาได้ประชุมรวมจำนวนทั้งสิ้น 22 ครั้ง ระหว่างวันที่ 1 สิงหาคม 2543 ถึงวันที่ 20 ตุลาคม 2543 ที่ประชุมวุฒิสภาได้พิจารณากลับกรองร่างกฎหมาย จำนวน 29 ฉบับ โดยที่เป็นการพิจารณากลับกรองร่างพระราชบัญญัติ จำนวน 28 ฉบับ และพิจารณากลับกรองร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จำนวน 1 ฉบับ ปรากฏผลการพิจารณาดังต่อไปนี้<sup>88</sup>

- ก. มีมติให้ความเห็นชอบ จำนวน 14 ฉบับ ได้แก่
  - 1) ร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....
  - 2) ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....
  - 3) ร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....
  - 4) ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....
  - 5) ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ.2530 (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....
  - 6) ร่างพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียมอาวุธปืน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....
  - 7) ร่างพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....
  - 8) ร่างพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....
  - 9) ร่างพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ..)

<sup>87</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 176 และมาตรา 180 วรรค 4

<sup>88</sup> บันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 1-22 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) ระหว่างวันที่ 1 สิงหาคม 2543 ถึงวันที่ 20 ตุลาคม 2543

พ.ศ. ....

10) ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างราชอาณาจักรไทยกับราชอาณาจักรกัมพูชา พ.ศ. ....

11) ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสาธารณรัฐประชาชนบังกลาเทศ พ.ศ. ....

12) ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสาธารณรัฐเกาหลี พ.ศ. ....

13) ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ. ....

14) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2544

ข. มีมติไม่ให้ความเห็นชอบด้วยกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ ในวาระที่ 1 จำนวน 1 ฉบับ ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

ค. มีมติให้แก้ไขเพิ่มเติม จำนวน 13 ฉบับ ซึ่งในจำนวนนี้สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา จึงถือว่าร่างพระราชบัญญัติได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 175 (3) จำนวน 12 ฉบับ ได้แก่

1) ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

2) ร่างพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ....

3) ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้รวมหรือยุบเลิกทุนหมุนเวียน พ.ศ. ....

4) ร่างพระราชบัญญัติการค้ำน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ....

5) ร่างพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

6) ร่างพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ....

7) ร่างพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

8) ร่างพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

9) ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดป้องกันการใช้สารระเหย พ.ศ.2533 (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

10) ร่างพระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

11) ร่างพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

12) ร่างพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

ส่วนอีก 1 ฉบับ วุฒิสภาพิจารณาและมีมติให้แก้ไขเพิ่มเติม คือ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

(ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....<sup>89</sup> แต่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของ วุฒิสภา ต้องมีการตั้งคณะกรรมการร่วมกันพิจารณา และที่ประชุมวุฒิสภาได้มีมติตั้ง กรรมการร่วมกันฝ่ายวุฒิสภา จำนวน 10 คน<sup>90</sup> ประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกัน ซึ่งเมื่อคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้วได้รายงานและเสนอร่างฯ ต่อวุฒิสภาและ สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาได้มีมติให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....<sup>91</sup> และ ต่อมาสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฉบับนี้ด้วยเช่นเดียวกัน

เมื่อสิ้นสุดสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ มีร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ระหว่างการ พิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ ของวุฒิสภา จำนวน 1 ฉบับ ได้แก่ ร่างพระราช บัญญัติสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. ....

กล่าวโดยสรุปได้ว่า วุฒิสภาชุดแรกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน แสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากลับกรองร่างกฎหมายได้สมดังเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย ดังจะเห็นได้จากมีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายในจำนวนที่ ใกล้เคียงกับจำนวนที่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร และในจำนวนที่เห็นควรแก้ไขเพิ่ม เต็มทั้งหมด 13 ฉบับนั้น สภาผู้แทนราษฎรมีมติเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมถึง 12 ฉบับ ไม่เห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมเพียง 1 ฉบับเท่านั้น

## (2) ริเริ่มเสนอกฎหมายหรือเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มิได้กำหนดให้วุฒิสภา มีอำนาจริเริ่มเสนอกฎหมาย โดยที่กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือคณะรัฐมนตรี หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน เป็นผู้ที่มีสิทธิริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้วแต่กรณี<sup>92</sup>

ส่วนการเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของ สภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา เป็นผู้ที่มีสิทธิในการเสนอญัตติขอแก้ไข

<sup>89</sup> บันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 17 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ 6 ตุลาคม 2543

<sup>90</sup> บันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 19 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ 13 ตุลาคม 2543

<sup>91</sup> บันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 21 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เป็นพิเศษ วันอังคารที่ 17 ตุลาคม 2543

<sup>92</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 169 วรรค 1 และมาตรา 170

เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ<sup>93</sup> ซึ่งจะเห็นได้ว่าสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ โดยต้องเข้าชื่อร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นการกำหนดให้ใช้สิทธิร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาจะใช้สิทธิโดยลำพังมิได้<sup>94</sup>

นับตั้งแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 วุฒิสภาชุดแรกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนและเริ่มปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยการประชุมครั้งแรก เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2543 ยังมีได้ใช้สิทธิในการริเริ่มเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แม้ว่าจะมีปัญหาเกิดขึ้นจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ และมีการเสนอความคิดให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจากบุคคลและองค์กรต่างๆ มากมายก็ตาม

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะมีได้กำหนดให้วุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้โดยลำพังก็ตาม ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้พิจารณาในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา<sup>95</sup> โดยที่กำหนดให้พิจารณาเป็น 3 วาระ<sup>96</sup> ซึ่งการที่กำหนดให้พิจารณาในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภานี้ ทำให้สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเท่าเทียมกันในการอภิปรายและการลงมติสมาชิกทุกคนมีคะแนนเสียง 1 คะแนนเท่ากันทุกคน จึงอาจกล่าวได้ว่า แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิไม่เท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเท่าเทียมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

### (3) เสนอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ<sup>97</sup>

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด กฎหมายอื่นใดจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้ เป็นหลักการที่นานาอารยประเทศ โดยเฉพาะประเทศเสรีนิยมประชาธิปไตยยอมรับและยึดถือปฏิบัติตามหลักการนี้ ซึ่งประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ยอมรับและยึดถือหลักการดังกล่าวนี้ ดังจะเห็นได้จากมีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญรับรองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติไว้ว่า<sup>98</sup>

<sup>93</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 313 (1)

<sup>94</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 313 (1)

<sup>95</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 193 (16)

<sup>96</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 313 (3) (4) และ (6)

<sup>97</sup> ปัทมา สุภก่าบั้ง, บทบาทและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2543) , หน้า 44-48.

<sup>98</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 6

“รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือ ข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” และเพื่อเป็นหลักประกันหรือรักษาไว้ซึ่งความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญ เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้มีการควบคุมตรวจสอบกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แบ่งแยกได้เป็น 2 กรณี คือ

ก. การควบคุมร่างกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ (a priori control)

กรณีนี้เป็นการควบคุมเมื่อร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย หากสมาชิกวุฒิสภาหรือนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนั้น มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ สามารถเสนอให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งในกรณีนี้รวมไปถึงการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร หรือร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี แต่ยังมีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย<sup>99</sup>

ข. การควบคุมกฎหมายที่ตราออกใช้บังคับแล้ว มิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ (a posteriori control)

กรณีนี้เป็นการควบคุมกฎหมายที่มีผลใช้บังคับแล้ว ศาล (ซึ่งอาจหมายถึงศาลยุติธรรมชั้นต่างๆ ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลชำนาญพิเศษต่างๆ เช่น ศาลภาษีอากร ศาลแรงงาน ศาลคดีเด็กและเยาวชน ก็ได้) เห็นว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ สามารถเสนอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งการที่ศาลจะเสนอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้ อาจเป็นการที่ศาลเห็นเองว่า บทบัญญัติของกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรืออาจเป็นการโต้แย้งของคู่ความในคดีก็ได้<sup>100</sup>

การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540<sup>101</sup> นั้น มีแนวความคิด

<sup>99</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 262 และมาตรา 263

<sup>100</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 264

<sup>101</sup> รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 23 (เป็นพิเศษ) วันจันทร์ ที่ 21 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 หน้า 179-204.



ปรากฏอยู่ในการยกร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ในขั้นแรกนั้นกำหนดให้มีการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเฉพาะร่างพระราชบัญญัติเท่านั้น ซึ่งหากสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกของทั้งสองสภาร่วมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา หรือนายกรัฐมนตรี เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้อง ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ให้เสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานรัฐสภาแล้วแต่กรณี เพื่อส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด แต่ในภายหลังมีการเสนอให้ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีทั้งหมด 8 ฉบับ โดยที่มีการให้เหตุผลว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญกว่ากฎหมายทั่วไป และมีเพียง 8 ฉบับ จึงจำเป็นต้องให้ศาลรัฐธรรมนูญควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และควรให้เสนอตรวจสอบนั้น ทำได้โดยง่าย ซึ่งในที่สุดที่ประชุมเห็นชอบให้สมาชิกรัฐสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน เป็นผู้มิตีสิทธิเสนอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ส่วนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และข้อบังคับการประชุมรัฐสภานั้น ในขั้นแรกมิได้กำหนดให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่ในขั้นพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ได้เสนอเพิ่มเติมให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของข้อบังคับการประชุมฯ ด้วย เนื่องจากข้อบังคับการประชุมฯ ก็เหมือนกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เพราะอาจขยายหลักการหรือทำให้หลักการในรัฐธรรมนูญเปลี่ยนแปลงไปได้ จึงต้องมีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และไม่ควรถือใช้จำนวนสมาชิกมากในการเสนอให้ตรวจสอบ ซึ่งในที่สุดที่ประชุมเห็นชอบให้สมาชิกรัฐสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน เป็นผู้มิตีสิทธิเสนอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของข้อบังคับการประชุมฯ เช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ มีการกำหนดให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายซึ่งมีผลบังคับใช้แล้วด้วย โดยที่ในขั้นยกร่างนั้น คณะทำงานและคณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้เสนอให้มีการควบคุมตรวจสอบกฎหมาย กล่าวคือ ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดบังคับแก่คดีใด หากศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด ซึ่งที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ให้ความเห็นชอบบทบัญญัติดังกล่าวในเวลาต่อมา

กล่าวโดยสรุป สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเสนอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ได้เฉพาะร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างข้อบังคับการประชุม

ประชุมรัฐสภา หรือร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาเท่านั้น ซึ่งเป็น “ระบบควบคุมก่อน” ที่ร่างกฎหมายหรือร่างข้อบังคับจะมีผลบังคับใช้ สมาชิกวุฒิสภาไม่มีสิทธิเสนอให้ตรวจสอบกฎหมายที่มีผลใช้บังคับแล้ว โดยที่การเสนอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้ แบ่งแยกตามประเภทของสิ่งที่เสนอให้ตรวจสอบ ดังนี้

- ร่างพระราชบัญญัติทั่ว ๆ ไป หากสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภาร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มีสิทธิเสนอให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติได้<sup>102</sup>

- ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา หรือร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา หากสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภาร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับใด หรือร่างข้อบังคับการประชุมฯ ฉบับใด มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มีสิทธิเสนอให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้<sup>103</sup>

นับตั้งแต่วันที่ 6 พฤษภาคม 2541 ซึ่งเป็นวันที่คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ได้เข้าเฝ้าถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ก่อนเข้ารับหน้าที่เป็นต้นมา จนถึงเดือนมิถุนายน 2543 วุฒิสภาชุดที่ 7 ที่ได้รับแต่งตั้งเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2539 ซึ่งบทบาทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญกำหนดให้ยังคงเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ต่อไป ได้เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย และร่างกฎหมาย ดังต่อไปนี้

#### 1. ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ....

ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องสมาชิกวุฒิสภาเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัย ในประเด็นดังต่อไปนี้

(1) การที่สภาผู้แทนราษฎรเพิ่มเติมบทบัญญัติ มาตรา 4 ในร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ภายหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา 176 ของรัฐธรรมนูญแล้ว เป็นผลทำให้ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และต้องตกไปตามมาตรา 262 วรรคสาม ของ รัฐธรรมนูญ

<sup>102</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 262 (1)

<sup>103</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 262 (2) และมาตรา 263

(2) ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติ ยืนยันตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร มาตรา 176 ของรัฐธรรมนูญ เป็นร่างพระราชบัญญัติ ที่ไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๙ และมาตรา 335 ของรัฐธรรมนูญ และต้องตกไปตามมาตรา 262 วรรคสาม

(3) มาตรา 121 ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 45

ร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ วุฒิสภาพิจารณาแล้วเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมบางมาตรา แต่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา จึงต้องตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จสิ้นและเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ปรากฏว่า วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ แต่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วย ถือว่าร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ถูกยับยั้งไว้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 175 (3) และสภาผู้แทนราษฎรได้ยกร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ขึ้นพิจารณาใหม่ โดยที่มิมติยืนยันร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งในชั้นนี้สภาผู้แทนราษฎรเห็นว่า เป็นร่างพระราชบัญญัติฯ นี้มีบทบัญญัติบางประการที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจึงลงมติให้เพิ่ม มาตรา 3 ทวิ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา 29 และมาตรา 335 (1) ของรัฐธรรมนูญ สมาชิกวุฒิสภาเห็นว่า การที่สภาผู้แทนราษฎรเพิ่มเติม มาตรา 3 ทวิ นั้น เป็นกาดราพระราชบัญญัติโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีมติให้รวมพิจารณากับเรื่องที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรเสนอ และวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงตกไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 262 วรรคสาม<sup>104</sup>

## 2. กรณีร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ....

ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องสมาชิกวุฒิสภาเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งเมื่อคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จสิ้นและเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ปรากฏว่า วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ แต่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วย ถือว่าร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ถูกยับยั้งไว้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 175 (3) และสภา

<sup>104</sup> คำวินิจฉัยที่ 13-14/2541 เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องสมาชิกวุฒิสภาเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย และเรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎร ส่งเรื่องสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย (รวมพิจารณา) วันที่ 12 พฤศจิกายน 2541

ผู้แทนราษฎรได้ยกร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ขึ้นพิจารณาใหม่ โดยที่มิมติยืนยันร่างเดิม ด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งในชั้นนี้ สภาผู้แทนราษฎรได้เพิ่มเติมบทบัญญัติ ในร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... สมาชิกวุฒิสภา เห็นว่าการที่สภาผู้แทนราษฎรเพิ่มเติมนั้น เป็นการตราพระราชบัญญัติโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีมติให้รวมพิจารณากับเรื่องที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรเสนอ และวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงตกไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 262 วรรคสาม<sup>105</sup>

### 3. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ....

ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 21 คน ซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. .... มีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา 262(2) ของรัฐธรรมนูญ โดยที่สมาชิกวุฒิสภา เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว มีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ความในมาตรา 39 วรรคสองที่ว่า "กิจการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน" ข้อความดังกล่าวจึงขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 30 มาตรา 45 และมาตรา 86 เนื่องจากการบัญญัติยกเว้นให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายแรงงานต่าง ๆ โดยเฉพาะกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ซึ่งเป็นกฎหมายที่รัฐใช้บังคับกับประชาชนเป็นมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับ คุ้มครองพนักงานและลูกจ้างทั่วไป จึงเป็นการทำลายหลักประกันของพนักงานและลูกจ้างของสำนักงานและการยกเว้นให้สำนักงานไม่อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ก็เป็นการขัดแย้งกับเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ

---

<sup>105</sup> คำวินิจฉัยที่ 13-14/2541 เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องสมาชิกวุฒิสภาเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย และเรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎร ส่งเรื่องสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย (รวมพิจารณา) วันที่ 12 พฤศจิกายน 2541

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว วินิจฉัยว่า ข้อความในมาตรา 39 วรรคสองของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. .... ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 30 มาตรา 45 และมาตรา 86<sup>106</sup>

#### 4. ร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. ....

ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 69 คน ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. .... มาตรา 6 (3) (6) (9) มาตรา 41 มาตรา 47 และมาตรา 56 มีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 42 มาตรา 48 และมาตรา 50 หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว วินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. .... มาตรา 6 (3) (6) (9) มาตรา 41 มาตรา 47 และมาตรา 56 ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 42 มาตรา 48 และมาตรา 50<sup>107</sup>

#### 5. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ....

ประธานวุฒิสภาเสนอคำร้องลงวันที่ 13 ตุลาคม 2542 ส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 65 คน ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. .... ที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว มีข้อความส่วนที่เป็นสาระสำคัญขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ร่างพระราชบัญญัตินี้ ฉบับนี้ วุฒิสภาพิจารณาแล้วเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมบางมาตรา แต่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา จึงต้องตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จสิ้นและเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ปรากฏว่า วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ แต่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วย จึงเป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวถูกยับยั้งไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 175 (3) แต่เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรจึงยกร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้นพิจารณาใหม่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 176 และลงมติเมื่อวันที่ 8 ตุลาคม

---

<sup>106</sup> คำวินิจฉัยที่ 37/2542 เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. .... มีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย วันที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2542

<sup>107</sup> คำวินิจฉัยที่ 48/2542 เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. .... มีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย วันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2542

2542 ยืนยันร่างเดิมที่เคยผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 176 วรรคสอง ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา แต่สมาชิกวุฒิสภาเห็นว่ามีข้อความส่วนที่เป็นสาระสำคัญขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงเสนอความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว วินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. .... เป็นร่างพระราชบัญญัติที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 275<sup>108</sup>

## 6. ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ....

ประธานวุฒิสภาเสนอคำร้องลงวันที่ 15 ตุลาคม 2542 ส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 65 คน ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 262 วรรคหนึ่ง (1) ว่าร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. .... ที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 209

ร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 93 สมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวเสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภาว่า ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. .... มาตรา 5 มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 209 ซึ่งมีหลักการว่า รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วน หรือผู้ถือหุ้น หรือคงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วน หรือผู้ถือหุ้นต่อไป หากจะกระทำได้ก็แต่เฉพาะตาม จำนวนที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น ซึ่งตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ บัญญัติจำนวนหุ้นที่อนุญาตไว้ ใน มาตรา 4 แล้ว คือ ถือหรือคงมีไว้ได้ไม่เกินร้อยละห้าของทุนหรือจำนวนหุ้นทั้งหมด ถ้ารัฐมนตรี ประสงค์จะได้รับประโยชน์จากที่กฎหมายอนุญาตต่อไป ความตอนท้ายของรัฐธรรมนูญ มาตรา 209 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้รัฐมนตรีแจ้งประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ และให้รัฐมนตรีผู้นั้น โอนหุ้นดังกล่าวให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินดำเนินการ คำว่า "โอนหุ้นดังกล่าว" ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 209 หมายความว่า หุ้นที่อนุญาตไว้ตามมาตรา 4 คือ จำนวนไม่เกินร้อยละห้า แต่ปรากฏว่ามาตรา 5 บัญญัติว่า "ในกรณีที่รัฐมนตรีประสงค์จะได้รับ ประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทในส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่ กำหนดไว้ในมาตรา 4 ให้รัฐมนตรีดำเนินการดังต่อไปนี้ (1) แจ้งเป็นหนังสือให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ .... และ (2) โอนหุ้นส่วนหรือหุ้นในห้าง

<sup>108</sup> คำวินิจฉัยที่ 21/2543 เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. .... มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ วันที่ 2 พฤษภาคม พ.ศ. 2543

หุ้นส่วน หรือบริษัทนั้นให้นิติบุคคลภายในเก้าสิบวัน ...." ความในมาตรา 5 ที่บัญญัติถึงจำนวนหุ้นส่วน ที่เกินกว่าที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ และให้โอนหุ้นส่วนที่เกินกว่าร้อยละห้า ให้นิติบุคคลซึ่งจัดการ ทรัพย์สินเป็นผู้ดำเนินการ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 209 การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ ห้ามมิให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทก็ จะไม่มีความหมายแต่อย่างใด เพราะมีผลเท่ากับให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วน หรือมีหุ้นอยู่เท่าใดก็ได้ เพียงแต่ส่วนที่เกินร้อยละห้า จะต้องโอนให้นิติบุคคลจัดการ ส่วนที่ไม่เกินรัฐมนตรีก็ยังเป็นหุ้นส่วน หรือเป็นผู้ถือหุ้นอยู่ต่อไปได้ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา 216 (6) ที่ให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อกระทำ การอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 209 จะไม่มีกรณีเกิดขึ้นได้ เพราะข้อห้ามถูกยกเว้นโดยร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. .... มาตรา 5

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว วินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วน และหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. .... มาตรา 5 ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 209<sup>109</sup>

กล่าวโดยสรุปได้ว่า วุฒิสภาชุดแรกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ยังมีได้แสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ในการเสนอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

นอกจากอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากลับกรองร่างกฎหมาย เสนอให้แก่ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และเสนอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ดังที่ได้กล่าวในรายละเอียดมาแล้วข้างต้นนั้น วุฒิสภามาตรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังมีอำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ใหม่ที่ไม่เคยมีมาก่อน และมีความสำคัญมากอีกสองประการ ได้แก่

#### (4) พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 173

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีระบุไว้ในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาตาม มาตรา 211 ว่าจำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดิน หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมิได้ให้ความเห็นชอบและคะแนนเสียงไม่เห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรีได้ขอให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อมีมติอีกครั้งหนึ่ง ในกรณีเช่นนี้หากรัฐสภามีมติให้ความเห็นชอบ ให้ตั้งคณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภาเพื่อพิจารณา แล้ว

---

<sup>109</sup> คำวินิจฉัยที่ 22/2543 เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 262 วรรคหนึ่ง (1) ว่า ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วน และหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. .... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ วันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ. 2543

รายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้พิจารณาแล้วต่อรัฐสภา หากรัฐสภามีมติให้ความเห็นชอบ ให้นำยกร่างขึ้นทูลเกล้าฯถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ แต่หากรัฐสภามีมติไม่ให้ความเห็นชอบให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนั้นเป็นอันตกไป<sup>110</sup>

จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ในขั้นแรกนั้นรัฐสภาต้องพิจารณาคำขอของคณะรัฐมนตรีและมีมติว่าจะให้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยรัฐสภาหรือไม่ หากรัฐสภามีมติให้ความเห็นชอบก็ตั้งคณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภาพิจารณาเสนอรายงานและร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภา จากนั้นในขั้นที่สองรัฐสภาจึงพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภาเสนอและลงมติให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบ

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญกำหนดให้การพิจารณาให้ความเห็นชอบทั้งสองขั้นนั้นกระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา<sup>111</sup> สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเท่าเทียมกันในการอภิปรายและการลงมติสมาชิกทุกคนมีคะแนนเสียง 1 คะแนนเท่ากันทุกคน แต่อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในด้านสังคมวิทยาการเมืองของประเทศไทย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน และพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลประกอบด้วยพรรคการเมืองหลายพรรค ซึ่งมีความขัดแย้งเกิดขึ้นได้ในระหว่างพรรครัฐบาลกับพรรคฝ่ายค้าน หรือในระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลหรือสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลด้วยกันเองและความขัดแย้งนี้อาจแสดงออกโดยการไม่ลงมติให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติสำคัญที่รัฐบาลได้ระบุไว้ในแถลงนโยบายว่าจำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดินหรือเป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การให้สมาชิกวุฒิสภา 200 คน เข้ามาร่วมตัดสินใจด้วย จึงเท่ากับให้สมาชิกวุฒิสภาเป็น “กรรมการ” ที่ขาดความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล หรือระหว่างรัฐบาลกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรครัฐบาล ไม่ให้เล่นเกมการเมืองบั่นทอนหรือต่อรองกับรัฐบาลโดยผ่านการไม่ยกมือสนับสนุนกฎหมายอีกต่อไป เพราะถ้าสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่ลงคะแนนเสียงไปในทางใด ทางนั้นต้องชนะและเป็นมติของรัฐสภา<sup>112</sup>

นับตั้งแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 วุฒิสภาชุดแรกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ยังมิได้แสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ในการเป็น “กรรมการ” ที่ขาดความขัดแย้งดังกล่าวข้างต้น ทั้งนี้เนื่องจากยังไม่มี การบังคับใช้

<sup>110</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 173

<sup>111</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 193 (9)

<sup>112</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, บทบาทและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2543), หน้า21-22,24.



รัฐธรรมนูญอย่างเต็มรูปแบบ รัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎรยังคงเป็นรัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญฉบับเก่า ซึ่งบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญกำหนดให้ปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ยังไม่มีการแปลงนโยบายโดยรัฐบาลใหม่ที่จะได้มีการระบุไว้ใน การแปลงนโยบายว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับใด ที่จำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดิน และในกรณีร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีทั้งหมด จำนวน 8 ฉบับนั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดกรอบระยะเวลาและเงื่อนไขในการตราไว้ อย่างชัดเจนว่ารัฐสภาต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบ ภายใน 240 วัน หรือ 2 ปี แล้วแต่กรณี<sup>113</sup> ฉะนั้นจึงต้องติดตามต่อไปว่าภายหลังจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป และมีการจัดตั้งรัฐบาลแล้วรัฐบาลแปลงนโยบายก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน รัฐบาลจะระบุว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับใดบ้างที่จำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งหากต่อมาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร หรือในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยที่มติไม่ให้ความเห็นชอบนั้นไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรีได้ร้องขอให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนั้นในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา หากเป็นเช่นนี้สมาชิกวุฒิสภาจะแสดงบทบาทอำนาจหน้าที่นี้อย่างไร

#### (5) พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 178

##### วรรคสอง

รัฐธรรมนูญกำหนดมาตรการที่จะช่วยให้กระบวนการนิติบัญญัติของไทยมีประสิทธิภาพและต่อเนื่องมากยิ่งขึ้น โดยที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังจากเลือกตั้งทั่วไป มีสิทธิร้องขอให้รัฐสภามีมติให้รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต่อไปได้ ไม่ต้องตกไปเนื่องจากอายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภา<sup>114</sup>

ในอดีตที่ผ่านมา นั้น เมื่อมีความขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน หรือระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลหรือสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลด้วยกัน หรือเมื่อร่างกฎหมายหรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา รัฐบาลมีทางเลือกสองทางคือลาออกหรือยุบสภา แต่ส่วนใหญ่รัฐบาลมักจะเลือกวิธีการยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่มากกว่าการลาออก ด้วยเหตุนี้ทำให้ประเทศไทยมีการยุบสภาบ่อยครั้งมาก นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองปี พ.ศ.2475 จนถึงปัจจุบัน รัฐบาลของประเทศไทยได้ใช้

<sup>113</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 323 และมาตรา 329

<sup>114</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 178 วรรค 2

อำนาจประกาศยุบสภามาแล้ว จำนวน 9 ครั้ง<sup>115</sup> รวมกับการประกาศยุบสภาครั้งล่าสุด โดยรัฐบาลชุดนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2543 ดังนั้น มีการยุบสภารวมจำนวนทั้งสิ้น 10 ครั้งในช่วง 68 ปี และเมื่อพิจารณาด้านการดำรงตำแหน่งของรัฐบาล ระหว่าง พ.ศ.2475 ถึง พ.ศ.2542 จะเห็นได้ว่าประเทศไทยมีรัฐบาล 53 ชุด ในช่วง 67 ปี เฉลี่ยแล้วรัฐบาลแต่ละชุดอยู่ในตำแหน่งเพียง 1.264 ปี<sup>116</sup> ซึ่งจากสาเหตุดังกล่าวนี้ ทำให้เกิดปัญหาต่อกระบวนการนิติบัญญัติเป็นอย่างมาก กล่าวคือ เมื่อมีการยุบสภาหรือสภาหมดวาระ ร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ระหว่างการพิจารณาในชั้นต่างๆ ของรัฐสภา รวมไปถึงร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว แต่พระมหากษัตริย์ยังมิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยจะตกไปทั้งหมด หากต้องการให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับที่ตกไปแล้วได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ต้องเริ่มต้นเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาใหม่ เริ่มตั้งแต่ชั้นพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร และหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นมิได้รับเลือกตั้งกลับเข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีก หรือมิได้เข้าร่วมเป็นคณะรัฐมนตรี โอกาสที่จะมีการริเริ่มเสนอ หรือผลักดันให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาก็น้อยลงไปอีก เพราะบุคคลอื่นที่จะเสนอร่างกฎหมายนั้น ต้องเริ่มศึกษาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ก่อนเสนอให้รัฐสภาพิจารณา ทำให้ต้องใช้เวลาในการนำเสนอและพิจารณาให้ความเห็นชอบมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้ขาดกฎหมายที่สามารถบังคับใช้ได้อย่างทันต่อสภาพสังคม เศรษฐกิจ หรือการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีร้องขอให้รัฐสภามีมติให้รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภาแล้วแต่กรณี พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต่อไปได้ โดยที่กำหนดเงื่อนไขให้คณะรัฐมนตรีชุดใหม่ร้องขอภายใน 60 วันนับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรก และรัฐสภาต้องมีมติให้ความเห็นชอบให้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต่อไปได้

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะรัฐมนตรีร้องขอต่อรัฐสภา และการให้ความเห็นชอบให้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต่อไปได้นั้น ต้องกระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา<sup>117</sup> ทำให้สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเท่าเทียมกันในการอภิปรายและการลงมติสมาชิกทุกคนมีคะแนนเสียง 1 คะแนนเท่ากันทุกคน เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว

<sup>115</sup> นัยนา เกิดวิชัย, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติเนย์, 2541), หน้า 207-208.

<sup>116</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. บทบาทและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2543), หน้า23-24.

<sup>117</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 193 (10)

ก่อนที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดหรือก่อนยุบสภา หากร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญอยู่ระหว่างการพิจารณาของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา ก็ให้พิจารณาต่อในชั้นนั้นๆ ต่อไปได้เลย เข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติปกติเสมือนไม่มีกรณีที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภา

นับตั้งแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 วุฒิสภาชุดแรกที่มาจากการเลือกตั้ง ยังมีได้แสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ในด้านดังกล่าวข้างต้น

กล่าวโดยสรุป รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติเช่นเดียวกับวุฒิสภาในอดีต ตามข้อ (1) – (3) ส่วนอำนาจหน้าที่ตามข้อ (4) – (5) นั้น เป็นอำนาจหน้าที่ใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และในทางปฏิบัตินั้น นับตั้งแต่เริ่มเข้าปฏิบัติหน้าที่คือวันที่ 1 สิงหาคม 2543 จนกระทั่งปิดสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ คือวันที่ 20 ตุลาคม 2543 รวมเวลาประมาณ 80 วัน สมาชิกวุฒิสภาชุดแรกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ได้แสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ ในลักษณะที่ไม่แตกต่างจากวุฒิสภาในอดีต ที่มาจากการแต่งตั้งมากนัก ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ที่ถ่วงดุลร่างกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว เพื่อให้ร่างกฎหมายที่จะออกมา มีผลใช้บังคับกับประชาชนผ่านการพิจารณาอย่างละเอียด รอบคอบ เป็นกฎหมายที่ดีต่อไป ส่วนอำนาจหน้าที่ใหม่นั้น วุฒิสภาชุดนี้ยังมีได้แสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ด้านนี้เลย

## ข. ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

บทบาทอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาในด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มีทั้งบทบาทใหม่และบทบาทเก่าที่เคยมีมา ซึ่งโดยสรุปแล้ว วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ด้านการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน 6 ประการ ได้แก่ (1) ตั้งกระทู้ถาม (2) อภิปรายทั่วไป (3) แต่งตั้งคณะกรรมการ (4) ควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล (5) แต่งตั้งบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบ และ (6) พิจารณาและมีมติถอดถอนข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ และเจ้าหน้าที่ในองค์กรตรวจสอบ ดังต่อไปนี้

### (1) ตั้งกระทู้ถาม<sup>118</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับเรื่องงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีมีสิทธิไม่ตอบ

<sup>118</sup> ปัทมา สุขกำปัง, บทบาทและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2543), หน้า 49-51.

หากคณะรัฐมนตรีเห็นว่า เรื่องนี้ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือผลประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน<sup>119</sup> นอกจากนี้รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีการตั้งกระทู้ถามอีกแบบเรียกว่า “กระทู้สด” แต่ไม่ได้กำหนดให้วุฒิสภามีสิทธิตั้งกระทู้สดได้ ให้สิทธิเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น<sup>120</sup>

หลักเกณฑ์การตั้งกระทู้ถามของสมาชิกวุฒิสภา ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาเสนอกระทู้ถามเป็นหนังสือยื่นต่อประธานวุฒิสภา โดยที่กระทู้ถามนั้นต้องมีข้อความในคำถามในข้อเท็จจริงหรือนโยบาย และให้แสดงความประสงค์ด้วยว่าจะให้ตอบในราชกิจจานุเบกษาหรือให้ตอบในที่ประชุมวุฒิสภา<sup>121</sup> ซึ่งหากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน หรือมีเหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความปลอดภัยสาธารณะ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ หรือกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมหรือเสรีภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือกระทบกระเทือนต่อสัมพันธไมตรีระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นเรื่องที่รัฐมนตรีจะต้องชี้แจงหรือดำเนินการโดยทันที จะตั้งกระทู้ถามด่วนก็ได้<sup>122</sup>

ในการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกวุฒิสภา ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญมาก เพราะเป็นผู้ที่มีอำนาจวินิจฉัยว่ากระทู้ถามที่สมาชิกวุฒิสภาตั้งถามมาเป็นกระทู้ถามที่ถูกต้องหรือไม่ และเป็นกระทู้ถามธรรมดาหรือกระทู้ถามด่วน<sup>123</sup> และประธานวุฒิสภาเป็นผู้จัดส่งกระทู้ถามไปยังรัฐมนตรีผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งหากเป็นกระทู้ถามที่ต้องตอบในราชกิจจานุเบกษา ให้แจ้งรัฐมนตรีผู้เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการตอบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับกระทู้ถามนั้น และหากรัฐมนตรีได้ตอบในราชกิจจานุเบกษาแล้วหรือมีเหตุขัดข้องไม่ตอบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้เลขาธิการวุฒิสภาแจ้งให้ผู้ตั้งกระทู้ถามและสมาชิกทราบส่วนกรณีที่เป็นกระทู้ถามที่ต้องตอบในที่ประชุมวุฒิสภา ให้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ส่งกระทู้ถามไปยังรัฐมนตรีผู้เกี่ยวข้อง แต่กรณีที่เป็นกระทู้ถามด่วน ให้จัดส่งกระทู้ถามนั้นไปยังรัฐมนตรีผู้เกี่ยวข้องและให้แจ้งไปด้วยว่าได้กำหนดให้ผู้ตั้งกระทู้ถามเรื่องนั้นในการประชุมครั้งใด หากไม่สามารถบรรจุกระทู้ถามเข้าระเบียบวาระการประชุมได้ภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้แจ้งเหตุขัดข้องให้ที่ประชุมวุฒิสภาและผู้ตั้งกระทู้ถามทราบ<sup>124</sup>

<sup>119</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 183

<sup>120</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 184

<sup>121</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2541 ข้อ 123

<sup>122</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2541 ข้อ 127

<sup>123</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2541 ข้อ 128

<sup>124</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2541 ข้อ 129

เมื่อถึงระเบียบวาระกระทู้ถาม ให้ถามกระทู้ถามตามลำดับ หากมีกระทู้ถามด่วน ให้ถามกระทู้ถามด่วนก่อนกระทู้ถามที่มีใช้กระทู้ถามด่วน<sup>125</sup> และเมื่อรัฐมนตรีได้ตอบกระทู้ถามแล้ว ผู้ตั้งกระทู้ถามมีสิทธิซักถามได้อีกหนึ่งครั้ง เว้นแต่ยังไม่หมดประเด็นผู้ถามได้ขอซักถามต่อไปและประธานของที่ประชุมอนุญาต ก็ให้ซักถามต่อไปได้อีก<sup>126</sup> ในการตอบกระทู้ถามในที่ประชุมวุฒิสภานั้น รัฐมนตรีจะขอเลื่อนการตอบกระทู้ถามก็ได้ แต่ต้องชี้แจงเหตุผลในที่ประชุมวุฒิสภาและให้กำหนดว่าจะตอบได้เมื่อใด<sup>127</sup>

ในเรื่องการบรรจุกระทู้ถามเข้าระเบียบวาระนั้น ในการประชุมวุฒิสภาครั้งหนึ่งๆ ให้บรรจุกระทู้ถามได้ไม่เกิน 5 กระทู้ แต่หากมีกรณีจำเป็นหรือเร่งด่วน ประธานวุฒิสภาจะบรรจุกระทู้ถามเกินกว่า 5 กระทู้ก็ได้<sup>128</sup> และในการประชุมวุฒิสภาครั้งหนึ่งๆ มิให้ผู้ตั้งกระทู้ถามคนเดียวกันถามเกินกว่า 1 กระทู้ เว้นแต่ไม่มีกระทู้ถามของสมาชิกอื่นเหลืออยู่<sup>129</sup> และในกรณีที่คณะรัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง ให้กระทู้ถามที่รัฐมนตรียังมีได้ตอบเป็นอันระงับไป<sup>130</sup>

นับตั้งแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 วุฒิสภาชุดแรกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนและเริ่มปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยเริ่มประชุมครั้งแรกในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2543 จนถึงสิ้นสุดสมัยประชุมเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2543 รวมประชุมในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติทั้งสิ้น 22 ครั้ง สมาชิกวุฒิสภาได้ตั้งกระทู้ถาม จำนวน 14 ครั้ง ซึ่งเป็นกระทู้ถามด่วน จำนวน 4 กระทู้ และกระทู้ถามธรรมดา จำนวน 10 กระทู้ ดังนี้

ก. กระทู้ถามด่วน

1) กระทู้ถามด่วน เรื่อง ปัญหาอุทกภัยในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นายวิชัย ครอบงำยุดิ ถามนายกรัฐมนตรี

2) กระทู้ถามด่วน เรื่อง ปัญหาที่เกิดจากภาวะน้ำท่วม นายเกษม มาลัยศรี ถามนายกรัฐมนตรี

กระทู้ถามด่วนทั้งสองกระทู้ดังกล่าวข้างต้น นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องได้ตอบกระทู้ถามทั้งสองในที่ประชุมวุฒิสภา<sup>131</sup>

<sup>125</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2541 ข้อ 131

<sup>126</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2541 ข้อ 133

<sup>127</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2541 ข้อ 134

<sup>128</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2541 ข้อ 135

<sup>129</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2541 ข้อ 136

<sup>130</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2541 ข้อ 137

<sup>131</sup> บันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 10 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ 15 กันยายน 2543

3) กระทู้ถามด่วน เรื่อง ความไม่โปร่งใสการยื่นซองประกวดราคาโครงการขยายสื่อ  
สัญญาณความเร็วสูง (Transmission Network Expansion Project หรือ TNEP)  
ส่วนเคเบิลใยแก้วนำแสง นายศรีเมือง เจริญศิริ ถามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม  
และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ได้ตอบกระทู้ถามนี้ในที่ประชุมวุฒิสภา<sup>132</sup>

4) กระทู้ถามด่วน เรื่อง การก่อสร้างโรงแยกก๊าซและท่อส่งก๊าซไทย – มาเลเซีย  
นายบุญญา หลีเหลด ถามนายกรัฐมนตรี

กระทู้ถามด่วนนี้ นายกรัฐมนตรี มอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีที่  
เกี่ยวข้องเป็นผู้ตอบกระทู้ถามนี้ในที่ประชุมวุฒิสภา<sup>133</sup>

ข. กระทู้ถามธรรมดา

1) กระทู้ถาม เรื่อง กรณีน้ำท่วมนาข้าวของราษฎรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ  
นายสมบูรณ์ ทองบุราณ ถามนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี และ  
รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องได้ตอบกระทู้ถามนี้ในที่ประชุมวุฒิสภา<sup>134</sup>

2) กระทู้ถาม เรื่อง ผลกระทบอันเกิดจากการปรับขึ้นราคาก๊าซ LPG นายนิคม  
เชาว์กิตติโสภณ ถามนายกรัฐมนตรี

3) กระทู้ถาม เรื่อง ปัญหาน้ำมันราคาแพง นายสมบูรณ์ ทองบุราณ ถามนายก  
รัฐมนตรี

4) กระทู้ถาม เรื่อง ปัญหากระทบต่อการขึ้นราคาน้ำมัน นายสันติภาพ อินทร  
พัฒน์ ถามนายกรัฐมนตรี

นายกรัฐมนตรีได้มอบหมายให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีที่  
เกี่ยวข้องเป็นผู้ตอบกระทู้ถามทั้ง 3 กระทู้ในที่ประชุมวุฒิสภา<sup>135</sup>

5) กระทู้ถาม เรื่อง แผนที่กรณีบ้านสามหลัง นายสมบูรณ์ ทองบุราณ ถามนายก  
รัฐมนตรี ซึ่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ตอบกระทู้  
ถามนี้<sup>136</sup>

6) กระทู้ถาม เรื่อง การแต่งตั้งรัฐมนตรีแทนตำแหน่งที่ว่าง นายกี สุภธีระ  
ถามนายกรัฐมนตรี ซึ่งรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ได้รับ  
มอบหมายให้เป็นผู้ตอบกระทู้ถามนี้<sup>137</sup>

<sup>132</sup> บันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 22 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ 20 ตุลาคม 2543

<sup>133</sup> บันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 22 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ 20 ตุลาคม 2543

<sup>134</sup> บันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 10 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ 15 กันยายน 2543

<sup>135</sup> บันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 10 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ 15 กันยายน 2543

<sup>136</sup> บันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 22 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ 20 ตุลาคม 2543

<sup>137</sup> บันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 22 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ 20 ตุลาคม 2543

7) กระทู้ถาม เรื่อง การตั้งด่านสกัดหรือจุดตรวจจับของเจ้าหน้าที่ตำรวจ นายเกษม มาลัยศรี ถามนายกรัฐมนตรี ซึ่งรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ตอบกระทู้ถามนี้<sup>138</sup>

ส่วนจำนวนกระทู้ถามที่เหลืออีก จำนวน 3 กระทู้ คือ กระทู้ถาม เรื่อง การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการตั้งด่านสกัดและจุดตรวจจับ ของพลโท โอภาส รัตนบุรี ผู้ถามได้ขอถอนกระทู้ถามออกไป ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2541 ข้อ 132<sup>139</sup> ส่วนกระทู้ถาม เรื่อง ความพร้อมในการปฏิบัติตามกฎหมาย ของนายวัลลภ ตั้งคณาภิรักษ์ และกระทู้ถาม เรื่อง การจัดซื้อที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำปีงบประมาณ 2542 ของนายปรีชา ปิตานนท์ ผู้ถามกระทู้ทั้งสองนี้ได้ขอถอนกระทู้ถามออกไป ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2541 ข้อ 132 เพื่อไปตอบในราชกิจจานุเบกษา<sup>140</sup>

## (2) อภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นี้ กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภา มีอำนาจอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ 3 กรณี คือ

(ก) เมื่อคณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภาก่อนที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน สมาชิกวุฒิสภา มีสิทธิอภิปรายซักถามได้ภายหลังการแถลงนโยบาย<sup>141</sup> ซึ่งเป็นหลักการเช่นเดียวกับที่เคยมีมาในอดีต

(ข) คณะรัฐมนตรีมีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน จึงขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ เพื่อรับฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา<sup>142</sup> ซึ่งเป็นหลักการเช่นเดียวกับที่เคยมีมาในอดีต

(ค) สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของสมาชิกทั้งหมดของวุฒิสภาขอให้เปิดอภิปรายทั่วไป โดยไม่มีการลงมติ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินได้<sup>143</sup>

หลักเกณฑ์ในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปในกรณีนี้สาม เป็นหลักการใหม่ที่ยังไม่เคยมีมาก่อนในอดีต ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะให้สมาชิกวุฒิสภาที่ประสงค์จะขอเปิดอภิปรายต้องทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธานวุฒิสภา โดยระบุให้ชัดเจนว่าจะให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการ

<sup>138</sup> บันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 22 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ 20 ตุลาคม 2543

<sup>139</sup> บันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 17 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ 6 ตุลาคม 2543

<sup>140</sup> บันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 22 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ 20 ตุลาคม 2543

<sup>141</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 211

<sup>142</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 213

<sup>143</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 187

แผ่นดินในเรื่องใด แล้วให้ประธานวุฒิสภาแจ้งเรื่องการขอเปิดอภิปรายไปยังนายกรัฐมนตรี และให้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน<sup>144</sup> เมื่อคณะรัฐมนตรีได้แถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ในเรื่องที่ยกอภิปรายทั่วไปแล้ว สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิอภิปรายซักถามได้<sup>145</sup> และเฉพาะรัฐมนตรีเท่านั้นที่มีสิทธิอภิปรายตอบข้อซักถาม ซึ่งจะอภิปรายตอบข้อซักถามของสมาชิกวุฒิสภาทีละคน หรือจะรวบรวมตอบครั้งละหลายคนก็ได้<sup>146</sup>

วุฒิสภาชุดแรกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ซึ่งเริ่มเข้าปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2543 จนกระทั่งถึงวันที่ 20 ตุลาคม 2543 ยังมีได้ใช้อำนาจหน้าที่ในการอภิปรายทั่วไป โดยไม่มีการลงมติไว้วางใจทั้ง 3 กรณีดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ทั้งนี้เนื่องจากในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้เป็นสมัยสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ซึ่งไม่สามารถดำเนินการอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมวุฒิสภาได้

### (3) แต่งตั้งคณะกรรมการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้อำนาจวุฒิสภาในการแต่งตั้งคณะกรรมการได้ 3 กรณี ได้แก่

(ก) วุฒิสภามีอำนาจตั้ง “คณะกรรมการสามัญ” และ “คณะกรรมการวิสามัญ” เพื่อกระทำการ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา<sup>147</sup> ซึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมาๆ มากก็ให้วุฒิสภามีอำนาจเช่นเดียวกันนี้

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2541 กำหนดให้วุฒิสภาตั้งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาขึ้น เพื่อทำการ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาได้ ซึ่งคณะกรรมการสามัญจะกระทำการ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ได้ต่อเมื่อที่ประชุมวุฒิสภามอบหมาย โดยที่กำหนดไว้ให้ตั้งคณะกรรมการสามัญได้จำนวน 16 คณะ แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการจำนวนไม่เกิน 17 คน และสมาชิกวุฒิสภาหนึ่งคนจะดำรงตำแหน่งกรรมการสามัญได้ไม่เกิน 2 คณะ แต่อย่างไรก็ตาม หากมีความจำเป็นวุฒิสภาจะตั้งคณะกรรมการสามัญเพิ่มขึ้นอีกเมื่อใดก็ได้ และจะมีจำนวนกรรมการเท่าใดให้เป็นไปตามที่วุฒิสภากำหนด<sup>148</sup>

วุฒิสภาชุดแรกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้ตั้งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา จำนวน 16

<sup>144</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2541 ข้อ 138

<sup>145</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2541 ข้อ 139

<sup>146</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2541 ข้อ 140

<sup>147</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 189

<sup>148</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2541 ข้อ 74



คณะ ตามที่ระบุไว้ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ซึ่งแต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการ 17 คน ดังนี้<sup>149</sup>

- 1) คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์
- 2) คณะกรรมการการคมนาคม
- 3) คณะกรรมการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน
- 4) คณะกรรมการการต่างประเทศ
- 5) คณะกรรมการการทหาร
- 6) คณะกรรมการการท่องเที่ยวและการกีฬา
- 7) คณะกรรมการการบริหารและการยุติธรรม
- 8) คณะกรรมการการปกครอง
- 9) คณะกรรมการแรงงานและสวัสดิการสังคม
- 10) คณะกรรมการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน
- 11) คณะกรรมการการศึกษาและวัฒนธรรม
- 12) คณะกรรมการการเศรษฐกิจ การพาณิชย์และอุตสาหกรรม
- 13) คณะกรรมการการสาธารณสุข
- 14) คณะกรรมการกิจการสตรี เยาวชนและผู้สูงอายุ
- 15) คณะกรรมการสิ่งแวดล้อม
- 16) คณะกรรมการตรวจรายงานการประชุมและพิจารณาเปิดเผยรายงานการประชุมลับ

นอกจากนี้ วุฒิสภาได้ตั้งคณะกรรมการสามัญขึ้นเป็นพิเศษอีกคณะหนึ่ง เพื่อพิจารณาเสนอรายชื่อบุคคลที่เห็นสมควรเป็นกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 11 คน<sup>150</sup>

ในการแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญ ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้ตั้งจากสมาชิกวุฒิสภานั้น มีปัญหาเกิดขึ้นมากมาย ทั้งนี้เนื่องจากการแก่งแย่งของสมาชิกวุฒิสภาในการเข้าเป็นกรรมการหรือประธานคณะกรรมการในแต่ละคณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประธานคณะกรรมการสามัญ คณะสำคัญๆ 4 คณะ ได้แก่ คณะกรรมการการปกครอง คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ คณะกรรมการการท่องเที่ยวและการกีฬา และ คณะกรรมการการคมนาคม เป็นต้น<sup>151</sup> ในทางปฏิบัติในระหว่างการสัมมนา เรื่อง “วุฒิสภากับความคาดหวังของสังคมไทย” ซึ่งจัดโดยสถาบันพระปกเกล้าร่วมกับสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอ์จอมเทียน จ.ชลบุรี ระหว่างวันที่ 2-4

<sup>149</sup> บันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 4 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ 25 สิงหาคม 2543

<sup>150</sup> บันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 3 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ 18 สิงหาคม 2543

<sup>151</sup> “สมาธิญาณกฎหมายเลือกตั้งฉบับมีชัย”, ไทยรัฐ (3 สิงหาคม 2543)

สิงหาคม 2543 นายสนิท วรปัญญา ประธานวุฒิสภา ได้หารือกับนายแก้วสรร อดีโพธิ์ และนายพนัส ทัศนียานนท์ สมาชิกวุฒิสภา ถึงแนวทางการจัดสรรตำแหน่งในคณะกรรมการ วิชาการ ซึ่งได้ข้อสรุปว่า สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจะทำหนังสือถึงสมาชิกวุฒิสภาทุกคน ให้แสดงความจำนงว่าต้องจะทำงานในคณะกรรมการคณะใด โดยจัดลำดับความต้องการ 3 ลำดับแรก โดยเริ่มส่งแบบสอบถามในวันที่ 3 สิงหาคม 2543 และให้มีการตั้งคณะทำงาน พิจารณาจัดสรรบุคคลลงในคณะกรรมการแต่ละคณะ แล้วนำเสนอให้ประธานวุฒิสภา พิจารณาอีกครั้ง<sup>152</sup> ซึ่งต่อมาประธานวุฒิสภาตั้งคณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกกรรมการ วิชาการสามัญประจำวุฒิสภา จำนวน 21 คน โดยมีนายบุญทัน ดอกไธสง รองประธานวุฒิสภา คนที่สองเป็นประธาน<sup>153</sup>

การแต่งตั้งกรรมการดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการสามัญวุฒิสภาชุดแรกที มาจากการเลือกตั้งนั้น พระธรรมโกศาจารย์ หรือหลวงพ่อปัญญา นันทภิกขุ เจ้าอาวาส วัดชลประทานรังสฤษฎ์ ได้ปาฐกถา เรื่อง “ช่วยกันสร้างความสงบในบ้านเมือง” โดยปาฐกถาเกี่ยวกับสมาชิกวุฒิสภาว่าประชาชนกำลังจ้องมองอยู่ว่าสมาชิกวุฒิสภาชุดนี้ จะเข้ามาแก้ไขปัญหามบ้านเมืองได้ขนาดไหน อย่างเห็นแก่ตัวเห็นแก่ได้ อย่าหลงลาภยศเงิน ทอง ในจังหวัดหนึ่งต้องเลือกสมาชิกวุฒิสภาถึง 5 ครั้ง แสดงว่ามีเรื่องของสินบน ซื่อขาย เสียงกัน ส่วนการเลือกประธานวุฒิสภาก็ทุลักทุเลเต็มที่ ครั้งนี้จะเลือกกรรมการชุดต่างๆ ก็แย่งกันอีก อย่าทำตัวเป็นเด็กกอมมือที่ทะเลาะแย่งขนมกัน ทำไมไม่ตั้งกฎเกณฑ์กันให้ดี<sup>154</sup> อีกทั้งสำนักวิจัยเอแบคโพลล์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ ได้สำรวจความคิดเห็นของประชาชน ในเขตกรุงเทพมหานคร จำนวน 1,376 ตัวอย่าง ระหว่างวันที่ 2-5 สิงหาคม 2543 ในหัวข้อ ความเชื่อมั่นของประชาชนต่อแนวทางแก้ไขปัญหาวิกฤตของประเทศโดยรวมของบุคคล กลุ่มต่างๆ และการทำหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา พบว่า ประชาชนเชื่อมั่นในสมาชิกวุฒิสภา ต่อแนวทางแก้ไขปัญหาวิกฤตของประเทศโดยรวม เพียงร้อยละ 22 เท่านั้น และในหัวข้อ ความมั่นใจว่าสมาชิกวุฒิสภาจะไม่มี การวิ่งเต้นต่อรองผลประโยชน์ส่วนตัวในตำแหน่งต่างๆ พบว่า ประชาชนไม่มั่นใจร้อยละ 38.1 และไม่ค่อยมั่นใจ ร้อยละ 44.5 รวมแล้วประชาชน เห็นว่ามีการวิ่งเต้นต่อรองผลประโยชน์ส่วนตัวในตำแหน่งต่างๆ ถึงร้อยละ 82.6 ในขณะที่ ประชาชนมั่นใจและค่อนข้างมั่นใจว่าไม่มีการวิ่งเต้นต่อรองผลประโยชน์ส่วนตัวเพียง ร้อยละ 12.9 เท่านั้น<sup>155</sup>

<sup>152</sup> “สว. รุมทึ้งเก้าอี้ 4 กมธ.ใหญ่ แหล่งซื้อดีตัวจ้องอื้อ” , มติชน (3 สิงหาคม 2543)

<sup>153</sup> “สว. เ็นใจโอด้านชนฝา สกัดยั้ง กมธ.ตามใจ” , แนวหน้า (7 สิงหาคม 2543)

<sup>154</sup> “หลวงพ่อบุญญาเตือนสติสว. เลิกแย่งตำแหน่ง กมธ.” . ผู้จัดการรายวัน (7 สิงหาคม 2543)

<sup>155</sup> “เอแบคโพลล์สำรวจความเชื่อมั่นต่อสว.” . ไทยโพสต์ (7 สิงหาคม 2543)

ในที่สุดวุฒิสภาได้ตั้งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา ทั้งหมดจำนวน 16 คณะ และได้ให้กรรมการทั้ง 16 คณะ ดำเนินการคัดเลือกประธาน รองประธาน และตำแหน่งต่างๆ ในคณะกรรมการแต่ละคณะ ซึ่งปรากฏผล ดังนี้<sup>156</sup>

1) คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ ที่ประชุมมีมติเลือกนายปราโมทย์ ไม้กลัด เป็นประธาน และรองประธาน 4 คน คือ นายประเกียรติ นายสิมมา นายบุญญา หลีเหลด นายทวี แก้วคง และนายนิวัฒน์ พันธุ์

2) คณะกรรมการการคมนาคม ที่ประชุมมีมติเลือกนายศรีเมือง เจริญศิริ เป็นประธาน และรองประธาน 4 คน คือ นายธรรมบุญ มงคล นายสหัส พิณฑุเสณีย์ นายอดุลย์ วันไชยธนวงศ์ และนางสาวอุษณีย์ ชิตชอบ

3) คณะกรรมการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน ที่ประชุมมีมติเลือกนายสุชน ซาลีเครือ เป็นประธาน และรองประธาน 4 คน คือ นายสันต์ เทพมณี นายนิเวศน์ พันธุ์เจริญวรกุล นายวิชิต พูลลาภ และนายชวาล มหาสุวีระชัย

4) คณะกรรมการการต่างประเทศ ที่ประชุมมีมติเลือกนายไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ เป็นประธาน นายวิบูลย์ แซ่มชื่น เป็นรองประธานคนที่หนึ่ง นางเพ็ญศักดิ์ จักขุจินดา เป็นรองประธานคนที่สอง และนายอิมรอน มะลูลีม เป็นรองประธานคนที่สาม

5) คณะกรรมการการทหาร ที่ประชุมมีมติเลือกพล.อ.หาญ ลีนาพันธ์ เป็นประธาน พล.อ.ศิริ ทิวะพันธุ์ เป็นรองประธานคนที่หนึ่ง พล.อ.อ.กานต์ สุระกุล เป็นรองประธานคนที่สอง และพล.อ.วัฒนา สรรพานิช เป็นรองประธานคนที่สาม

6) คณะกรรมการการท่องเที่ยวและการกีฬา ที่ประชุมมีมติเลือกนายสุรเดช ยะสวัสดิ์ เป็นประธาน และรองประธาน 2 คน คือ นายจรรยา ยังประภากรณ์ และนายสันติภาพ อินทรพัฒน์

7) คณะกรรมการการบริหารและการยุติธรรม ที่ประชุมมีมติเลือกนายคำนวน ชโลปถัมภ์ เป็นประธาน นายถวิล จันทรประสงค์ เป็นรองประธานคนที่หนึ่ง และพล.ต.อ. สุรพงษ์ ใฝ่เนวล เป็นรองประธานคนที่สอง

8) คณะกรรมการการปกครอง ผู้ถูกเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งประธานมีทั้งหมด 4 คน แต่มีการขอยกถอนตัวออกไป 3 คน ทำให้ ร.ต.อนุกุล สุภาไชยกิจ ได้รับตำแหน่งประธาน โดยไม่ต้องมีการลงคะแนน และพล.ต.อ.ประทีป สันติประภพ เป็นประธานคนที่หนึ่ง พล.ต.อ.มีชัย นุกูลกิจ เป็นรองประธานคนที่สอง และพล.ต.อินทร์รัตน์ ยอดบางเตย เป็นรองประธานคนที่สาม

9) คณะกรรมการแรงงานและสวัสดิการสังคม ที่ประชุมมีมติเลือกนายไสว พรหมณี เป็นประธาน นายนพดล สมบูรณ์ เป็นรองประธานคนที่หนึ่ง และพล.ต.ท. ณรงค์ อมาตยกุล เป็นรองประธานคนที่สอง

---

<sup>156</sup> “เบื้องหลัง ส.ว.พลิกโฉมเปลี่ยนตัวประธาน กก.ปกครอง”. สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (3-9 กันยายน 2543) หน้า 17-18.

10) คณะกรรมการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน ที่ประชุมมีมติเลือกพล.อ.วิชา ศิริธรรม เป็นประธาน นายคำนวณ เหมาะประสิทธิ์ เป็นรองประธานคนที่หนึ่ง และนายวิทยา มะเสนา เป็นรองประธานคนที่สอง

11) คณะกรรมการการศึกษาและวัฒนธรรม ที่ประชุมมีมติเลือกนายพา อักษรเสือ เป็นประธาน และรองประธาน 4 คน คือ นายวีระศักดิ์ จินารัตน์ นายปราโมทย์ ไพชนม์ นายสมเกียรติ ศรีลัมพ์ และนายบุญเลิศ ไพรินทร์

12) คณะกรรมการการเศรษฐกิจ การพาณิชย์และอุตสาหกรรม ที่ประชุมมีมติเลือกนายวิโรจน์ อมตกุลชัย เป็นประธาน นายบุญยืน ศุภสารสาทร เป็นรองประธานคนที่หนึ่ง และนายประสงค์ โฆษิตานนท์ เป็นรองประธานคนที่สอง

13) คณะกรรมการการสาธารณสุข ที่ประชุมมีมติเลือก นพ.ประสิทธิ์ พิฑูรกิจจา เป็นประธาน และรองประธาน 4 คน คือ นางมาลินี สุขเวชชกรกิจ นายจอห์น อิงภากรณ์ นางมลวัลย์ เงินหมื่น และนายวีรพงศ์ สกลกิติวัฒน์

14) คณะกรรมการกิจการสตรี เยาวชนและผู้สูงอายุ ที่ประชุมมีมติเลือกนางมาลีรัตน์ แก้วก่า เป็นประธาน นายวัลลภ ตั้งคณานุรักษ์ เป็นรองประธานคนที่หนึ่ง และนางระเบียบรัตน์ พงศ์พานิช เป็นรองประธานคนที่สอง

15) คณะกรรมการสิ่งแวดล้อม ที่ประชุมมีมติเลือกนายพนัส ทัศนียานนท์ เป็นประธาน และรองประธาน 3 คน คือ นายโสภณ สุภาพงษ์ นายเกษม ชัยสิทธิ์ และพล.อ.ท.โอภาส รัตนบุรี

16) คณะกรรมการตรวจรายงานการประชุมและพิจารณาเปิดเผยรายงานการประชุมลับ ที่ประชุมมีมติเลือกนายสรราช นิมมทรัพย์ เป็นประธาน นายณรงค์ นุ่นทอง เป็นรองประธานคนที่หนึ่ง นายกำพล ภูมณี เป็นรองประธานคนที่สอง และนายสมัย สมแสน เป็นรองประธานคนที่สาม

นอกจากนี้ วุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกวุฒิสภาหรือมิได้เป็นสมาชิกวุฒิสภา ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาได้ ซึ่งข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2541 กำหนดหลักเกณฑ์การตั้งคณะกรรมการวิสามัญ โดยให้เลือกจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อ จำนวนไม่เกิน 1 ใน 4 ของจำนวนกรรมการทั้งหมด จำนวนนอกจากนั้นให้เลือกรายชื่อที่สมาชิกวุฒิสภาเสนอ ซึ่งการเสนอชื่อนี้ต้องมีสมาชิกวุฒิสภารับรองไม่น้อยกว่า 5 คน<sup>157</sup> การตั้งคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวข้างต้นนี้ เป็นอำนาจของวุฒิสภาจะตั้งหรือไม่ตั้งก็ได้ แต่อย่างไรก็ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาได้กำหนดบังคับให้วุฒิสภาทตั้งคณะกรรมการวิสามัญ 2 ประเภท คือ

<sup>157</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2541 ข้อ 76

ประเภทแรก ให้วุฒิสภาดั้งคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา ขึ้นคณะหนึ่ง มีจำนวนไม่เกิน 21 คน เพื่อทำหน้าที่พิจารณาญัตติและเรื่องอื่นๆ ที่เข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา และในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกิจการของวุฒิสภา โดยให้มีระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่ตลอดอายุของวุฒิสภา และให้ตั้งจากประธานคณะกรรมการวิสามัญประจำวุฒิสภาทุกคณะ และจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อ จำนวนไม่เกิน 2 คน<sup>158</sup> จำนวนนอกจากนั้นให้ที่ประชุมวุฒิสภาเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกเสนอ

ประเภทที่สอง เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณ ให้วุฒิสภาดั้งคณะกรรมการวิสามัญ ขึ้นคณะหนึ่ง มีจำนวนตามที่ที่ประชุมวุฒิสภากำหนด เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปพร้อมๆ กับสภาผู้แทนราษฎร และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นมายังวุฒิสภา ให้ประธานวุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัติให้คณะกรรมการวิสามัญคณะนี้พิจารณาเป็นการด่วน และให้พิจารณาและรายงานความเห็นต่อวุฒิสภาให้แล้วเสร็จภายใน 10 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว และการพิจารณาในชั้นคณะกรรมการวิสามัญคณะนี้ไม่มีการแปรญัตติ<sup>159</sup>

วุฒิสภาชุดแรกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มีมติตั้งคณะกรรมการวิสามัญในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ระหว่างวันที่ 1 สิงหาคม 2543 ถึงวันที่ 20 ตุลาคม 2543 จำนวนทั้งสิ้น 17 คณะ ดังนี้

- 1) คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2544 จำนวน 45 คน<sup>160</sup>
- 2) คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... จำนวน 21 คน<sup>161</sup>
- 3) คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... จำนวน 21 คน<sup>162</sup>
- 4) คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ.2530 (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... จำนวน 21 คน<sup>163</sup>

<sup>158</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2541 ข้อ 75

<sup>159</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2541 ข้อ 120 และข้อ 121

<sup>160</sup> บันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 3 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ 18 สิงหาคม 2543

<sup>161</sup> บันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 4 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ 25 สิงหาคม 2543

<sup>162</sup> บันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 4 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ 25 สิงหาคม 2543

<sup>163</sup> บันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 4 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ 25 สิงหาคม 2543

- 5) คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. .... จำนวน 29 คน<sup>164</sup>
- 6) คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังก่อหรือยุบเลิกทุนหมุนเวียน พ.ศ. .... จำนวน 21 คน<sup>165</sup>
- 7) คณะกรรมาธิการวิสามัญกิจการวุฒิสภา จำนวน 21 คน<sup>166</sup>
- 8) คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการค้ำน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. .... จำนวน 21 คน<sup>167</sup>
- 9) คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... จำนวน 21 คน<sup>168</sup>
- 10) คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. .... จำนวน 21 คน<sup>169</sup>
- 11) คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... จำนวน 21 คน<sup>170</sup>
- 12) คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... จำนวน 42 คน<sup>171</sup>
- 13) คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... จำนวน 21 คน<sup>172</sup>

---

<sup>164</sup> บันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 5 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เป็นพิเศษ วันจันทร์ที่ 28 สิงหาคม 2543 และบันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 6 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ 1 กันยายน 2543

<sup>165</sup> บันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 5 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เป็นพิเศษ วันจันทร์ที่ 28 สิงหาคม 2543

<sup>166</sup> บันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 6 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ 1 กันยายน 2543

<sup>167</sup> บันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 6 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ 1 กันยายน 2543

<sup>168</sup> บันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 6 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ 1 กันยายน 2543

<sup>169</sup> บันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 7 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เป็นพิเศษ วันจันทร์ที่ 4 กันยายน 2543

<sup>170</sup> บันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 7 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เป็นพิเศษ วันจันทร์ที่ 4 กันยายน 2543

<sup>171</sup> บันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 9 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เป็นพิเศษ วันจันทร์ที่ 11 กันยายน 2543

<sup>172</sup> บันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 10 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ 15 กันยายน 2543

14) คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... จำนวน 21 คน<sup>173</sup>

15) คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... จำนวน 21 คน<sup>174</sup>

16) คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... จำนวน 21 คน<sup>175</sup>

17) คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. .... จำนวน 22 คน<sup>176</sup>

กล่าวโดยสรุป วุฒิสภาได้ตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญครบทั้ง 3 ประเภทดังกล่าวมาแล้วข้างต้น กล่าวคือ ตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญกิจการวุฒิสภา และคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2544 ตามที่ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภากำหนดบังคับให้วุฒิสภاتั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ดังกล่าวประเภทละ 1 คณะ ส่วนจำนวนที่เหลือทั้งหมดเป็นการตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญ เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ไม่มีการตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญ เพื่อกระทำการ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ เลย

(ข) วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจตั้ง “คณะกรรมาธิการร่วมกัน” เพื่อพิจารณาร่างกฎหมาย ในกรณีที่วุฒิสภาเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายฉบับใด แต่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วย ให้ตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกัน พิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวแล้วรายงานต่อสภาทั้งสอง<sup>177</sup> ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่าน ๆ มา ก็ให้วุฒิสภามีอำนาจเช่นเดียวกันนี้

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ได้กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกันไว้ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ตั้งกรรมาธิการร่วมกันและได้แจ้งจำนวนกรรมาธิการร่วมกันให้วุฒิสภาทราบ ให้ประธานวุฒิสภาดำเนินการเพื่อให้วุฒิสภاتั้งกรรมาธิการร่วม

<sup>173</sup> บันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 11 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เป็นพิเศษ วันจันทร์ที่ 18 กันยายน 2543

<sup>174</sup> บันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 11 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เป็นพิเศษ วันจันทร์ที่ 18 กันยายน 2543

<sup>175</sup> บันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 11 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เป็นพิเศษ วันจันทร์ที่ 18 กันยายน 2543

<sup>176</sup> บันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 18 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เป็นพิเศษ วันจันทร์ที่ 9 ตุลาคม 2543

<sup>177</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 175 (3)

กัน และเมื่อคณะกรรมการร่วมกันได้เสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้พิจารณาแล้ว พร้อมกับรายงานของคณะกรรมการ ให้วุฒิสภาพิจารณาลงมติว่าเห็นชอบ หรือไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น<sup>178</sup>

การตั้งคณะกรรมการร่วมกันของวุฒิสภานี้ ต้องพิจารณาควบคู่ไปกับการพิจารณากลับกรองร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้กล่าวมาแล้วในส่วนที่ว่าด้วยการพิจารณากลับกรองร่างกฎหมายว่า วุฒิสภาชุดแรกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้พิจารณาร่างกฎหมาย จำนวนทั้งสิ้น 29 ฉบับ ในจำนวนนี้วุฒิสภาพิจารณาแล้วมีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมจำนวน 13 ฉบับ ซึ่งเมื่อส่งกลับคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรมีมติเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา จำนวน 12 ฉบับ และไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติม จำนวน 1 ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ทำให้ต้องตั้งคณะกรรมการร่วมกัน ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้กำหนดจำนวนบุคคลที่จะประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกัน สภาละ 10 คน วุฒิสภาได้มีมติให้ตั้งกรรมการร่วมกันฝ่ายวุฒิสภา จำนวน 10 คน ประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกัน ดังนี้<sup>179</sup>

- 1) นายไสว พรหมณี
- 2) นายปรีดี หิรัญพฤกษ์
- 3) นายการุณ ไสงาม
- 4) นายวิชิต พูลลาภ
- 5) พลเอกหาญ สีนานนท์
- 6) นางอรัญญา สุจินล
- 7) นายชุมพล ศิลปอาชา
- 8) นายศักดิ์ กอแสงเรือง
- 9) นายประสิทธิ์ พิฑูรกิจจา
- 10) นายสมเกียรติ อ่อนวิมล

คณะกรรมการร่วมกัน พิจารณาและรายงานเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ต่อวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาได้มีมติให้ความเห็นชอบร่าง

<sup>178</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2541 ข้อ 117

<sup>179</sup> บันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 19 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ 13 ตุลาคม 2543



พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว<sup>180</sup> และต่อมาสภาผู้แทนราษฎรก็มีมติให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ด้วย มีผลทำให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ประกาศใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2543

(ค) วุฒิสภามีอำนาจตั้ง “คณะกรรมการธิการ” ทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน แล้วรายงานต่อวุฒิสภา เพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป<sup>181</sup> ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ใหม่ของวุฒิสภา เพื่อให้สอดคล้องและเป็นการส่งเสริมอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบต่าง ๆ

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ได้กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการตั้งคณะกรรมการธิการสามัญ เพื่อตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในกรณีที่วุฒิสภาต้องพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ให้วุฒิสภาก่อตั้งคณะกรรมการธิการสามัญขึ้นคณะหนึ่ง มีจำนวนไม่เกิน 11 คน เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนั้น รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็นสำหรับตำแหน่งนั้น เป็นกรณี ๆ ไป<sup>182</sup> โดยที่ให้ตั้งกรรมการธิการสามัญจากสมาชิกที่คณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาเสนอ จำนวน 3 คน จำนวนนอกจากนั้นให้ที่ประชุมวุฒิสภาเลือกจากรายชื่อสมาชิกที่คณะกรรมการธิการสามัญประจำวุฒิสภาเสนอจากกรรมการคณะนั้น ๆ คณะละ 1 คน<sup>183</sup> เมื่อคณะกรรมการธิการดำเนินการตามหน้าที่เสร็จแล้ว ให้เสนอรายงานต่อประธานวุฒิสภา โดยให้จัดทำเป็นรายงานลับ และให้ระบุข้อมูลหรือข้อเท็จจริง พยานหลักฐานอันจำเป็น พร้อมรายละเอียดเป็นรายบุคคล<sup>184</sup> และก่อนนำเสนอรายงานของคณะกรรมการต่อที่ประชุมวุฒิสภา ให้คณะกรรมการธิการร้องขอต่อที่ประชุมวุฒิสภา เพื่อให้มีการดำเนินการประชุมลับ<sup>185</sup>

<sup>180</sup> บันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 21 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เป็นพิเศษ วันอังคารที่ 17 ตุลาคม 2543

<sup>181</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 135

<sup>182</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2541 ข้อ 92

<sup>183</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2541 ข้อ 93

<sup>184</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2541 ข้อ 97

<sup>185</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2541 ข้อ 99

วุฒิสภาชุดแรกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มีมติตั้งคณะกรรมการสามัญ เพื่อตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 135 ในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ระหว่างวันที่ 1 สิงหาคม 2543 ถึงวันที่ 20 ตุลาคม 2543 จำนวนทั้งสิ้น 4 คณะ ดังนี้

1) คณะกรรมการสามัญ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งประธานศาลปกครองสูงสุด จำนวน 11 คน<sup>186</sup>

2) คณะกรรมการสามัญ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิ สาขารัฐศาสตร์ แทนตำแหน่งที่ว่าง 1 ตำแหน่ง จำนวน 11 คน<sup>187</sup>

3) คณะกรรมการสามัญ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จำนวน 11 คน<sup>188</sup>

4) คณะกรรมการสามัญ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 11 คน<sup>189</sup>

#### (4) ควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล

ตามหลักการปกครองในระบอบรัฐสภา มีกลไกการควบคุมตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร โดยที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการยุบสภา เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหาร โดยการตั้งกระทู้ถามและอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ และมีอำนาจควบคุมการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหาร โดยการพิจารณาอนุมัติงบประมาณให้ฝ่ายบริหารเพื่อนำไปใช้ในการบริหารประเทศ หากฝ่ายนิติบัญญัติไม่อนุมัติงบประมาณให้ ฝ่ายบริหารก็ไม่สามารถนำเงินงบประมาณแผ่นดินออกไปใช้จ่ายให้เป็นไปตามโครงการหรือแนวนโยบายของฝ่ายบริหารได้ ซึ่งเสมือนเป็นการไม่ให้ความเห็นชอบในการบริหารประเทศนั่นเอง และตามหลักการแล้วฝ่ายบริหารคือคณะรัฐมนตรีต้องลาออกหากกฎหมายงบประมาณไม่ผ่านความเห็นชอบหรือไม่ได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา นอกจากนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติยังมีอำนาจควบคุมการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหารหลังจากอนุมัติงบประมาณไปแล้วได้โดยการควบคุมตรวจสอบการ

<sup>186</sup> บันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 10 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ 15 กันยายน 2543

<sup>187</sup> บันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 10 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ 15 กันยายน 2543

<sup>188</sup> บันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 10 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ 15 กันยายน 2543

<sup>189</sup> บันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 14 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เป็นพิเศษ วันอังคารที่ 26

ใช้จ่ายต่างๆ ของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามที่ได้รับอนุมัติ มิฉะนั้นฝ่ายนิติบัญญัติอาจใช้กลไกการควบคุมตรวจสอบอื่นที่มีความเข้มข้นมากยิ่งขึ้น อาทิ ตั้งกระทู้ถาม หรืออภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ เป็นต้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้วุฒิสภาอำนาจในการควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล ในฐานะที่วุฒิสภาเป็นส่วนหนึ่งของรัฐสภา โดยที่ กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย แต่อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว นั้น มีการกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขในการพิจารณาของวุฒิสภาไว้ กล่าวคือ วุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 20 วันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติมาถึงวุฒิสภา มิฉะนั้นให้ถือว่าวุฒิสภาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นแล้ว และวุฒิสภาไม่มีสิทธิแก้ไขเพิ่มเติมใดๆ ทั้งสิ้น สามารถทำได้เพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบเท่านั้น<sup>190</sup> และในกรณีที่ไม่ให้ความเห็นชอบ ความเห็นของวุฒิสภาก็มิได้เป็นเด็ดขาด สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิยกร่างพระราชบัญญัติขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที และหากสมาชิกวุฒิสภา มีมติยืนยันด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสมาชิกวุฒิสภา ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ต่อไป<sup>191</sup> จึงอาจกล่าวได้ว่าองค์กรที่มีอำนาจในการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่แท้จริงคือสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเป็นเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่าน ๆ มานั่นเอง

วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นวุฒิสภาชุดแรกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ได้แสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล โดยการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2544 วงเงิน 910,000 ล้านบาท โดยที่เริ่มแรกนั้นเมื่อสมาชิกวุฒิสภามีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2544 แล้ว วุฒิสภาได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฉบับดังกล่าว ไปพร้อมๆ กับสมาชิกวุฒิสภา<sup>192</sup> เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว ได้เสนอรายงานต่อวุฒิสภา ในการพิจารณาของวุฒิสภาซึ่งเริ่ม

<sup>190</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 180 วรรค 3

<sup>191</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 180 วรรค 4

<sup>192</sup> บันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 3 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ 18 สิงหาคม 2543

พิจารณาครั้งแรก เมื่อวันที่ 22 กันยายน 2543<sup>193</sup> มีสมาชิกวุฒิสภาอภิปรายอย่างกว้างขวางเป็นจำนวนมาก อาทิเช่น

- ให้รัฐบาลระงับการจัดทำงบประมาณ โดยเฉพาะในภาวะเงินเฟ้อ เนื่องจากขณะนี้ประเทศประสบภาวะน้ำมันราคาแพง อีกทั้งใกล้จะถึงช่วงเลือกตั้ง ซึ่งจะทำให้มีเงินสะพัดจำนวนมาก รัฐบาลควรดูจังหวะการใช้งบประมาณด้วย และรายรับมีที่มาไม่ถูกต้องเหมาะสม เพราะรายรับ 79 เปอร์เซ็นต์มาจากภาษีอากร เป็นจำนวน 7.1 แสนล้านบาท โดยเป็นภาษีทางตรง 33 เปอร์เซ็นต์ อีก 77 เปอร์เซ็นต์เป็นภาษีทางอ้อม ซึ่งภาษีทางอ้อมกว่า 70 เปอร์เซ็นต์ เป็นภาษีการขาย ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต ซึ่งหากดูเผินๆ แล้วภาษีส่วนนี้บริษัทและผู้ผลิตจะเป็นผู้จ่าย แต่ในความเป็นจริงผู้ผลิตสามารถผลักภาระให้ผู้บริโภคได้ เช่น คนจนซื้อสบู่ 1 ก้อน เสียภาษี 5 เปอร์เซ็นต์ เท่ากันรวยที่ซื้อสบู่ 1 ก้อนเช่นกัน ดังนั้นรัฐบาลควรปรับโครงสร้างภาษี แต่ปรากฏว่าที่ผ่านมารัฐบาลเคยทำอะไรก็ตามอย่างนั้นไม่เปลี่ยนแปลง สำหรับเรื่องรายจ่ายของรัฐบาลนั้น เป็นรายจ่ายประจำกว่า 70 เปอร์เซ็นต์ หากเปรียบเทียบกับอดีตเมื่อ 23 ปีที่แล้ว เป็นสัดส่วนที่เท่ากัน เท่ากับเป็นการเบียดบังบงบลงทุนให้น้อยลง รวมทั้งยังมีงบรายจ่ายอื่นๆ บวกกับเงินอุดหนุนเป็นเงินกว่า 40 เปอร์เซ็นต์ ทำให้มีคนเปรียบเทียบว่างบประมาณของแผ่นดินก็เปรียบเสมือนไอติมเป็นแท่งที่ผลัดกันเลียจนกว่าจะถึงประชาชนก็เหลือเพียงไม้ไอติม และงบประมาณของกระทรวงกลาโหมที่ซื้อเฮลิคอปเตอร์เบลล์มีการปรับลดลง 79 ล้านบาท แต่กลับเองบก่อนนี้ไปผูกพันเพื่อซื้อเฮลิคอปเตอร์ไอคอปส์ก็ ในวงเงินกว่า 700 ล้านบาท และงบจัดสร้างไซโลเป็นการผลาญเงินประเทศชาติที่ชัดเจนที่สุด ไม่ได้ทำให้เกิดประโยชน์<sup>194</sup>

- อภิปรายซักถามว่าการจัดทำงบประมาณของรัฐบาลมีแผนรองรับปัญหาที่ตามมาหรือไม่ เช่น ปัญหาราคาน้ำมันราคาแพง ปัญหาค่าเงินบาทตกต่ำ และอยากให้รัฐบาลตรวจสอบการใช้จ่ายเงินทุกบาททุกสตางค์ด้วย โดยเฉพาะข้าราชการการเมือง เพราะในการใช้งบประมาณโดยเฉพาะในไตรมาสสุดท้าย รัฐบาลจะเร่งใช้งบให้หมดด้วยวิธีพิเศษเกือบทุกรายการ ทั้งการจัดซื้อจัดจ้างและการประมูล ตรงนี้ถือเป็นจุดอ่อนของการทุจริตในวงราชการ การที่รัฐบาลตั้งงบเพื่อชำระหนี้เงินกู้ จะทำให้รัฐบาลมีภาระมากขึ้นในปี 2544 เพราะจำนวนเงินมากถึง 8 หมื่นล้านบาท ถือเป็นหนี้ที่มากที่สุดเท่าที่ก่อตั้งประเทศไทยมาก และมีการช้อนงบไว้ในงบอื่นๆ อีก 9 หมื่นล้านบาท เพื่อเตรียมไว้ใช้หนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับงบช่วยเหลือเกษตรกรแล้วเป็นสัดส่วนที่แตกต่างกันมาก หากต้องการจัดบให้เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติจริงๆ ต้องพัฒนาคนไปพร้อมๆ กัน แต่งบปีนี้ทำให้เศรษฐกิจถดถอย

<sup>193</sup> บันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 12 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ 22 กันยายน 2543

<sup>194</sup> เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, “ส.ว.รุมถล่มบฯ ปี 44 นัดแรก “มบุญ” แจตั้งใช้หนี้สูง 1.7 แสนล.”,

จะกระทบต่อการผลิต การใช้จ่าย และจะไม่มีใครกล้าลงทุน ยิ่งจะทำให้เศรษฐกิจถดถอยลงไปอีก<sup>195</sup>

- อภิปรายถึงเรื่องที่มีกรรมวิธีการงบประมาณแปรญัตติเพิ่มงบประมาณกว่า 3,000 ล้านบาท เป็นการทำให้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฉบับนี้มีปัญหา เพราะศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ากรรมวิธีการวิสามัญพิจารณางบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรไม่มีอำนาจแปรญัตติเพิ่มเติมงบประมาณได้<sup>196</sup>

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฉบับดังกล่าว พิจารณาไม่เสร็จจึงต้องพิจารณาต่อในวันที่สอง คือวันที่ 25 กันยายน 2543<sup>197</sup> โดยที่ในช่วงเช้าเป็นการอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภา มีสมาชิกวุฒิสภาอภิปรายดังนี้

- การตัดลดงบประมาณ 3,869 ล้านบาท ในช่วงแรก และมาเพิ่มโดยกระจายให้กระทรวง ทบวง กรม ในจำนวนที่เท่ากัน ในการพิจารณาของกรรมวิธีการฝ่ายสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ถือว่าขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา 80 (5) และ (6) ฉะนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงและรัฐมนตรีช่วยซึ่งเป็นฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบ<sup>198</sup>

- การตั้งงบประมาณขาดดุลกว่าแสนล้านบาท ส่วนใหญ่นำไปใช้หนี้ดอกเบี้ยเงินกู้และกระตุ้นเศรษฐกิจ ไม่ใช่การกระตุ้นเศรษฐกิจที่แท้จริง รัฐบาลควรชี้แจงรายละเอียดว่าจะทำอะไร เพื่อเตรียมการใช้หนี้ และการที่รัฐบาลมีเงินออมส่วนใหญ่อยู่ในธนาคารของเอกชนกว่า 5.5 ล้านบาท แต่กลับไม่สนใจปล่อยให้วงศาคณาญาติเข้ามากู้ และเปิดประเทศเป็นประเทศที่มีการค้าแบบเสรี ทั้งที่ไม่มีความพร้อม อาจทำให้ประเทศไทยกลายเป็นรัฐที่ 52 ของสหรัฐอเมริกา<sup>199</sup>

- การพิจารณางบประมาณเพิ่มเติม จำนวน 3,869 ล้านบาท กระจุกตัวอยู่ในกรรมวิธีการฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน ซึ่งไม่มีความเป็นธรรม เป็นสาเหตุทำให้งบประมาณไม่โปร่งใส ซึ่งที่ผ่านมาวุฒิสภาชุดก่อนๆ ได้พิจารณางบประมาณในระยะเวลานั้นๆ แต่ครั้งนี้

---

<sup>195</sup> มนูญกฤต รูปขจร, "ส.ว.รุมถล่มงบฯ ปี 44 นัดแรก "มนุญ" แฉตั้งใช้หนี้สูง 1.7 แสนล.", มติชน (23 กันยายน 2543)

<sup>196</sup> วิชชา ศิริธรรม, "ส.ว.รุมถล่มงบฯ ปี 44 นัดแรก "มนุญ" แฉตั้งใช้หนี้สูง 1.7 แสนล.", มติชน (23 กันยายน 2543)

<sup>197</sup> บันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 13 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เป็นพิเศษ วันจันทร์ที่ 25 สิงหาคม 2543

<sup>198</sup> สมคิด ศรีสังคม, "มติ สว.69 : 69 งบฯ หวิดคว่ำ สนธิช่วยชีวิต เมินมารยาทโหวตซ้ำคุ่มชวน", มติชน (26 กันยายน 2543)

<sup>199</sup> สมเกียรติ ศรีสัมพ์, "มติ สว.69 : 69 งบฯ หวิดคว่ำ สนธิช่วยชีวิต เมินมารยาทโหวตซ้ำคุ่มชวน", มติชน (26 กันยายน 2543)

หากวุฒิสภาชุดที่มาจากการเลือกตั้งไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณนี้ถึง 100 คน ทางรัฐบาลต้องตอบสังคมให้ได้ว่าเกิดอะไรขึ้น<sup>200</sup>

- รัฐบาลได้เสนอเพียงว่าจะใช้งบประมาณ 9.1 แสนล้านบาท แต่ไม่มีรายละเอียดในหลักการไม่มีอะไรเลย จึงไม่ขอรับหลักการ และมีการจัดสรรงบประมาณให้กระทรวงการต่างประเทศจำนวนน้อยมาก น้อยกว่ากระทรวงการคลังถึง 30 เท่า ซึ่งจะทำให้ไม่สามารถเชื่อมสัมพันธ์ไมตรีกับต่างประเทศได้<sup>201</sup> และมีงบช่วยเหลือประเทศเพื่อนบ้านเพียง 10 ล้านบาทเท่านั้น

การพิจารณาร่างพระราชงบประมาณของวุฒิสภานี้ มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง จากนั้นนายกี คุภะธีระ ได้เสนอให้ปิดการอภิปราย โดยให้เหตุผลว่าที่ผ่านมาผู้อภิปรายได้อภิปรายประเด็นซ้ำซาก แต่มีสมาชิกไม่เห็นด้วย เนื่องจากมีหลายประเด็นที่ยังไม่ได้อภิปราย นายสนิท วรปัญญา ประธานวุฒิสภา ในฐานะประธานที่ประชุม ขอมติที่ประชุม ปรากฏว่าที่ประชุมมีมติให้ปิดอภิปราย ด้วยคะแนน 72 ต่อ 60 ทั้งๆ ที่มีผู้ที่ยังมิได้อภิปรายถึง 26 คน และในการลงมติในวาระที่ 3 ซึ่งมีการลงมติถึง 3 ครั้ง โดยที่ในคราวแรก ใช้การลงคะแนนโดยวิธีกดปุ่มคอมพิวเตอร์ ปรากฏว่ามีคะแนนเสียงเห็นชอบ 76 เสียงไม่เห็นชอบ 73 เสียง มีผู้งดออกเสียง 3 เสียง นายวิบูลย์ แซ่มชื่น เสนอให้นำคะแนนใหม่ การลงคะแนนรอบที่สอง ใช้วิธีกาบัตรลงคะแนน ปรากฏว่ามีคะแนนเสียงเห็นชอบ 72 เสียงไม่เห็นชอบ 76 เสียง มีผู้งดออกเสียง 4 เสียง นายณรงค์ นุ่นทอง เสนอให้นำคะแนนเป็นครั้งที่สาม ซึ่งใช้วิธีขานชื่อ ปรากฏว่ามีคะแนนเสียงเห็นชอบและไม่เห็นชอบ จำนวนเท่ากัน คือ 69 ต่อ 69 เท่ากัน งดออกเสียง 10 เสียง แต่ประธานวุฒิสภา นายสนิท วรปัญญา ได้ใช้อำนาจลงคะแนนเสียงชี้ขาดว่าเห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ทำให้คะแนนเสียงกลายเป็น 70 ต่อ 69 มีผลทำให้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ประกาศใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.2544 ได้ต่อไป

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าสมาชิกวุฒิสภาได้อภิปรายคัดค้านร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2544 อย่างกว้างขวาง และการลงคะแนนในวาระที่ 3 คะแนนเสียงเห็นชอบและไม่เห็นชอบทั้ง 3 ครั้ง ออกมาไม่แตกต่างกันมากนัก จนกระทั่งในที่สุดการลงคะแนนครั้งที่สาม คะแนนเสียงเห็นชอบและไม่เห็นชอบเท่ากัน คือ 69 เสียง ประธานในที่ประชุมต้องลงคะแนนเสียงชี้ขาดอีกครั้ง จึงทำให้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ ได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา และจากการใช้สิทธิลง

<sup>200</sup> วิศิษฐ์ เตชะธีระวัฒน์, "มติ สว.69 : 69 งบฯ หวิดคว่ำ สนทช่วยชีวิต เมินมารยาทไหวตซ้ำๆ ชุ่มชวน", มติชน (26 กันยายน 2543)

<sup>201</sup> สมเกียรติ อ่อนวิมล, "มติ สว.69 : 69 งบฯ หวิดคว่ำ สนทช่วยชีวิต เมินมารยาทไหวตซ้ำๆ ชุ่มชวน", มติชน (26 กันยายน 2543)

คะแนนเสียงชี้ขาดของนายสนธิ วรปัญญา ประธานวุฒิสภาตัวเอง ทำให้มีการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างมากมายไม่เหมาะสม ไม่ถูกต้อง เพราะเป็นการใช้สิทธิ 2 ครั้ง<sup>202</sup> และจากการใช้สิทธิลงคะแนน 2 ครั้งของนายสนธิ วรปัญญานี้ ทำให้สมาชิกวุฒิสภาที่ไม่เห็นด้วยอภิปรายถึงเรื่องนี้ในที่ประชุมวุฒิสภา ว่าโดยมารยาทแล้วไม่เหมาะสม ประธานควรวางตัวเป็นกลาง การประชุม อบต. เทศบาล จังหวัด ประธานยังต้องงดออกเสียง เรื่องนี้ทำให้เกิดความเสื่อมเสียต่อวุฒิสภา ตามหลักเกณฑ์ถือว่าถูกต้อง แต่ถ้าต้องการให้คำตัดสินศักดิ์สิทธิ์ ประธานไม่ควรใช้สิทธิของตัวเองในช่วงที่มีการขานชื่อ เพราะทำให้ความเป็นกลางเสื่อมลง แม้คำตัดสินของประธานเป็นเรื่องที่กล้าหาญและถูกต้อง แต่ด้อยในเรื่องของมารยาทในการประชุม<sup>203</sup> ซึ่งในเรื่องนี้นายสนธิ ได้ชี้แจงว่าการลงคะแนนครั้งที่ 2 เพื่อเป็นการชี้ขาดถือเป็นการปฏิบัติของสภาสากล และเป็นเอกสิทธิ์ของสภาที่จะเห็นสมควรหรือไม่ และมีสมาชิกอภิปรายสนับสนุนนายสนธิ ว่าเป็นการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ ประธานไม่ควรหวั่นไหวอะไรทั้งสิ้น เพราะได้ทำตามข้อบังคับมีหลักเกณฑ์ สื่อมวลชนมีเสรีภาพในการวิพากษ์วิจารณ์ แต่ไม่ได้หมายถึงสิ่งที่วิจารณ์จะเป็นสิ่งที่ถูกต้อง นอกจากนี้ นายสนธิ ได้กล่าวว่า การลงมติเห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2544 ถึง 2 ครั้ง ว่าทำถูกต้องแล้ว และในอนาคตจะลงมติดังนี้อีกหรือไม่ ขอเป็นเอกสิทธิ์ที่จะพิจารณาว่ากฎหมายไหนสำคัญ เป็นเรื่องความเป็นความตายของประเทศ จารีตประเพณีเดิมที่ทำกันมา บางทีก็ล้าสมัยไปแล้ว ขอยืนยันว่าสิ่งที่ทำลงไปอยู่บนพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ<sup>204</sup>

#### (5) แต่งตั้งบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบหรือองค์กรอิสระต่าง ๆ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้วุฒิสภามีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบหรือองค์กรอิสระต่าง ๆ โดยให้วุฒิสภาสามารถแต่งตั้ง “คณะกรรมการสิทธิการสามัญ” เพื่อตรวจสอบประวัติ และความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรเหล่านั้นได้ตามมาตรา 135

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มือองค์กรตรวจสอบหรือองค์กรอิสระ เพื่อให้องค์กรเหล่านี้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหาร และเพื่อให้องค์กรเหล่านี้สามารถใช้อำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ มีความเป็นอิสระ และเป็นกลางอย่างแท้จริง จึงกำหนดให้องค์กรเหล่านี้มีที่มาโดยเชื่อมโยงกับวุฒิสภา ซึ่งมา

<sup>202</sup> “คำถามถึงสนธิ-ชวน หลังประธานสว.ใช้สิทธิเบิ้ล ชี้ขาดผ่านงบฯ ปี '44 ช่วยชีวิตรัฐบาล”, มติชน (26 กันยายน 2543)

<sup>203</sup> “ส.ว.รุมสับ ปธ. ใช้สิทธิเบิ้ล สนทลั่นอ้างระเบียบสภา”, มติชน (27 กันยายน 2543)

<sup>204</sup> “สนธิไม่สนถูกไล่ ส.ว. รุกพิจารณาตัวเอง”, มติชน (29 กันยายน 2543)

จากการเลือกตั้ง แทนที่จะให้มีที่มาจากฝ่ายบริหารซึ่งเป็นผู้ที่จะต้องถูกควบคุมตรวจสอบ โดยองค์กรเหล่านี้ แต่ด้วยเหตุที่บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภา ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ยังคงเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติ รัฐธรรมนูญนี้ต่อไป<sup>205</sup> ประกอบกับกำหนดกรอบระยะเวลาในการจัดตั้งองค์กรตรวจสอบ หรือองค์กรอิสระต่างๆ ไว้ ดังนั้น วุฒิสภาชุดที่ 7 ที่ได้รับแต่งตั้งเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2539 จึงต้องใช้อำนาจเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้กับบุคคลดำรงตำแหน่ง ต่างๆ ตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดไว้ แต่อย่างไรก็ตามบุคคลที่ได้รับเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบ จากวุฒิสภาชุดที่ 7 นี้ บทเฉพาะกาลของ รัฐธรรมนูญกำหนดให้ดำรงตำแหน่งเพียงกึ่งหนึ่งของวาระที่กำหนดไว้สำหรับตำแหน่ง ดังกล่าว<sup>206</sup>

ขั้นตอนการเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้กับบุคคลดำรง ตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบหรือองค์กรอิสระต่างๆ มีดังนี้<sup>207</sup>

(1) คณะกรรมการสรรหา ตามที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดให้สรรหาหรือ คัดเลือกบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบหรือองค์กรอิสระต่างๆ หรือองค์กรอื่นตามที่ รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดให้สรรหาหรือคัดเลือกบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กร ตรวจสอบหรือองค์กรอิสระต่างๆ เช่น ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา หรือที่ประชุมใหญ่ศาล ปกครองสูงสุด เป็นต้น ทำการสรรหาหรือคัดเลือกแล้วเสนอรายชื่อผู้ที่มีความเหมาะสมที่จะ ดำรงตำแหน่งต่อประธานวุฒิสภา

(2) ประธานวุฒิสภาจัดให้มีการประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำ แนะนำ หรือให้ความเห็นชอบบุคคลตามรายชื่อที่เสนอมา ซึ่งในการพิจารณาของวุฒิสภานี้ รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญตรวจสอบประวัติ ความ ประพฤติของบุคคลซึ่งได้รับการเสนอชื่อ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 135

(3) ประธานวุฒิสภานำรายชื่อผู้ที่ได้รับการเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือความ เห็นชอบขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายต่อพระมหากษัตริย์ เพื่อพระองค์ทรงมีพระบรมราชโองการ แต่งตั้งต่อไป โดยประธานวุฒิสภาเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้ง

<sup>205</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 315 วรรค 3

<sup>206</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 322 วรรค 1

<sup>207</sup> ปัทมา สุปก่าปัง. บทบาทและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2540 (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2543), หน้า 62-73.



- องค์การที่วุฒิสภามีอำนาจแต่งตั้ง

วุฒิสภามีอำนาจเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้กับบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบหรือองค์กรอิสระต่างๆ โดยมีขั้นตอน วิธีการแต่งตั้งดังต่อไปนี้

(1) คณะกรรมการการเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้ง สรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสม จำนวน 5 คน และที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาสรรหา จำนวน 5 คน เสนอให้วุฒิสภาเลือกให้เหลือ 5 คน แล้วให้ผู้ได้รับการเลือกประชุมเลือกกันเองเป็นประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งหนึ่งคน แล้วให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้เสนอรายชื่อประธานและกรรมการการเลือกตั้งต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้ง และประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง<sup>208</sup>

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541 กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีองค์ประกอบ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม วิธีการสรรหาและการเลือกตั้ง วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งเป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ<sup>209</sup>

ในการสรรหาและแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งครั้งแรก ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 คณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้ง<sup>210</sup> ได้พิจารณาสรรหา และเสนอชื่อบุคคลผู้มีคุณสมบัติเหมาะสมและไม่มีลักษณะต้องห้ามต่อวุฒิสภา ชุดที่ 7 ที่ได้รับแต่งตั้งเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2539 ซึ่งบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 กำหนดให้ยังคงเป็นวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ต่อไป เมื่อวันที่ 24 ตุลาคม 2540 จำนวน 5 คน ได้แก่

- 1) นายไสว พรหมณี
- 2) รองศาสตราจารย์ โคทม อารียา
- 3) รองศาสตราจารย์ วิสุทธิ์ โพธิแทน
- 4) นายยุวรัตน์ กมลเวชช
- 5) พลตำรวจเอก ประทีน สันติประภพ

ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ได้พิจารณาสรรหาและเสนอชื่อบุคคลผู้มีคุณสมบัติเหมาะสมและไม่มีลักษณะต้องห้ามต่อวุฒิสภาเมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2540 จำนวน 5 คน ได้แก่

<sup>208</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 136 ประกอบ มาตรา 138

<sup>209</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541 มาตรา 6

<sup>210</sup> ประกาศวุฒิสภา เรื่อง คณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ลงวันที่ 15 ตุลาคม 2540

- 1) นายธีรศักดิ์ วรรณสุด
- 2) นายสวัสดิ์ โชติพานิช
- 3) นายเริงธรรม ลัดพลี
- 4) นายสวรรค์ ศักดารักษ์
- 5) นายสุวรรณ ตระการพันธ์

วุฒิสภาได้มีมติตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ ให้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จำนวน 11 คน<sup>211</sup> ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาตรวจสอบประวัติและความประพฤติ รวมทั้งรวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็นของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ ให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง แล้วเสนอรายงานพร้อมเอกสารประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ต่อวุฒิสภาเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2540<sup>212</sup> และวุฒิสภา มีมติเลือกกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน 5 คน ประกอบเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้แก่ (1) รองศาสตราจารย์ โคทม อารียา (2) รองศาสตราจารย์ วิสุทธิ์ โพธิ์แท่น (3) นาย ยุวรัตน์ กมลเวช (4) นายธีรศักดิ์ วรรณสุด และ (5) นายสวัสดิ์ โชติพานิช

## (2) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภาเลือกบุคคลไม่เกิน 3 คน ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิสาหกิจ หรือ กิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ เสนอต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้งเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา โดยให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง<sup>213</sup>

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา สรรหาบุคคลผู้สมควรเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จำนวนสามเท่าของจำนวนผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะพึงมีได้ตามรัฐธรรมนูญ เสนอให้สภาผู้แทนราษฎรคัดเลือกให้เหลือจำนวนสองในสาม และเสนอต่อไปยังวุฒิสภา เพื่อให้คัดเลือกให้เหลือจำนวนไม่เกินสามคน<sup>214</sup> แล้วให้ประธาน

<sup>211</sup> รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 1 (สมัยวิสามัญ) วันศุกร์ที่ 24 ตุลาคม 2540

<sup>212</sup> รายงานการพิจารณาของคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ลงวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2543

<sup>213</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 196

<sup>214</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ.2542

วุฒิสภาเป็นผู้เสนอรายชื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้ง และลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง<sup>215</sup>

ในการสรรหาและแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นการสรรหาและแต่งตั้งในระหว่างที่วุฒิสภา ชุดที่ 7 ที่ได้รับแต่งตั้งเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2539 ซึ่งบทยกเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 กำหนดให้ยังคงเป็นวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ต่อไป โดยที่สภาผู้แทน ราษฎรได้แต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จำนวน 31 คน<sup>216</sup> และคณะกรรมการสรรหาย สรรหาบุคคลผู้มีคุณสมบัติเหมาะสมและไม่มีลักษณะต้องห้าม จำนวนสามเท่าของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะพึงมีได้ตามรัฐธรรมนูญ จำนวน 9 คน เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาเลือกให้เหลือจำนวนสองในสาม ซึ่งที่ประชุม สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติเลือกบุคคลผู้สมควรเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จำนวน 6 คน ได้แก่<sup>217</sup>

- 1) นายกำธร อุดมฤทธิรงค์
- 2) พลตำรวจเอก ไกรสุข สิ้นสุข
- 3) นายญาณเดช ทองสีมา
- 4) นายพิเชต สุนทรพิพิธ
- 5) พลตำรวจโท ไสภณ วาราชนนท์
- 6) นายอุทยาน อุทยานะกะ

สภาผู้แทนราษฎรได้เสนอรายชื่อดังกล่าวต่อประธานวุฒิสภา ในวันศุกร์ที่ 7 มกราคม 2543 และวุฒิสภาได้มีมติตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ และความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ ให้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินของ รัฐสภา จำนวน 11 คน<sup>218</sup> ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาตรวจสอบประวัติและความ ประพฤติ รวมทั้งรวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็นของบุคคลผู้ได้รับการ เสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา แล้วเสนอรายงานพร้อมเอกสาร ประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ต่อวุฒิสภาเมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2543<sup>219</sup>

---

<sup>215</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ.2542 มาตรา 8

<sup>216</sup> รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 3 ครั้งที่ 32 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ 13 ตุลาคม 2542

<sup>217</sup> รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 4 ครั้งที่ 13 (สมัยสามัญทั่วไป) วันพฤหัสบดีที่ 6 มกราคม 2543

<sup>218</sup> รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 7 (สมัยสามัญทั่วไป) วันศุกร์ที่ 14 มกราคม 2543

<sup>219</sup> รายงานการพิจารณาของคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและ

และวุฒิสภามีมติเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จำนวน 1 คน คือ นายพิเชต สุขทร พิพิธ ซึ่งการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา นี้ ยังไม่ครบจำนวนตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดไว้ แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่ได้รับเลือกแล้ว ก็สามารถเริ่มปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายได้

### (3) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจเลือกบุคคลซึ่งมีความรู้ หรือประสบการณ์ ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ เสนอต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอีก 10 คน โดยให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง<sup>220</sup>

วุฒิสภาชุดแรกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้ตั้งคณะกรรมการสามัญ เพื่อพิจารณาตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จำนวน 11 คน<sup>221</sup> และเมื่อคณะกรรมการฯ เสนอรายงานต่อวุฒิสภา วุฒิสภาได้พิจารณารายงานเป็นการลับ และมีมติเลือกกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จำนวน 9 คน คือ (1) นายสุรสิทธิ์ โกศลนาวิณ (2) นายเสน่ห์ จามริก (3) นายจรัส ดิษฐาภิรักษ์ (4) คุณหญิงอัมพร มีคุ้ม (5) คุณหญิงจันทนี สันตะบุตร (6) นายประดิษฐ์ เจริญไทยทวี (7) นายวสันต์ พาณิช (8) นางสาวอาภากร วงษ์สังข์ และ (9) นางสาวนัยนา สุภาพิ่ง<sup>222</sup> ซึ่งการเลือกกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของวุฒิสภา นี้ ยังไม่ครบจำนวนตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดไว้ แต่อย่างไรก็ตาม กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ได้รับเลือกแล้ว ก็สามารถเริ่มปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายได้

### (4) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่ง ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้มาจากการพิจารณาแต่งตั้งของวุฒิสภา ประกอบด้วย<sup>223</sup>

- (1) ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา จำนวน 5 คน

---

ความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ลงวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2543

<sup>220</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 199

<sup>221</sup> บันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 19 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ 13 ตุลาคม 2543

<sup>222</sup> บันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 10 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ 15 กันยายน 2543

<sup>223</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 255 ประกอบมาตรา 257

- (2) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด จำนวน 2 คน
- (3) ผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ ซึ่งมาจากการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 10 คน และวุฒิสภาเลือกให้เหลือ 5 คน
- (4) ผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์ ซึ่งมาจากการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 6 คน และวุฒิสภาเลือกให้เหลือ 3 คน

การพิจารณาสรรหาและคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ มีกระบวนการ ขั้นตอนดังต่อไปนี้

- (1) คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ<sup>224</sup> ดำเนินการสรรหาบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญประเภทผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 255 (3) จำนวน 10 คน และผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 255 (4) จำนวน 6 คน รวบรวมรายชื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา
- (2) ศาลฎีกา คัดเลือกผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา จำนวน 5 คน เสนอต่อประธานวุฒิสภา
- (3) ศาลปกครองสูงสุด คัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุด จำนวน 2 คน เสนอต่อประธานวุฒิสภา
- (4) ประธานวุฒิสภาจัดให้มีการประชุมวุฒิสภา เพื่อพิจารณาคัดเลือกบุคคลที่คณะกรรมการสรรหาฯ เสนอรายชื่อตาม (1) ให้เหลือ 5 คน และ 3 คนตามลำดับ
- (5) ให้ผู้ได้รับเลือกตาม (2) (3) และ (4) ประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็น “ประธานศาลรัฐธรรมนูญ”
- (6) ประธานวุฒิสภาทูลเกล้าฯ ถวายรายชื่อผู้ที่ได้รับการคัดเลือกตาม (2) (3) (4) และ (5) ต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้งเป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญ และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ โดยที่ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้ง

<sup>224</sup> คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา คณบดีคณะนิติศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน คณบดีคณะรัฐศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละหนึ่งคน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน

ในการสรรหาและแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญครั้งแรก ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ<sup>225</sup> ได้พิจารณาสรรหาและเสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ และผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์ ต่อวุฒิสภา ชุดที่ 7 ที่ได้รับแต่งตั้งเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2539 ซึ่งบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญกำหนดให้ยังคงเป็นวุฒิสภาต่อไป เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2540 ดังนี้

ก. ผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ จำนวน 10 คน

- (1) ศาสตราจารย์เกษม ศิริสัมพันธ์
- (2) ศาสตราจารย์คณิต ณ นคร
- (3) นายประเสริฐ นาสกุล
- (4) ศาสตราจารย์อิสระ นิติทัศน์ประกาศ
- (5) ศาสตราจารย์ อุกฤษ มลคณาวิน
- (6) รองศาสตราจารย์วิมลศิริ ชำนาญเวช
- (7) นายประจิดต์ โรจนพฤกษ์
- (8) นายสวัสดิ์ รอดเจริญ
- (9) นายสุจินดา ยงสุนทร
- (10) พลโท จุล อติเรก

ข. ผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์ จำนวน 6 คน

- 1) ศาสตราจารย์กมล ทองธรรมชาติ
- 2) ศาสตราจารย์ชัยอนันต์ สมุทรวณิช
- 3) นายเชาว์ สายเชื้อ
- 4) นายไสว พราหมณี
- 5) ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์
- 6) ศาสตราจารย์อมร รักษาสัตย์

ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ได้พิจารณาสรรหาและเสนอชื่อบุคคลผู้มีคุณสมบัติเหมาะสมและไม่มีส่วนเกี่ยวข้องต้องห้ามต่อวุฒิสภา จำนวน 5 คน ได้แก่

- 1) นายสุวิทย์ ชีระพงษ์
- 2) นายอัมพร ทองประยูร
- 3) นายมงคล สระภู่น
- 4) นายปรีชา เฉลิมวณิชย์
- 5) นายอุระ หวังอ้อมกลาง

---

<sup>225</sup> ประกาศวุฒิสภา เรื่อง คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ภายหลังจากคณะกรรมการสรรหาฯ เสนอรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ และสาขาวิชาศาสตร์ต่อประธานวุฒิสภาแล้ว วุฒิสภาได้มีมติให้แต่งตั้งคณะกรรมการ สามัญทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรง ตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 11 คน<sup>226</sup> ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาตรวจสอบประวัติและความประพฤติ รวมทั้งรวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอัน จำเป็นของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ แล้วเสนอ รายงานพร้อมเอกสารประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ต่อวุฒิสภาเมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2540<sup>227</sup>

วุฒิสภาได้ประชุมพิจารณาคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ และผู้ทรงคุณ วุฒิสภารัฐศาสตร์ จากรายงานของคณะกรรมการฯ เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน 2540 และมีมติเลือกบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ สำหรับ ผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์และผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์ ดังนี้

(1) ผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ วุฒิสภามีมติเลือกศาสตราจารย์อิสสระ นิติ ทัศน์ประภาส ศาสตราจารย์อุกฤษ มงคลนาวิน พลโท จุล อติเรก นายสุจินดา ยง สุนทร และนายประเสริฐ นาสกุล

(2) ผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์ วุฒิสภามีมติเลือกนายเชาว์ สายเชื้อ ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์ และศาสตราจารย์ชัยอนันต์ สมุทรวณิช

ในกรณีของผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์นั้น มีปัญหาเกิดขึ้นเนื่องจากการตีความ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดคุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ไว้ว่า ต้องเป็นบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์นั้น หมายความว่ารวมถึง "ศาสตราจารย์พิเศษ" ด้วยหรือไม่ ดังนั้น วุฒิสภาได้มีมติให้คณะกรรมการสามัญทำ หน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาเลือก นายอุกฤษ มงคลนาวิน เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ<sup>228</sup>

คณะกรรมการฯ ชุดนี้ ได้รวบรวมผลการพิจารณาตรวจสอบประวัติและความ ประพฤติ รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็นของบุคคลผู้ได้รับการเสนอ ชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จากผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ จำนวน 10 คน และผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์ จำนวน 6 คน ตั้งแต่ในชั้นการพิจารณาสรรหาและ

<sup>226</sup> รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 1 (สมัยวิสามัญ), วันศุกร์ที่ 24 ตุลาคม 2540

<sup>227</sup> รายงานการพิจารณาของคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ และความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน 2540

<sup>228</sup> รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 5 (สมัยสามัญทั่วไป) วันศุกร์ที่ 15 มกราคม 2541

เลือกของคณะกรรมการสรรหาฯ การพิจารณาตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม และรายงานเสนอของคณะกรรมการฯ จนถึงการพิจารณาเลือกของที่ประชุมวุฒิสภา สรุปได้ว่าการดำเนินการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของนายอุกฤษ มงคลนาวิน ผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 255 (3) ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์นั้น ได้กระทำตามขั้นตอน กระบวนการ และได้รับความเห็นชอบมาตามลำดับขั้น และในการพิจารณาเลือกของที่ประชุมวุฒิสภาก็ไม่ปรากฏว่ามีสมาชิกวุฒิสภาท่านใด มีปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติข้อนี้ของนายอุกฤษ มงคลนาวิน แต่อย่างใด คณะกรรมการสรรหาฯ จึงได้เสนอรายงานต่อวุฒิสภา เพื่อมีมติส่งเป็นความเห็นของวุฒิสภาไปยังศาลรัฐธรรมนูญต่อไป<sup>229</sup>

ประเด็นปัญหานี้ ถูกส่งไปให้ตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด ซึ่งบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540<sup>230</sup> กำหนดให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นศาลรัฐธรรมนูญ และได้มีคำวินิจฉัยดังนี้

**คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2541**<sup>231</sup> เรื่อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการสรรหา และการคัดเลือกนายอุกฤษ มงคลนาวิน เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์

กรณีนี้เป็นเรื่องที่คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้มีมติเลือกผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ จำนวน 10 คน เพื่อให้วุฒิสภาเลือกให้เหลือเพียง 5 คน วุฒิสภาดำเนินการคัดเลือกบุคคลตามที่คณะกรรมการสรรหาเสนอมา โดยเลือกนายอุกฤษ มงคลนาวิน เป็น 1 ในจำนวน 5 คนนั้น ตัวแทนเครือข่ายองค์กรประชาธิปไตยและองค์กรประชาชน ได้ยื่นหนังสือต่อนายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธานรัฐสภา ให้นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา นำประเด็นปัญหาที่ว่านายอุกฤษ ซึ่งเป็น “ศาสตราจารย์พิเศษ” นั้น เป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 256 (3) ซึ่งกำหนดไว้ว่า “ศาสตราจารย์” หรือไม่ ประธานรัฐสภาได้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า คำว่า “ศาสตราจารย์” ตามมาตรา 256 (3) นั้น หมายถึงเฉพาะผู้ที่ดำรงตำแหน่งทางวิชาการในตำแหน่ง “ศาสตราจารย์” เท่านั้น มิได้หมายความรวมถึง “ศาสตราจารย์พิเศษ” ด้วย ดังนั้นการพิจารณาเลือกนายอุกฤษ มงคลนาวิน โดยอาศัยคุณสมบัติที่เป็น “ศาสตราจารย์พิเศษ” เพื่อให้ได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการศาล

---

<sup>229</sup> รายงานการพิจารณาของคณะกรรมการฯ เพื่อให้ทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาเลือก นายอุกฤษ มงคลนาวิน เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 20 มกราคม 2540

<sup>230</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 320

<sup>231</sup> ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 115 ตอนที่ 7 ก วันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2541



รัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ จึงไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 256 (3)

จากคำวินิจฉัยของตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งปฏิบัติหน้าที่เป็นศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น เป็นการแสดงให้เห็นว่ากระบวนการในการพิจารณาสรรหาและคัดเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนั้น มีปัญหาในเรื่องของการตีความคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่ามีความหมายอย่างไร ซึ่งในอนาคตอาจจะมีปัญหาในลักษณะเช่นนี้เกิดขึ้นอีกก็ได้ แต่ในส่วนของคุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์นั้น ในขณะนี้ถือว่ามีแนวบรรทัดฐาน (precedent) ที่ว่าบุคคลซึ่งเป็น "ศาสตราจารย์พิเศษ" ไม่มีคุณสมบัติเป็น "ศาสตราจารย์" เพื่อให้ได้รับการแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้

นอกจากมีปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ในการสรรหาและแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญยังมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและวุฒิสภา ในกรณีที่วุฒิสภามีมติไม่เห็นชอบที่จะถวายคำแนะนำ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งบุคคลที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามีมติเลือกตามมาตรา 255 (1) ได้หรือไม่ ซึ่งประเด็นปัญหานี้ ตุลาการรัฐธรรมนูญในฐานะที่ปฏิบัติหน้าที่เป็นศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีคำวินิจฉัยดังนี้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2541<sup>232</sup> เรื่อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและวุฒิสภา ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 255

กรณีนี้เป็นปัญหาในเรื่องการพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 255 ประกอบมาตรา 256 ว่าวุฒิสภามีมติไม่เห็นชอบที่จะถวายคำแนะนำ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งบุคคลที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามีมติเลือกจำนวน 5 คน ตามมาตรา 255 (1) ได้หรือไม่ ซึ่งวุฒิสภา เห็นว่า สามารถทำได้ เนื่องจาก รัฐธรรมนูญกำหนดว่า พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ตามคำแนะนำของวุฒิสภา ประกอบกับรัฐธรรมนูญมาตรา 135 ให้อำนาจวุฒิสภาในการแต่งตั้งคณะกรรมการการ เพื่อตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อได้

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยว่า ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 255 (1) และ (2) นั้น ได้รับเลือกมาแล้วตามกฎหมาย และไม่มียกเว้นในมาตราใดกำหนดให้วุฒิสภากำหนดการคัดเลือกอีกครั้งหนึ่ง วุฒิสภาคงมีแต่หน้าที่ "ถวายคำแนะนำ" ตามมาตรา 255 วรรค 1 เท่านั้น วุฒิสภาไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบแก่บุคคลที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาเลือก เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 255 (1)

<sup>232</sup> ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 115 ตอนที่ ๒ ก วันที่ 8 มกราคม 2541

ภายหลังผ่านกระบวนการและขั้นตอนต่างๆ ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ประชานวุฒิสภาได้นำรายชื่อบุคคลผู้ได้รับการเลือกให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายต่อพระมหากษัตริย์ เพื่อทรงแต่งตั้ง และได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 13 ท่าน เมื่อวันที่ 11 เมษายน 2541 คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้เข้าเฝ้าถวายสัตย์ปฏิญาณก่อนเข้ารับหน้าที่ เมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2541

ศาลรัฐธรรมนูญชุดแรกของประเทศไทย ประกอบด้วย ประธานและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้

- |                                       |                          |
|---------------------------------------|--------------------------|
| 1) นายเชาว์ สายเชื้อ                  | เป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญ  |
| 2) ศาสตราจารย์โกเมนทร์ ภัทรภิรมย์     | เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| 3) นายจุมพล ณ สงขลา                   | เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| 4) พลโทจูล อติเรก                     | เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| 5) ศาสตราจารย์ชัยอนันต์ สมุทรวณิช     | เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| 6) นายประเสริฐ นาสกุล                 | เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| 7) นายปรีชา เฉลิมาวิชัย               | เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| 8) นายมงคล สระแก้ว                    | เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| 9) นายสุจินดา ยงสุนทร                 | เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| 10) นายสุวิทย์ ธีรพงษ์                | เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| 11) ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์        | เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| 12) ศาสตราจารย์อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ | เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| 13) นายอุระ หวังอ้อมกลาง              | เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |

เมื่อวันที่ 23 กันยายน 2542 นายเชาว์ สายเชื้อ พ้นจากตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ เนื่องจากมีอายุครบ 70 ปีบริบูรณ์ตามมาตรา 260 (2) และได้มีการดำเนินการสรรหาและคัดเลือกแทนตำแหน่งที่ว่าง ซึ่งวุฒิสภาได้มีมติเลือกศาสตราจารย์ ดร. สุจิต บุญบงการ เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์ และคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้มีมติเลือกนายประเสริฐ นาสกุล เป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งประธานและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งสองท่าน ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2542

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น การสรรหา การคัดเลือกและการแต่งตั้งประธานและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นการกระทำโดยวุฒิสภา ชุดที่ 7 ซึ่งมาจากการแต่งตั้ง เมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2539 แต่บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 กำหนดให้ยังคงเป็นสมาชิกวุฒิสภา ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้<sup>233</sup> เมื่อสมาชิกวุฒิสภาชุดแรกที่มาจากการ

<sup>233</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 315 วรรค 3

เลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 เข้าดำรงตำแหน่งแล้ว ได้แสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ในการเลือก แต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

เนื่องจาก เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2543 ศาสตราจารย์ชัยอนันต์ สมุทรวณิช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์ ได้ลาออกจากตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จึงได้มีการดำเนินการสรรหาและคัดเลือกแทนตำแหน่งที่ว่าง ซึ่งวุฒิสภา ได้มีมติตั้งคณะกรรมการสามัญ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ทรงคุณวุฒิสาขา รัฐศาสตร์ แทนตำแหน่งที่ว่าง 1 ตำแหน่ง จำนวน 11 คน<sup>234</sup> และเมื่อคณะกรรมการฯ เสนอรายงานต่อวุฒิสภา วุฒิสภาได้พิจารณารายงานเป็นการลับ และมีมติเลือก ศาสตราจารย์ ดร. อมร รัชศาสตร์ ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ แทนตำแหน่งที่ว่าง<sup>235</sup>

นอกจากนี้ ตุลาการศาลปกครองสูงสุด จำนวน 17 คน ได้ประชุมเมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2543 และมีมติเลือกตุลาการศาลปกครองสูงสุด จำนวน 2 คน เพื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 255 (2) คือ ศาสตราจารย์ ดร. กระมล ทองธรรมชาติ และนายผืน จันทรปาน และได้เสนอรายชื่อดังกล่าวต่อวุฒิสภา เพื่อดำเนินการต่อไป โดยบรรทัดฐานของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2541 ทำให้วุฒิสภาไม่มีอำนาจที่จะไม่ให้ความเห็นชอบต่อบุคคลที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด พิจารณาเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ในการนี้วุฒิสภาได้มีมติตั้งคณะกรรมการขึ้น คณะหนึ่ง ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2541 ข้อ 9 (5) เพื่อทำหน้าที่พิจารณาเสนอคำแนะนำต่อวุฒิสภาในการเลือกตุลาการศาลปกครองสูงสุด เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 255 (2) ของรัฐธรรมนูญ<sup>236</sup> เมื่อคณะกรรมการฯ เสนอรายงานต่อวุฒิสภา วุฒิสภาได้มีมติเห็นชอบด้วยกับรายงานของคณะกรรมการฯ<sup>237</sup> และดำเนินการเพื่อให้มีการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต่อไป ซึ่งต่อมาได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งศาสตราจารย์ ดร. กระมล ทองธรรมชาติ และนายผืน จันทรปาน ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 29 กันยายน 2543

ศาลรัฐธรรมนูญชุดปัจจุบัน ประกอบด้วย ประธานและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้

- |                                |                      |
|--------------------------------|----------------------|
| 1) นายประเสริฐ นาสกุล          | ประธานศาลรัฐธรรมนูญ  |
| 2) ศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์ | ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |

<sup>234</sup> บันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 10 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ 15 กันยายน 2543

<sup>235</sup> บันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 19 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ 13 ตุลาคม 2543

<sup>236</sup> บันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 2 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ 11 สิงหาคม 2543

<sup>237</sup> บันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 10 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ 15 กันยายน 2543

3) นายจุมพล ณ สงขลา	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
4) พลโท จุล อติเรก	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
5) นายมงคล สระภู	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
6) นายสุจินดา ยงสุนทร	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
7) นายสุวิทย์ วีระพงษ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
8) ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
9) ศาสตราจารย์ ดร. อิศระ นิตินันท์ประกาศ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
10) นายอุระ หวังอ้อมกลาง	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
11) นายสุจิต บุญบงการ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
12) นายปรีชา เฉลิมวณิชย์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
13) ศาสตราจารย์กระมล ทองธรรมชาติ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
14) นายผัน จันทรปาน	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
15) ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสัตย์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(5) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 2 คน ในคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดโครงสร้างของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) ให้ประกอบด้วย

- 1) ประธานศาลฎีกา เป็นประธานกรรมการ<sup>238</sup>
- 2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในแต่ละชั้นศาล ซึ่งได้รับเลือกในแต่ละชั้นศาลๆ ละ 4 คน<sup>239</sup>
- 3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการตุลาการ และได้รับเลือกจากวุฒิสภา จำนวน 2 คน<sup>240</sup>

จากโครงสร้างดังกล่าว จะเห็นได้ว่า กรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ตาม 1) และ 2) นั้นเป็นข้าราชการตุลาการ ซึ่งประเภทที่ 1) เป็นโดยตำแหน่ง ส่วน 2) เป็นโดยการได้รับเลือกตั้ง ซึ่งทั้งสองประเภทมีส่วนเกี่ยวข้องกับงานตุลาการโดยตรง แต่ประเภทที่ 3) กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจเลือกกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิได้ โดยกำหนดเงื่อนไขไว้เพียงว่าบุคคลที่วุฒิสภาเลือกนั้นต้องไม่เป็นข้าราชการตุลาการ การที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เช่นนี้ก็เพราะต้องการให้มีบุคคลภายนอกซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับงานตุลาการ เข้ามาถ่วงดุลและคานอำนาจในคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) ซึ่งมีบทบาทอำนาจหน้าที่ที่สำคัญยิ่งในงานด้านตุลาการ

<sup>238</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 274 (1)

<sup>239</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 274 (2)

<sup>240</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 274 (3)

เมื่อวุฒิสภาชุดแรกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 เข้าดำรงตำแหน่ง ได้ตั้งคณะกรรมการพิจารณาเสนอรายชื่อบุคคลที่เห็นสมควรเป็นกรรมการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 11 คน<sup>241</sup> เมื่อคณะกรรมการฯ พิจารณาและเสนอรายงานต่อวุฒิสภา วุฒิสภาจึงตั้งคณะกรรมการสามัญ เพื่อทำหน้าที่ ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 2 คน ในคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) จำนวน 11 คน<sup>242</sup> และเมื่อคณะกรรมการฯ เสนอรายงานต่อวุฒิสภา วุฒิสภาได้พิจารณารายงานเป็นการลับ และมีมติเลือกนายเกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์ และนายสำราญ ถาวรยศม์ ดำรงตำแหน่ง กรรมการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิ<sup>243</sup>

#### (6) ศาลปกครอง

รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการเลือก และให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในศาลปกครอง ดังต่อไปนี้

ก. ให้ความเห็นชอบให้ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์และผู้ทรงคุณวุฒิในการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุด<sup>244</sup> โดยที่คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) พิจารณาคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุด เสนอรายชื่อต่อนายกรัฐมนตรี แล้วนายกรัฐมนตรีนำรายชื่อเสนอขอความเห็นชอบต่อวุฒิสภา ภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับรายชื่อ เมื่อวุฒิสภาให้ความเห็นชอบแล้ว นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง<sup>245</sup>

ในการนี้ คณะกรรมการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ได้สรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและไม่มีลักษณะต้องห้าม เสนอต่อนายกรัฐมนตรี จำนวน 23 คน แล้วนายกรัฐมนตรีเสนอรายชื่อนั้นต่อวุฒิสภา ชุดที่ 7 ที่ได้รับแต่งตั้งเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2539 ซึ่งบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 กำหนดให้ยังคงเป็นวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ต่อไป เมื่อวุฒิสภาได้รับรายชื่อได้ตั้งคณะกรรมการ เพื่อตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

<sup>241</sup> บันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 3 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ 18 สิงหาคม 2543

<sup>242</sup> บันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 14 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เป็นพิเศษ วันอังคารที่ 26 กันยายน 2543

<sup>243</sup> บันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 22 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ 20 ตุลาคม 2543

<sup>244</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 277 วรรค 2

<sup>245</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 15

จำนวน 11 คน<sup>246</sup> เมื่อคณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วเสนอรายงานต่อวุฒิสภา<sup>247</sup>  
วุฒิสภาพิจารณารายงานและมีมติให้ความเห็นชอบตุลาการศาลปกครองสูงสุด จำนวน 17  
คน ดังนี้<sup>248</sup>

- 1) ศ.ดร.กระมล ทองธรรมชาติ
- 2) นายเจริญ หัตถกรรม
- 3) นายเฉลิมชัย วสินนท์
- 4) นายดำริ วัฒนสิงหะ
- 5) นายธงชัย ลำดับวงศ์
- 6) นายธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์
- 7) พลเอกนิยม ศันสนาคม
- 8) นายปรีชา พานิชวงศ์
- 9) นายผืน จันทรปาน
- 10) นายพีระพล เซาว์ศิริ
- 11) ศ. ไพศาลย์ กุมาลย์วิสัย
- 12) รศ.ดร.โกคิน พลกุล
- 13) นายสวัสดิ์ วัฒนายากร
- 14) นายหัสวุฒิ วิฑิตวิริยกุล
- 15) ศ.ดร.อักราทรร จุฬารัตน
- 16) นายอัศวินวิทย์ สุมาวงศ์
- 17) นายอำพล สิงห์โกวินทร์

การให้ความเห็นชอบตุลาการศาลปกครองสูงสุดของวุฒิสภานี้ ยังไม่ครบจำนวนตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดไว้ แต่อย่างไรก็ตาม ตุลาการศาลปกครองสูงสุดที่ได้รับความเห็นชอบแล้วก็สามารถเริ่มปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายได้ แต่อย่างไรก็ตาม ต้องมีการดำเนินการสรรหาเสนอต่อวุฒิสภา เพื่อมีมติให้ความเห็นชอบให้ครบตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดต่อไป

ข. ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองให้ดำรงตำแหน่ง  
“ประธานศาลปกครองสูงสุด”<sup>249</sup> โดยที่คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.)

---

<sup>246</sup> รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 17 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ 15 ตุลาคม 2542

<sup>247</sup> รายงานการพิจารณาของคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ลงวันที่ 27 มกราคม 2543

<sup>248</sup> รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 11 (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันอังคารที่ 8 กุมภาพันธ์ 2543

พิจารณาคัดเลือกตุลาการศาลปกครองสูงสุด 1 คน เพื่อเป็นประธานศาลปกครองสูงสุด เสนอรายชื่อต่อนายกรัฐมนตรี แล้วนายกรัฐมนตรีนำรายชื่อเสนอขอความเห็นชอบต่อวุฒิสภา ภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับรายชื่อ เมื่อวุฒิสภาให้ความเห็นชอบแล้ว นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง<sup>250</sup>

ในการนี้ ได้มีการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครอง เสนอวุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่งประธานศาลปกครองสูงสุด และวุฒิสภาตั้งคณะกรรมการสิทธิการสามัญ เพื่อตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งประธานศาลปกครองสูงสุด จำนวน 11 คน<sup>251</sup> เมื่อคณะกรรมการฯ พิจารณาและเสนอรายงานต่อวุฒิสภา วุฒิสภาพิจารณารายงานของคณะกรรมการเป็นการลับและมีมติให้ความเห็นชอบให้นายอักษราทร จุฬารัตน ดำรงตำแหน่งประธานศาลปกครองสูงสุด<sup>252</sup>

ค. เลือกรวมการผู้ทรงคุณวุฒิ 2 คน ในคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.)<sup>253</sup> โดยที่กำหนดให้วุฒิสภาตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อพิจารณาเสนอรายชื่อบุคคล 6 คน ต่อวุฒิสภา แล้ววุฒิสภาเลือกให้เหลือ 2 คน เพื่อเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.)<sup>254</sup>

#### (7) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.)

รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ดังต่อไปนี้

#### ก. ประธานและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ<sup>255</sup> สรรหาหาผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 18 คน เสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภาพิจารณาเลือกให้เหลือ 9 คน และให้ผู้ได้รับการเลือกประชุมเลือกกันเองเป็นประธานกรรมการหนึ่งคน แล้วให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้เสนอรายชื่อประธานและกรรมการป้องกัน

---

<sup>249</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 278

<sup>250</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 15  
วรรค 2

<sup>251</sup> บันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 10 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ 15 กันยายน 2543

<sup>252</sup> บันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 18 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เป็นพิเศษ วันจันทร์ที่ 19 ตุลาคม 2543

<sup>253</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 279 วรรค 1 (3)

<sup>254</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 37

<sup>255</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 297 วรรค 3

และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้ง และลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง<sup>256</sup>

ข. เลขานุการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเลขานุการคณะกรรมการป.ป.ช.<sup>257</sup> ซึ่งประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งเลขานุการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช.และวุฒิสภา<sup>258</sup>

(8) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการป้องกันตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) ดังต่อไปนี้

ก. ประธานและกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภาให้คำแนะนำในการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จากผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลังและด้านอื่น<sup>259</sup> โดยที่ให้กำหนดคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหาและการเลือก และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน<sup>260</sup>

---

<sup>256</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

พ.ศ.2542 มาตรา 6 และ มาตรา 7

<sup>257</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 302 วรรค 2

<sup>258</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 112 (1)

<sup>259</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 312 วรรค 2

<sup>260</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 312 วรรค 7



ข. ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภาให้คำแนะนำในการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จากผู้ที่มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลังและด้านอื่น<sup>261</sup>

หลักเกณฑ์ วิธีการในการสรรหา คัดเลือก และแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการสรรหา สรรหาและเสนอรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสม ต่อวุฒิสภา เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประเภทละ 4 คน ดังนี้<sup>262</sup>

- (1) เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 10 หรือเทียบเท่า ซึ่งมีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน
- (2) เป็นผู้ที่มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการบัญชี การสอบบัญชี หรือการตรวจสอบภายใน
- (3) เป็นผู้ที่มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านเศรษฐศาสตร์ การเงิน การคลัง หรือการบริหารธุรกิจ
- (4) เป็นผู้ที่มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านวิศวกรรมศาสตร์ นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ หรือศาสตร์สาขาอื่นที่เป็นประโยชน์แก่งานการตรวจสอบเงินแผ่นดิน
- (5) ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับประธานกรรมการ กรรมการ กรรมการผู้จัดการ หรือตำแหน่งเทียบเท่าที่เรียกชื่ออื่นของธุรกิจ ซึ่งเป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบปี

วุฒิสภาเลือกบุคคลดังกล่าวข้างต้นให้เหลือ ประเภทละ 2 คน ให้ผู้ได้รับเลือกประชุมเลือกกันเองให้เป็นประธานกรรมการคนหนึ่ง แล้วประธานวุฒิสภานำรายชื่อขึ้นทูลเกล้าถวายเพื่อทรงแต่งตั้งและประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง

ส่วนการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ให้คณะกรรมการสรรหา สรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและไม่มีลักษณะต้องห้าม แล้วเสนอรายชื่อวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยมติให้ความเห็นชอบต้องไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด เมื่อให้ความเห็นชอบแล้วให้

<sup>261</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 312 วรรค 4

<sup>262</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 6 ประกอบมาตรา 8

ประธานวุฒิสภานำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง โดยประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง<sup>263</sup>

ในการสรรหาและแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินครั้งแรก ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นการสรรหาและแต่งตั้งในระหว่างที่วุฒิสภาชุดที่ 7 ที่ได้รับแต่งตั้ง เมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2539 ซึ่งบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 กำหนดให้ยังคงเป็นวุฒิสภามาตรฐานรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ต่อไป โดยที่คณะกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดิน<sup>264</sup> ได้พิจารณาสรรหาและเสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิต่อวุฒิสภา ประเภทละ 4 คน รวมเป็นจำนวน 20 คน และวุฒิสภาได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการมาธิการสามัญทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน 11 คน<sup>265</sup> เมื่อคณะกรรมการฯ พิจารณาตรวจสอบประวัติและความประพฤติ รวมทั้งรวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็นของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแล้วเสนอรายงานพร้อมเอกสารประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ต่อวุฒิสภาเมื่อวันที่ 13 มกราคม 2543<sup>266</sup>

วุฒิสภาพิจารณาและมีมติเลือกกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จากผู้ทรงคุณวุฒิประเภทที่ (2) (3) (4) และ (5) ได้ครบประเภทละ 2 คน ยกเว้นประเภทที่ (1) มีผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพียง 1 คน เท่านั้น และได้ขอให้คณะกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดินชุดเดิม ดำเนินการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิในประเภทที่ (1) จำนวน 2 คน เสนอวุฒิสภาเพื่อลงมติเลือกใหม่อีกครั้งหนึ่งให้ครบจำนวนตามที่กฎหมายบัญญัติ<sup>267</sup> ซึ่งคณะกรรมการสรรหาฯ ได้ทำการสรรหาและเสนอรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิประเภทที่ (1) จำนวน 2 คน คือนายนนทพล นิมสมบุญ และนายวิวัฒน์ สุรียานันท์ เสนอต่อวุฒิสภาเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2543 และในวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2543 วุฒิสภาได้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการมาธิการสามัญทำการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งคณะกรรมการฯ

<sup>263</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 28 มาตรา 29 มาตรา 30 และมาตรา 31

<sup>264</sup> ประกาศวุฒิสภา เรื่อง คณะกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ลงวันที่ 1 ธันวาคม 2542

<sup>265</sup> รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 5 (สมัยสามัญทั่วไป) วันศุกร์ที่ 24 ธันวาคม 2542

<sup>266</sup> รายงานการพิจารณาของคณะกรรมการมาธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ลงวันที่ 13 มกราคม 2543

<sup>267</sup> รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 8 (สมัยสามัญทั่วไป) วันศุกร์ที่ 21 มกราคม 2543

ธการย ได้พิจารณาตรวจสอบประวัติและความประพฤติ รวมทั้งรวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานอันจำเป็นของบุคคล ผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดิน แล้วเสนอรายงานพร้อมเอกสารประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ ธการย ต่อวุฒิสภาเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2543<sup>268</sup> ที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณาแล้ว ปรากฏว่าไม่มีผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน<sup>269</sup> และวุฒิสภาได้ขอให้คณะกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดินชุดเดิมดำเนินการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิใน ประเภทที่ (1) จำนวน 2 คน

คณะกรรมการสรรหา ได้ทำการสรรหาและเสนอรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิประเภทที่ (1) จำนวน 2 คน คือนายสมบุญ วงศ์รักศักดิ์ และนางวิพร คูหิรัญ เสนอต่อวุฒิสภา เมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2543 และวุฒิสภาได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการธการยสามัญทำหน้าที่ ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน 11 คน<sup>270</sup> คณะกรรมการธการย ได้พิจารณาดำเนินการแล้วเสนอ รายงานพร้อมเอกสารประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการธการย ต่อวุฒิสภาเมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2543<sup>271</sup> เพื่อให้วุฒิสภามีมติเลือกกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรงคุณวุฒิประเภท ที่ 1 ให้ครบตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดต่อไป

#### - ผลการแต่งตั้ง

รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นอำนาจของวุฒิสภาในการพิจารณาและมีมติเลือก แต่ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งต่างๆ โดยกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการหรือกระบวนการในการสรรหาและคัดเลือกก่อนที่จะเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาและมี มติเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นอำนาจของ วุฒิสภาที่จะใช้ “ดุลพินิจ” เสนอให้มีการแต่งตั้งบุคคลใด ๆ โดยที่วุฒิสภาต้องคำนึงถึงคุณ สมบัติสำหรับตำแหน่งนั้น ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ หรือตามกฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น หากมีคุณสมบัติถูกต้อง ครบถ้วน แล้ว ถือเป็นดุลพินิจเด็ดขาด ของวุฒิสภาในการเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบ และการที่กำหนดให้

---

<sup>268</sup> รายงานการพิจารณาของคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ และความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (เพิ่มเติม) ลงวันที่ 2 มีนาคม 2543

<sup>269</sup> รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 15 (สมัยสามัญทั่วไป) วันศุกร์ที่ 10 มีนาคม 2543

<sup>270</sup> รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 16 (สมัยสามัญทั่วไป) วันศุกร์ที่ 17 มีนาคม 2543

<sup>271</sup> รายงานการพิจารณาของคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ และความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ลงวันที่ 20 มีนาคม 2543

วุฒิสภาตั้งคณะกรรมการสามัญ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 135 ก็เพื่อช่วยในการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรต่าง ๆ แล้วรายงานต่อวุฒิสภา เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาลงมติของวุฒิสภาเท่านั้น

นอกจากนี้ วุฒิสภาอาจจะเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบ ให้บุคคลดำรงตำแหน่งจำนวนเท่าใดก็ได้ แม้ไม่ครบตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนด บุคคลที่ได้รับเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบนั้น ก็สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดไว้ได้ จึงอาจกล่าวได้ว่า วุฒิสภามีอำนาจที่ค่อนข้างกว้างขวางมากในการเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรต่าง ๆ

#### (6.) การพิจารณาและมีมติถอดถอนข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ และเจ้าหน้าที่ในองค์กรตรวจสอบหรือองค์กรอิสระต่าง ๆ ออกจากตำแหน่ง

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 กำหนดหลักเกณฑ์การถอดถอนไว้ ซึ่งถือได้ว่าเป็นหลักการที่สอดคล้องกับหลักการสากล ที่กำหนดให้มีการแบ่งแยกองค์กรที่ริเริ่มเสนอให้มีการพิจารณาถอดถอน องค์กรพิจารณาได้สวนข้อเท็จจริง และองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดออกจากกัน กล่าวคือ

(1) องค์กรที่มีอำนาจในการริเริ่มเสนอให้มีการพิจารณาถอดถอน ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน<sup>272</sup> หรือผู้เสียหายจากการกระทำผิด<sup>273</sup>

(2) องค์กรที่มีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.)

(3) องค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อเท็จจริงและลงมติถอดถอน ได้แก่ วุฒิสภา

ในกระบวนการพิจารณาและมีมติถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง นั้นมีข้อควรพิจารณาหลักๆ อยู่ 6 ประการได้แก่ องค์กรที่มีสิทธิเสนอให้มีการถอดถอน ข้อกล่าวหา องค์กรที่วุฒิสภามีอำนาจถอดถอน ขั้นตอน วิธีการในการพิจารณาถอดถอน มติในการถอดถอน และผลการมีมติถอดถอน ดังต่อไปนี้

<sup>272</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 304

<sup>273</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 309

- องค์การที่มีสิทธิเสนอให้มีการถอดถอน

รัฐธรรมนูญกำหนดองค์การที่มีสิทธิเสนอให้มีการถอดถอน 3 องค์การ ดังนี้<sup>274</sup>

- (1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร
- (2) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คน
- (3) สมาชิกวุฒิสภา ไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของวุฒิสภา

- ข้อกล่าวหา

รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดข้อกล่าวหาที่มีสิทธิเสนอให้พิจารณาถอดถอนไว้ 5 ประการ ดังนี้<sup>275</sup>

- (1) มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ
- (2) ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่
- (3) ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ
- (4) ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม
- (5) ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

- องค์การที่วุฒิสภามีอำนาจถอดถอน

รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดองค์การที่วุฒิสภามีอำนาจถอดถอน ดังต่อไปนี้<sup>276</sup>

- (1) นายกรัฐมนตรี
- (2) รัฐมนตรี
- (3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (4) สมาชิกวุฒิสภา
- (5) ประธานศาลฎีกา
- (6) ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
- (7) ประธานศาลปกครองสูงสุด
- (8) อัยการสูงสุด
- (9) กรรมการการเลือกตั้ง
- (10) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

---

<sup>274</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 304 วรรค 1 และ วรรค 2

<sup>275</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 303 วรรค 1 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2543 มาตรา 58 วรรค 1

<sup>276</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 303 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2543 มาตรา 58 วรรค 2



- (11) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
- (12) กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
- (13) รองประธานศาลฎีกา
- (14) รองประธานศาลปกครองสูงสุด
- (15) หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร
- (16) รองอัยการสูงสุด
- (17) ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

หมายเหตุ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 4 “ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง” หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม ทบวงหรือกระทรวง สำหรับข้าราชการพลเรือน ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการเหล่าทัพ หรือผู้บัญชาการทหารสูงสุด สำหรับข้าราชการทหาร ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกรุงเทพมหานคร กรรมการและผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หัวหน้าหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล หรือผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายอื่นบัญญัติ

กล่าวโดยสรุป องค์การที่วุฒิสภามีอำนาจพิจารณาและมีมติถอดถอนแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่มคือ (1) ข้าราชการการเมือง (2) ข้าราชการประจำ และ (3) เจ้าหน้าที่ที่ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบหรือองค์กรอิสระต่างๆ

#### - ขั้นตอน วิธีการในการพิจารณาถอดถอน<sup>277</sup>

1. กรณีผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คน ร้องขอให้ถอดถอน
  - (1) ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อจัดทำคำร้องและรับรองลายมือชื่อประชาชนที่เข้าชื่อ
  - (2) จัดทำคำร้องขอเป็นหนังสือระบุชื่อ อายุ ที่อยู่ หมายเลขประจำตัวประชาชน และลายมือชื่อของผู้ร้องขอ โดยระบุวัน เดือน ปีที่ลงลายมือชื่อ และต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาเป็นข้อๆ ให้ชัดเจน พร้อมระบุพยานหลักฐานหรือเบาะแสตามสมควรโดยยื่นคำร้องขอต่อประธานวุฒิสภา
  - (3) ประธานวุฒิสภาตรวจสอบความถูกต้อง แล้วส่งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง
  - (4) เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่ามิมีมูล ให้รายงานไปยังประธานวุฒิสภา เพื่อจัดประชุมวุฒิสภาพิจารณาและลงมติ

<sup>277</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2543 มาตรา 60 มาตรา 61 มาตรา 62 มาตรา 63 และมาตรา 64

2. กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาใดสภาหนึ่งเป็นผู้ร้องขอ ให้ดำเนินการเช่นเดียวกับกรณีที่ 1. โดยอนุโลม

**- มติในการถอดถอน**

ในการพิจารณาและลงมติของวุฒิสภานั้น ต้องมีมติถอดถอนไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของวุฒิสภา ( 120 คน) โดยต้องลงคะแนนลับ<sup>278</sup>

**- ผลการมีมติถอดถอน**

เมื่อวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนบุคคลใดออกจากตำแหน่ง ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหรือให้ออกจากราชการ นับแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน และให้ตัดสิทธิผู้นั้นในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองในการรับราชการเป็นเวลา 5 ปี<sup>279</sup>

**ค. อื่น ๆ**

นอกจากอำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ และควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวข้างต้นแล้ว วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ยังมีอำนาจหน้าที่ด้านอื่น ๆ อีก ได้แก่การพิจารณาและให้ความเห็นชอบ ซึ่งแบ่งแยกออกเป็น 2 ฐานะ ได้แก่

1. ในฐานะรัฐสภา ดังนี้

- 1.1 ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ตามมาตรา 19
- 1.2 ให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ปฏิญาณตนก่อนเข้ารับหน้าที่ ตามมาตรา 21
- 1.3 รับทราบการแก้ไขกฎหมายแก้ไขรบว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ ตามมาตรา 22
- 1.4 รับทราบและให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ ตามมาตรา 23
- 1.5 มีมติให้รัฐสภาพิจารณาเรื่องอื่นในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติได้ ตามมาตรา 159 วรรคท้าย
- 1.6 ให้ความเห็นชอบในการปิดสมัยประชุมสามัญก่อนครบกำหนด ตามมาตรา 160 วรรคท้าย
- 1.7 การเปิดประชุมรัฐสภา ตามมาตรา 161
- 1.8 ตราข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ตามมาตรา 194
- 1.9 ขอเปิดประชุมสมัยวิสามัญ ตามมาตรา 163
- 1.10 ให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม ตามมาตรา 223

<sup>278</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 307 วรรค 1

<sup>279</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 307 วรรค 2

- 1.11 ให้ความเห็นชอบในหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือ เขตอำนาจรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ตามมาตรา 224
- 1.12 ปรีกษาร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย หรือเมื่อพ้น 90 วันแล้วมิได้พระราช ทานคืนมาตาม มาตรา 94
2. ในฐานะวุฒิสภา ดังนี้
  - 2.1 ทำหน้าที่เป็นรัฐสภาในระหว่างที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือถูก ยุบในการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ให้ ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ปฏิบัติงานตนก่อนเข้ารับหน้าที่รับทราบการ แก้ไขกฎหมายแก้ไขรบลาว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ รับทราบและให้ความ เห็นชอบในการสืบราชสมบัติ และให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม ตามมาตรา 168 (1)
  - 2.2 ตราข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ตามมาตรา 191
  - 2.3 ประธานวุฒิสภาให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรี เกี่ยวกับการออกเสียงประชามติ ตามมาตรา 214
  - 2.4 เสนอให้มีการตรวจสอบว่าสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลง ตามมาตรา 96
  - 2.5 ประธานวุฒิสภาต้องจัดให้มีการบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิก แต่ละคน และเปิดเผยบันทึกดังกล่าวไว้ในที่ที่ประชาชนอาจเข้าไปตรวจสอบ ได้ ตามมาตรา 156 วรรค 3

อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบเรื่องต่างๆ ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น เป็นอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา

กล่าวโดยสรุป รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดให้วุฒิสภา มีอำนาจหน้าที่หลัก ในด้านควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยที่ยังคงกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ ในการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน โดยผ่านกลไกของระบบรัฐสภา เช่นเดียวกับที่เคยกำหนดไว้ในอดีต และได้กำหนดเพิ่มเติมให้วุฒิสภามีอำนาจเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งต่างๆ อีกทั้งยังมีอำนาจในการ พิจารณาและมีมติถอดถอนข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ และเจ้าหน้าที่ขององค์กร ต่างๆ อีกด้วย ซึ่งการที่กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ 2 ประการนี้ ทำให้วุฒิสภามีฐานะ เป็น "สภาตรวจสอบ"

วุฒิสภาชุดแรกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ซึ่งเริ่มเข้าปฏิบัติหน้าที่ ตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม 2543 จนกระทั่งปิดสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ คือวันที่ 20 ตุลาคม



2543 ได้แสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ในด้านการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการตั้งกระทู้ถาม ซึ่งเป็นกระทู้ถามที่เกี่ยวกับปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นการสะท้อนความเป็นผู้แทนของปวงชนที่กระตือรือร้นหรือให้ความสนใจต่อความเป็นอยู่ของประชาชนมากกว่าที่จะมุ่งตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ส่วนการแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญ เป็นการตั้งเพื่อให้พิจารณาร่างกฎหมาย มีใช้การตั้งให้กระทำการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ อันจะเป็นการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล

ในการเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งต่างๆ นั้น วุฒิสภาชุดแรกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ได้แสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ไปเพียงไม่กี่องค์กรเท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจาก มีการใช้อำนาจหน้าที่นี้ไปโดยวุฒิสภาชุดที่ 7 ที่มาจากการแต่งตั้งเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2539 แล้วเป็นส่วนมาก นอกจากนี้วุฒิสภายังมิได้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติไว้วางใจ เพราะในช่วงระยะเวลาที่เข้าปฏิบัติหน้าที่นั้นอยู่ในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ และยังไม่มีการพิจารณาเพื่อลงมติถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งแต่อย่างใด มีการเสนอเรื่องให้พิจารณาถอดถอน โดยที่อยู่ระหว่างการพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ยังมิได้เข้าสู่การพิจารณาลงมติถอดถอนของวุฒิสภา

#### **4. เปรียบเทียบที่มาของสมาชิกวุฒิสภากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร**

พิจารณาที่มาของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ใน 2 แนวทางคือ พิจารณาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมาย และพิจารณาจากสภาพสังคมวิทยาการเมือง ดังนี้

##### **4.1 พิจารณาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมาย**

###### **4.1.1 ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา**

รัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนจำนวน 200 คน โดยใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเลือกผู้สมัครได้หนึ่งคน โดยวิธีลงคะแนนโดยตรงและลับ

###### **4.1.2 ที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร**

รัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง จำนวน 100 คน และจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเขตละคน จำนวน 400 คน โดยที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิลงคะแนนเลือกบัญชีรายชื่อได้เพียงบัญชีเดียว และเลือกผู้สมัครได้เพียงคนเดียว

###### **4.1.3 สรุป**

จะเห็นได้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มีที่มาไม่แตกต่างกัน กล่าวคือ มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของ

ประชาชนเช่นเดียวกัน และได้มีบทบัญญัติรับรองถึงฐานะของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาไว้ว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยและต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย”<sup>280</sup>

แต่อย่างไรก็ตาม มีการกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการในการเลือกตั้งไว้แตกต่างกัน นอกจากนี้ยังมีความแตกต่างที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง<sup>281</sup> ในขณะที่กำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภา “ปลอดการเมือง” มิให้มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองหรือนักการเมืองได้แก่ ห้ามมิให้เป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง ในกรณีที่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องลาออกมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี<sup>282</sup> และห้ามมิให้เป็นรัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่น หรือกรณีที่ลาออกจากการเป็นสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกภาพสิ้นสุดลงยังไม่เกินหนึ่งปี จะเป็นรัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่นมิได้ ยกเว้น ถึงคราวออกตามอายุของวุฒิสภา คือหมดวาระการดำรงตำแหน่ง<sup>283</sup>

## 4.2 พิจารณาจากสภาพสังคมวิทยาการเมือง

### 4.2.1 ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา

แม้ว่าจะมีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดมาตรการต่างๆ โดยมุ่งหมายให้สมาชิกวุฒิสภาปลอดการเมืองดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น แต่ตามสภาพสังคมวิทยาการเมือง สมาชิกวุฒิสภาต้องเกี่ยวข้อง สัมพันธ์กับพรรคการเมืองหรือนักการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทั้งนี้ก็เพราะว่าการที่สมาชิกวุฒิสภาจะได้รับเลือกตั้งนั้น จำเป็นต้องพึ่งพาหรือจำต้องได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองหรือนักการเมือง ซึ่งหากมีมากเท่าใด ความเป็นอิสระ และความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาก็ลดน้อยลงเท่านั้น

### 4.2.2 ที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

การกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง เป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้เกิดข้อจำกัดในการแสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล โดยผ่านกลไกของระบบรัฐสภา ไม่ว่าจะเป็นการตั้งกระทู้ถาม หรือการอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติไว้วางใจ ทั้งนี้เนื่องจากระบบพรรคการเมืองในประเทศไทยยังขาดประชาธิปไตยภายในพรรคมีการ

<sup>280</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 149

<sup>281</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 107 (4)

<sup>282</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 126 (1) และ (2)

<sup>283</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 127

ผูกขาดหรือรวบอำนาจโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเพียงไม่กี่คนเท่านั้น ประกอบกับการที่รัฐบาลมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร จึงอาจสรุปได้ว่า แม้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีฐานะเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย แต่ในการแสดงบทบาทอำนาจหน้าที่นั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมิได้กระทำการไปเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนโดยส่วนอย่างแท้จริง ในทางตรงกันข้ามกลับกระทำไปเพื่อประโยชน์ของพรรคการเมืองที่อยู่ภายใต้อำนาจควบคุมของบุคคลเพียงไม่กี่คนเท่านั้น

#### 4.2.3 สรุป

ตามสภาพสังคมวิทาการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากพรรคการเมืองเช่นเดียวกัน แม้ว่าตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายจะกำหนดให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนก็ตาม จึงอาจกล่าวได้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เป็นบุคคลกลุ่มเดียวกัน อยู่ภายใต้อำណัติของพรรคการเมืองที่มีการผูกขาดหรือรวบอำนาจโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเพียงไม่กี่คนเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล หรือควบคุมการใช้อำนาจรัฐของนักการเมืองนั้นจะไร้ประสิทธิภาพและไม่มีประสิทธิผล มิได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง