

แนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับบทบาทของวุฒิสภา

สถาบันรัฐสภานั้นว่าเป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญอย่างยิ่งเพราะเป็นสถาบันที่คอยปกป้องผลประโยชน์ของปวงชนในการทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติและควบคุมฝ่ายบริหารอันเป็นหน้าที่หลักในการที่นำทิศทางการพัฒนาประเทศ ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย สมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นผู้แทนของปวงชนจึงถูกกำหนดให้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และการที่สถาบันรัฐสภาจะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อให้ประชาชนเกิดความศรัทธาได้มากน้อยแค่ไหนเพียงใด ก็ขึ้นอยู่กับทัศนคติ พฤติกรรม และบทบาทของสมาชิกวุฒิสภานั้นเอง

รัฐสภาเป็นองค์การฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งอาจจะมีโครงสร้างเป็นแบบสภาเดี่ยว (Unicameral Assembly) หรืออาจมีสองสภา (Bicameral Assembly) ระบบ "สภาเดี่ยว" ได้แก่ สภานิติบัญญัติที่มีสมาชิกสภาเดี่ยวหรือประเภทเดี่ยว (แต่อาจต่างพรรค สังกัด หรือที่มา) ประชุมพร้อมกันในเวลาและสถานที่เดียวกันมีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกัน และปกติแล้วควรมีที่มาอย่างเดียวกัน เช่น เลือกตั้งหรือแต่งตั้งอย่างใดอย่างหนึ่ง และอาจแบ่งสมาชิกออกเป็นสองประเภทก็ได้ เช่น สมาชิกสภาประเภทหนึ่งมาจากการเลือกตั้ง สมาชิกสภาประเภทสองมาจากการแต่งตั้ง เป็นต้น ส่วนระบบ "สองสภา" นั้นหมายถึง สมาชิกสภานิติบัญญัติแบ่งออกเป็นสองฝ่ายหรือสองประเภท ซึ่งอาจมีคุณสมบัติต่างกัน และมีการประชุมแยกกันคนละเวลาและสถานที่ที่มีอำนาจหน้าที่ที่ต่างกัน และบางทีอาจมีวาระการดำรงตำแหน่งต่างกัน มีจำนวนสมาชิกต่างกัน หรืออาจมีฐานะเป็นผู้แทนของประชาชนทั่วทั้งประเทศหรือแต่ละมลรัฐก็ได้ ในกรณีพิเศษสภาที่สองอาจประชุมร่วมกันหรือพร้อมกันก็ได้

อ.พาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ระบบรัฐสภาที่มีที่มาจากสัมพันธ์ภาพระหว่างชนชั้นขึ้นสูงกับสามัญชนในยุโรป กล่าวคือ<sup>1</sup> ระบบรัฐสภามีต้นกำเนิดมาจาก "สภาฐานันดร" อันปรากฏขึ้นในราวศตวรรษที่ 15 สภาฐานันดรนี้เป็นสภาที่ปรึกษาของกษัตริย์ ประกอบด้วยขุนนางและพระ ต่อมาเมื่อประชาชนมีความรู้ดีขึ้น จึงเริ่มเรียกร้องสิทธิทางการเมืองมากขึ้น และพยายามแทรกแซงอำนาจของกษัตริย์ในการเรียกเก็บภาษีอากรต่าง ๆ จากประชาชน จนในที่สุดก็ได้รับสิทธิในการส่งตัวแทนเข้าไปร่วมประชุมเจรจาตกลงในสภาฐานันดรด้วย พวกผู้แทนจากเมืองและ County (กรณีสองอังกฤษ) ก็คือ พวกสามัญชนนั่นเอง จากนั้นพวกชนชั้นสูง (ขุนนาง พระ) และพวกสามัญชนจึงแยกกันประชุม ซึ่งมีผลทำให้เกิด

<sup>1</sup> โภคิน พลกุล, วุฒิสมาชิก : ผู้แทนปวงชน หรือฐานอำนาจของใคร, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ พี.ซี.พี. คอมมิวนิกราฟฟิค, 2531), หน้า 60.

สภาสูงและสภาผู้แทนราษฎรขึ้นในเวลาต่อมา การมีสภาขึ้นสูงก็เพื่อเป็นหลักประกันในอำนาจทางสังคมและการเมืองของชนชั้นสูงต่อสามัญชนและกษัตริย์ เดิมสภาสูงถูกแต่งตั้งขึ้นมาให้มีบทบาทและอำนาจหน้าที่มาก ต่อมาเมื่อระบบการปกครองค่อย ๆ วิวัฒนาการไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย โดยถืออำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ซึ่งประชาชนมีสิทธิที่จะใช้อำนาจได้โดยตรงหรือโดยอ้อมจึงทำให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ โดยวิธีการเลือกตั้งผู้แทนแล้วมอบอำนาจให้ผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่ต่างๆ ตามเจตน์จำนงของตน ผู้แทนราษฎรจะต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนผู้เลือกตั้งและต้องถูกควบคุมโดยประชาชนผู้เลือกตั้งนั่นเอง หลักการนี้จึงทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกนึกคิดว่า สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนของปวงชนโดยตรงและแท้จริงและทำให้ประชาชนมีความสัมพันธ์และผูกพันกับสภาผู้แทนมากขึ้น จากแนวความคิดนี้เองจึงทำให้เกิดการปกครองในระบอบประชาธิปไตยภายใต้ระบบรัฐสภาขึ้น ส่วนวุฒิสภา โดยเฉพาะสมาชิกที่มาจากแต่งตั้ง ประชาชนส่วนมากไม่ได้รับสิทธิโดยทั่วไปในการเลือกตั้ง ฉะนั้น ประชาชนจึงเกิดความรู้สึกว่า วุฒิสภาไม่ใช่ผู้แทนของปวงชนอย่างแท้จริง หากจะเป็นผู้แทนก็เป็นเพียงผู้แทนของบุคคลบางกลุ่ม บางจำพวกหรือบางชนชั้นเท่านั้นและวุฒิสภาก็มีความสัมพันธ์และผูกพันอยู่กับผู้ที่แต่งตั้งตนมาเสมอ ด้วยเหตุนี้ สภาผู้แทนราษฎรจึงได้รับความศรัทธามากกว่าวุฒิสภา อันเป็นผลให้การดำรงอยู่ สถานภาพ อำนาจหน้าที่และบทบาทของวุฒิสภาถูกสั่นคลอนและเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะลดน้อยถอยลงเรื่อย ๆ เพื่อให้เหมาะสมกับทัศนคติ และแนวความคิดของสังคมที่คิดมันในรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งในบางประเทศ เช่น ประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวีย ซึ่งได้แก่ นอร์เวย์ สวีเดน เดนมาร์ก ฟินแลนด์ ถึงกับมีการเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเลิกล้มในการให้มีสภาสูง ทั้งนี้ เพราะเห็นว่าไม่มีความจำเป็นหรือประโยชน์อันใดสำหรับระบบรัฐสภาอีกต่อไป ครั้นจะให้มาจากการเลือกตั้ง (แม้จะเป็นทางอ้อม) ก็จะเป็นการซ้ำซ้อนกับสภาผู้แทนราษฎรจึงเลิกสภาที่สองไปในช่วง ค.ศ. 1953-1963 แล้วปกครองในระบอบสภาเดี่ยวมาด้วยดี

บางประเทศแม้จะไม่ถึงกับล้มเลิกวุฒิสภา แต่ก็มี การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่และบทบาทของวุฒิสภาลงเป็นอันมาก และในขณะเดียวกันก็ค่อย ๆ เพิ่มอำนาจหน้าที่ให้แก่สภาผู้แทนราษฎรมากขึ้นเรื่อย ๆ เช่น สภาขุนนางในอังกฤษปัจจุบันมีสถานภาพ อำนาจหน้าที่และบทบาทเพียงเป็นสภาที่เลือกคอง "ฮับซิง" หรือ "กลั่นกรอง" การปฏิบัติหน้าที่ของสภาสามัญในการออกกฎหมายให้สุ่มรอบคอบ และถูกต้องเท่านั้น แม้สภาขุนนางจะมีอำนาจกว้างคลุมสภาสามัญและควบคุมฝ่ายบริหารได้บ้าง แต่โดยประเพณีและธรรมเนียมปฏิบัติแล้วก็มักจะไม่ใช้หรือมีบทบาทอะไรมากนัก และแม้จำนวนสมาชิกสภาขุนนางซึ่งมาจากการสืบทอดตามตระกูลและการแต่งตั้งจะมีจำนวนมากมายกก็ตาม แต่จริง ๆ แล้วมาประชุมกันน้อยมาก จนมีผู้กล่าวว่า วิวัฒนาการของสภา

ขุนนางอังกฤษเริ่มต้นมาด้วยเหตุบังเอิญโดยแท้ และการเป็นสมาชิกสภาขุนนางก็เป็นเรื่องของ  
เกียรตินิยมและโบราณประเพณีมากกว่าการจะเข้ามาทำหน้าที่ในฐานะสมาชิกรัฐสภา แต่อย่างไรก็  
ตาม ด้วยเหตุที่อังกฤษยึดถือจารีตประเพณีและธรรมเนียมปฏิบัติ โดยเคร่งครัดจึงทำให้สภาขุนนาง  
ของอังกฤษดำรงอยู่ได้เท่าทุกวันนี้ แม้จะมีผู้เห็นว่าควรที่จะล้มเลิกสถาบันนี้มาแล้วหลายครั้งก็ตาม

ในบางประเทศเช่น ประเทศฝรั่งเศส\* เบลเยียม และเนเธอร์แลนด์ มีแนวความคิด  
ว่าควรมีสภาที่สองหรือวุฒิสภา แต่ไม่ควรให้วุฒิสภาเป็นสภาขุนนางแท้ๆ แบบอังกฤษ ควรทำให้สภา  
ที่สองเป็นสภาที่อยู่ในกรอบของหลักประชาธิปไตย คือ ให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งแต่จะ  
เป็นการเลือกตั้งโดยอ้อมเพื่อไม่ให้เป็นการซ้ำซ้อนกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยวิธี  
การเลือกตั้งต่าง ๆ กัน อาทิเช่น ให้องค์การเทศบาลและองค์การสภาท้องถิ่นเป็นผู้เลือกตั้งสมาชิก  
วุฒิสภาหรืออาจจะผสมผสานกัน โดยให้สภาจังหวัดและสภาคนแดนโพ้นทะเลเป็นผู้เลือกตั้งหรือให้  
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกสภาสูงที่ได้รับเลือกมาแล้วเป็นผู้เลือก ซึ่งจำนวนที่เลือกเข้า  
ไปอาจแตกต่างกันไป

สำหรับประเทศที่ปกครองในระบบประธานาธิบดี หรือมีรูปแบบของรัฐเป็นแบบสหพันธรัฐ  
เช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย เม็กซิโก สวีตเซอร์แลนด์ เหตุผลที่สำคัญประการหนึ่ง  
ในการมีวุฒิสภาก็เพื่อเป็นรากฐานแห่งความเสมอภาคในการรักษาผลประโยชน์หรืออำนาจอธิปไตย  
ระหว่างมลรัฐต่างๆ ซึ่งรวมตัวกันเป็นสหพันธรัฐ กล่าวคือ มุ่งหมายให้วุฒิสภาเป็นตัวแทนของทุกมล  
รัฐไม่ว่าจะเป็นมลรัฐที่มีขนาดใหญ่หรือเล็กก็ตาม และเพื่อไม่ให้ได้เปรียบเสียเปรียบกันระหว่างมล  
รัฐจึงกำหนดให้ประชาชนของแต่ละมลรัฐเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาสองคนได้โดยตรงและทั่วไปมีจำนวน  
เท่ากันหรือใกล้เคียงกัน เช่น สหรัฐอเมริกา มีจำนวนวุฒิสมาชิกมลรัฐละ 2 คนเท่ากันหมดทุกมล  
รัฐ หรือเยอรมันตะวันตก มีจำนวนมลรัฐละ 3-5 คน ตามสัดส่วนวุฒิสมาชิก 3 คน ต่อประชากร

\* ประเทศฝรั่งเศสในสมัยสาธารณรัฐที่ 5 (ค.ศ. 1958 - ปัจจุบัน) มีรูปแบบการปกครอง  
กึ่งรัฐสภา กึ่งประธานาธิบดี (Semi-parliamentary-presidential system) โดยนำระบบ  
รัฐสภาแบบอังกฤษมาผสมผสานกับระบบประธานาธิบดีแบบสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ เป็นประเทศ  
สาธารณรัฐ มีประธานาธิบดีซึ่งมาจากการเลือกตั้งเป็นประมุขของรัฐ มีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้า  
รัฐบาลมาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี ซึ่งต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา ไม่ยึดหลักการแบ่งแยก  
อำนาจโดยเคร่งครัด รัฐบาลต้องได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภา รัฐสภาควบคุมการบริหารราช  
การแผ่นดินได้ เช่น ตั้งกระทู้เปิดอภิปรายทั่วไป แต่สมาชิกรัฐสภาจะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในขณะ  
เดียวกันไม่ได้ (ดู วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, 2530, หน้า 268-270.)

ไม่เกิน 2 ล้านคน 4 คน ต่อประชากรระหว่าง 2-6 ล้านคน 5 คนต่อประชากรตั้งแต่ 6 ล้านคนขึ้นไป<sup>2</sup> และด้วยเหตุที่วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงดังกล่าวนี้ จึงทำให้ประชาชนในแต่ละมลรัฐมีความรู้สึกและทัศนคติต่อวุฒิสภาว่าเป็นตัวแทนของคนอย่างแท้จริงที่จะเข้าไปรักษาผลประโยชน์และอำนาจอธิปไตยของแต่ละมลรัฐแทนตนได้ ดังนั้น รัฐธรรมนูญของประเทศเหล่านี้จึงกำหนดให้วุฒิสภามีสถานภาพ บทบาทและอำนาจหน้าที่ค่อนข้างมากกว่า หรือเหนือกว่าสภาผู้แทนราษฎรและเป็นผู้แทนของปวงชนทั่วประเทศในการทำกิจการต่าง ๆ จะเห็นได้ว่า แต่ละประเทศต่างก็มีแนวความคิดในการกำหนดรูปแบบรัฐสภาของตนว่า จะใช้ระบบสภาเดียวหรือสองสภา โดยอาศัยปัจจัยหลายด้านมาเป็นเหตุผลประกอบการพิจารณาเพื่อให้เกิดความเหมาะสม แต่การที่ประเทศใดนาระบบสองสภามาใช้ ก็เชื่อว่าจะทำให้ประเทศนั้นเป็นประชาธิปไตยหรือมีรัฐสภาที่เข้มแข็งหรือนำประเทศพัฒนาได้ดีเสมอไป ถ้าตราบโศสมาชิกวุฒิสภามีทัศนคติและพฤติกรรมตลอดจนค่านิยมที่ไม่เอื้ออำนวยและส่งเสริมต่อระบบการเมืองการปกครอง (โดยเฉพาะการปกครองในระบอบประชาธิปไตย) ก็ย่อมจะเกิดปัญหาขึ้นมากมายและยากที่จะนำประเทศไปสู่ความเป็นสมัยใหม่อย่างยิ่ง ปัญหาดังกล่าวนี้เป็นปัญหาในด้านตัวบุคคล ในเรื่องนี้มีผู้กล่าวกันว่า วุฒิสภาเป็นสภาที่ประกอบไปด้วยสมาชิกที่ถือว่าเป็นชนชั้นนำทางการเมืองประเภทหนึ่งของสังคม ที่มีประวัติความเป็นมาคู่กับรัฐสภามาเป็นเวลานาน ดังนั้น ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยภายใต้ระบบรัฐสภาแบบสองสภา โดยเฉพาะประเทศที่กำหนดให้สภาที่สองหรือวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งนั้น สมาชิกวุฒิสภาย่อมประกอบไปด้วยกลุ่มชนชั้นนำของสังคมประเภทต่าง ๆ เช่น ชนชั้นนำทางการเมือง ทางการบริหาร ทางธุรกิจ ทางทหาร ทางวิชาชีพสาขาต่าง ๆ แพทย์ ทนายความ นายธนาคาร วิศวกร หรือผู้นำมวลชนต่าง ๆ เป็นต้น ฉะนั้น ทัศนคติของสมาชิกวุฒิสภา จึงมีส่วนสำคัญในการกำหนดแนวทางพัฒนาประเทศให้ไปสู่ความเป็นสมัยใหม่ทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมอื่นจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติ และประชาชนโดยส่วนรวม โดยเฉพาะประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลายในปัจจุบัน

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในปัจจุบันยังมีหลายประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยภายใต้ระบบรัฐสภารวมทั้งประเทศไทยด้วย มีปัญหาถกเถียงวิพากษ์วิจารณ์กันอยู่เป็นอันมากในประเด็น

<sup>2</sup> โกลด์น พอลล, วุฒิสภา : ผู้แทนของปวงชนหรือฐานอำนาจของใคร, หน้า 59.

ที่เกี่ยวกับบทบาทของวุฒิสภาว่า สภานิติบัญญัติควรจะประกอบด้วยสภาเดียวหรือสองสภา\* ซึ่งการที่ประเทศใดจะให้วุฒิสภาเป็นส่วนประกอบของรัฐสภาโดยอาศัยการพิจารณาจากเหตุผลในทางหลักการเพียงอย่างเดียวคงไม่เพียงพอที่จะประกอบในการตัดสินใจได้ ต้องพิจารณาปัจจัยอื่น ๆ เช่น สภาพที่มาทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมประเพณี รูปแบบการปกครอง และสภาพการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมด้วยองค์ประกอบที่สำคัญที่ควรพิจารณาว่าในรัฐหนึ่ง ๆ ควรจะมีสภาเดียว (Unicameral Assembly) หรือมีสองสภา (Bicameral Assembly) ดร. วิษณุ เครืองาม ได้อธิบายปัจจัยในการกำหนดโครงสร้างของรัฐสภาไว้พอสรุปได้ดังนี้<sup>3</sup>

1. ประวัติศาสตร์ ประวัติและวิวัฒนาการทางการเมืองของแต่ละประเทศ ย่อมเป็นเครื่องกำหนดว่า ประเทศนั้นควรมีสภาเดียวหรือสองสภา มีผู้ให้เหตุผลว่า การที่อังกฤษต้องมีสองสภา เพราะเป็นเรื่องราวทางประวัติศาสตร์อันมีวิวัฒนาการมาถึง 700 ปีเศษแล้ว ในสมัยพิวตัลเมือกษัตริย์อังกฤษเรียกประชุม พระ ชุนนาง นักรบ และผู้แทนสามัญชนเพื่อหารือเสี่ยงว่า จะเรียกเก็บภาษีหรือไม่การประชุมครั้งนั้นก่อให้เกิดความแตกแยกระหว่างผู้แทนทางศาสนา และขุนนางผู้ใหญ่นำไปสู่การแยกประชุมเกิดเป็นสภาขุนนางซึ่งประกอบด้วยพระและขุนนางและสภาสามัญซึ่งประกอบด้วยทหารและผู้แทนราษฎร

2. รูปของรัฐ รูปของรัฐก็เป็นเครื่องกำหนดว่า รัฐนั้นควรมีสภาเดียวหรือสองสภาในกรณีที่เป็นรัฐรวม ก็ควรมีสองสภา สภาหนึ่งเลือกตั้งจากประชาชนของแต่ละมลรัฐ วิธีนี้ทำให้แต่ละมลรัฐมีจำนวนผู้แทนราษฎรต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรของแต่ละมลรัฐ ถ้าใช้วิธีนี้

\* ถ้าพิจารณาถึงรูปแบบการเมืองการปกครองทั่วไปแล้ว จะเห็นว่า ส่วนมากประเทศต่าง ๆ ในปัจจุบันนิยมการปกครองโดยมีสองสภาแม้ประเทศที่เป็นหลักสำคัญในการปกครองในระบบประชาธิปไตย เช่น อังกฤษ อเมริกา ฝรั่งเศส และประเทศในยุโรปอีกหลายประเทศ และบางประเทศมีความคิดเห็นโน้มเอียงไปในลักษณะให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งมากกว่าการแต่งตั้ง เช่น ประเทศญี่ปุ่น

<sup>3</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2530), หน้า 389-394.

แต่เพียงวิธีเดียวจะไม่ยุติธรรม เพราะมลรัฐใหญ่จะมีเสียงในสภาหลายเสียง จึงควรจัดให้มีอีกสภาหนึ่งเป็นของมลรัฐโดยเลือกตั้งหรือแต่งตั้งจากแต่ละมลรัฐ และมีจำนวนเท่า ๆ กัน โดยไม่คำนึงถึงจำนวนประชากร รูปแบบเช่นนี้เห็นได้ใน ประเทศอาร์เจนตินา ออสเตรเลีย ปารากวัย สวิตเซอร์แลนด์ ซึ่งมีรูปของรัฐแบบเดียวกับสหรัฐอเมริกา ในกรณีเป็นรัฐเดี่ยว รูปของรัฐไม่มีส่วนกำหนดรูปแบบและโครงสร้างของสภา การจะมีสภาจึงต้องไปพิจารณาเหตุผลข้ออื่น

3. สถานการณ์และสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง สถานการณ์บ้านเมือง ตลอดจนสภาพเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองก็เป็นเครื่องกำหนดรูปแบบ และโครงสร้างของรัฐสภา กล่าวคือ ประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยวและมีขนาดเล็ก ถ้าสภาพเศรษฐกิจไม่สู้ดีก็มักจะมีสภาเดี่ยวประเทศสังคมนิยมที่เป็นรัฐเดี่ยวก็มักมีสภาเดี่ยวโดยถือว่าระบบสองสภาเป็นความสิ้นเปลือง และนำมาสู่ความขัดแย้งทางความคิด ประเทศที่เพิ่งได้เอกราช เพิ่งผ่านพ้นสงคราม หรือเพิ่งฟื้นฟูเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเมืองก็มักมีสภาเดี่ยว

4. วัตถุประสงค์ กล่าวคือ วัตถุประสงค์หรือประโยชน์ที่จะพึงได้จากรัฐสภาจะเป็นตัวกำหนดโครงสร้างของรัฐสภาที่สำคัญที่สุด กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ผู้มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญจะต้องตอบให้ได้ว่า ถ้าจะต้องมีสองสภา จะใช้สภาที่สองทำอะไร เพื่อความมุ่งหมายใดหวังประโยชน์อย่างไร การมีสภาที่สองเพิ่มขึ้น อาจจะมีวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างซึ่งพอจะสรุปได้ดังนี้

(1) มีสภาที่สองเพื่อถ่วงอำนาจระหว่างสภานิติบัญญัติกับรัฐบาล การมีสภาที่สองด้วยวัตถุประสงค์ข้อนี้เพราะเกรงว่า ถ้ามีสภาเดี่ยวและสมาชิกส่วนมากเป็นฝ่ายรัฐบาลแล้ว อาจเกิด "เผด็จการทางรัฐสภา" (Parliamentary dictatorship) แต่ข้อนี้ก็ไม่ว่าจริงเสมอไป แม้จะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาที่สองก็อาจจะได้สมาชิกฝ่ายข้างมาก ที่สังกัดพรรครัฐบาลเช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ ครั้นจะใช้ระบบแต่งตั้งสมาชิกสภาที่สองก็อาจจะได้บุคคลที่เสนอมาจากฝ่ายรัฐบาลก็ได้ ฉะนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ข้อนี้จึงควรใช้ระบบให้บุคคลดำรงตำแหน่งบางตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาที่สองโดยอัตโนมัติจึงอาจจะพอสอดกับรัฐบาลได้บ้าง

(2) มีสภาที่สองเพื่อเห็นวรั้งหรือคานอำนาจกับสภาผู้แทนราษฎรตามวัตถุประสงค์ข้อนี้ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญยังไม่วางใจว่า สภาผู้แทนราษฎรจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ความอ่อนแอประสพการณ์ของสมาชิกผู้แทนราษฎร จึงจำเป็นต้องมีสภาที่สองเป็นประหนึ่ง "พี่เลี้ยง" คอยเห็นวรั้งหรือถ่วงอำนาจด้วยการพิจารณาข้ออ้างร่างกฎหมายได้ หรือเสนอร่างกฎหมายได้เองถ้าจะสนองวัตถุประสงค์ข้อนี้ควรจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาที่สอง โดยกำหนด

คุณสมบัติด้านอุปสรรคการล้ม และอื่นๆ ให้เหนือกว่าคุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อจะได้ทำหน้าที่ที่เลือกได้เต็มภาคภูมิ และสอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย เพราะตามวัตถุประสงค์ข้อนี้ สภาที่สองมีอำนาจเท่ากับหรือมากกว่าสภาผู้แทนราษฎร ถ้าให้สภาที่สองมาจากการแต่งตั้งแล้วมีอำนาจมากจะดูเป็นว่าฝ่ายแต่งตั้งมีอำนาจเหนือฝ่ายเลือกตั้ง ซึ่งไม่เหมาะสม การมีสภาที่สองในรัฐรวมก็มีวัตถุประสงค์ข้อนี้ด้วย

(3) มีสภาที่สองเพื่อตรวจสอบหรือทักท้วงเพื่อให้การออกกฎหมายรอบคอบ และถูกต้องยิ่งขึ้น ตามวัตถุประสงค์ข้อนี้ สภาที่สองยังคงเป็น "พี่เลี้ยง" อยู่นั่นเองแต่เป็นพี่เลี้ยงประเภทที่ "ปรึกษา" ในฐานะผู้ทักท้วงเท่านั้น เพื่อให้การออกกฎหมายรอบคอบ ไม่ผิดพลาดตามขั้นนี้ สภาที่สองจะเป็นผู้สั่งใจให้คิดทบทวนอีกหนหนึ่ง (Second Thought) แต่เมื่อคิดทบทวนแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะเห็นอย่างไรก็ให้เป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร ในการตัดสินใจเด็ดขาดขั้นสุดท้าย สภาที่สองไม่สามารถเห็นหรือขัดแย้งได้ จะเสนอร่างกฎหมายเองก็ไม่ได้ ฉะนั้นตามวัตถุประสงค์ข้อนี้ สมาชิกสภาที่สองควรจะมาจากการแต่งตั้งเพื่อให้ได้บุคคลผู้มีคุณสมบัติ และอยู่ในตำแหน่งบางตำแหน่งที่สามารถทำหน้าที่ดังกล่าวได้ เช่น ผู้แทนกลุ่มผลประโยชน์ (interest group) กลุ่มอาชีพ และผู้แทนจากองค์กรต่าง ๆ การใช้ระบบแต่งตั้งย่อมทำให้สมาชิกเหล่านี้มีอำนาจและบทบาทน้อย

(4) มีสภาที่สองเพื่อเป็นเวทีหรือเปิดโอกาสให้บุคคลบางประเภทมีโอกาสทางการเมืองได้ ตามวัตถุประสงค์ข้อนี้ สภาที่สองจะเป็นเวทีของกลุ่มคนบางอาชีพ หรือบางตำแหน่งที่มีอำนาจและอิทธิพลในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในทางรัฐศาสตร์และสังคมวิทยา เรียกว่า กลุ่มผลประโยชน์ (interest group) กลุ่มพลัง (power group) หรือกลุ่มอิทธิพล (pressure group) ซึ่งอาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือขัดขวางการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองได้ กลุ่มดังกล่าวในสมัยโบราณ ก็คือ กลุ่มพระบรมวงศานุวงศ์ กลุ่มขุนนาง กลุ่มแม่ทัพ นาสกอง นาสทหารผู้ถืออาวุธ กลุ่มพ่อค้าวาณิช "เจ้าสัว" แม้ในสมัยประชาธิปไตยกลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้ ก็ยังมีบทบาทอยู่และเป็นสิ่งจำเป็นในระบอบการปกครองแบบนี้ ดังที่ผู้กล่าวไว้ว่า ยังมีมากยิ่งเป็นการกระจายอำนาจ หรือคานกันเองในสังคม แทนที่จะรวมพลังอยู่ที่ศูนย์ใดศูนย์หนึ่ง ซึ่งยากแก่การติดตามและควบคุม การปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้ นอกจากจะแสดงออกทางสื่อมวลชน ทางสาธารณชน ทางประชาสัมพันธ์ต่าง ๆ การเปิดโอกาสให้ใช้รัฐสภาเป็นอีกเวทีหนึ่งโดยเข้ามาในฐานะสมาชิกสภาที่สอง ก็ย่อมจำเป็นและไม่ขัดต่อระบอบประชาธิปไตยอันอย่างใด ฉะนั้น การได้มาซึ่งสมาชิกสภาที่สองตามวัตถุประสงค์ข้อนี้ ต้องใช้ระบบการแต่งตั้งจึงจะได้บุคคลจากกลุ่มต่างๆ อย่างหลากหลายและทั่วถึงพอที่จะ "เป็นตัวแทน" (represent) กลุ่มดังกล่าวได้จริง หากใช้ระบบเลือกตั้งก็จะไม่สมประโยชน์ตามวัตถุประสงค์นี้ แต่อย่างไรก็ตามเมื่อ

ใช้ระบบแต่งตั้งก็จำเป็นต้องจำกัดอำนาจและบทบาทให้น้อยกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

กลุ่มหลังที่มักมีบทบาทในประเทศต่าง ๆ ได้แก่ กลุ่มทหาร กลุ่มพ่อค้า เช่น นักธุรกิจ นักอุตสาหกรรมและนายธนาคาร กลุ่มปัญญาชน เช่น ครูบาอาจารย์ในสถาบันการศึกษา นักคิด นักเขียน และ นักพูด กลุ่มแรงงาน เช่น กรรมการกลุ่มเกษตรกร เช่น ชาวนา ชาวสวน และชาวประมง กลุ่มอาชีพ เช่น นายแพทย์ ทนายความ วิศวกร กลุ่มสื่อมวลชน เช่น นักหนังสือพิมพ์ นักวิทยุ นักจัดรายการทางโทรทัศน์ กลุ่มเขวาสัน เช่น นิสิตนักศึกษาใน มหาวิทยาลัย เป็นต้น

การมีสภาขุนนางในอังกฤษ นอกจากจะอาศัยเหตุผลทางประวัติศาสตร์แล้ว ก็อาศัยเหตุผลข้อนี้ประกอบด้วยเช่นกัน

(5) มีสภาที่สองเพื่อเป็นฐานอำนาจหรือฝ่ายรัฐบาล ตามวัตถุประสงค์ข้อนี้ สภาที่สองจะเป็น "พี่เลี้ยง" ของรัฐบาลมากกว่าสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภานี้มักพัฒนามาจากการแต่งตั้งของฝ่ายรัฐบาลหรือคณะบุคคลที่ก่อการปฏิวัติรัฐประหารหรือร่วมสถาปนาการปกครองใหม่และมักมีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้โดยมุ่งหมายจะให้บุคคลเหล่านี้เข้ามาเป็นฐานอำนาจและระดับประคองฝ่ายรัฐบาลมิให้ต้องถูกล้มลงเสียแต่แรก ฉะนั้น สภาที่สองตามนัยนี้จึงมีอำนาจมากเท่ากับหรือมากกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่สภาเช่นนี้จะมีอยู่ตลอดไปไม่ได้ เพราะขัดกับระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น เมื่อถึงระยะเวลาหนึ่งสภานี้จะค่อย ๆ ผ่อนหรือถูกลดอำนาจลงแต่จะเป็นเมื่อใดนั้นก็ต้องพิจารณาโดยอาศัยปัจจัยหลายประการประกอบกันภายใต้หลักที่ว่า "บัวไม่ให้ช้ำ น้ำไม่ให้ร้อน" เพื่อรักษาส่วนสำคัญอื่นๆ ของระบบให้อยู่ได้เมื่อถึงจุดหนึ่ง สภาแบบนี้ต้องยกเลิกหรือสลายตัวไปเป็นสภาที่สองตามวัตถุประสงค์อื่น ๆ ข้างต้นต่อไป

อนึ่ง ในเรื่องการเมืองการมีสภาเดียวหรือสองสภานี้ มองเตสกีเยอ นักปราชญ์ทางรัฐศาสตร์ชาวฝรั่งเศสที่มีชื่อเสียงในทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจอิปิโตลได้ให้เหตุผลเปรียบเทียบบัวว่า การมีสองสภาด้วยเหตุผลที่ว่า เมื่ออำนาจนิติบัญญัติอยู่กับสภาล่างซึ่งเป็นสามัญชนแล้ว "...ชนชั้นสามัญจะบัญญัติกฎหมายเป็นการเสียหายต่อผลประโยชน์ของชนชั้นที่สูงกว่า เพราะฉะนั้น ชนชั้นสูงจะต้องมีผู้แทนแยกต่างหากในองค์กรนิติบัญญัติของตนเอง อันเป็นอีกองค์กรหนึ่ง ซึ่งมีสิทธิที่จะยับยั้งการฝ่าฝืนในหมู่ประชาชนเช่นเดียวกับที่ประชาชนย่อมมีสิทธิโต้แย้งการล่วงละเมิดของชนชั้นสูง..."<sup>4</sup> จะเห็นได้ว่า มองเตสกีเยอ มองไปในแง่ของการรักษาผลประโยชน์ระหว่างชนชั้นอันอาจจะนำไปสู่การ

<sup>4</sup> เอ็ม เจ ฮาร์มอน, ความคิดทางการเมืองจากเพลโตถึงปัจจุบัน, แปลโดย เสน่ห์จามริก (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2510), หน้า 404.



ล่างละเมิดสิทธิของประชาชนโดยทั่วไปได้ อย่างไรก็ตาม เขาก็เพียงแต่เสนอให้สภาของชนชั้นสูงมีอำนาจจำกัดเพียงในการยับยั้ง หรือคัดค้านกฎหมายที่สภาล่างเสนอขึ้นมาเท่านั้น ซึ่งเป็นหลักการสากลของระบบสองสภาในปัจจุบัน

เหตุที่มองเดสกีเออ มองอำนาจและบทบาทของสภาสูงเฉพาะการยับยั้งหรือคัดค้านกฎหมายที่สภาล่างเสนอขึ้นมา นั้น ผู้เขียนเห็นว่า อาจเป็นเพราะเขาถือถือทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจอริปไตยโดยเด็ดขาดของเขาก็ได้ จึงควรให้สภาสูงซึ่งเป็นองค์การส่วนหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจได้เฉพาะด้านนิติบัญญัติเท่านั้น จะเข้าไปถ่วงดุลหรือควบคุมฝ่ายบริหารซึ่งเป็นอีกองค์กรหนึ่งไม่ได้ แต่ในความจริงมีหลายประเทศที่ไม่ถือถือทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจโดยเด็ดขาด เช่น ประเทศอังกฤษและไทย ให้อำนาจสภาสูงเข้าไปถ่วงดุลหรือควบคุมฝ่ายบริหารในฐานะเป็นองค์การส่วนหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติได้ แต่อำนาจของสภาสูงดังกล่าวนี้จะมีมากหรือน้อยกว่าสภาล่างประการใดก็สุดแท้แต่ปัจจัยอันเป็นองค์ประกอบต่างๆ ของประเทศนั้น เช่น สถานการณ์ทางการเมืองการปกครอง โครงสร้างที่มาของสภาสูง เป็นต้น แต่โดยทั่วไปอำนาจของสภาสูงควรจะมีน้อยกว่าสภาล่าง

#### (1) แนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับบทบาทของวุฒิสภาไทย

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยภายใต้ระบบรัฐสภา ซึ่งมีโครงสร้างของรัฐสภาเป็นแบบสองสภา (ยกเว้นรัฐธรรมนูญบางฉบับที่นำระบบสภาเดียวมาใช้) กล่าวคือ สภาที่หนึ่ง ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนส่วนสภาที่สอง คือ วุฒิสภาซึ่งมาจากการแต่งตั้ง (ยกเว้นรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489 ซึ่งให้มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม)

แนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทของวุฒิสภาไทยนั้นมีความเห็นแตกต่างกันหลายฝ่าย ซึ่งยังหาข้อยุติไม่ได้ เพราะฝ่ายหนึ่งเห็นว่า การมีวุฒิสภายังมีประโยชน์ในการถ่วงดุลหรือยับยั้งการปฏิบัติงานของสภาผู้แทนราษฎรออยู่ เพราะการปล่อยให้สภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติหน้าที่โดยลำพังอาจขาดความสมดุลรอบคอบหรือเป็นเผด็จการทางรัฐสภาได้ แต่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า การมีวุฒิสภาโดยการแต่งตั้งไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย และที่ผ่านมามบทบาทของวุฒิสภามีความเอนเอียงไปในทางสนับสนุนหรือรักษาผลประโยชน์ของฝ่ายรัฐบาล ซึ่งเป็นผู้แต่งตั้งตนมากกว่าผลประโยชน์ของปวงชน จึงไม่ควรจะมีวุฒิสภา เพราะสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนย่อมสามารถรับผิดชอบและปฏิบัติหน้าที่ได้ดีอยู่แล้ว และการมีวุฒิสภาอาจเกิดความขัดแย้งและถ่วงอำนาจสภาผู้แทนราษฎรจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ดีเท่าที่ควร อย่างไรก็ตาม การที่จะมีความเห็น

คล้ายตามเหตุผลของฝ่ายใดนั้นคงต้องพิจารณาปัจจัยอื่น ๆ ประกอบด้วย เพราะบทบาทของวุฒิสภาในส่วนที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนโดยส่วนรวมก็ยังมี ดังจะได้กล่าวเป็นลำดับในส่วนอื่น ๆ ต่อไป

### 1.1 กำเนิดและวิวัฒนาการของวุฒิสภาไทย

จุดเริ่มต้นของรัฐสภาไทยมาจากการมีสภาเดี่ยว โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มาจากการแต่งตั้งทั้งหมด ภายใต้การประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว ฉบับวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475 โดยคณะราษฎรได้วางเงื่อนไขไว้ว่า ถ้าประชาชนส่วนใหญ่มีการศึกษาและมีความรู้ในเรื่องการเมืองการปกครองดีพอก็จะให้สิทธิโดยตรงแก่ประชาชนในการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร แต่อย่างไรก็ตามหลักการของคณะราษฎร ที่วางรูปแบบการปกครองไว้ในธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ยังไม่ได้ใช้ให้บรรลุเป้าหมาย ก็ถูกยกเลิกเมื่อใช้ได้เพียง 5 เดือนเศษเท่านั้น ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามฉบับถาวร พ.ศ. 2475 (วันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475) ก็ยังคงนำระบบสภาเดี่ยวมาใช้เช่นเดิม แต่มีบทเฉพาะกาลกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระยะแรกประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภทมีจำนวนเท่ากัน คือสมาชิกประเภทที่ 1 มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนและสมาชิกประเภทที่ 2 มาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดในบทเฉพาะกาลให้มีสมาชิกประเภทที่ 2 นั้น คณะราษฎรให้เหตุผลว่า เพราะประชาชนส่วนใหญ่ยังไร้การศึกษา และไม่รู้เรื่องเกี่ยวกับการปกครองอาจเลือกผู้แทนราษฎรที่ขาดความรู้ความเข้าใจการปกครองเข้าไปเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงจำเป็นต้องมีผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ดังความตอนหนึ่งซึ่งนายปรีดี พนมยงค์ ได้แถลงเหตุผลของการมีสมาชิกประเภทที่ 2 ต่อสภาผู้แทนราษฎรว่า

การที่เราจำเป็นต้องมีสมาชิกประเภทที่ 2 ไว้ถึงหนึ่งก็เพื่อที่จะช่วยเหลือผู้แทนราษฎรในขณะที่ยังเริ่มมีการปกครองแบบรัฐธรรมนูญ เราขอมทราบอยู่แล้วว่า ยังมีราษฎรอีกเป็นจำนวนมากที่ยังไม่ได้รับการศึกษาเพียงพอที่จะจัดการปกครองป้องกันผลประโยชน์ของตนเองได้บริบูรณ์ ถ้าสิ้นปลอัสให้ราษฎรเลือกผู้แทนโดยลำพังในเวลานี้แล้ว ผลร้ายก็จะตกอยู่กับราษฎร เพราะผู้ที่สมัครไปเป็นผู้แทนราษฎรอาจเป็นผู้ที่มั่งคั่งทรัพย์ ราษฎรเมื่อยังไม่ได้รับการศึกษาที่อาจจะหลงไปว่าผู้นั้นประสงค์จะป้องกันประโยชน์ของราษฎร แต่ผลสุดท้ายเขาอาจจะคิดถึงประโยชน์เฉพาะหมู่เหล่าของเขาหาได้คิดถึงราษฎร ตลอดจนคนยากจนด้วยไม่ คณะราษฎรพิจารณาไว้ว่า ถ้าราษฎรได้มีการศึกษาเพียง

พอแล้วก็ยินดีที่จะปล่อยให้ราษฎรได้ปกครองตนเองโดยไม่จำเป็นต้องมีสมาชิกประเภทที่ 2 ฉะนั้น จึงได้วางเงื่อนไขไว้ว่า เมื่อใดราษฎรได้มีการศึกษาจบประถมศึกษามากกว่าถึงจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงแล้ว บทบัญญัติเฉพาะกาลนี้ก็จะเป็นอันเลิกทันที และแม้ว่าจะยังไม่ถึงจำนวนนั้นก็ตาม แต่เมื่อถึงกำหนด 10 ปีแล้ว ซึ่งคณะราษฎรหวังว่า จะจัดบำรุงการศึกษาให้ได้เป็นจำนวนมากบทบัญญัติเฉพาะกาลนี้ก็จะเป็นอันต้องเลิกเหมือนกัน ขอให้เข้าใจว่าสมาชิกประเภทที่ 2 เป็นเสมือนพี่เลี้ยงที่จะช่วยปกครองการทำงานให้ดำเนินไปสอดคล้องตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนุญ และเป็นผู้ป้องกันผลประโยชน์อันแท้จริง ไม่เลือกเอาคนมั่งมีหรือคนจนอันเป็นจุดมุ่งหมายของราษฎร ซึ่งได้ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองในคราวนี้...<sup>5</sup>

แต่เหตุผลที่สำคัญที่ทำให้คณะราษฎรจำเป็นต้องมีสมาชิกประเภทที่ 2 อยู่ในสภาผู้แทนราษฎร น่าจะได้แก่ ความต้องการที่จะควบคุมอำนาจการปกครองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้อยู่ในมือของพวกตนซึ่งเป็นคณะบุคคลกลุ่มน้อย ทั้งนี้หากมอบอำนาจการปกครองทั้งหมดให้แก่ประชาชนส่วนใหญ่อาจไม่สามารถคุมแนวทางการปกครองของไทยให้เป็นไปตามที่ต้องการได้และอาจถูกกลุ่มบุคคลที่สูญเสียอำนาจการปกครองใช้วิถีทางประชาธิปไตยคืนสู่อำนาจ และล้มเลิกแนวทางการปกครองที่พวกตนวางไว้เสียได้

กรณีที่ใช้ระบบสภาเดียวมีสมาชิก 2 ประเภทนั้น ดร. วิษณุ เครืองาม (2530) ให้ข้อสังเกตไว้ว่า มีลักษณะคล้าย 2 สภา เพียงแต่ตั้งรูปสภานิติบัญญัติไว้สภาเดียว ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีคุณสมบัติแตกต่างกัน เช่น การเลือกตั้งและแต่งตั้ง มีการประชุมร่วมกันดูจว่าเป็นสภานิติบัญญัติเดียวทุกประการ<sup>7</sup>

ต่อมาเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 (วันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2489) จึงได้ยกเลิกสมาชิกประเภทที่ 2 แล้ว นำรูปแบบของรัฐสภาที่เรียกว่า "ระบบสอง

<sup>5</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัยที่ 1 ครั้งที่ 40/2475, หน้า 549-551.

<sup>6</sup> มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชาไทยศึกษา : อารยธรรม เล่มที่ 1 หน่วยที่ 1-5 (ฝ่ายการพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, พ.ศ. 2535), หน้า 189.

<sup>7</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 416.

สภา" มาใช้เป็นครั้งแรกในประเทศไทย จะเห็นได้ว่า ระบบรัฐสภาไทยมีจุดกำเนิดมาจากสภาเดี่ยวโดยมีสมาชิกมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด ไปสู่สภาเดี่ยวซึ่งมีสมาชิก 2 ประเภท ที่มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม และจากการแต่งตั้งแล้วค่อย ๆ พัฒนาไปสู่การมีสองสภาโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงและสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม ภายหลังจากจึงมีการเปลี่ยนแปลงให้ สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง ซึ่งได้แก่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2490, 2492, 2511, 2517, 2521 จนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2534

## 1.2 วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ในรอบ 60 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น 15 ฉบับ\* รวมทั้งฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2534 ด้วย มีผู้กล่าวกันว่า การเมืองไทยเท่าที่ผ่านมาจึงวนเวียนอยู่ในวัฏจักรที่เริ่มต้นด้วย การปฏิวัติรัฐประหาร ต่อมามีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อร่างรัฐธรรมนูญเสร็จมี การเลือกตั้ง เลือกตั้งเสร็จมีการปฏิวัติ รัฐประหารอีก เมื่อเกิดปัญหาที่ร่างรัฐธรรมนูญกันใหม่ เป็นอยู่เช่นนี้ตลอดมา<sup>๑</sup> รัฐธรรมนูญที่กำหนดรูปแบบและโครงสร้างของรัฐสภาเป็นแบบสองสภามีอยู่ทั้งสิ้น 7 ฉบับ อันได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489, 2490, 2492, 2511, 2517, 2521 และฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2534

ในส่วนที่เกี่ยวข้องวุฒิสภานั้น รัฐธรรมนูญทุกฉบับได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีสถานภาพเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และนอกจากนั้นเพื่อเป็นหลักประกันของความเป็นกลางหรือความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมของ

\* ข้อสังเกต รัฐธรรมนูญทั้ง 15 ฉบับ ยังไม่มีฉบับใดได้รับการร่างโดยตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง และไม่มีการให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติ (Referendum) เลยจะมีก็แต่รัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2492 ซึ่งเป็นฉบับแรก และฉบับปี พ.ศ. 2511 กับฉบับปี พ.ศ. 2517 เท่านั้น ที่ให้ประชาชนลงประชามติได้ แต่ก็เฉพาะกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเท่านั้น (ดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492, 2511 และ 2517 มาตรา 174, 170 และ 229 ตามลำดับ)

<sup>๑</sup> อูมาสิวี สอาดเอี่ยม, "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534: ที่มาและคำโต้แย้ง", รัฐสภาสาร, 40 (กรกฎาคม 2535), หน้า 4.

ปวงชน รัฐธรรมนูญฉบับได้กำหนดไว้ว่า "และไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจ เพื่อให้เกิดประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย"<sup>9</sup> ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2517 และ พ.ศ.2521<sup>10</sup> ได้ตัดข้อความเหล่านี้ออกไป และระบุไว้เพียงว่า "ย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย" เท่านั้น สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ.2534<sup>11</sup> ได้เพิ่มข้อความว่า "และต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของปวงชนชาวไทย" ด้วย

Jean Jacques Rousseau นักคิดชาวฝรั่งเศสได้กล่าวว่า ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนนี้ เป็นประชาธิปไตยมากและส่งผลที่สำคัญ โดยสรุปคือ<sup>12</sup>

1. ราษฎรแต่ละคนมีสิทธิที่จะเลือกตั้งผู้ปกครอง ทั้งนี้เพื่อเป็นการแสดงออกซึ่งส่วนแห่งอำนาจอธิปไตยของตน และนั่น ประชาชนจึงมีสิทธิทุกคนที่จะได้เลือกตั้งผู้แทนของตนอย่างทั่วถึง (Universal Suffrage)

2. การมอบอำนาจของราษฎรให้ผู้แทนนั้นเป็นการมอบอำนาจในลักษณะที่ผู้แทนต้องอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของราษฎรผู้เลือกตั้ง

ต่อมาภายหลังการปฏิวัติใหญ่ฝรั่งเศสในปี ค.ศ.1789 นักคิดชาวฝรั่งเศสอีกผู้หนึ่ง คือ ซีเยสส์ (Sieyes) ได้เสนอทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ พอสรุปได้ดังนี้<sup>13</sup>

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>9</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489, 2490, 2492 และ พ.ศ.2511 มาตรา 36, 44, 101 และ 97 ตามลำดับ.

<sup>10</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 และ พ.ศ.2521 มาตรา 127 และ 106 ตามลำดับ.

<sup>11</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 117

<sup>12</sup>โกลดิง พลกุล, ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องในรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : ศูนย์พิมพ์พลาซัส, 2529), หน้า 11-15.

<sup>13</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

1. ชาตินี้เป็นเจ้าของอธิปไตยไม่ใช่ของปวงชนหรือราษฎร อำนาจเลือกตั้งเป็นสิ่งทีชาตินมอบให้แก่ราษฎรในฐานะเป็นองค์กรที่มีหน้าที่เลือกผู้แทนของชาติ ดังนั้น การเลือกตั้งของราษฎรจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่มิใช่การใช้สิทธิ ชาตินี้จึงมีสิทธิที่จะมอบอำนาจเลือกตั้งให้แก่ราษฎรที่เห็นว่าเหมาะสมได้ การเลือกตั้งไม่จำเป็นต้องเป็นแบบทั่วถึง (Universal Suffrage) มีการจำกัดสิทธิเลือกตั้งได้

2. ผู้แทนของแต่ละคนไม่ได้เป็นผู้แทนของราษฎรในแต่ละเขตเลือกตั้งที่เลือกตนเท่านั้น ผู้แทนทั้งหมดถือเป็นผู้แทนของชาติ และไม่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของผู้เลือกตั้ง

สำหรับผลของทฤษฎีทั้งสอง ซึ่งนอกจากจะต่างกันในเรื่องที่ว่า การเลือกตั้งเป็นเป็นสิทธิหรือเป็นหน้าที่แล้ว ยังต่างกันในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างราษฎรกับผู้แทนอีกด้วย จากทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ผู้แทนแต่ละคนไม่ถือว่าเป็นผู้แทนราษฎรทั่วทั้งประเทศ แต่เป็นผู้แทนของราษฎรเฉพาะในเขตเลือกตั้งของตนและผู้แทนต้องอยู่ใต้คำสั่งและการควบคุมจากผู้เลือกตั้ง ซึ่งอาจเป็นในรูปของ referendum หรือวิธีการ recall อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงสิทธิของหลักว่าด้วยกฎหมายเอกชน ส่วนทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาตินั้น ผู้แทนไม่อยู่ภายใต้การควบคุมจากประชาชนตลอดเวลาที่มีการมอบอำนาจ เพราะถือว่าการกระทำของผู้แทน คือ การแสดงออกของชาติ ชาติซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้มอบอำนาจมาให้รัฐสภาซึ่งประกอบด้วยผู้แทนที่เป็นผู้แทนของชาติ ประชาชนเมื่อเลือกผู้แทนแล้วผู้แทนจะเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยใด ๆ ตลอดอายุสภา ทฤษฎีนี้มีอิทธิพลมากในฝรั่งเศส จนมีการเขียนรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 ว่า "อำนาจอธิปไตยของชาติเป็นของประชาชน ซึ่งใช้โดยผ่านทางผู้แทนและผ่านการออกเสียงลง ประชามติ (Referendum)"

ประเทศเสรีนิยมตะวันตกส่วนใหญ่ที่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร จะถือหลักว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ แต่ก็นำหลักการทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตย เช่น การให้มีวิธีการ Referendum มาใช้ด้วย แต่มักจะใช้เฉพาะเรื่องที่สำคัญ ๆ<sup>14</sup>

ส่วนประเทศทั้งหลายที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย (Democracy) นั้นถือว่า ประชาชนเป็นใหญ่ ไม่ใช่บุคคลหรือคณะบุคคลกลุ่มน้อยใด กล่าวคือ อำนาจสูงสุดในการปกครองอยู่ที่

<sup>14</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

ประชาชน (Popular sovereignty) แต่ประชาชนอาจมอบอำนาจให้กับตัวแทน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีความรู้ความสามารถ เมื่อประชาชนเป็นเจ้าของประเทศ จึงสามารถเลือกผู้แทนให้ทำหน้าที่แทนตนได้ ไม่ใช่ให้ผู้ใดตั้งผู้แทนขึ้นแทนตน แล้วยกชื่อว่าเป็นผู้แทนราษฎร ประชาชนมีสิทธิตั้งและล้มเลิกรัฐบาลได้ โดยการฟังเสียงข้างมาก<sup>15</sup>

สำหรับแนวความคิดเกี่ยวกับการที่รัฐธรรมนูญไทยทุกฉบับกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีสถานภาพเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ดร. โภคิน พลกุล<sup>16</sup> ได้สรุปไว้ว่า "วุฒิสภาจะเป็นผู้แทนปวงชนหรือไม่เพียงใดนั้น คงต้องพิจารณา 2 ด้าน คือ 1. หลักด้านประชาธิปไตย 2. หลักด้านกฎหมาย

สำหรับในด้านหลักประชาธิปไตยนั้น ผู้ที่จะถือว่าเป็นผู้แทนปวงชนได้ จะต้องมาจากการเลือกตั้ง (จะเป็นโดยวิธีใดก็ตามแต่) ของปวงชน ซึ่งถือเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย แต่ต้องเป็นการเลือกตั้งโดยเสรีปราศจากการข่มขู่บังคับ ถ้าอธิบายด้วยหลักนี้ สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากแต่งตั้งย่อมไม่ใช่ผู้แทนของปวงชน และแม้แต่อังกฤษเองซึ่งเป็นแม่แบบของระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ก็ไม่ได้ถือว่า สภาขุนนาง (House of Lords) เป็นสภาผู้แทนของปวงชน คงถือเป็นสภาของชนชั้นสูง และเนื่องจากอังกฤษไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร จึงไม่มีการกำหนดว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ด้วยเหตุนี้ประเทศที่ตระหนักถึงหลักการประชาธิปไตยที่ถือเอาการเลือกตั้งเป็นวิธีการมอบอำนาจของประชาชนให้แก่ผู้ที่เขาเลือก จึงได้เลือกวุฒิสภาหรือไม่ก็พยายามจะทำให้วุฒิสภาเป็นสภาที่มาจาก การเลือกตั้งเสีย

ส่วนในด้านกฎหมายนั้น เป็นกรณีที่เราเขียนกฎหมายกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนของปวงชนเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น ตามรัฐธรรมนูญไทย ตั้งแต่ฉบับปี พ.ศ. 2490, 2492, 2511, 2517 จนถึง พ.ศ. 2521 สมาชิกวุฒิสภาจึงเป็นผู้แทนปวงชนในกฎหมายนี้ เพราะมาจากการแต่งตั้ง ส่วนฉบับปี พ.ศ. 2489 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งนั้นสอดคล้องต่อหลักประชาธิปไตยแล้ว นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญก็ไม่ได้บัญญัติให้เห็นชัดว่าการเลือกตั้งผู้แทนเข้าไปแล้ว หากผู้แทนคนใดได้เป็นนายก รัฐมนตรี ประชาชนมอบอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาให้ด้วย ดังนั้นจริง ๆ สมาชิกวุฒิสภาจะเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ก็เพราะเขียนรัฐธรรมนูญให้เป็นเท่านั้น"

<sup>15</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 247-249.

<sup>16</sup> โภคิน พลกุล, วุฒิสภา : ปวงชนชาวไทยหรือฐานอำนาจของใคร, หน้า 78-79.

ส่วน ดร. วิษณุ เครืองาม ให้ทัศนะในเรื่องนี้ว่า<sup>17</sup>

สมาชิกที่มาจาก การแต่งตั้งปกติแล้วย่อมไม่ผูกพันตัวเองกับเขตเลือกตั้งโดยอยู่แล้ว แต่อาจผูกพันกับผู้เสนอแต่งตั้งหรือผู้แต่งตั้ง หรือถ้าเป็นการแต่งตั้งเพราะเหตุดำรงตำแหน่งอื่นก็อาจผูกพันกับตำแหน่งนั้นเกินไปจนเกิดความขัดแย้ง (role conflict) ในตัวเองขึ้นได้ จึงมักถือโดยนิตินัยว่าเป็นผู้แทนปวงชนต้องทำงานเพื่อผลประโยชน์ปวงชนด้วยเช่นกัน... ตามรัฐธรรมนูญไทย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาต่างมีสถานะโดยนิตินัยเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยเช่นกัน...

ข้อนำสังเกตุคือ ในระหว่างมีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ หรือมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ทั้ง 7 ฉบับนี้แล้ว จะมีวอลชน นักการเมือง นักวิชาการและสื่อมวลชน วิชากรวิชาการ โต้แย้งเสนอแนะอยู่เสมอในประเด็นที่เกี่ยวกับบทบาทของวุฒิสภา โดยเฉพาะในเรื่องของที่มา คุณสมบัติ จำนวน ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา บางก็ต้องการให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง บางก็ต้องการให้ลดบทบาท อำนาจหน้าที่และจำนวนของวุฒิสภาลง หรือถึงขนาดจะให้ยกเลิกวุฒิสภาไปเสียให้เหลือเพียงสภาเดียวก็มี ดังเช่น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2534 หลังจากประกาศใช้ได้ไม่นานนัก (5 เดือนเศษ) กระแสวอลชนซึ่งเป็นกลุ่มพลังที่เรียกร้องประชาธิปไตย ก็ได้สร้าง ความกดดันทางการเมืองจน พลเอกสุจินดา คราประยูร นายกรัฐมนตรีต้องลาออกเพราะไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ภายหลังก็ให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญใน 4 ประเด็นหลัก ประเด็นหนึ่งที่ พยายามให้มีการแก้ไขเกี่ยวกับวุฒิสภา คือ ตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ประกาศใช้ในปัจจุบัน (พ.ศ. 2534) ได้ให้อำนาจหน้าที่วุฒิสภาไว้มาก ดังนั้น จึงแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อลดอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาลง<sup>18</sup>

จากความพยายามในการที่จะให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบทบาท และลักษณะทั่วไปของวุฒิสภาดังกล่าว สะท้อนให้เห็นว่า วุฒิสภาไทยยังไม่มีเป็นที่ยอมรับจากหลาย ๆ ฝ่าย ทั้งบทบาทที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และบทบาทในความเป็นจริงในทางปฏิบัติ ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

<sup>17</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 431.

<sup>18</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 มาตรา 3 ระบุว่า "ให้ยกเลิกความในมาตรา 151 มาตรา 219 และมาตรา 221 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย".



## 1.2.1 เจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ

### 1.2.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ นับเป็นฉบับแรกของประเทศไทยที่ใช้ "ระบบสองสภา" การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับเริ่มตั้งแต่สมัย นายปรีดี พนมยงค์ ดำรงตำแหน่งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และได้ปรารภกับ นายควง อภัยวงศ์ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นว่า พระมหากษัตริย์ได้พระราชทานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาแล้วถึง 14 ปี และเหตุการณ์บ้านเมืองเปลี่ยนแปลงไปเป็นอันมาก ถึงเวลาแล้วที่ควรจะได้เลิกบทเฉพาะกาล อันมีอยู่ในรัฐธรรมนูญ และควรจะปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เหมาะสมกับสถานการณ์ของบ้านเมือง เพื่อให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นผลสมบูรณ์ยิ่งขึ้น<sup>19</sup> นั้นก็หมายความว่า ให้ยกเลิกสมาชิกสภาประเภทที่ 2 ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2475 เสีย รัฐธรรมนูญฉบับนี้คณะกรรมการได้ยกวางขึ้นในสมัยรัฐบาลของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช และได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ.2489 ในระหว่างจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ คณะผู้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญมุ่งหมายจะยกเลิกสมาชิกสภาประเภทที่ 2 เพื่อให้มีสภาผู้แทนราษฎรเพียงสภาเดียว ประกอบด้วยสมาชิกที่ประชาชนเลือกตั้งมาโดยตรงเท่านั้น แต่ก็มีสมาชิกสภาประเภทที่ 2 ที่เคยชินกับระบบอาวุโสหลายคนไม่เห็นด้วย จนในที่สุดก็ประนีประนอมกัน เพื่อให้บุคคลที่มีคุณวุฒิและอิทธิพลทางการเมืองส่วนหนึ่งสามารถเข้ามามีบทบาทในสภาได้โดยไม่ต้องลงสมัครรับเลือกตั้งทั่วไปจึงกำหนดให้มีสองสภาขึ้นเรียกว่า "พฤตสภา"<sup>\*</sup> มาทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติร่วมกับสภาผู้แทน โดยที่ผู้จัดทำรัฐธรรมนูญประสงค์จะให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุด และเพื่อให้พฤตสภามีที่มาแตกต่างจากสภาผู้แทนราษฎร จึงกำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับที่มาของพฤตสภาให้มาจากการเลือกตั้ง โดยอ้อมแต่เป็นการเลือกตั้งโดยอ้อม กล่าวคือ ให้ราษฎรเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้ามาทำหน้าที่เลือกตั้งสมาชิกพฤตสภาอีกชั้นหนึ่ง (เป็นการเลือกตั้ง 2 ชั้น) เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ที่ให้มีพฤตสภาที่โดยมุ่งหมายจะให้เป็นสภาที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ

<sup>19</sup>ดูคำปรารภ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489.

<sup>\*</sup>ในร่างเดิม เรียกชื่อรัฐสภาว่า "มหาสภา" และเรียกพฤตสภาว่า "สภาอาวุโส" ภายหลังจึงแก้ไขเป็น "รัฐสภา" และ "พฤตสภา" ตามลำดับ การเรียกชื่อ พฤตสภาว่า สภาอาวุโสในร่างเดิมนั้นสะท้อนให้เห็นความมุ่งหมายที่จะให้พฤตสภาเป็นสภาของผู้ทรงวิภูฒิและคุณวุฒิอย่างแท้จริง

และยับยั้งหรือเป็นที่เลือกสภาผู้แทนในฐานะสภาถ่วงดุล ทั้งนี้จะเห็นได้จากการกำหนดให้พฤษสภาจากการเลือกตั้งและมีอำนาจหน้าที่ที่น้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎร ทั้งในด้านนิติบัญญัติและด้านการควบคุมฝ่ายบริหาร

### 1.2.1.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2490

รัฐธรรมนูญฉบับนี้สกร่างโดย พ.อ. หลวงกาจสงคราม และประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 สาระสำคัญมีการเปลี่ยนแปลงหลักการเกี่ยวกับที่มาและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา ให้แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489 กล่าวคือ กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาจากการแต่งตั้ง ทั้งนี้โดยคณะรัฐประหารมีความมุ่งหมายจะฟื้นฟูสภาประเภทแต่งตั้งเช่นเดียวกับสมาชิกสภาประเภทที่ 2 ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2475 ขึ้นมาอีกได้เปลี่ยนชื่อจาก "พฤษสภา" มาเป็น "วุฒิสภา" นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้สมาชิกทั้งสองสภามีจำนวนเท่ากัน โดยไม่จำกัดคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาไว้เป็นกรณีพิเศษแต่อย่างใด เช่น ไม่มีข้อห้ามข้าราชการประจำเป็นสมาชิกวุฒิสภา สำหรับวิธีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ได้กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงเลือกตั้ง<sup>20</sup> ซึ่งในทางปฏิบัติ ก็คือ ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้คัดเลือกและเสนอรายชื่อผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้มุ่งหวังให้วุฒิสภาเป็นสภาที่ทำหน้าที่ถ่วงดุลหรือคานอำนาจสภาผู้แทนราษฎร และขณะเดียวกันก็ให้เป็นฐานสนับสนุนค้ำจุนรัฐบาลด้วย จะเห็นได้จากการกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในด้านนิติบัญญัติมากเกือบเท่ากับสภาผู้แทนแต่อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารยังคงมีเหมือนกับรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2489

### 1.2.1.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถูกจัดทำขึ้นโดย "สภาร่างรัฐธรรมนูญ" ตามรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2491 สภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 40 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของวุฒิสภา (ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2490 ทำหน้าที่รัฐสภา) อันได้แก่ สมาชิกวุฒิสภา 10 คน สมาชิกสภาผู้แทน 10 คน และ

<sup>20</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 มาตรา 33.

บุคคลในสาขาอาชีพอื่น ๆ อีก 20 คน รัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2492

สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรแต่มีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับเรื่องคุณสมบัติ และอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2490 หลายประการ เช่น ในเรื่องคุณสมบัติมีข้อห้ามพิเศษไม่ให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา โดยมุ่งหมายจะให้วุฒิสภาเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารไม่ผูกพันกับหน่วยงานของรัฐ และเพื่อให้วุฒิสภามีความเป็นกลางในทางการเมืองมากที่สุด ดังจะเห็นได้จากกรณีที่รัฐธรรมนูญระบุ ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา และอีกประการหนึ่ง ได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหารมากกว่าวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2490 เช่น สมาชิกวุฒิสภาอาจเข้าชื่อเสนอญัตติขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินได้<sup>21</sup> ซึ่งมาตรการดังกล่าวนี้เป็นหลักการใหม่ที่ได้นำมาใช้ครั้งแรกในรัฐธรรมนูญไทย เจตนารมณ์ของการให้วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ก็เพื่อให้วุฒิสภากำหนดหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงที่คอยจับตาดูการออกกฎหมายให้รอบคอบและสุ่มเพิ่มมากขึ้น และขณะเดียวกันก็เป็นสภาที่คอยถ่วงดุลสภาผู้แทน ตลอดจนคอยตรวจสอบและควบคุมฝ่ายบริหารไปด้วย

#### 1.2.1.4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ถูกจัดทำขึ้นโดย "สภาร่างรัฐธรรมนูญ" (ตามรัฐธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2502) รัฐธรรมนูญนี้ได้นำระบบสองสภามาใช้อีกครั้งหนึ่ง หลังจากใช้ระบบสภาเดี่ยวมานานเป็นระยะเวลาจนถึง 17 ปีเศษ ทั้งนี้ เพราะมีการทำปฏิวัติรัฐประหารหลายครั้งในช่วงระยะเวลานั้น จึงทำให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้เวลาในการร่างยาวนานที่สุดคือ 7 ปีเศษ จึงได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2511 อันเป็นสมัยของรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร และเป็นรัฐธรรมนูญที่นำหลักการใหม่ ๆ ที่ไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญไทยมาใช้หลายประการ กล่าวคือ

รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2511 เป็นระบบสองสภา โดย

<sup>21</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 มาตรา 130.

วุฒิสภามาจากการแต่งตั้งและสภาผู้แทนมาจากการเลือกตั้ง ส่วนสาระสำคัญที่ได้นำหลักการใหม่ ๆ มาบัญญัติไว้ให้นอกเหนือไปจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ คือ ห้ามมิให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนในขณะเดียวกัน<sup>22</sup> โดยให้เหตุผลว่าเพื่อแยกอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติออกจากกันให้มากยิ่งขึ้น ดังปรากฏในคำปรารภตอนหนึ่งว่า<sup>23</sup> "...ถ้าอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารอยู่ในฐานะที่คานกันและสมดุลกันตามควรแล้ว บ้านเมืองก็จะอยู่ในเสถียรภาพตามที่ต้องการ... วิธีที่จะให้มีมีการคานกันและสมดุลกันดังกล่าว เคยใช้วิธีให้มีสมาชิกสองประเภทอยู่ในสภาเดียวกัน และวิธีให้มีสองสภาแล้วแต่ก็รักษาเสถียรภาพไว้ไม่ได้..." จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่นำเอาหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) มาใช้ในระบอบรัฐสภาไทย แต่อย่างไรก็ตามทฤษฎีที่นำมาใช้ดังกล่าวนี้ ก็หาใช่เป็นการแบ่งแยกอำนาจโดยเด็ดขาด เหมือนอย่างที่มีใช้ในประเทศที่ปกครองในระบอบประธานาธิบดี (Presidential System) เลยทีเดียว ยังคงนำหลักการของระบบรัฐสภา (Parliamentary System) มาผสมผสานด้วยคือ ยังให้รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหารได้ด้วย มีผู้กล่าวกันว่าการที่ประเทศไทยนำเอาหลักการดังกล่าวนี้มาใช้ก็โดยเลียนแบบมาจากแนวความคิดการจัดองค์กรในระบอบรัฐสภาของฝรั่งเศสตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐ ที่ 5 (ค.ศ. 1958) อันเป็นสมัยประธานาธิบดีเดอโกลล์\*

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีข้อที่นำสังเกต 3 ประการ คือ

1. ให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่มากเกือบเท่ากับสภาผู้แทน และบางประการมีสิทธิ์ดีกว่าเสียอีก เช่น จะถูกยุบไม่ได้
2. วุฒิสภาเป็นหลักประกันความมั่นคงของรัฐมนตรี (ราชตัวหรือทั้งคณะ) เพราะตามมาตรา 128 นั้น สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนจะรวมกันหรือแยกกันแต่ละสภาไม่ต่ำกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นราชตัวหรือทั้งคณะการอภิปรายทั่วไปตามญัตติดังกล่าวให้กระทำ

<sup>22</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 139.

<sup>23</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 คำปรารภ.

\* ราชละเอียดคุณใน กระมล ทองธรรมชาติ, ประเทศไทยกับประชาธิปไตยแบบไทย, จุฬาลงกรณ์ฯ แผนกสารานุกรม สโมสรนิสิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พระนคร, 2510 : หน้า 16 และหน้า 19-20.

ในที่ประชุมรัฐสภา ฯลฯ

3. การประชุมร่วมกันของรัฐสภามีมากมายหลายกรณีจนเกินไป ตามมาตรา 134 นั้นมีถึง 13 กรณี ที่สภาทั้งสองจะต้องประชุมร่วมกัน เมื่อเป็นเช่นนี้ก็ทำให้อำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและคดีย่อยไป การร่วมมือของวุฒิสภาเป็นสิ่งจำเป็นในความสำเร็จเรียบร้อยของการทำงานของสภาผู้แทน

ส่วนในด้านนิติบัญญัติ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจเสนอร่างกฎหมายได้เช่นเดียวกับคณะรัฐมนตรีและสภาผู้แทน แม้แต่ร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการเงินก็ตาม หากนายกรัฐมนตรียอมรับก็เสนอได้<sup>24</sup> นอกจากนี้ในเรื่องคุณสมบัติก็ไม่มีบทบัญญัติห้ามข้าราชการประจำเป็นรัฐมนตรีหรือสมาชิกวุฒิสภาด้วย ในเรื่องนี้ผู้ให้ความเห็นไว้ว่า "...ถ้าจะอ้างว่ามีความจำเป็นเฉพาะก็ทำให้อำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและคดีย่อยไป การร่วมมือของวุฒิสภาเป็นสิ่งจำเป็นในความสำเร็จเรียบร้อยของการทำงานของสภาผู้แทน เป็นการชั่วคราวในระยะเริ่มต้นก็พอฟังได้ แต่ถ้าเป็นการตลอดไปแล้ว ก็จะขัดกับหลักประชาธิปไตย และจะมีความเสียหายเกิดขึ้นในภาวการณ์อย่างนั้น เพราะข้าราชการที่อยู่ได้บังคับบัญชารัฐมนตรีกลับมีอำนาจไปควบคุมรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดิน (เพราะตนเป็นสมาชิกวุฒิสภา) และข้าราชการที่อยู่ในตำแหน่งต่ำกว่าได้รับแต่งตั้งไปเป็นรัฐมนตรี ให้เป็นผู้บังคับบัญชาผู้ดำรงตำแหน่งประจำสูงกว่าตนนั้นเป็นการขัดกับหลักในการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปโดยราบรื่น ทั้งนี้ไม่ต้องอธิบายกันมาก เหตุผลย่อมรู้กันอยู่ดีทั่วไปแล้ว..."<sup>25</sup>

จากการนำหลักการใหม่ ๆ มาใช้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ และกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่เท่าเทียมหรือเกือบเท่าเทียมกับอำนาจของสภาผู้แทน จึงสะท้อนให้เห็นถึงความมุ่งหมายของสภาร่างรัฐธรรมนูญและคณะปฏิวัติซึ่งเป็นผู้มีอำนาจทางการเมือง และอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญขึ้นได้เป็นอย่างดีว่า ต้องการจะให้พรรคพวกของตนซึ่งเป็นข้าราชการประจำทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน เข้ามามีบทบาททางการเมืองได้ โดยวิธีการแต่งตั้งเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภา และผลักดันรัฐธรรมนูญให้วุฒิสภามีอำนาจมากกว่าวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ ที่เคยมีมา ทั้งนี้เพื่อจะใช้กลไกของวุฒิสภาเป็นเครื่องมือในการเห็นวี่งหรือคานหรือดุลอำนาจสภาผู้แทนนั่นเองและขณะเดียวกันวุฒิสภาก็จะเป็นฐานสนับสนุนค้ำจุนเสถียรภาพของรัฐบาล(จอมพลถนอม กิตติขจร)ให้อยู่ได้นานที่สุด

<sup>24</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 117.

<sup>25</sup> ไพโรจน์ ชัยนาม, รัฐธรรมนูญ บทกฎหมาย และเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2519), หน้า 9.

### 1.2.1.5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ เกิดขึ้นจากกระแสความต้องการประชาธิปไตยของประชาชน นิสิตและนักศึกษา ฯลฯ ภายหลังจึงเกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ขึ้น อันเป็นผลให้รัฐบาล ภาสดีการนำของ จอมพลถนอม กิตติขจร ต้องสิ้นสุดลงโดยกาลาออก

คณะรัฐมนตรีชุดใหม่ภายใต้การนำของ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรีจึงได้ตั้ง "คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ" ขึ้นตามมาตรา 10 ของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 ส่วนทางสภานิติบัญญัติ ได้มีการประกาศแต่งตั้ง "สมัชชานแห่งชาติ" ขึ้นเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2516 โดยมีจำนวน 2347 คน<sup>24</sup> เพื่อให้สมาชิกสมัชชานแห่งชาตินี้ ประชุมกันเลือก เลือกรบุคคลที่เหมาะสมขึ้นจำนวนหนึ่ง แล้วนำรายชื่อขึ้นกราบบังคมทูล เพื่อทรงแต่งตั้งให้เป็น สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป และเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2516 สมัชชานแห่งชาติได้ ประชุมกันแล้วแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติขึ้นจำนวน 299 คน ต่อมาเมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2517 คณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำขึ้น ไปยังสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้รับหลักการร่างรัฐธรรมนูญแล้ว จึงได้ตั้ง "คณะกรรมการวิสามัญ" จำนวน 35 คนขึ้น เพื่อพิจารณาร่างนี้กับคำแปรญัตติที่มีผู้เสนอ จนในที่สุดสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ผ่านการพิจารณาในวาระสอง และลงมติในวาระ 3 ด้วยคะแนนเสียง เห็นชอบ 280 ไม่เห็นชอบ 6 และมีสมาชิกร่วมประชุม 286 รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงได้ประกาศใช้ เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2517<sup>25</sup>

รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้ใช้ระบบสองสภาประกอบไปด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร อีกครั้งหนึ่ง แต่กว่าจะมีการยอมรับในหลักการดังกล่าวก็ได้มีการถกเถียง และอภิปรายกันอย่าง กว้างขวางเป็นเวลานาน ทั้งในชั้นคณะกรรมการร่างและคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่าง รัฐธรรมนูญ (มีผู้แปรญัตติเป็นจำนวนมาก) ทั้งนี้เนื่องจากในช่วงระยะเวลานั้น กระแสความต้องการ ประชาธิปไตยจากฝ่ายพลเรือนมีอิทธิพลสูงกว่าฝ่ายข้าราชการประจำเป็นอย่างมากจนมีผู้เสนอ

<sup>24</sup> ประกาศรายชื่อในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 90 ตอนที่ 161 ลงวันที่ 10 ธันวาคม 2516.

<sup>25</sup> ไพโรจน์ ชัยนาม, รัฐธรรมนูญ บทกฎหมาย และเอกสารสำคัญในทางการเมืองของ ประเทศไทย, หน้า 147.

และเรียกร้องให้ตัดวุฒิสภาออกไปเพื่อไม่ให้มีสภาประเภทแต่งตั้งอีกหรือหากจะให้มันก็ควรจัดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งและให้มีอำนาจหน้าที่ที่นอกเหนือกว่าสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้สอดคล้องและเป็นประชาธิปไตยมากที่สุด อย่างไรก็ตาม ความเห็นส่วนใหญ่ยังเห็นว่าการมีวุฒิสภาจะเป็นกลไกถ่วงดุลย์อำนาจนิติบัญญัติในรัฐสภาได้<sup>27</sup> และการมีสภาเดียวก็อาจเสี่ยงต่อการเกิดเผด็จการทางรัฐสภาได้ง่าย ประกอบกับสถานการณ์ทางการเมืองยังไม่มั่นคงสมควรจะให้วุฒิสภาโดยให้สมาชิกมาจากการแต่งตั้งไปก่อน เพื่อประกันเสถียรภาพของรัฐบาลด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงเห็นชอบให้มีสองสภาด้วยคะแนน 22 ต่อ 2 แต่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญก็พยายามกำหนดลักษณะทั่วไปของวุฒิสภา นับตั้งแต่การได้มา คุณสมบัติ สมาชิกภาพ ตลอดจนอำนาจหน้าที่และบทบาทของวุฒิสภาให้มีความเป็นประชาธิปไตยให้มากขึ้น และกำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา<sup>28</sup> เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 แต่ต่อมาไม่นานนักก็มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยเปลี่ยนให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเหมือนเดิม<sup>29</sup> นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา<sup>30</sup> เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489 และ พ.ศ. 2492 ด้วย

เจตนารมณ์ของการให้วุฒิสภาในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็เพื่อให้วุฒิสภาเป็นสภาแต่เพียงกักท้วง รับทราบ หรือกลั่นกรองงานของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น เพราะถูกจำกัดบทบาทและอำนาจหน้าที่ไว้ในกรอบบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไว้อย่างมากมาย เพื่อให้ใกล้เคียงและสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยให้มากที่สุด และอีกประการหนึ่ง การให้วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ไม่ได้มีความมุ่งหมายจะให้ เป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหาร หรือสนับสนุนให้ฝ่ายบริหารได้มีโอกาสแต่งตั้งพรรคพวกของตนเข้าไปทำหน้าที่ค้ำจุนเสถียรภาพของตนเองได้

#### 1.2.1.6 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521

<sup>27</sup> สมชาย รอบกิจ, การร่างรัฐธรรมนูญ 2517, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2523), หน้า 44.

<sup>28</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 107.

<sup>29</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2518 มาตรา 3.

<sup>30</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517, 2492 และ พ.ศ. 2489 มาตรา 102, 79 และมาตรา 74 ตามลำดับ.

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ เกิดขึ้นหลังจากมีการทำปฏิวัติรัฐประหารถึง 2 ครั้ง กล่าวคือ เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 "คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน" ซึ่งมีพลเรือเอก สงัด ชลออยู่ เป็นหัวหน้าคณะและมี พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นเลขาธิการได้ทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศ เป็นผลให้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 ต้องสิ้นสุดลงและมีการประกาศใช้ "ธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519" แทน โดยแต่งตั้ง นายธานินทร์ กรัวิเชียร เป็น นายกรัฐมนตรี

ภายหลังเกิดความขัดแย้งระหว่างคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินกับคณะรัฐบาลของนายธานินทร์ กรัวิเชียร ในนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน แต่โดยเหตุที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่มีบทบัญญัติอันใดที่เปิดโอกาสให้สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในฐานะรัฐสภาเปลี่ยนรัฐบาล หรือใช้มาตรการบีบบังคับให้รัฐบาลออกได้ตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ เช่น ขอเปิดอภิปราศทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะก็ได้ จึงอาจเป็นผลให้คณะรัฐมนตรีชุดของนายธานินทร์สามารถจะอยู่ในตำแหน่งได้ตลอดไปจนถึงระยะเวลา 12 ปี เว้นแต่จะสมัครใจลาออกเองหรือมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ กำหนดอายุการดำรงตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีเสียใหม่ ปัญหาดังกล่าวนี้อาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ซึ่งประกอบด้วยนายนพคุณ บุญนาค เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พลเรือเอกสงัด ชลออยู่ เป็นหัวหน้าคณะทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศ ล้มล้างรัฐบาลของ นายธานินทร์และยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับนี้อีกครั้งหนึ่งเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2520<sup>31</sup> และได้มีการประกาศใช้ "ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520" เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2520 ในเวลาต่อมา

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520 นี้ คณะปฏิวัติมุ่งหมายจะใช้เพียงชั่วคราว เพื่อจะได้มีการแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ขึ้นมาทำหน้าที่จัดร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรให้แล้วเสร็จทันประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2521 โดยมีเป้าหมายว่าจะคืนอำนาจให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เร็วที่สุด ภายในปี พ.ศ. 2521<sup>32</sup>

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประกอบด้วยสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง มีจำนวน 360 คน และเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2520 ได้มีการเลือกตั้ง "คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ" ขึ้นคณะ

<sup>31</sup> สมยศ เจริญไทย, "บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกับความพยายามในการแก้ไข", รัฐสภาสาร ปีที่ 36 (ธันวาคม 2531) : 29.

<sup>32</sup> ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520 คำปรารภ และมาตรา 6.



หนึ่ง ประกอบด้วยบุคคลที่มีได้เป็นและที่เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน 10 คน และ 25 คน ตามลำดับ รวมทั้งสิ้น 35 คน โดยมี ศาสตราจารย์จิติ ตึงศภัทร์ เป็นประธาน และมี นายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นเลขาธิการคณะกรรมการ

ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้น คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีมติเห็นชอบในหลักการที่จะให้รัฐสภาประกอบด้วยสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้ง และวุฒิสภาซึ่งมาจากการแต่งตั้ง โดยให้เหตุผลว่า<sup>๒๓</sup>

การที่เรามีวุฒิสภานี้ก็เพื่อจะยับยั้งกฎหมายบางฉบับหรือยับยั้งในปัญหาต่าง ๆ ประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งก็เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภานั้นมาจากบุคคลหลายประเภทอาชีพ เพื่อมาเป็นกำลังสนับสนุนสถาบันและเสถียรภาพของรัฐบาล วุฒิสภาก็อาจจะเข้าไปในกรณีพิจารณาว่า เช่น ว่างใจหรือไม่ว่างใจ หรือเรื่องงบประมาณเพื่อจะให้เสถียรภาพของรัฐบาลยั่งยืนเป็นกำลังถ่วงอีกทีหนึ่ง แต่ว่าไม่ใช่ให้มีสมาชิกเท่ากับสภาผู้แทน ถ้าเราจะให้มีการเลือกตั้งอย่างนั้นเราก็จะไม่ได้บุคคลหลายอาชีพ เราควรจะให้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าแต่งตั้งจากบุคคลหลายอาชีพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิ่งที่เราหลีกเลี่ยงไม่ได้ และควรจะให้มารับรู้ในการบริหารประเทศชาติ ก็คือ บรรดานายกเทศมนตรีต่าง ๆ ที่รับผิดชอบต่อความมั่นคงของประเทศให้มาอยู่ใกล้ชิดกับวงการเมือง เราไม่ได้แบ่งแยก และให้เขาได้มาได้ยินได้ฟังและรู้อะไรต่าง ๆ กระทบเรื่องงบประมาณให้มีส่วนเข้ามาจัดสรรให้เป็นไปแต่ว่าอำนาจของสภาสูงนั้นต้องให้เหนือกว่าสภาผู้แทน สิ่งเหล่านี้ผมถึงเห็นว่าในระยะนี้ควรจะต้องตั้งสมาชิกวุฒิสภา...

#### จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หลักการสำคัญในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ทั้งในบทบัญญัติทั่วไป และบทเฉพาะกาล (ซึ่งวางหลักการพิเศษในระยะ 4 ปีแรก ให้สภานิติบัญญัติทั่วไปไว้) บทบัญญัติที่เกี่ยวกับเรื่องวุฒิสภา ได้กำหนดหลักการไว้ดังนี้คือ

1. ตามบทบัญญัติทั่วไป ไม่ได้กำหนดให้ใครเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ในทางปฏิบัติจึงต้องหมายถึงนายกรัฐมนตรี แต่ในบทเฉพาะกาลกำหนดให้ในระยะแรกในวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใต้รัฐธรรมนูญ ให้ประธานสภา

<sup>๒๓</sup> คำอภิปรายของนายสาบั้นท์ สาสสว่าง สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, การประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 3 วันพฤหัสบดีที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2520.

นโฆบาสแห่งชาติ เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ทั้งนี้ ธรรมเนียมการให้เหตุผลว่า ประชาชนสภานโฆบาสแห่งชาติ เป็นผู้มียอำนาจทางการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520 จึงควรระมัดระวังอำนาจนี้ เพื่อให้วุฒิสภาได้ใช้อำนาจร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่และในระยะถัดไปภายในกำหนด 4 ปี นับแต่มีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา หากมีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภาพ้นจากตำแหน่ง ให้ประชาชนวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ทั้งนี้ ธรรมเนียมการให้เหตุผลว่า ประชาชนวุฒิสภาเป็นผู้ที่จะเป็นกลางที่สุดในการคัดเลือกสมาชิกวุฒิสภา<sup>34</sup> และหลังจากพ้นระยะ 4 ปีแล้วก็ให้ใช้บทบัญญัติทั่วไปที่หมายถึง นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

2. ความบทเฉพาะกาล ได้กำหนดให้อำนาจแก่วุฒิสภาในการประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรได้ 2 กรณี คือการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายกับการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ โดยธรรมเนียมการให้เหตุผลว่า<sup>35</sup>

เพื่อให้รัฐบาลได้มีเสถียรภาพในระยะเริ่มแรกของการทำงานภายใต้การปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย เพราะธรรมเนียมการเกรงว่า หากปล่อยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจพิจารณาเรื่องดังกล่าวโดยอิสระก็อาจจะก่อให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ดังที่เคยเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2512 พ.ศ. 2513 และ พ.ศ. 2514 รวมทั้งอาจทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ต้องการล้มคณะรัฐมนตรีใช้อำนาจ เพื่อสนองความต้องการของคนในการอภิปรายเป็นรัฐมนตรีบ้าง โดยไม่มีใครจะมาขัดแย้งหรือถ่วงดุลได้ ซึ่งก็อาจมีผลทำให้เสถียรภาพของรัฐบาลไม่มั่นคงไม่เป็นผลดีต่อการสร้างระบอบประชาธิปไตยในระยะเริ่มแรก...

3. ความบทบัญญัติทั่วไป มีการกำหนดห้ามข้าราชการประจำไม่ให้ดำรงตำแหน่ง

<sup>34</sup> สมยศ เชื้อไทย, "บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน กับความพยายามในการขอแก้ไข", รัฐสภาสาร 36 : 31-32.

<sup>35</sup> คำอภิปรายของนายมีชัย ฤชุพันธุ์ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 36 วันที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2521, หน้า 110.

รัฐมนตรีและข้าราชการการเมืองอื่น ๆ ในขณะเดียวกัน สกเว้นตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา ทั้งนี้เพราะ  
 กรรมการประจำสภาจะให้ข้าราชการประจำแยกออกจากตำแหน่งทางการเมือง โดยเด็ดขาดหาก  
 ข้าราชการประจำทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนผู้ใดต้องการที่จะเป็นรัฐมนตรีหรือตำแหน่งทางการเมือง  
 อื่น ๆ ก็จะต้องลาออกจากตำแหน่งประจำ เพื่อจะได้มีเวลาทำหน้าที่ในตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่ง  
 อย่างเต็มที่เพียงตำแหน่งเดียว ส่วนที่ไม่ห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภานั้นก็  
 เพื่อประนีประนอมให้ข้าราชการประจำโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้นำฝ่ายทหารที่มีอำนาจและอิทธิพลทาง  
 การเมืองในขณะนั้น เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้อีก เพื่อคลี่คลายข้อห้ามตามบทบัญญัติของ  
 รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 ซึ่งปิดกั้นไม่ให้ข้าราชการประจำมีบทบาททางการเมืองค่อนข้าง  
 เคร่งครัด นอกจากนี้การให้ข้าราชการประจำ โดยเฉพาะฝ่ายทหารเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภา  
 และกำหนดบทเฉพาะกาลให้วุฒิสภามีอำนาจในการเข้าประชุมร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้ง  
 ในการพิจารณากลับกรองร่างกฎหมายต่าง ๆ และลงมติล้มคณะรัฐมนตรีโดยการเปิดอภิปรายทั่วไป  
 ได้ ก็เพื่อประสงค์จะให้ผู้นำฝ่ายทหารใช้วิถีทางรัฐสภาเปลี่ยนคณะรัฐมนตรีแทนการใช้วิธีการปฏิวัติ  
 รัฐประหารโดยกรรมการเชื่อว่า ถ้าผู้นำฝ่ายทหารไม่ต้องการจะสนับสนุนคณะรัฐมนตรีชุดใด  
 ต่อไป ก็ไม่จำเป็นต้องใช้วิธีการปฏิวัติรัฐประหารล้มคณะรัฐมนตรี และล้มเลิกรัฐธรรมนูญอย่าง  
 เคนยกะท่ามาในอดีตอีก เพราะพวกตนสามารถจะเปลี่ยนคณะรัฐมนตรีได้ตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ  
 อยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม วิธีการให้อำนาจสมาชิกวุฒิสภาล้มคณะรัฐมนตรีได้ก็ให้ไว้เพียงในวาระเริ่ม  
 แรกหลังจากใช้รัฐธรรมนูญนี้เพียง 4 ปีเท่านั้น โดยเชื่อว่าเมื่อผ่านพ้นระยะเวลา 4 ปีไปแล้วสภา  
 ผู้แทนราษฎรของไทยก็จะมีคามเข้มแข็งและมีวินัย มีระบบพรรคการเมืองใหญ่เป็นกลไกสำคัญและ  
 สามารถสร้างเสถียรภาพทางการเมืองให้เกิดขึ้นได้<sup>36</sup>

เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2521 สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้พิจารณารับหลักการใน  
 ร่างรัฐธรรมนูญและได้ตั้ง "คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ" ขึ้นประกอบด้วยสมาชิก  
 35 ท่าน มีพลโทเฉลิมชัย จารุวัฒน์ เป็นประธานในการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ  
 พิจารณา การร่างรัฐธรรมนูญในชั้นแปรญัตตินั้น ปรากฏว่า คณะกรรมการชุดนี้ได้มีการแก้ไข  
 เพิ่มเติมและเปลี่ยนแปลงหลักการของร่างรัฐธรรมนูญที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ลงมติรับไว้พิจารณา  
 ในวาระแรกเป็นอันมาก โดยคณะกรรมการชุดนี้ได้แจ้งเหตุผลว่าในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ  
 ฉบับนี้ในวาระแรกนั้น สภานิติบัญญัติแห่งชาติใช้คำว่า "รับไว้พิจารณา" มิได้ใช้คำว่า "รับหลักการ"

<sup>36</sup> สมยศ เชื้อไทย, "บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกับความพยายามในการขอ  
 แก้ไข", รัฐสภาสาร 36 : 33.

ดังนั้น คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ จึงสามารถยกร่างแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญใหม่ได้ มิใช่มีอำนาจเพียงแต่แปรญัตติเท่านั้น<sup>37</sup> การแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมาธิการชุดนี้ มีสาระสำคัญดังนี้

1. รูปแบบของรัฐสภา แก้ไขจากเดิมซึ่งเป็นระบบสองสภามาเป็นระบบสภาเดียว โดยในบททั่วไปของร่างรัฐธรรมนูญ กำหนดให้รัฐสภา ประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้งของราษฎรเพียงสภาเดียว แต่ตามบทเฉพาะกาลกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท ซึ่งมาจากการเลือกตั้งและมาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ จะเห็นได้ว่า รูปแบบของรัฐสภาดังกล่าวมีลักษณะเช่นเดียวกับรูปแบบสภาเดียวตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2475 แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาในวาระที่สอง ที่ประชุมมีมติให้คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญไปพิจารณาแก้ไขใหม่ ในที่สุดก็มีมติให้คงรูปแบบสองสภาไว้เช่นเดิม\*

2. ตัดหลักการที่ให้ประธานโอบายแห่งชาติ และประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาออก และนำหลักทั่วไปที่ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการมาใช้เช่นเดิม

3. เพิ่มอำนาจให้แก่สมาชิกวุฒิสภาในการเข้าประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร ในบทเฉพาะกาลอีก 2 ประการ คือ การพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่าเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับความมั่นคงฯ ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากประธานรัฐสภา และการอนุมัติพระราชกำหนดต่าง ๆ<sup>38</sup> ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า ฝ่ายทหารต้องการที่จะถ่วงดุลอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรมากขึ้นและไม่ไว้ใจสภาผู้แทนราษฎรในการให้ความร่วมมือกับคณะรัฐมนตรีในการรักษาความมั่นคงของชาติจึงต้องเอาสมาชิกวุฒิสภามาร่วมพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายลักษณะดังกล่าวนี้ด้วย

4. ตามบทเฉพาะกาล ได้มีการกำหนดระงับการใช้บทบัญญัติเกี่ยวกับการแสวงหาราชการประจำมิให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหรือตำแหน่งทางการเมืองอื่น ๆ ในขณะเดียวกันใน

<sup>37</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติครั้งที่ 36 วันที่ 26 ตุลาคม พ.ศ. 2521, หน้า 65-71.

\* ดูรายละเอียดในรายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 66, วันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2521, หน้า 13-38.

<sup>38</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 บทเฉพาะกาล มาตรา 203 อนุ 3 และอนุ 4.

วาระ 4 ปี เริ่มแรกเมื่อใช้รัฐธรรมนูญ<sup>39</sup>

ในที่สุดสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สาม เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2521 โดยที่ประชุมมีมติเห็นชอบตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วยคะแนนเสียง 330 เสียงต่อ 9 เสียง และงดออกเสียง 3 เสียง หลังจากนั้นก็มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2521

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้เกิดขึ้นหลังจากมีการทำการปฏิวัติยึดอำนาจการปกครอง ทำให้กลุ่มพลังประชาธิปไตย ซึ่งแสดงออกผ่านทางกลุ่มข้าราชการประจำ กับพลังประชาธิปไตยเริ่มประนีประนอมกัน แต่กลุ่มข้าราชการประจำ โดยเฉพาะฝ่ายทหารยังเป็นต้นหลักที่มีอิทธิพลในการผลักดันหลักการต่างๆ ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นอันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างบทเฉพาะกาลให้อำนาจวุฒิสภามากเกือบเท่ากับสภาผู้แทนราษฎรนั้น สะท้อนให้เห็นถึงความมุ่งหมายของฝ่ายทหารที่ต้องการจะเข้ามาควบคุมวิถีทางการเมือง และสงวนอำนาจให้แก่พวกตนไปอีกระยะหนึ่ง อย่างน้อยก็ระยะ 4 ปีแรก โดยอาศัยวุฒิสภาเป็นเครื่องมือ ดังนั้น หลักการในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521 จึงมีลักษณะของบทบัญญัติทั้งที่ขัดแย้งและสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยผสมผสานกันอยู่หลายประการ เป็นผลให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ปรากฏในลักษณะเป็นรัฐธรรมนูญ "ฉบับฟ้าผ่าซ้อนทับกันอยู่"<sup>40</sup> กล่าวคือลักษณะเป็นประชาธิปไตยปรากฏอยู่ในฉบับถาวรหรือบททั่วไป ส่วนลักษณะไม่เป็นประชาธิปไตยปรากฏอยู่ในบทเฉพาะกาล ซึ่งเป็นระยะ 4 ปีเริ่มแรกที่ใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวนี้มักเรียกกันว่าเป็นช่วงของ "ระบบเผด็จการครึ่งใบ" หรือ "ประชาธิปไตยครึ่งใบ" ทั้งนี้เป็นเพราะผลพวงจากการผลักดันของคณะปฏิวัติผู้กุมอำนาจในขณะร่างรัฐธรรมนูญนั่นเอง ดังนั้น อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าเจตนารมณ์ของการให้มีวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ (ก่อนสิ้นสุดบทเฉพาะกาล) ก็เพื่อจะให้วุฒิสภาเป็นฐานสนับสนุนค้ำจุนและประดับประดาองครักษ์รัฐบาลให้มีเสถียรภาพในระยะเริ่มแรกและค่อยๆ วัฒนาการไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตย และขณะเดียวกันก็เพื่อให้เป็นสภาที่คอยถ่วงดุลย์หรือเหนี่ยวรั้งสภาผู้แทนราษฎรด้วย ครั้นเมื่อสิ้นสุดบทเฉพาะกาลแล้ว จึงให้มีวุฒิสภาเพื่อคอยรับสั่งหรือกลั่นกรองหรือทักท้วงให้สภาผู้แทนราษฎรคิดทบทวนในการปฏิบัติงาน ให้รอบคอบสุ่มเสี่ยงขึ้น

<sup>39</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 บทเฉพาะกาล มาตรา 204 อนุ 3.

<sup>40</sup> สมยศ เชื้อไทย, "บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกับความพยายามในการขอแก้ไข", รัฐสภาสาร 36 : 35 และ 42.

### 1.2.1.7 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 (ปัจจุบัน)

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ เกิดขึ้นจากการทำรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองประเทศของคณะทหารที่เรียกว่า "คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ" หรือเรียกทั่ว ๆ ไปว่า "คณะ ร.ส.ช." ซึ่งมีพลเอกสุนทร คงสมพงษ์ เป็นประธาน และมี พลเอกสุจินดา คราประยูร เป็นรองประธานคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 อันเป็นผลให้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2521 ตลอดจนวุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรีภายใต้การนำของ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ต้องสิ้นสุดลง แล้วมีการนำ "ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2534" มาประกาศใช้ชั่วคราวเมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ.2534 โดยมุ่งหมายจะให้มีการจัดตั้ง<sup>41</sup> "สภานิติบัญญัติแห่งชาติ" ขึ้นเพื่อทำหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติพร้อมกันนั้นก็แต่งตั้ง นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ.2534

เมื่อวันที่ 15 มีนาคม พ.ศ.2534 ประธานสภารักษาความสงบแห่งชาติได้ประกาศแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน 292 คน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการฝ่ายทหารและในวันที่ 4 เมษายน พ.ศ.2534 ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติแต่งตั้ง "คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ" ขึ้นประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 20 คน โดยมีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธานคณะกรรมการ

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้กร่างรัฐธรรมนูญ โดยยึดรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2521 เป็นหลัก โดยได้ประชุมกันรวม 36 ครั้ง ใช้เวลา 4 เดือน\*\* จึงกร่างเสร็จร่างรัฐธรรมนูญทั้งหมด 13 หมวด และรวมบทเฉพาะกาลแล้วมี 244 มาตรา คณะกรรมการได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญ ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ.2534

การพิจารณาในวาระที่ 1 ขึ้นรับหลักการ ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้

<sup>41</sup> ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2534 มาตรา 6.

\*ดูรายละเอียดในรายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 2/2534, วันที่ 4 เมษายน พ.ศ.2534.

\*\* เริ่มประชุมครั้งแรกเมื่อวันที่ 8 เมษายน 2534 และครั้งสุดท้ายวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ.2534.

พิจารณาเป็นราชมารดาเรื่องตามลำดับ โดยใช้เวลาพิจารณา 3 วัน ตั้งแต่วันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2534 จนถึงวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2534 ที่ประชุมจึงลงมติรับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาด้วยคะแนนเสียง 252 เสียง ขอลงเสียง 2 เสียง ไม่เห็นชอบด้วยไม่มี และมีมติให้ตั้ง "คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ" จำนวน 25 คน โดยมีนายโสภา โกศล เป็นประธานคณะกรรมการพิจารณา เพื่อพิจารณากำหนดแปรญัตติ ภายใน 15 วัน<sup>42</sup> คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญใช้เวลาประชุมรวม 27 ครั้ง รวมเวลาดังกล่าว 2 เดือนเศษ<sup>43</sup> มีสมาชิกสภาธิบดีบัญญัติแห่งชาติเสนอคำแปรญัตติรวมทั้งสิ้น 44 คน มีการพิจารณาคำแปรญัตติเป็นราชมารดา รวม 7 ครั้ง<sup>43</sup> จึงเสร็จสิ้น

การพิจารณาในวาระที่ 2 เป็นการพิจารณาเรื่องตามลำดับมาตรา ที่ประชุมสภาธิบดีบัญญัติแห่งชาติได้ใช้เวลาพิจารณารวม 3 วัน โดยให้พิจารณาเป็นเรื่องด่วนในที่ประชุม ครั้งที่ 37, 38 และครั้งที่ 39/2534 เป็นพิเศษ เริ่มตั้งแต่วันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2534 จนถึงวันที่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ. 2534 จึงเสร็จสิ้นการพิจารณาในวาระสอง หลังจากนั้นประธานสภาธิบดีบัญญัติแห่งชาติ (นายสุภกิจ มงคลนาวิน) ได้นัดประชุมเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่งในวันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2534 พร้อมทั้งนั้นก็ได้นัดประชุมเพื่อลงมติร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สาม วันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2534

การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง สืบเนื่องมาจากข้อบังคับการประชุมสภาธิบดีบัญญัติแห่งชาติ ข้อ 108 กำหนดว่า "เมื่อได้พิจารณาข้อ 107 จบจบร่างแล้วให้รอเวลาไว้อย่างน้อย 3 วัน แล้วให้สภาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง และในการพิจารณาร่างนี้คณะกรรมการหรือสมาชิกอาจเสนอข้อแก้ไขเพิ่มเติมถ้าได้แต่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อความได้มาจากเนื้อความที่เห็นว่ายังขัดแย้งกันอยู่ ทั้งนี้วันแต่ที่ประชุมจะได้ลงมติเป็นอย่างอื่น" ในการประชุมเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่งนั้นที่ประชุมได้มีมติให้ตั้งข้อบังคับการประชุมสภาธิบดีบัญญัติแห่งชาติ ข้อ 108 บางส่วน

<sup>42</sup> ดูบันทึกการประชุมสภาธิบดีบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 22 - 24/2534 เป็นพิเศษ, วันที่ 26, 27 และ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2534.

<sup>43</sup> เริ่มประชุมครั้งแรกวันที่ 2 กันยายน พ.ศ. 2534 และครั้งสุดท้ายวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2534.

<sup>44</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พร้อมด้วยรายงานของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ", หน้า 1-3.

เป็นการชั่วคราวเฉพาะกรณี<sup>44</sup> เพื่อให้คณะกรรมการสามารถแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความในร่างรัฐธรรมนูญได้ด้วย ทั้งนี้ เพราะร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังมีประเด็นซึ่งจะต้องปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติเป็นการส่วนรวมอยู่ ดังนั้น ในการประชุมครั้งนี้ ที่ประชุม จึงได้พิจารณาแก้ไขข้อบกพร่อง และเนื้อความบางประการในร่างรัฐธรรมนูญ เช่น แก้ไขมาตรา 159 วรรคสอง ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ตัดอำนาจในการประชุมร่วมกันของรัฐสภาตามบทเฉพาะกาล มาตรา 219 ออก 3 กรณี คือ 1. การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรี 2. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ และ 3. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าสำคัญ เป็นต้น

การพิจารณาในวาระที่สาม วันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2534 เป็นการลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญ โดยต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ในวันประชุม ปรากฏว่าจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ในวันประชุมมีทั้งหมด 288 คน จำนวน 2 ใน 3 ซึ่งเท่ากับ 192 ที่ประชุมได้ลงมติเห็นชอบด้วยคะแนนเสียง 262 เสียง ต่อ 7 เสียงงดออกเสียง 4 คน รวมเวลาในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญตั้งแต่เริ่มสกร่างจนเสร็จสิ้นการพิจารณาในวาระที่สาม 8 เดือน 3 วัน<sup>45</sup> รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จึงประกาศใช้ เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2534

สำหรับสาระสำคัญและข้อโต้แย้งในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดโครงสร้างของรัฐสภาเป็นแบบสองสภา ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งและวุฒิสภาซึ่งมาจากการแต่งตั้ง เป็นที่น่าสังเกตว่า เมื่อเริ่มสกร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้จนเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระแรกวาระที่สอง และการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ตลอดจนเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้ว ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์ โต้แย้ง และเสนอแนะกันอย่างกว้างขวางในประเด็นต่างๆ จากทั้งพรรคการเมือง นักการเมือง นักวิชาการ สื่อมวลชน นิสิตนักศึกษา และประชาชน โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวกับวุฒิสภา อันเป็นผลให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติมในหลักการต่าง ๆ หลายประการเพื่อลดความกดดันของพลังการ

<sup>44</sup> ดูรายละเอียดในรายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 41/2534 เป็นพิเศษ, วันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2534 (เป็นการพิจารณาสรุป), หน้า 2.

<sup>45</sup> ภาณุมาศ วราหะไพฑูรย์ และ นัก ผาสุข, "การดำเนินงานของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในด้านนิติบัญญัติ พ.ศ. 2534", รัฐสภาสาร 40 : 42.



เมือง ประเด็นสำคัญที่มีการโต้แย้งกันมาก คือ เดิมในร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้บัญญัติเรื่อง "คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ" ไว้ในหมวด 6 เริ่มตั้งแต่มาตรา 83 ถึง มาตรา 92 และมาตราอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องอีกหลายมาตรา จึงเป็นเหตุให้ผู้โต้แย้งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่มา องค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ<sup>46</sup>

สำหรับที่มาและองค์ประกอบของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ ได้วางหลักการให้ประกอบด้วยบุคคลจำนวน 9 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและมีคุณสมบัติสูงเป็นพิเศษ เช่น มีอายุไม่ต่ำกว่า 50 ปีบริบูรณ์ สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า ไม่เป็นบุคคลต้องห้ามให้ใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เช่น วิกลจริต เป็นภิกษุสามเณร ติดยาเสพติดให้โทษ หุนหวนเป็นใบ้ เป็นต้น ไม่เป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือ สมาชิกพรรคการเมือง หรือข้าราชการประจำ หรือเคยถูกไล่ออก ปลดออกหรือให้ออกจากราชการ ฯลฯ<sup>47</sup> ส่วนที่มาของกรรมการรัฐธรรมนูญทั้ง 9 คน นั้นได้วางหลักให้มาจากการเลือกขององค์กรหรือสถาบันหลักซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้ง 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายตุลาการเลือกมา 2 คน ฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) เลือกมา 2 คน และฝ่ายนิติบัญญัติเลือกมา 4 คน (โดยให้สภาผู้แทนราษฎรเลือกมา 2 คน และวุฒิสภาเลือกมา 2 คน) รวมเป็นกรรมการทั้งสิ้น 8 คน แล้วจึงให้กรรมการทั้ง 8 คน เลือกบุคคลอื่นซึ่งสมควรดำรงตำแหน่งประธานกรรมการอีก 1 คน (รายละเอียดดูในมาตรา 84)

ส่วนเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมุ่งหมายให้ทำหน้าที่หลัก 2 ประการคือ

1. สรรหาบุคคล หรือผู้สมควรที่จะได้รับคัดเลือกให้เข้ามาดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาโดยจัดทำเป็นบัญชีรายชื่อ
2. ควบคุม กำกับ และสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการสืบสวนสอบสวน เพื่อหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทุจริตในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ควบคุมความเป็นสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา ตลอดจนพิจารณาวินิจฉัยคำร้องคัดค้านการแบ่งเขตเลือกตั้งที่ไม่ถูกต้องและเป็นธรรม ซึ่งอำนาจหน้าที่ในข้อ

<sup>46</sup> ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ..... โดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ หมวด 6 มาตรา 83-92.

<sup>47</sup> ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ..... โดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ หมวด 6 มาตรา 83 และมาตรา 85.

ในพระราชลัญจกรในมาตรา 88 ในที่นี้จะขอกล่าวเฉพาะอำนาจหน้าที่ตามข้อ 1 คือ การสรรหาบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา

การคัดเลือกสมาชิกวุฒิสภา มาตรา 105 ระบุไว้ว่า "ให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมควรได้รับคัดเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าห้าเท่าของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่จะดำเนินการแต่งตั้งจากบุคคล ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 107 และเป็นผู้มีความรู้ความชำนาญจากสาขาวิชาชีพ และอาชีพต่างๆ

ให้บุคคลซึ่งมีรายชื่อตามวรรคหนึ่งดำเนินการลงคะแนนเลือกกันเองตามวัน เวลา สถานที่ หลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ กำหนด

ให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญเสนอรายชื่อบุคคล ซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดจากการเลือกตามวรรคสอง เรียงตามลำดับ ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาจนครบจำนวน ถ้ามีผู้ใดได้รับคะแนนในลำดับใดเท่ากันหลายคน และไม่สามารถเสนอบุคคลในลำดับนั้นเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งได้ทุกคน ให้ผู้ได้รับคะแนนเท่ากันนี้จับสลากกันว่า ผู้ใดเป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อ... ให้ประธานกรรมการรัฐธรรมนูญเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา"

เหตุผลของคณะกรรมการข้าราชการร่างรัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับการให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญสรรหาบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภานั้น ดร.สมภพ โทตระภักดิ์ กรรมการธิการท่านหนึ่งได้อภิปรายชี้แจงในที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติครั้งที่ 22/2534 วันจันทร์ที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2534 ดังนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

วุฒิสภาจะประกอบไปด้วยบุคคลใดนั้น คณะกรรมการข้าราชการได้พิจารณากันอย่างกว้างขวางแล้วว่าควรหรือไม่ที่จะให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งไม่ว่าจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรง หรือโดยอ้อม คือ ให้สมาชิกท้องถิ่นเป็นผู้เลือกในประเด็นนี้เมื่อได้คำนึงถึงสถานการณ์ปัจจุบัน และสภาพแวดล้อมแล้วเห็นว่า ยังไม่เลือกอำนาจที่จะให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในขณะนี้ จะต้องรอไปอีกสักระยะหนึ่ง เมื่อเห็นว่าไม่ควรให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาก็เหลือการแต่งตั้ง และควรจะใช้วิธีการใด ในระยะเวลาที่ผ่านมาแล้วนั้น ผลของการแต่งตั้งโดยฝ่ายบริหารหรือนายกรัฐมนตรีนั้นได้เกิดขึ้นอย่างไรคือ ประการที่ 1 เกิดความรู้สึกว่าสมาชิกวุฒิสภานั้นเป็นพวกของรัฐบาล ถ้าหากสมาชิกผู้ทรงเกียรติเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภามาแล้วจะคงได้ขึ้นเมื่อได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ใดก็มัก จะได้รับการดำเนินและกระแนะกระแหนเรื่อยมา และนอกจากนั้นประสบการณ์ยังชี้ให้เห็นอีกว่าสมาชิกวุฒิสภานั้นเองได้ยึดด้วยบุคคลผู้แต่งตั้งเป็นสำคัญ ระยะ 4-5 ปีนี้มีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา

โดยนากรัฐมนตรี 2 ท่าน ได้เกิดความเห็นว่า เกิดการแบ่งกลุ่มกันระหว่างสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับแต่งตั้ง โดยนากรัฐมนตรี 2 ท่านนั้น ใครไม่สนับสนุนรัฐบาลปัจจุบันก็กลายเป็นฝ่ายค้าน ลักษณะเช่นนี้คณะกรรมการมาธิการคิดว่า น่าจะหาทางหลีกเลี่ยงอย่าให้ฝ่ายบริหารหรือนากรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา คณะกรรมการ ก็ได้พิจารณาว่า ควรจะใช้วิธีการใดที่จะได้ให้วุฒิสภาประกอบด้วยบุคคลที่เป็นผู้แทนของกลุ่มอาชีพ หรือสาขาอาชีพต่าง ๆ หรือมีความเป็นกลางในการที่จะยังประโยชน์ให้ประเทศชาติ คณะกรรมการก็ได้พิจารณาแล้วว่า ควรจะสร้างสถาบันหรือคณะบุคคลที่ประกอบไปด้วยบุคคลที่เป็นกลางจริง ๆ มาทำหน้าที่เลือกสมาชิกวุฒิสภาดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติมาตรา 83 และที่นำเอาระบบของการเลือกตั้งที่วางให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญสรรหาบุคคลจากสาขาอาชีพต่าง ๆ จำนวน 1,300 คน และให้สมาชิก 1,300 คนนั้นเลือกกันเองให้ได้จำนวนสมาชิกวุฒิสภา 270 คน ระบบดังกล่าวนี้เคยใช้มาในปี พ.ศ. 2517 (ต้นๆ ปี) หรือเราเรียกว่า "สมัชชาแห่งชาติ" หรือที่เรียกว่า "สภาสนามม้า" ก็เห็นว่าวิธีการนี้เองก็นำมาสู่สถาบันบัญญัติแห่งชาติ และได้ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญเป็นประโยชน์ต่อประเทศ ที่เรียกว่า "รัฐธรรมนูญ" ฉบับปี พ.ศ. 2517 คณะกรรมการจึงได้นำเอาระบบนี้มาใช้สำหรับการเลือกสมาชิกวุฒิสภา นี้เป็นจุดเริ่มต้นของการให้มีคณะกรรมการรัฐธรรมนูญขึ้น...

จะเห็นได้ว่า การที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เสนอแนวความคิดให้มีคณะกรรมการรัฐธรรมนูญขึ้น เป็นแนวความคิดและหลักการใหม่อันไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญไทยฉบับใด ๆ ในอดีตมาก่อน โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญในการสรรหาบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา และการกำหนดให้ประธานกรรมการรัฐธรรมนูญเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา เพราะในอดีตที่ผ่านมารัฐธรรมนูญมักจะกำหนดให้นากรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา แนวคิดและหลักการดังกล่าวนี้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ มีความมุ่งหมายจะให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญเป็นองค์กลางในการคัดเลือกสมาชิกวุฒิสภา เพื่อจะให้สมาชิกวุฒิสภามีความเป็นกลาง และอิสระในการทำหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เพราะในอดีตที่ผ่านมา คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่า การให้นากรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร เป็นผู้เสนอชื่อแต่งตั้งและรับสนองพระบรมราชโองการนั้น ทำให้มีสมาชิกวุฒิสภามีความสัมพันธ์และผูกพันกับฝ่ายบริหารมากกว่าจะเข้ามาทำหน้าที่เป็นกลางในฐานะสมาชิกวุฒิสภา และส่วนใหญ่ก็จะแต่งตั้งข้าราชการประจำ และพรรคพวกของตนเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภา ทำให้สมาชิกวุฒิสภาไม่มีความเป็นกลางและอิสระในการทำหน้าที่ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มอบอำนาจให้ แต่อย่างไรก็ตาม ครั้นเมื่อแนวความคิดและหลักการในเรื่องการให้มีคณะกรรมการรัฐธรรมนูญเพื่อมาทำหน้าที่ดังที่กล่าวมาแล้วนั้น ปรากฏต่อสาธารณชน

โดยทั่วไปทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ โต้แย้ง และเสนอแนะกันอย่างกว้างขวางจากทั้งบุคคลและสถาบันต่าง ๆ ซึ่งก็มีทั้งเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย

ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย วิพากษ์วิจารณ์และโต้แย้งโดยให้เหตุผลในทำนองว่า<sup>48</sup> การกำหนดให้ฝ่ายตุลาการเลือกผู้สมควรมาดำรงตำแหน่งกรรมการรัฐธรรมนูญ จำนวน 2 คน นั้นเป็นการดึงเอาสถาบันหลักที่ใช้อำนาจอธิปไตย ฝ่ายตุลาการ ซึ่งถือว่ามีความเป็นกลางและอิสระที่สุดเข้ามา มีบทบาททางการเมือง และการกำหนดคุณสมบัติของกรรมการรัฐธรรมนูญไว้สูงเป็นพิเศษเช่นนี้ ส่อหมายที่จะหาคนมาดำรงตำแหน่งได้ และอีกประการหนึ่งที่สำคัญ คือ การกำหนดให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ ทั้งสรรหาบุคคลมาดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา และควบคุมกำกับตลอดจนสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง และความเป็นสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา เป็นการให้อำนาจมากเกินไป ซึ่งอาจกลายเป็นการสร้างอำนาจที่เพิ่มเติมขึ้นมาอีก นอกเหนือจากอำนาจอธิปไตยที่มีอยู่สามฝ่าย โดยเฉพาะจะเป็นอำนาจที่สี่ที่เข้ามาควบคุมอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติโดยตรงซึ่งตรงกันข้ามคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ ไม่มีอำนาจใดควบคุมหรือฟ้องร้องหรือเอาออกได้ นอกจากนี้ ในร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ตามบทเฉพาะกาลมาตรา 240 ยังระบุว่า "ในวาระเริ่มแรกการเลือกกรรมการรัฐธรรมนูญตามมาตรา 84 ให้สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ตามมาตรา 238 ทำหน้าที่วุฒิสภา และให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามมาตรา 234 ทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎร..." ซึ่งมาตรา 240 ดังกล่าวนี้อธิบายถึง คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ จะได้รับเลือกจากสถาบันเดียวกันนั้นอาจจะเป็นการสืบทอดอำนาจของคณะบุคคลที่มีอำนาจอยู่ในปัจจุบัน<sup>49</sup> ในที่สุด ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญชุดเดิมโดยตัดหมวด 6 เรื่องคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ และบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ออกทั้งหมด

สำหรับเจตนารมณ์ของการให้มีวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ (ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535) มีลักษณะเช่นเดียวกันกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521 กล่าวคือเพื่อให้วุฒิสภาเป็นสภาที่คอยถ่วงดุลอำนาจหรือเหนือวรั้งสภาผู้แทนราษฎรและฝ่ายบริหารและขณะเดียวกัน

<sup>48</sup> ข้อวิพากษ์วิจารณ์และโต้แย้งโดยให้เหตุผลทำนองดังกล่าวนี้ มีปรากฏในหนังสือพิมพ์ ราชวัน ราชสัปดาห์ ฯลฯ เกือบทุกฉบับ ในช่วงของเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2534 ถึงเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2534 และคำอภิปรายในหมวด 6 ของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในรายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 34/2534 ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2535, หน้า 85-93.

<sup>49</sup> อูมาสิวี สอาดเอี่ยม, "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย : ที่มาและข้อโต้แย้ง", รัฐสภาสาร 40 (กรกฎาคม 2535) : 16.

กันก็เพื่อเป็นฐานสนับสนุนคำจูนรัฐบาลด้วย ครั้นเมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับนี้ในประเด็นสำคัญ 4 ประเด็น รวม 4 ฉบับคือ (ฉบับที่ 1) ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภาและประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา (ฉบับที่ 2) ให้รัฐสภาสามารถพิจารณาเรื่องอื่น ๆ ในสมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่สองของรัฐสภาได้เช่นเดียวกับสมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง (ฉบับที่ 3) ลดอำนาจวุฒิสภาลงโดยไม่ให้วุฒิสภาเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นโดยไม่มีการลงมติออก และยกเลิกมาตราตามบทเฉพาะกาลที่ให้อำนาจวุฒิสภา คือไม่ให้เข้าร่วมประชุมรัฐสภาในการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจและการพิจารณาพระราชกำหนดต่าง ๆ และ (ฉบับที่ 4) ให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะเห็นได้ว่า เจตนารมณ์ของการมีวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ (ภายหลังการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535) แล้วการให้วุฒิสภาก็เพื่อให้เป็นสภาถ่วงดุลหรือสกัดกั้นสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น

กล่าวโดยสรุปจะเห็นได้ว่า เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญไทยเกี่ยวกับการให้วุฒิสภาเป็นสภาที่สองนี้ มีความแตกต่างกันไปตามสภาพการณ์ทางการเมืองการปกครอง ซึ่งก่อให้เกิดรัฐธรรมนูญขึ้นแต่ละฉบับ ดังนั้น เมื่อพิจารณาความมุ่งหมายและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ แล้วก็อาจกล่าวได้ว่า เจมต้องการจะให้วุฒิสภาเพื่อให้เป็นสภาถ่วงดุลหรือสกัดกั้นสภาผู้แทนราษฎร ต่อมาเมื่อมีการปฏิวัติรัฐประหาร และจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่มาใช้ การให้วุฒิสภาก็เพื่อถ่วงอำนาจหรือเหนี่ยวรั้งสภาผู้แทนราษฎรและฝ่ายบริหาร และในขณะเดียวกันก็เป็นฐานสนับสนุนคำจูนเสถียรภาพของรัฐบาลด้วย นอกจากนี้ ยังเป็นเวทีทางการเมืองให้กับกลุ่มพลังหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ หรือชนชั้นนำทางสังคมต่าง ๆ อีกด้วย

### 1.2.2 ลักษณะทั่วไปของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ

ลักษณะทั่วไปของวุฒิสภา ได้แก่โครงสร้างและที่มา คุณสมบัติและวาระการดำรงตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ ความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหาร สมัยประชุมและการประชุมของวุฒิสภา

\* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) (ฉบับที่ 2) (ฉบับที่ 3) ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2535 และ (ฉบับที่ 4) ประกาศใช้เมื่อวันที่ 12 กันยายน พ.ศ. 2535.

ตลอดจนจำนวนของสมาชิกวุฒิสภา ส่อมมีความสัมพันธ์กันและเป็นส่วนประกอบที่จะกำหนดบทบาทของวุฒิสภาว่าจะมีบทบาทไปในทางใด หรือจะเป็นฐานสนับสนุนใคร อันจะสะท้อนให้เห็นถึงความมีอิสระและเป็นกลางของวุฒิสภาในการทำหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ในฐานะเป็นสมาชิกส่วนหนึ่งของรัฐสภา ดังนั้น ลักษณะทั่วไปของวุฒิสภาตามที่รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับกำหนดไว้ จึงมีความสำคัญและควรศึกษาอย่างถึง ด้จะได้กล่าวต่อไปนี้

### ก. โครงสร้างและที่มา

โดยทั่วไปโครงสร้างและที่มาของวุฒิสภา ส่อมขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์หรือประโยชน์อันพึงจะได้รับจากวุฒิสภานั้นเองที่จะเป็นตัวกำหนดที่มาของสมาชิกวุฒิสภาว่า ควรจะให้ได้มาด้วยวิธีการใด ซึ่งวิธีหลัก ๆ ที่สำคัญคือ

#### (1) โดสวิธีการเลือกตั้ง ซึ่งแยกออกได้เป็น 2 วิธีคือ

1.1 โดสวิธีการเลือกตั้งโดยตรง หมายถึง ให้ประชาชนซึ่งถือว่าเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยทั่วทั้งประเทศเป็นผู้ออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาได้โดยตรง และทั่วไป โดสมีเหตุผลพิเศษ เช่น เพื่อให้เกิดความเสมอภาคระหว่างมลรัฐต่าง ๆ ที่มารวมตัวกันเป็นสหพันธรัฐ สมาชิกวุฒิสภาจึงมีสถานะเป็นผู้แทนของแต่ละมลรัฐ และวุฒิสภา (Senate) มีสถานะเป็นสภาของมลรัฐทั้งหลายทั่วประเทศ ดังเช่น สหรัฐอเมริกา และประเทศที่เป็นสหพันธรัฐทั้งหลาย

1.2 โดสวิธีการเลือกตั้งทางอ้อม หมายถึง การที่มีคณะบุคคลคนหนึ่งจะเป็นสภานิติบัญญัติหรือองค์คณะบุคคลพิเศษที่เลือกหรือแต่งตั้งขึ้นมาเพื่อการนี้ (Electoral College) เป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งอาจจะให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เลือกก็ได้ เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริก้าให้สมาชิกรัฐสภาเลือกพรรคพวกของตนจำนวน 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกรัฐสภาทั้งหมดเพื่อให้เป็นสมาชิกวุฒิสภา ส่วนที่เหลืออีก 3 ใน 4 ก็เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝรั่งเศสให้สภาล่างเลือกสมาชิกวุฒิสภาได้ 1 ใน 6 ของจำนวนสมาชิก สำหรับประเทศไทยรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489 ฉบับเดิยวักให้องค์การเลือกตั้งซึ่งมาจากสมาชิกสภาประเภทที่ 1 และประเภทที่ 2 ทำหน้าที่เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา บางประเทศให้สมาชิกวุฒิสภาเลือกกันเอง เช่น ฝรั่งเศสในสมัย ปี ค.ศ. 1875 และ ค.ศ. 1884\* ซึ่งในจำนวนสมาชิกวุฒิสภา 300 กว่าคนนั้น

\*ดูรายละเอียด ไพโรจน์ ชัยนาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ พ.ศ. 2493,

มีอยู่ 75 คนที่อยู่ในตำแหน่งได้ตลอดชีพและเมื่อตำแหน่งว่างลงในจำนวน 75 คนนี้ สมาชิกที่เหลือทั้งหมดก็จะเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่กันเองเพื่อให้ครบจำนวน 75 คน บางประเทศก็ใช้วิธีการผสมผสานกันโดยให้ทั้งราษฎรในเขตจังหวัด สมาชิกสภาท้องถิ่นระดับจังหวัด สภาเทศบาล คณะองคมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาสูงที่ได้รับเลือกมาแล้วเป็นผู้เลือกตั้งตามสัดส่วนแตกต่างกันออกไป เช่น ฝรั่งเศส เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ เหตุผลประการหนึ่งที่ประเทศเหล่านี้ จัดให้มีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยวิธีการเลือกตั้งโดยอ้อมก็เพื่อไม่ให้เป็นการซ้ำซ้อนกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร<sup>49</sup> และเพื่อให้วุฒิสภามีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น

(2) โดสวิธีการแต่งตั้ง หมายถึง การแต่งตั้งบุคคลที่มีความเหมาะสมในด้านคุณวุฒิ วิชาวุฒิ หรือมีคุณสมบัติต่างๆ ตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายที่กำหนดไว้เข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภา ส่วนใหญ่กฎหมายมักจะกำหนดคุณสมบัติไว้สูงกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เช่น ประเทศไทยแต่งตั้งมาจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการ หรือจากสาขาอาชีพต่าง ๆ หรือในอินเดียมีการกันที่นั่งไว้สำหรับสมาชิกกรรชสภา (สภาสูง) ที่เป็นราชบัณฑิตทางวรรณศิลป์ วิทยาศาสตร์ ศิลปศาสตร์ บางประเทศแต่งตั้งจากผู้ที่เคยประกอบคุณงามความดีให้กับประเทศชาติมาก่อน เช่น เคยเป็นประธานาธิบดี เคยเสด็จฯ ให้แก่รัฐสูง ซึ่งการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในลักษณะนี้เคยปรากฏในบางยุคบางสมัยในฝรั่งเศส อังกฤษ แคนาดา อิตาลี และเบลเยียม

การแต่งตั้งอาจจะแต่งตั้งทั้งหมดหรือบางส่วน หรืออาจเป็นการแต่งตั้งโดยตำแหน่งก็ได้ ซึ่งหมายถึง การแต่งตั้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งบางตำแหน่งเป็นสมาชิกวุฒิสภาโดยอัตโนมัติ เพื่อให้เป็นเกียรติแก่บุคคลผู้มีตำแหน่งสำคัญ หรือเพื่อให้บุคคลสำคัญที่ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งเข้ามาช่วยดำเนินงานในรัฐสภา เช่น ผู้ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งสูงทางราชการต่าง ๆ อาจจะเป็นผู้บัญชาการ ทหารบก ทหารเรือ ทหารอากาศ หรือพระบรมวงศานุวงศ์ เจ้านายชั้นผู้ใหญ่ที่มีตำแหน่งขุนนาง หรือนักบวชชั้นผู้ใหญ่ เป็นต้น

ส่วนผู้มีอำนาจแต่งตั้งโดยปกติ ก็คือ ประมุขของประเทศซึ่งถ้าประมุขของประเทศเป็นพระมหากษัตริย์ เช่น ประเทศไทย ความรับผิดชอบในการสรรหาและเสนอรายชื่ออ้อมอยู่ที่ผู้ลงนาม

<sup>49</sup> โภคิน พลกุล, วุฒิสมาชิก : ผู้แทนปวงชนหรือฐานอำนาจใคร, หน้า 61.

รับสนองพระบรมราชโองการ บางประเทศเช่น อินเดียให้ประธานาธิบดีแต่งตั้งสมาชิกราชสภา (สภาสูง) ได้ 11 คน และแต่งตั้งสมาชิกในโลภสภา (สภาล่าง) ได้ 2 คน ในพีจีประธานาธิบดี แต่งตั้งสมาชิกสภาได้จำนวนหนึ่ง ในขณะที่นายกรัฐมนตรี และผู้นำฝ่ายค้านก็แต่งตั้งได้จำนวนหนึ่ง ในแคนาดา ผู้สำเร็จราชการต่างพระเนตรพระกรรณ แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด ในจอร์แดน พระมหากษัตริย์แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด บางประเทศให้ประมุขของประเทศ (สมเด็จพระราชาธิบดี) แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาได้จำนวนหนึ่ง<sup>50</sup> ส่วนอีกจำนวนหนึ่งมาจากการเลือกตั้งของสภานิติบัญญัติในแต่ละรัฐ จำนวน 2 คนเท่ากันทุกรัฐ เช่น มาเลเซีย

(3) โดยการรับมรดกสืบตระกูล ซึ่งหมายถึง การให้สมาชิกเป็นตำแหน่งสืบตระกูลตกทอดต่อไปได้ ปัจจุบันนี้ในสภาขุนนาง (House of Lords) ของอังกฤษ เท่านั้น ซึ่งสมาชิกประเภทนี้จะมีอยู่จำนวนหนึ่งที่มีสิทธิ์ สืบตระกูลดำรงตำแหน่งต่อไปเป็นทอด ๆ ได้จากบิดาลงไปถึงบุตรชายคนโต อายุไม่น้อยกว่า 21 ปี<sup>51</sup>

สำหรับประเทศไทย โครงสร้างและที่มาของวุฒิสภานั้นตั้งแต่ได้เปลี่ยนระบบสภาเดี่ยวมาเป็นระบบสอง จะเห็นว่า มีเพียงรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489 ฉบับเดียวที่กำหนดให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมส่วนรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ ที่นำระบบสองสภามาใช้ ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการ "แต่งตั้ง" ของพระมหากษัตริย์ทั้งสิ้น อันได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2490, 2492, 2511, 2517, 2521 และฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2534 จะมีความแตกต่างกันบ้างก็เฉพาะผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเท่านั้น เช่น บางฉบับไม่ได้กำหนดผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งไว้และบางฉบับกำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองฯ ซึ่งการกำหนดให้ใครเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้น อ้อมมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะผู้ลงนามรับสนองฯ เป็นบุคคลที่ต้องรับผิดชอบในการสรรหาและเสนอชื่อผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

<sup>50</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 436-437.

<sup>51</sup> เรื่องเดียวกัน.

\* ซึ่งเป็นการแต่งตั้งทั้งหมดและเป็นแบบเฉพาะตัว ทั้งนี้เนื่องจากการเข้าสู่ตำแหน่งโดยการแต่งตั้งนั้น อาจเป็นการแต่งตั้งบางส่วนหรือทั้งหมดหรืออาจแต่งตั้งโดยตำแหน่งก็ได้ (โดยอัตโนมัติ) แต่ประเทศไทยกำหนดให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งทั้งหมด ไม่มีการผูกมัดกับบุคคลผู้มีตำแหน่งใดๆ โดยเฉพาะ



ซึ่งผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา แยกตามรัฐธรรมนูญ  
ได้ดังนี้คือ

1. รัฐธรรมนูญที่ไม่ระบุผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา  
ไว้ชัดเจน ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2490, 2511, 2521 และฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2534<sup>\*</sup>  
เหตุที่รัฐธรรมนูญเหล่านี้ไม่ได้กำหนดผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาไว้  
ในรัฐธรรมนูญก็ด้วยความมุ่งหมายเพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารนั้นเองเป็นผู้ลงนาม  
รับสนองฯ โดยมากจะกล่าวกันว่า เป็นธรรมเนียมปฏิบัติ ซึ่งประเด็นดังกล่าวนี้สมาชิกสภานิติบัญญัติ  
แห่งชาติเคยถกเถียงกันมาแล้วในที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ  
ฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2534 ในวาระที่สองวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2534 โดยสมาชิกสภานิติบัญญัติ  
ท่านหนึ่งอภิปรายตั้งข้อสังเกตว่า<sup>\*\*</sup> "ในมาตรา 104 ใครจะเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราช  
โองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา เพราะในส่วนอื่น ๆ ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ กรณีที่ต้องมีพระบรมราช  
โองการโปรดเกล้าแต่งตั้งจะระบุผู้ลงนามรับสนองฯ ไว้ทั้งสิ้น เช่น ในเรื่องเกี่ยวกับองคมนตรี  
มาตรา 11 เรื่องการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา มาตรา 173 หรือแม้แต่มาตรา 238 ทวิ ก็ระบุผู้ลง  
นามรับสนองฯ ไว้หากจะให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิก  
วุฒิสภาแล้ว ทำไมไม่เขียนไว้ชัดเจน" และกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้อภิปรายชี้แจง  
ว่า<sup>\*\*</sup> "ตามมาตรา 200 บทกฎหมาย พระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการใดๆ อันเกี่ยว  
กับราชการแผ่นดินต้องรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เว้นแต่จะมีบทบัญญัติไว้เป็น  
อย่างอื่น มาตรานี้เป็นบทบัญญัติทั่วไปที่ครอบคลุมไว้แล้วในกรณีแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาก็ต้องหมาย

<sup>\*</sup> แต่ในบทเฉพาะกาล มาตรา 217 วรรคสอง ได้ระบุไว้ว่าในวาระเริ่มแรกให้  
ประธานสภาปรึกษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ แต่งตั้ง  
สมาชิกวุฒิสภาตามวาระหนึ่ง ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้เป็นหลักการใหม่ที่ไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญ  
ฉบับใดมาก่อน

<sup>\*\*</sup> คำอภิปรายของ ดร. วิจิตร ศรีสัจจาน, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ  
ครั้งที่ 37/2534 วันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2534, หน้า 148.

<sup>\*\*</sup> คำอภิปรายของ ดร. โทเม็น กัทภิรมย์ (กรรมาธิการ), รายงานการประชุมสภา  
นิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 37/2534 วันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2534 หน้า 148.

ความว่านาสภรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองฯ”<sup>๕๔</sup>

จะเห็นได้ว่า กรณีสภรัฐมนตรีไม่ได้ระบุผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาไว้ จึงต้องใช้บทบัญญัติทั่วไป ทำนองเดียวกันกับมาตรา 200 ดังกล่าว ซึ่งมีกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ

2. รัฐธรรมนูญที่ระบุผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาไว้ ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2492 และฉบับปี พ.ศ.2517 ซึ่งระบุให้<sup>๕๕</sup> “ประธานองคมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา” เหตุผลที่ระบุให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองฯแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ก็โดยมุ่งหมายที่จะให้สมาชิกวุฒิสภามีความอิสระและเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ และไม่ผูกพันกับฝ่ายบริหารหรือให้ฝ่ายบริหารมีอิทธิพลเหนือวุฒิสภา ทั้งนี้ เพราะการให้ประธานองคมนตรีซึ่งมีฐานะเสมือนหนึ่งของตัวแทนของพระมหากษัตริย์เป็นผู้แต่งตั้ง ก็จะทำให้วุฒิสภาเป็นสถาบันตัวแทนขององค์พระมหากษัตริย์ด้วย แต่อย่างไรก็ตามหลักการดังกล่าวนี้ ก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการดึงเอาสถาบันพระมหากษัตริย์เข้ามาสู่เกี่ยวกับการเมือง เพราะประธานองคมนตรีเป็นบุคคลที่พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งตามอัชฌาศัยของพระองค์เอง<sup>๕๖</sup> ครั้นเมื่อนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวก็ได้ทรงกระกรุณาหลวงพระปรมาภิไธย เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ.2517 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวก็ได้ทรงมีบันทึกพระราชกระแสรับสั่งให้ราชเลขาธิการ ได้อัญเชิญไปพระราชทานประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีความตอนหนึ่งว่า<sup>๕๗</sup>

...ร่างรัฐธรรมนูญให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง

\* มาตราที่กล่าวถึงอยู่ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ... ฉบับของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ.

<sup>๕๔</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492 และ พ.ศ.2517 มาตรา 82 วรรคสอง และมาตรา 107 วรรคสอง ตามลำดับ.

<sup>๕๕</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492 และ พ.ศ.2517 มาตรา 14 และมาตรา 16 ตามลำดับ.

<sup>๕๖</sup> สมชาย รอบกิจ, การร่างรัฐธรรมนูญ 2517, (วิชานิพนธ์ปัญญามหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 156.

สมาชิกวุฒิสภานั้น ไม่ทรงเห็นด้วยเป็นอย่างยิ่ง เพราะประธานองคมนตรีเป็นผู้ที่พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งตามพระราชอัชฌาศัย แต่ให้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นการขัดกับหลักประชาธิปไตยที่ว่าพระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือการเมือง ทั้งยังจะทำให้ประธานองคมนตรีอยู่ในสภาพเหมือนเป็นองค์การทางการเมือง

จากพระราชกระแสรับสั่งดังกล่าวนี้ จึงได้มีการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2517 และที่ประชุมมีมติเห็นชอบ จึงได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อวันที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2518 โดยในมาตรา 107 แก้ไขคำว่า พระมหากษัตริย์ทรง "เลือกและแต่งตั้ง" เป็นทรง "แต่งตั้ง" และแก้ไขในวรรคสอง โดยใช้คำว่า "ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา"

เป็นที่น่าสังเกตว่า ก่อนที่จะมีการยื่นญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2517 กลุ่มพลังประชาธิปไตยต่างๆ พยายามจะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยเสนอญัตติให้ยกเลิกวุฒิสภา ให้เหลือเพียงสภาผู้แทนราษฎรเพียงสภาเดียว แต่ญัตตินี้ก็ตกไป เพราะได้คะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดในสภา ต่อมา เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2517 จึงได้พยายามเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมใหม่ โดยเสนอวิธีการให้ได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาไว้หลายแบบ คือ แบบที่ 1 ให้สมาชิกสภาจังหวัดคัดเลือกมาจังหวัดละ 1 คน ที่เหลือให้สมาชิกสภากรุงเทพมหานครเป็นผู้คัดเลือก แบบที่ 2 ให้ประธานองคมนตรี นายกรัฐมนตรี และประธานสภาผู้แทนราษฎร เสนอรายชื่อมาฝ่ายละ 300 คน แล้วให้ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อทั้งหมดทำการเลือกกันเอง ให้ได้สมาชิกวุฒิสภาจำนวน 100 คน ตามรัฐธรรมนูญ และแบบที่ 3 ให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา โดยให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองฯ ผลการลงคะแนนเสียงในที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติปรากฏว่า แบบที่ 3 ได้รับความเห็นชอบโดยชนะแบบที่ 1 และแบบที่ 2 ด้วยคะแนนเสียง 199 ต่อ 28 งดออกเสียง 12 คน จึงได้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามหลักการของแบบที่ 3

อนึ่ง ความจริงหลักการที่ขอให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งวุฒิสภานั้น รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 เคยนำมาใช้ก่อนแล้ว แต่เหตุที่ไม่มีการ

\* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2518 มาตรา 3 ซึ่งยกเลิกมาตรา 107 รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงเป็นฉบับแรกและฉบับเดียว ที่ระบุให้นายกรัฐมนตรีรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาไว้ชัดเจน.

แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเหมือนรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 เพราะในขณะร่างรัฐธรรมนูญครั้งนั้น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไม่ได้ประทับอยู่ในประเทศไทย และยังมีได้ทรงประกอบพิธีบรมราชาภิเษกด้วย

จะเห็นได้ว่า โครงสร้างและที่มาของวุฒิสภาไทยส่วนใหญ่จะยึดหลักการที่ว่าให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง โดยมีนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ นายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอคัดเลือกและเสนอแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้นเอง จะมีนอกเหนือจากหลักการที่กล่าวมาแล้ว ก็เฉพาะแต่ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญวุฒิสภาโดยวิธีการแต่งตั้งดังกล่าวนี้ มักจะมีการวิพากษ์วิจารณ์หรือไม่เป็นที่ยอมรับของกลุ่มพลังที่ยึดหลักประชาธิปไตยมากนัก ทั้งนี้ เพราะมักมีปัญหาต่าง ๆ ตามมาอีกหลายประการ เช่น ความเป็นฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2534 มาตรา 217 วรรคสองเท่านั้น ที่ระบุให้ ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา และที่มาของกลางและอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาตามอำนาจที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยเฉพาะการควบคุมฝ่ายบริหาร ไม่ว่าจะโดยการจัดตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไปการตั้งกรรมาธิการ หรือการควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลก็ตาม ส่อมจะไม่อาจคาดหวังจากวุฒิสภาได้เท่าไรนัก เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีอำนาจแต่งตั้งและผู้ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกวุฒิสภามีความผูกพันกันอยู่ ด้วยเหตุนี้ จึงมีผู้เสนอแนะวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาอีกหลายวิธีในเวลาต่อมา เช่น วิธีการแต่งตั้งโดยการจัดสรรตามโควตาของพรรคการเมือง<sup>๕</sup> หรือพรรคการเมืองต่าง ๆ หรือใช้วิธีการเลือกตั้ง โดยแบ่งเขตจังหวัดให้มีจำนวนสมาชิกวุฒิสภาจังหวัดละเท่า ๆ กัน หรือใช้วิธีผสมผสานกัน โดยแบ่งสมาชิกวุฒิสภาออกเป็น 2 ประเภท ประเภทหนึ่งให้ประชาชนมีสิทธิออก

<sup>๕</sup>วิธีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามโควตาของพรรคการเมือง ปรากฏในสมัย พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกฯ กล่าวคือ ประมาณเดือน เมษายน 2532 สมาชิกวุฒิสภาจำนวน 86 คนจะต้องพ้นจากตำแหน่ง ตามวาระและจะต้องมีการแต่งตั้งสมาชิกเข้ามาใหม่ให้ครบจำนวน ในช่วงนั้นเองมีข่าวทางสื่อมวลชนออกมาว่า ได้มีการจัดสรรโควตาตามจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองไปแล้วโดยพรรคชาติไทยมีสิทธิแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาได้ 34 คน พรรคกิจสังคมได้ 21 คน พรรคประชาธิปัตย์ได้ 19 คน พรรคราษฎรได้ 8 คน พรรคสหประชาชาติได้ 2 คน (ดู วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, "หนทางสู่อิสระภาพของสมาชิกวุฒิสภา", สยามรัฐ (กุมภาพันธ์ 2532).

เสียงเลือกตาม "บัญชีรายชื่อ" ที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคเสนอ และแบ่งสัดส่วนจำนวนของสมาชิกวุฒิสภาระหว่างพรรคการเมืองตามคะแนนนิยมที่ได้รับจากประชาชนจำนวนหนึ่ง อีกประเภทหนึ่งให้มาจากผู้ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งราชการ\* เป็นต้น ซึ่งการเสนอหลักการหรือแนวความคิดต่าง ๆ นี้ ก็เพื่อที่จะปรับปรุงบทบาทของวุฒิสภาไทย โดยเฉพาะการเสนอให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งโดยวิธีใดก็ตาม ย่อมนับว่าเป็นความพยายามที่จะให้สภาที่สองหรือวุฒิสภาไทยมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นและสามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนของปวงชนให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล หรือเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมมากที่สุด

### ข. คุณสมบัติและวาระการดำรงตำแหน่ง

โดยทั่วไป ก็เป็นที่ยอมรับกันอยู่แล้วว่าวุฒิสภาเป็นสภาที่มีลักษณะความอาวุโสประเภทหนึ่งให้มาจากผู้ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งราชการ\* เป็นต้น ซึ่งหลักการหรือแนวความคิดต่าง ๆ นี้ โดยเฉพาะการให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งโดยวิธีใดก็ตาม ย่อมนับว่าเป็นความพยายามที่จะให้สภาที่สองหรือวุฒิสภาไทยมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น และสามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนของปวงชนให้มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมมากที่สุด แต่หลักการใดจะมีความเหมาะสมมากน้อยเพียงใด ก็ต้องพิจารณาปัจจัยอื่น ๆ ประกอบด้วยกว่าสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้เพราะวุฒิสภาเป็นสภากลั่นกรองหรือยับยั้งหรือตรวจสอบการใช้อำนาจนิติบัญญัติ ของสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้เกิดความสุจริตรอบคอบมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งอาจถือว่าเป็นพี่เลี้ยงหรือที่ปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎรนั่นเอง

ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภาจึงจำเป็นต้องประกอบไปด้วยผู้มีคุณสมบัติทั้งด้านอายุ การศึกษา ตำแหน่ง และฐานะทางสังคม หรือปัจจัยอื่น ๆ สูงกว่าสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้ยังต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ ความชำนาญ ในกิจการต่าง ๆ อย่างหลากหลายอีกด้วย ซึ่งเฉพาะการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อาจไม่สรรหาบุคคลในลักษณะเช่นนี้ได้ครบ ซึ่งในแต่ละประเทศก็ได้กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาแตกต่างกัน บางประเทศเน้นคุณสมบัติด้านหนึ่งเป็นพิเศษ บางประเทศก็เน้นหลาย ๆ ด้านประกอบกัน คุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาโดยทั่วไป มีดังนี้

\* รายละเอียดดู ดร.อมร จันทรมุขมณี, "โครงสร้างรัฐธรรมนูญในอนาคตของไทย", เอกสารสัมมนาวิชาการเรื่องวิเคราะห์ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เสนอที่มหาวิทยาลัยรามคำแหง, วันที่ 6 กันยายน พ.ศ. 2534 (อิดสำเนา).

1. ด้านอายุ จะกำหนดไว้สูงกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เช่น สหรัฐอเมริกา สมาชิกวุฒิสภาต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปี<sup>57</sup> แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปี ส่วน ฝรั่งเศส สมาชิกวุฒิสภาต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปี และอิตาลีไม่ต่ำกว่า 40 ปี
2. รูปร่าง มักจะไม่จำกัด แต่แคนาดากำหนดไว้ว่า ผู้เป็นสมาชิกวุฒิสภาต้องมีทรัพย์สินตามเกณฑ์ที่กำหนด
3. สัญชาติ โดยปกติต้องมีสัญชาติของประเทศนั้น แต่อาจมีข้อกำหนดเคร่งครัดเพิ่มขึ้น เช่น อาร์เจนตินา กำหนดต้องมีสัญชาติอาร์เจนตินาไม่น้อยกว่า 6 ปี สหรัฐอเมริกาต้องมีสัญชาติสหรัฐอเมริกาติดต่อกันมาถึง 9 ปี
4. ภูมิลำเนา ส่วนใหญ่กำหนดว่า ต้องมีภูมิลำเนาอยู่ในเมืองหรือประเทศนั้น ๆ ชั่วขณะหนึ่ง
5. การศึกษา ส่วนใหญ่สมาชิกวุฒิสภาจะกำหนดไว้สูงกว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เช่น มีวุฒิการศึกษา ไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีในขณะที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่ต่ำกว่าประโยคประถมศึกษา ความหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการ เป็นต้น
6. คุณสมบัติอื่น ๆ เช่น ต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่างๆ เช่น ประเทศไทย
7. ข้อห้ามอื่น ๆ เช่น ต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ ต้องไม่รับตำแหน่ง หรือหน้าที่ใด ๆ จากรัฐ หน่วยราชการของรัฐ หรือหน่วยงานใดที่อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐ โดยมีผลประโยชน์ตอบแทนหรือต้องไม่เป็นผู้จัดการกรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน หรือลูกจ้างของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท ที่รัฐหรือหน่วยงานของราชการของรัฐเป็นผู้ลงทุนหรือถือหุ้น หรือต้องไม่รับสัมปทานจากรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ หรือเป็นผู้สัญญากับรัฐ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาด ตัดตอน เป็นต้น

วาระการดำรงตำแหน่ง เนื่องจากวุฒิสภาเป็นสภาที่ต้องประกอบด้วยสมาชิกที่มีคุณสมบัติและความรู้ ความชำนาญสูงเป็นพิเศษ เพื่อจะได้เข้ามาทำหน้าที่กลั่นกรองการใช้อำนาจของสภาผู้แทนราษฎรให้มีประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับไม่มีลักษณะเป็นนักการเมืองที่จะถูกตรวจสอบการเป็นผู้แทนโดยประชาชนอย่างใกล้ชิดเหมือนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น วาระการดำรงตำแหน่งจึงมักมีช่วงเวลานานกว่าสภาผู้แทนราษฎร และลักษณะการดำรงตำแหน่งของวุฒิสภายัง

<sup>57</sup> รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา (บทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ) มาตรา 17 ข้อ 2.

แตกต่างกันในด้านลักษณะที่มาของสมาชิกวุฒิสภาด้วยซึ่งแบ่งแยกออกได้ ดังต่อไปนี้

(1) ประเภทที่อยู่ตลอดชีวิตในตำแหน่ง เช่น สภานางของอังกฤษ ประเภทสืบสกุล สมาชิกเหล่านี้อาจเป็นพระบรมวงศานุวงศ์ หรือขุนนางยุคต่างๆ ซึ่งเมื่อบิดาถึงแก่กรรม บุตรคนโต ที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 21 ปี ก็จะเข้ามาสวมตำแหน่งสมาชิกขุนนางแทน และก็จะตกทอดไปเรื่อย ๆ ตลอดไปไม่มีสิ้นสุดวันแต่ สมาชิกนั้นขาดคุณสมบัติที่จะดำรงตำแหน่งและมีการสละยศฐาบรรดาศักดิ์ ที่จะทำให้อิทธิพลการสืบสกุลระงับลง ซึ่งทางปฏิบัติ พระมหากษัตริย์ก็ไม่ทรงแต่งตั้งเพิ่มอีก และสมาชิก สภานางอีกประเภทหนึ่ง คือ ประเภทขุนนางตลอดชีพ สมาชิกประเภทนี้จะมีวาระการดำรง ตำแหน่งเพียงชั่วชีวิตของคนเท่านั้น เมื่อถึงแก่กรรมไปแล้ว สมาชิกภาพก็สิ้นสุดลง ไม่มีการตกทอด ตำแหน่งต่อไปยังทายาทเหมือนอย่างประเภทสืบสกุลอีก<sup>๕๖</sup>

(2) ประเภทที่อยู่ในตำแหน่งภายในระยะเวลาโดยทั่วไปวุฒิสภาประเภทนี้ จะมีวาระ การดำรงตำแหน่งยาวนานกว่าสภาผู้แทนราษฎร เช่น คราวละ 6 ปี 8 ปี หรือ 9 ปี เป็นต้น ประเทศที่กำหนดให้อยู่ในตำแหน่งคราวละ 6 ปี เช่น สหรัฐอเมริกา อินเดีย ญี่ปุ่น มาเลเซีย ลอสเตรเลีย และไทย เป็นต้น ส่วนฝรั่งเศสอยู่ในตำแหน่งคราวละ 9 ปี

แต่อย่างไรก็ตาม ลักษณะการออกจากตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาจะไม่เปลี่ยน พร้อมกันทั้งหมด เหมือนกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่จะมีการออกจากตำแหน่งในบางส่วนในช่วง ระยะเวลาหนึ่ง โดยวิธีต่าง ๆ เช่น มีการแบ่งเป็นกลุ่มในตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภากลุ่มที่หนึ่ง ว่างลง เมื่อสิ้นปีที่สอง กลุ่มที่สองจะว่างลงเมื่อสิ้นปีที่สี่ กลุ่มที่สามว่างลงเมื่อสิ้นปีที่หก ทั้งนี้เพื่อ ให้มีการเลือกตั้ง 1 ใน 3 ของสมาชิกวุฒิสภาขึ้นใหม่ทุก ๆ 2 ปี ซึ่งลักษณะเช่นนี้เคยใช้ในสหรัฐ อเมริกา และฝรั่งเศสหรือใช้วิธีการจับสลากออก เช่น ในระยะเริ่มแรกเมื่อครบ 2 ปี ให้จับ สลากออกจากตำแหน่งเป็นจำนวน 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด และเมื่อครบ 4 ปี ให้ส่วน ที่เหลือจากการจับสลากออกครั้งแรกจับสลากออกอีก 1 ใน 2 และสมาชิกที่ออกไปก็มีสิทธิที่จะได้ รับการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งเข้ามาอีกได้ ส่วนเหตุผลของการเปลี่ยนแปลงสมาชิกวุฒิสภาที่ละส่วน เช่นนี้น่าจะเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องทางทัศนคติและการปฏิบัติงานในสภา โดยไม่ได้เป็นการ เปลี่ยนแปลงเจตจำนงทั้งหมดของสภาในคราวเดียวกัน และทำให้สมาชิกใหม่เรียนรู้ประสบการณ์ และระบบงานจากสมาชิกเก่าได้ง่าย อีกประการหนึ่งเพื่อให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหาร หรือรัฐบาลไม่ให้ครอบงำรัฐสภา กล่าวคือ เมื่อนายกรัฐมนตรีในรัฐบาลสมัยใดมีโอกาสได้แต่งตั้ง

<sup>๕๖</sup> วิชาญ เครื่องงาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 406.

สมาชิกวุฒิสภา (ทั้งหมดหรือบางส่วน) สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการแต่งตั้งก็มักจะเป็นฐานอำนาจให้กับรัฐบาลสมัยนั้น ดังนั้น การที่รัฐบาลจะมีโอกาสได้แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภามาเป็นฐานอำนาจของตนได้เป็นจำนวนมากหรือน้อย จึงขึ้นอยู่กับว่าจะประคองเสถียรภาพของรัฐบาลให้อยู่ได้นานเพียงใด หากรัฐบาลอยู่ได้ไม่นาน เมื่อสมาชิกวุฒิสภาส่วนหนึ่งถึงคราวต้องออก เพราะการจับสลากก็จะเป็นโอกาสของรัฐบาลใหม่ที่จะแต่งตั้งสมาชิกเข้ามาแทน ส่วนที่เข้ามาแทนก็จะเป็นฐานอำนาจของรัฐบาลใหม่ ลักษณะเช่นนี้จึงทำให้เกิดการลักลั่นกันระหว่างสมาชิกวุฒิสภาชุดเก่าและชุดใหม่ที่ได้รับการแต่งตั้งในแต่ละรัฐบาล อันเป็นผลให้เกิดการถ่วงดุลกันระหว่างสมาชิกวุฒิสภาชุดเก่ากับสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ รวมทั้งรัฐบาลใหม่ด้วย นอกจากนี้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภายังสิ้นสุดลงโดยเหตุปกต้อื่นๆ อีกเช่น ตาย ลาออก วุฒิสภามีมติให้ออกหรือขาดคุณสมบัติใด ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ในกรณีเช่นนี้ก็จะมีการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งสมาชิกเข้ามาแทนที่ว่าง และสมาชิกที่เข้ามาแทนก็จะอยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าที่กำหนดเวลาของผู้ซึ่งตนตายแทน เป็นที่น่าสังเกตว่า แม้จะมีการอุปสภานุแทนราษฎร ก็ไม่มีผลกระทบต่อไปถึงวุฒิสภาด้วย ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่ามีที่มาต่างกัน แต่อาจจะมีการไม่ให้วุฒิสภาประชุมในระหว่างที่ยังไม่มีสภานุแทนราษฎร

ส่วนคุณสมบัติและวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่จะกำหนดคุณสมบัติหลักๆ ไว้คล้ายคลึงกัน คือ ให้แต่งตั้งจากบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีความรู้ ความชำนาญในราชการหรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน ส่วนรายละเอียดอื่น ๆ กำหนดไว้แตกต่างกันไปบ้างตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ ซึ่งจะได้กล่าวเป็นลำดับ ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489 ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งจากโดยทางอ้อม จึงกำหนดในส่วนที่เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้รับสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาไว้ค่อนข้างสูงเป็นพิเศษ กล่าวคือ มาตรา 25 บททั่วไปกำหนดให้ คุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งและผู้เลือกตั้งเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาอีกฉบับหนึ่ง\* แต่ผู้สมัครรับเลือกตั้งอย่างน้อยจะต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ และต้องมีวิถฐฐานะไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่ามาแล้วไม่ต่ำกว่า 5 ปี หรือเคยดำรงตำแหน่งทางราชการมาแล้วไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว และห้ามไม่

\*แต่กฎหมายดังกล่าวนี้ยังไม่ทันได้บัญญัติขึ้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ถูกยกเลิกไปแล้วเสียก่อน



ให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นข้าราชการประจำ แต่ตามบทเฉพาะกาลมาตรา 90 ซึ่งมีผลใช้บังคับในระยะเริ่มแรกนี้ได้กำหนดอายุขั้นต่ำของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาไว้เพียง 35 ปีเท่านั้น

สำหรับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภารัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดไว้ 6 ปี แต่ในวาระเริ่มแรกเมื่อครบกำหนด 3 ปี ให้มีการเปลี่ยนสมาชิกกึ่งหนึ่งโดยวิธีจับสลากออก แต่ผู้ที่ออกไปมีสิทธิได้รับเลือกตั้งกลับเข้ามาอีก และถ้าตำแหน่งว่างลงเพราะเหตุอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระ ให้รัฐสภาเลือกบุคคลผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา 25 เข้ามาเป็นสมาชิกแทนและสมาชิกที่เข้ามาแทนนี้ย่อมอยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่ากำหนดเวลาของผู้ซึ่งตนแทน<sup>๕๐</sup>

2. รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2490 ได้กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา โดยนาชกรรัฐมนตรีเป็นผู้คัดเลือกและเสนอชื่อแต่งตั้ง แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาไว้เลย ไม่ว่าเรื่องสัญชาติ อายุ หรือวุฒิการศึกษาก็ตาม ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกำหนดอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปี<sup>๕๐</sup> ซึ่งนับว่าอยู่ในเกณฑ์สูงเท่ากับสมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489 และการที่ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาไว้เอง ในมาตรา 35 จึงกำหนดการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาไว้เพียง เมื่อถึงคราวออกตามวาระ ตาย และลาออกเท่านั้น ส่วนการขาดคุณสมบัติในกรณีอื่น ๆ ไม่มีระบุไว้ อีกประการหนึ่ง ไม่มีบทบัญญัติห้ามข้าราชการประจำเป็นรัฐมนตรี หรือสมาชิกวุฒิสภาจึงเป็นการเปิดโอกาสให้ข้าราชการประจำเข้ามามีบทบาททางการเมืองได้มาก

ส่วนวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภามีวาระเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2489 คือ กำหนดไว้คราวละ 6 ปี และเมื่อครบ 3 ปีแรกให้เปลี่ยนสมาชิกออกกึ่งหนึ่งโดยวิธีจับสลาก<sup>๕๑</sup>

3. รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 ได้กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาไว้มากเป็นพิเศษ กล่าวคือ มาตรา 82 กำหนดให้ "วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งจากผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทน และมีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ และยังมีข้อ

<sup>๕๐</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489, มาตรา 26.

<sup>๕๐</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2490 มาตรา 38.

<sup>๕๑</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2490 มาตรา 34.

ความเพิ่มเติมอีกว่า ซึ่งทรงพระราชดำริเห็นว่า " เป็นผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความชำนาญ  
ในวิชาการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน" สำหรับบุคคลต้องห้ามมิ  
ให้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนและต้องห้ามเป็นสมาชิกวุฒิสภาด้วย ได้กำหนดไว้ในมาตรา  
93 คือ

1. ผู้คิดหาเสียดินให้โทษ
2. คนตาบอดทั้งสองข้าง
3. บุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี
4. ผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่ 2 ปีขึ้นไป โดยได้พ้นโทษมาไม่ถึง 5 ปี  
ในวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท
5. ข้าราชการประจำ
6. บุคคลซึ่งเคยเป็นข้าราชการประจำมาแล้ว และพ้นจากตำแหน่งราชการประจำมา  
ยังไม่ถึง 1 ปี ในวันเลือกตั้ง แต่บทบัญญัตินี้มีให้ใช้บังคับแก่ผู้จำต้องเข้ารับราชการตามบทบัญญัติ  
แห่งกฎหมาย

สำหรับข้อห้ามไม่ให้ข้าราชการประจำเป็นสมาชิกวุฒิสภาประจำ นอกจากกำหนดไว้ใน  
มาตรา 93 (5) และ (6) แล้ว ยังกำหนดไว้ในมาตรา 79<sup>๕๒</sup> ให้ชัดเจนขึ้นอีกด้วย นอกจากนี้  
ยังมีการกำหนดคุณสมบัติสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนมิให้มีความผูกพันเกี่ยวข้อกับผล  
ประโยชน์ของรัฐอีก<sup>๕๓</sup> เช่น ต้องไม่รับตำแหน่งหรือหน้าที่ใดจากรัฐโดยมีประโยชน์ตอบแทนต้องไม่  
รับสัมปทานจากรัฐ หรือหน่วยราชการของรัฐ หรือเป็นคู่สัญญากับรัฐหรือต้องไม่รับเงินหรือประโยชน์  
ใด ๆ จากรัฐ เป็นต้น

สำหรับวาระการดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาหนดไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.  
2490 คือ คราวละ 6 ปี และเมื่อครบ 3 ปีแรกให้พ้นจากตำแหน่งโดยการจับสลากออกกึ่งหนึ่ง

"คำว่า "ซึ่งทรงพระราชดำริเห็นว่า" ชวนให้ตีความไปว่า พระมหากษัตริย์ เป็นผู้คิด  
เห็นเองหรือคิดเลือกผู้มีคุณสมบัติตาม มาตรา 82 เอง แต่ความจริงหาเป็นเช่นนั้นไม่ ผู้ลงนามรับ  
สนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งเป็นผู้ใช้ดุลยพินิจคัดเลือกแทนพระมหากษัตริย์

<sup>๕๒</sup> มาตรา 79 ระบุว่า "สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทน จะเป็นข้าราชการประจำมิได้".

<sup>๕๓</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 มาตรา 80.

ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด<sup>๘๔</sup>

การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา<sup>๘๕</sup> นอกจากถึงคราวออกตามวาระ ตาม ลาออก แล้ว ยังสิ้นสุดสมาชิกภาพเมื่อได้กระทำการต้องห้ามตามมาตรา 80 หรือมาตรา 90 และมาตรา 93 บางส่วน อาทิ เป็นบุคคลวิกลจริต หุนวาก เป็นใบ้ เป็นกบฏ ติดสาเสพติด คาบอดทั้งสองข้าง เป็นต้น

4. รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2511 ได้กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาไว้เพียงว่า สมาชิกวุฒิสภาต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในวิชาการ หรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน มีสัญชาติไทยโดยการเกิด และมีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์<sup>๘๖</sup> ข้อสังเกตไม่ได้ระบุว่า "มีความรู้ความชำนาญ" ไว้และไม่มียกเว้นข้อห้ามเกี่ยวกับผลประโยชน์แห่งรัฐไว้ เหมือนกับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2492

นอกจากนี้ ยังไม่มีบทบัญญัติห้ามมิให้ข้าราชการประจำเป็นรัฐมนตรีหรือสมาชิกวุฒิสภาอีกด้วย แต่มีบทบัญญัติห้ามมิให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกัน<sup>๘๗</sup> แสดงให้เห็นว่าไม่ได้ยึดหลักการแบ่งแยกข้าราชการประจำออกจากข้าราชการการเมือง นั้นก็หมายความว่าข้าราชการสามารถเข้ามามีบทบาทในทางการเมืองในรูปแบบของการดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือเป็นรัฐมนตรีได้ อันมีลักษณะเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2490 ส่วนวาระการดำรงตำแหน่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีกำหนดไว้เหมือนรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ คือ คราวละ 6 ปี และเมื่อครบสามปีแรกให้พ้นจากตำแหน่งโดยการจับสลากออกกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด<sup>๘๘</sup>

การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา นอกจากถึงคราวออกตามวาระ ตาม ลาออก แล้ว ยังมีโดยการเสียชีวิตโดยพลการ และมีลักษณะต้องห้ามทางพฤติกรรมหรือร่างกายบางประการ ดังเช่นที่กำหนดไว้ มาตรา 84 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2492 อีก เช่น วิกลจริต หุนวาก และเป็นใบ้ เป็นกบฏ สามเษร คาบอดทั้งสองข้าง ติดสาเสพติดให้โทษ หรือเป็นบุคคลล้มละลาย

<sup>๘๔</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492 มาตรา 83.

<sup>๘๕</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492 มาตรา 84.

<sup>๘๖</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511 มาตรา 78.

<sup>๘๗</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511 มาตรา 139.

<sup>๘๘</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511 มาตรา 79.



เป็นต้น<sup>๕๑</sup>

5. รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2517 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาไว้เป็นข้อปลีกย่อยมากมาย ทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2492 กล่าวคือต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความชำนาญ ในวิชาการ หรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน มีคุณสมบัติตามมาตรา 117 (1) คือ มีสัญชาติไทยตามกฎหมาย แต่บุคคลที่มีสัญชาติไทยและมีสัญชาติอื่นด้วย ในขณะที่เดียวกันก็ดี บุคคลผู้ได้สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติก็ดี ต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย เว้นแต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยในการเกิด แต่เกิดในต่างประเทศไม่ต้องมีคุณสมบัติดังกล่าว และต้องมีอายุ 35 ปีบริบูรณ์ ทั้งไม่เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 116 และมาตรา 118<sup>๖๐</sup>

ส่วนข้อห้ามไม่ให้ข้าราชการประจำเป็นสมาชิกวุฒิสภา นอกจากจะกำหนดไว้ในมาตรา 118 อนุ 6 แล้ว ยังกำหนดไว้ในมาตรา 102 อีกว่า สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ นอกจากข้าราชการการเมืองมิได้ และใน ม.118 อนุ 7 ยังกำหนดห้ามไม่ให้บุคคลที่เป็นพนักงานของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจเป็นสมาชิกวุฒิสภาอีกด้วย สำหรับวาระการดำรงตำแหน่งเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ ฉบับก่อนๆ คือคราวละ 6 ปี และเมื่อครบสามปีแรกให้สมาชิกออกจากตำแหน่งเป็นจำนวนกึ่งหนึ่งโดยวิธีจับสลาก<sup>๖๑</sup>

การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาก็ บัญญัติไว้ทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2492 มาตรา 84<sup>๖๒</sup> ที่น่าสังเกตคือ มีการสิ้นสุดสมาชิกภาพ เมื่อขาดประชุมตลอดสมัยประชุมที่มีกำหนดไม่น้อยกว่า 90 วัน โดยไม่ได้รับอนุญาตจากประธานวุฒิสภา<sup>๖๓</sup>

6. รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2521 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภา

<sup>๕๑</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511 มาตรา 80 ประกอบกับมาตรา 86 (1) (2) (3) หรือ (5) และ 89 (1) (2) หรือ (3)

<sup>๖๐</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 107.

<sup>๖๑</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 มาตรา 108.

<sup>๖๒</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 มาตรา 109 (1)(2) (3)(4)(5) (6) และ (7).

<sup>๖๓</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 มาตรา 109 (7).

สภาไว้ทำนองเดียวกันกับมาตรา 107 ของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 คือ กำหนดให้<sup>74</sup> วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังให้ประโยชน์เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ ที่แตกต่างก็คือ เพิ่มข้อความว่า "ไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง" อันเป็นการยืนยันว่าสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่มีลักษณะเป็นนักการเมืองและถูกควบคุม โดยระบบของพรรคการเมืองเหมือนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่น่าสังเกต คือ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่มีบทบัญญัติห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา และในมาตรา 86 พรรคหนึ่งมิให้นำมาตรา 97 (1) มาบังคับใช้แก่สมาชิกวุฒิสภาด้วย นั่นก็หมายความว่าไม่ห้ามสมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยงานราชการหรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่นได้ ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะดำรงตำแหน่งดังที่กล่าวมาแล้วไม่ได้ นอกจากตำแหน่งรัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่นเท่านั้น ซึ่งการบัญญัติไว้เช่นนี้มีลักษณะเช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2511 ที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อเปิดโอกาสให้ข้าราชการประจำเข้ามามีบทบาทในทางการเมืองทั้งในรูปของการเป็นสมาชิกวุฒิสภา และในรูปของการเป็นรัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่นได้ แต่ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2511 ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาและรัฐมนตรีในขณะเดียวกันไม่ได้ เพราะมาตรา 139 บัญญัติห้ามไว้เด็ดขาดว่ารัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะเดียวกันมิได้ ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521 ในช่วงบทเฉพาะกาลมีผลบังคับใช้ ข้าราชการประจำสามารถดำรงตำแหน่งทั้งสมาชิกวุฒิสภา และรัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่นในขณะเดียวกันได้ ทั้งนี้เพราะมาตรา 204 (3) บัญญัติยกเว้นมาตรา 148 และมาตรา 167 ไว้อันเป็นผลให้ข้าราชการพนักงานส่วนท้องถิ่น รวมทั้งสมาชิกวุฒิสภาสามารถดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่นได้ในช่วงบทเฉพาะกาลมีผลบังคับใช้

สำหรับวาระการดำรงตำแหน่ง รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดไว้เหมือนกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ คือ คราวละ 6 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง แต่ข้อแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ คือ รัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ เช่น ฉบับปี พ.ศ. 2490 2492 2511 และ 2517 กำหนดการออกจากตำแหน่งเป็น 2 ช่วงคือ ช่วงแรกเมื่อครบกำหนด 3 ปี จับสลากออกถึงหนึ่งและช่วง

<sup>74</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 84.

3 ปีหลัง ถือว่าครบวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี ส่วนรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ.2521 กำหนดการออกจากตำแหน่งเป็น 3 ช่วง คือ ช่วงแรกเมื่อครบกำหนด 2 ปี จับสลากออก 1 ใน 3 ช่วงที่ 2 เมื่อครบ 4 ปี สมาชิกจำนวนที่เหลือจากการจับสลากออกช่วงแรกจับสลากออกอีก 1 ใน 2 และช่วงที่ 3 ถือว่าครบวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี และให้ถือว่า การสิ้นสุดแห่งสมาชิกภาพโดยวิธีจับสลากเป็นการออกตามวาระด้วย แต่พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะแต่งตั้งผู้ที่ออกตามวาระเข้ามาเป็นอีกก็ได้<sup>75</sup> การสิ้นสุดของสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติไว้ในทำนองเดียวกันกับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2492 และพ.ศ.2517 (รายละเอียดดูในมาตรา 87)

7. รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ.2534 คุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 94 กำหนดให้ "วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรืออาชีพต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดินในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์\* ไม่เป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่หรือที่ปรึกษาของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง ไม่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งได้รับการเลือกตั้ง ไม่เคยถูกวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรมีมติให้พ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา 92 และไม่เคยถูกคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ มีมติให้พ้นจากสมาชิกภาพ ตามมาตรา 91"

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาไว้ค่อนข้างละเอียดและรอบคอบมากฉบับหนึ่ง ซึ่งในสาระสำคัญคล้ายกับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2521, 2517 และ 2492 แต่มีการเปลี่ยนแปลงถ้อยคำ จากคำว่า "กิจการต่างๆ" เป็นคำว่า "อาชีพต่างๆ" และที่สำคัญมีการระบุเพิ่มเติมห้ามมิให้เป็นเจ้าหน้าที่ หรือที่ปรึกษาของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง ซึ่งตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2521 ห้ามเฉพาะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเท่านั้น ความมุ่งหมายก็เพื่อไม่ให้สมาชิกวุฒิสภาอยู่ภายใต้อิทธิพลของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งอันจะทำให้มีลักษณะเป็นนักการเมืองอย่างเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้ ยังระบุห้ามมิให้

<sup>75</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 85.

\* ในร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเดิม มาตรา 107 (2) กำหนดให้มีอายุ 40 ปีบริบูรณ์ แต่ในขั้นแปรญัตติคณะกรรมการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้เหลืออายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์

บุคคลที่พ้นจากสมาชิกภาพโดยมติของวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรหรือตุลาการรัฐธรรมนูญ กลับมาเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้อีกด้วยซึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ไม่เคยระบุข้อนี้ไว้ในคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาเลย ส่วนเรื่องข้าราชการประจำ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่มีบทบัญญัติห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา ทั้งนี้ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อเปิดโอกาสให้ข้าราชการประจำเข้ามามีบทบาททางการเมืองในรูปของการเป็นสมาชิกวุฒิสภา ได้ แต่มีบทบัญญัติห้ามมิให้ข้าราชการประจำเป็นข้าราชการการเมือง<sup>76</sup> ซึ่งรวมทั้งเป็นรัฐมนตรีด้วย<sup>77</sup> ในวิधिปฏิบัติทางการเมือง โดยมากผู้ที่ไปเป็นข้าราชการประจำแล้วมารับตำแหน่งในทางการเมือง มักจะลาออกเสียก่อน<sup>78</sup> ดังนั้นสมาชิกวุฒิสภาที่ไม่ใช่ข้าราชการประจำก็สามารถเป็นข้าราชการการเมืองรวมทั้งรัฐมนตรีได้เพราะไม่มีบทบัญญัติห้ามไว้เหมือนกับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2511 มาตรา 139 ดังกล่าวมาแล้ว หลักการของรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงมีลักษณะต่างออกไปของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2521 (หลังสิ้นสุดบทเฉพาะกาล)

ส่วนวาระการดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาในบททั่วไปกำหนดไว้คราวละ 6 ปี<sup>79</sup> เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ แต่การออกจากตำแหน่งโดยวิธีการจับสลากในระยะแรกไม่ได้ยึดหลักการตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ.2521 แต่ได้นำหลักการตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2517, 2511, 2492, 2490 และฉบับปี 2489 มาใช้<sup>80</sup>

ข้อสังเกต ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งมีข้อแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ คือ

ประการที่หนึ่ง ได้มีบทบัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา สิ้นสุดลงเพราะเหตุที่เป็นบุคคลที่จู่จิดต่อหน้าที่ราชการ หรือเป็นบุคคลที่ร้ายระผิดกติด้วย กล่าวคือ มาตรา 97 (7) ได้

<sup>76</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 183 กำหนดว่า "ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่ง หรือเงินเดือนประจำและมีใช่ข้าราชการการเมือง จะเป็นข้าราชการการเมืองมิได้"

<sup>77</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 162 กำหนดว่า "รัฐมนตรีจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำมิได้ เว้นแต่เป็นข้าราชการการเมือง"

<sup>78</sup> อูมาสีว์ สลาดเอี่ยม, "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย : ที่มาและข้อโต้แย้ง" รัฐสภาสาร 40 (กรกฎาคม 2535) : 24.

<sup>79</sup> ข้อสังเกต ตามบทเฉพาะกาล มาตรา 217 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งได้รับการแต่งตั้งในวาระ 4 ปีแรกมีวาระอยู่ในตำแหน่งเพียง 4 ปีเท่านั้น

<sup>80</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 95.

กำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาลิ้นสุดลงเมื่อ มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 107 (7) หรือ (8) ด้วยคือ เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่าทุจริตต่อหน้าที่และในมาตรา 107 (8) เคยต้องคำพิพากษา หรือ คำสั่งศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ เหตุที่ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้มีบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น ก็โดยความมุ่งหมายของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ต้องการให้สอดคล้องกับเหตุผลประการหนึ่งของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ที่ทำการสืบอำนาจการปกครองที่ประสงค์จะไม่ให้กลุ่มนักการเมืองระดับรัฐมนตรี รวมทั้งข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจในรัฐบาลชุดก่อนที่มีพฤติการณ์ฉ้อราษฎร์บังหลวง เข้ามามีบทบาททางการเมือง ในตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาได้อีกต่อไป

ประการที่สอง ได้นำเอาเรื่องของการพ้นจากสมาชิกภาพโดยมติของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา 92 โดยมติของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 91 มากำหนดไว้ เป็นข้อห้ามเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาด้วย ซึ่งไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ ที่ผ่านมา (แม้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2521) ซึ่งมีผลให้สมาชิกวุฒิสภาที่พ้นจากสมาชิกภาพโดยมติตามมาตรา 91 และมาตรา 92 ดังกล่าว ไม่สามารถจะถูกแต่งตั้งให้กลับมาดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาได้อีก ไม่ว่ากรณีใด ๆ ส่วนสาระสำคัญและขั้นตอนการจะให้มติดังกล่าวมีลักษณะเหมือนกับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2511 มาตรา 81 และมาตรา 82 เพียงแต่จำนวนสมาชิกที่เข้าชื่อร้องขอให้วินิจฉัยต่างกันเท่านั้น กล่าวคือ ในมาตรา 91 กรณีให้ตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัย หรือในมาตรา 92 กรณีให้วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนวินิจฉัย ซึ่งทั้งสองสภาต้องเข้าชื่อกันจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา แต่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2521 ตามมาตรา 81 และมาตรา 82 ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 และไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกของแต่ละสภาตามลำดับ

ประการที่สาม ในมาตรา 92 ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีความหมายกว้างกว่ามาตรา 82 ของรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ.2521 เพราะมีการเพิ่มข้อความที่ว่า "มีพฤติการณ์อันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือมีลักษณะเป็นความผิดต่อเจ้าพนักงานในส่วนที่เกี่ยวกับสมาชิกสภานิติ

\* ดูแถลงการณ์คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ประกาศ ณ วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534.



บัญญัติแห่งรัฐ..." ด้วย จึงทำให้สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สามารถเข้าชื่อกัน ร้องให้วุฒิสภาวินิจฉัยให้สมาชิกพ้นจากสมาชิกภาพได้ง่ายขึ้น เพราะเหตุที่มีเพียงพฤติการณ์ดังกล่าว มาแล้ว

### ค. อำนาจหน้าที่

โดยทั่วไป การจะให้วุฒิสภามีอำนาจมากน้อยแค่ไหนและเพียงใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางการเมืองและปัจจัยอื่นเป็นองค์ประกอบของวุฒิสภานั้นเอง อาทิเช่น วัตถุประสงค์ของการให้วุฒิสภา ที่มาของวุฒิสภา เป็นต้น สำหรับในประเทศที่ปกครองในระบบรัฐสภา เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น ส่วนใหญ่ให้มีวุฒิสภาโดยมุ่งหมายที่จะให้วุฒิสภาเป็นสภาที่เล็งงเพื่อถ่วงถ่วงหรือยับยั้งสภาผู้แทนราษฎรในการใช้อำนาจนิติบัญญัติ ให้เกิดความสมดุลรอบคอบ มีเหตุผล

ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภาจึงควรมีอำนาจหน้าที่น้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ส่วนประเทศที่ปกครองในระบบประธานาธิบดี เช่น สหรัฐอเมริกา การให้วุฒิสภาก็โดยมุ่งหมายให้เป็นผู้แทนผลประโยชน์ของมลรัฐต่าง ๆ ที่มีพลเมืองมากน้อยแตกต่างกัน เพื่อให้เกิดความเสมอภาคกันทุกมลรัฐ จึงกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาได้มลรัฐละ 2 คนเท่ากัน เพื่อให้วุฒิสภาเป็นสภาเหนียวรั้งหรือถ่วงอำนาจสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีจำนวนสมาชิกแตกต่างกันในแต่ละมลรัฐ จึงกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งอันเป็นการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่ถือว่าสอดคล้องกับวิถีทางของระบอบประชาธิปไตย ด้วยเหตุนี้เองวุฒิสภาก็มีอำนาจหน้าที่เท่าเทียมหรือมากกว่าสภาผู้แทนราษฎร

สำหรับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไทยนั้น จะมีความแตกต่างกันไปแต่ละยุคสมัย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางการเมืองที่ก่อให้เกิดรัฐธรรมนูญขึ้นแต่ละฉบับ บางฉบับรัฐธรรมนูญกำหนดให้ อำนาจหน้าที่ไว้มากเกือบเท่ากับสภาผู้แทนราษฎร บางฉบับกำหนดให้น้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎร แต่อย่างไรก็ตาม อำนาจหน้าที่หลักของวุฒิสภาที่สำคัญๆ พอที่จะแยกออกได้ 2 ประการคือ

#### 1) อำนาจหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติ

กฎหมาย คือ เครื่องมือของรัฐที่จะใช้จัดระเบียบบุคคลในสังคมให้อยู่ด้วยความสงบและเรียบร้อย ตลอดจนรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วย ซึ่งเมื่อประกาศใช้แล้วอาจส่งผลกระทบต่อทั้งที่เป็นคนและโทษแก่ประชาชนโดยทั่วไป ดังนั้น ในการตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับแก่บุคคลในสังคม จึงควรมีการตรวจสอบด้วยความละเอียดรอบคอบที่สุดเท่าที่จะทำได้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย วุฒิสภาในฐานะที่เป็นสถาบันส่วนหนึ่งของฝ่ายนิติ

บัญญัติหรือรัฐสภา จึงเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการทำงานด้านนิติบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร ส่วนสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายของสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเสนอเท่าที่เทียบกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ในเรื่องนี้จำเป็นต้องพิจารณาที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตลอดจนวัตถุประสงค์ของการมีวุฒิสภาว่ามีเพื่อเหตุใด การมีวุฒิสภามีเพื่อทำหน้าที่เป็นที่เลี้ยงคอบระดับประคองกลั่นกรองร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร หรือมีเจตนานั้นอาจมีเพื่อเป็นสภาถ่วงดุลอำนาจกับสภาผู้แทนราษฎร ถ้าเป็นกรณีแรกสมาชิกวุฒิสภาก็ไม่มีอำนาจเสนอร่างกฎหมาย เพราะการเสนอร่างกฎหมายมิใช่งานกลั่นกรองกฎหมาย หากเป็นการเสนอร่างเสียเอง เช่น ตามรัฐธรรมนูญของนอร์เวย์ และเนเธอร์แลนด์ ในกรณีที่จัดให้วุฒิสภามีฐานะเป็นสภาคอบถ่วงดุลสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาก็มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายได้ เพราะการเสนอร่างกฎหมายเป็นการถ่วงดุลสภาผู้แทนราษฎรได้ประการหนึ่ง เช่น รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา โสเวียต เป็นต้น<sup>๘๐</sup> จะเห็นได้ว่า ประเทศที่สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง มักจะให้อำนาจในด้านนิติบัญญัติแก่สมาชิกวุฒิสภาค้ำคลึงและเท่าเทียมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนประเทศที่สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง โดยทั่วไปสมาชิกวุฒิสภาก็มีอำนาจในด้านนิติบัญญัติน้อยกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่อย่างไรก็ตาม บางประเทศแม้สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง แต่รัฐธรรมนูญก็ยังให้อำนาจสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเสนอร่างกฎหมายได้ เช่น รัฐธรรมนูญของไทยบางฉบับ หรือแม้แต่สมาชิกสภาขุนนางของอังกฤษก็เสนอร่างกฎหมายได้ (แต่โดยประเพณีมักจะไม่ทำ โดยเฉพาะร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับราชการเงิน)<sup>๘๑</sup>

สำหรับการพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภา เมื่อวุฒิสภาได้รับร่างกฎหมายซึ่งสภาผู้แทนราษฎรมิเห็นชอบแล้ว ก็จะนำมาเข้าบรรจวาระการประชุม การพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภา รัฐธรรมนูญมักจะกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาไว้ด้วย ซึ่งโดยปกติก็เป็นการพิจารณาร่างกฎหมายที่ ๆ ไป จะมีระยะเวลาว่าการพิจารณาร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับราชการเงิน หากวุฒิสภาไม่พิจารณาให้เสร็จภายในกำหนด ก็อาจถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างกฎหมายนี้และในการลงมติของวุฒิสภาในร่างกฎหมายนั้น วุฒิสภามีอำนาจที่จะลงมติได้ 3 ประการคือ เห็นชอบด้วยหรือไม่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยหรือให้แก้ไขเพิ่มเติมในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วย ก็ถือว่าวุฒิสภาใช้สิทธิยับยั้งร่างกฎหมายฉบับนั้น กรณีเช่นนี้ก็จะส่งร่างกฎหมายกลับคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎรซึ่งสภาผู้แทน

<sup>๘๐</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 477-478.

<sup>๘๑</sup> เรื่องเดี๋ยวก่อน, หน้า 405.

ราษฎรอาจกร่างกฎหมายนั้นขึ้นมาพิจารณาใหม่ได้เมื่อพ้นระยะเวลาหนึ่งไปแล้ว และหากสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา และลงมติยืนยันตามร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงข้างมากของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดแล้ว ก็ให้ถือว่าร่างกฎหมายนี้ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว จะเห็นได้ว่าอำนาจของวุฒิสภาในการยับยั้งร่างกฎหมายในลักษณะเช่นนี้ ไม่มีความเด็ดขาดหรือเป็นขั้นสุดท้ายที่จะให้ร่างกฎหมายตกไปได้ ฉะนั้นความสำคัญขั้นสุดท้ายที่จะให้ร่างกฎหมายฉบับใดออกมามีผลบังคับใช้ได้หรือไม่จึงอยู่ที่สภาผู้แทนราษฎร หลักการดังกล่าวนี้ใช้ในหลายประเทศ เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย แต่บางประเทศก็ให้ความสำคัญแก่วุฒิสภาในการใช้สิทธิยับยั้งกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรได้โดยเด็ดขาดและถือเป็นที่สุด กล่าวคือ หากวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับร่างกฎหมายฉบับใด ก็จะเป็นผลให้ร่างกฎหมายนั้นตกไปทันทีหลักการนี้มีใช้ในบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา เม็กซิโก เป็นต้น

สำหรับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไทยในด้านนิติบัญญัตินั้น เนื่องจากสถานการณ์ทางการเมืองของไทยที่ผ่านมาที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองบ่อยครั้ง อันเป็นผลให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นมาใช้หลายฉบับ ซึ่งบางฉบับก็มีเจตนารมณ์ที่จะให้วุฒิสภาเป็นสภาที่เล็งงเพื่อถ่วงดุลอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร บางฉบับก็ให้วุฒิสภาเป็นสภาเพื่อถ่วงดุลอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งรวมทั้งเป็นฐานสนับสนุนคำจูนรัฐบาลด้วย ทำให้อำนาจหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติของวุฒิสภาแตกต่างกันไปตามสถานการณ์ทางการเมืองการปกครองซึ่งหากแยกรัฐธรรมนูญของไทยออกเป็น 2 กลุ่มจะเห็นว่า

กลุ่มที่ 1 จะเป็นกลุ่มที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจวุฒิสภาในด้านนิติบัญญัติไว้น้อยอันได้แก่ รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2489, 2492, 2517, 2521 (หลังสิ้นสุดบทเฉพาะกาล) และฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2534 (หลังมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทเฉพาะกาล พ.ศ. 2535) เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญกลุ่มนี้มุ่งหมายที่จะให้วุฒิสภาเป็นเพียงสภาถ่วงดุลร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ดังนั้นรัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้อำนาจวุฒิสภาในด้านนิติบัญญัติน้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ รัฐธรรมนูญกลุ่มนี้ไม่ได้มอบอำนาจให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเสนอร่างกฎหมายได้ ไม่ว่ากฎหมายเกี่ยวด้วยการเงินหรือกฎหมายทั่วไปก็ตาม

กลุ่มที่ 2 รัฐธรรมนูญในกลุ่มนี้เป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นภายหลังจากการทำการปฏิวัติรัฐประหาร และผู้จัดให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญนั้นมักจะเป็นผู้นำในการทำการปฏิวัติรัฐประหาร ดังนั้น เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญกลุ่มนี้จึงมุ่งหมายเพื่อที่จะให้วุฒิสภาเป็นสภาถ่วงดุลอำนาจสภาผู้แทนราษฎร และขณะเดียวกันก็เพื่อสนับสนุนคำจูนเสถียรภาพของรัฐบาลด้วย ดังนั้นรัฐธรรมนูญกลุ่มนี้ จึงกำหนดให้อำนาจของวุฒิสภาในด้านนิติบัญญัติไว้มากเกือบจะเท่าเทียมกันกับสภาผู้

แทนราษฎรทุกประการ รัฐธรรมนูญกลุ่มนี้ได้แก่ ฉบับปี พ.ศ.2490, 2511, 2521 (ก่อนสิ้นสุดบทเฉพาะกาล) และฉบับปัจจุบัน พ.ศ.2534 (ก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2535) กล่าวคือ รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ.2490 และ 2511 ยังให้สิทธิแก่สมาชิกวุฒิสภาเสนอร่างกฎหมายได้ไม่ว่าร่างกฎหมายทั่วไปหรือร่างกฎหมายว่าด้วยการเงิน โดยมีนายกรัฐมนตรียับรองก็ตาม ตลอดจนอำนาจในการพิจารณา และอนุมัติพระราชกำหนดต่างๆ ด้วย ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2521 (ก่อนสิ้นสุดบทเฉพาะกาล) และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ.2534 (ก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2535) นั้น แม้ไม่ได้กำหนดให้ สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเสนอร่างกฎหมายได้ แต่ในวาระเริ่ม 4 ปีแรก บทเฉพาะกาลได้ให้อำนาจวุฒิสภาดำเนินการด้านนิติบัญญัติในลักษณะการประจวบกันของรัฐสภาไว้หลายประการ กล่าวคือ สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร โดยเข้าประชุมร่วมในการพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมร่างกฎหมาย โอนงบประมาณรายจ่าย และร่างกฎหมายสำคัญ ๆ ที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่าเกี่ยวกับความมั่นคงของราชอาณาจักรราชบัลลังก์ หรือเศรษฐกิจของประเทศ ที่ประธานรัฐสภาเห็นชอบด้วย ตลอดจนการพิจารณาและอนุมัติพระราชกำหนดต่างๆ ด้วย<sup>๒</sup>

## 2) อำนาจหน้าที่ในด้านควบคุมฝ่ายบริหาร

วุฒิสภานอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติแล้วยังมีอำนาจในทางการเมือง โดยการควบคุมฝ่ายบริหารในฐานะที่เป็นรัฐบาลอีกด้วย ส่วนใหญ่อำนาจการควบคุมฝ่ายบริหารมักจะเน้นและให้ความสำคัญแก่สภาผู้แทนราษฎรมากกว่าวุฒิสภา โดยเฉพาะมาตรการควบคุมที่มีผลเด็ดขาดทำให้รัฐมนตรีหรือรัฐบาลพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ได้ เช่น การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ ทั้งนี้เพราะถือว่า สภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน แต่ข้อนี้ก็ใช้ว่าวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง จะไม่มีบทบาทเสียเลย เพราะโดยทั่วไปวุฒิสภาจะได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานในการควบคุมฝ่ายบริหารเช่นกัน แต่มักจะเป็นมาตรการที่ไม่รุนแรงมากนัก เช่น การตั้งกระทู้ถาม การตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ การควบคุมการใช้จ่ายเงิน หรือแม้แต่การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มี การลงมติ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญของไทยในบางฉบับก็ให้สิทธิวุฒิสภาที่จะเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะได้ด้วย ซึ่งการให้อำนาจวุฒิสภาใช้มาตรการดังกล่าวได้ ก็จะมีผลทั้งใน

<sup>๒</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 บทเฉพาะกาล มาตรา 203 (1)

ทางที่เป็นคนหรือเป็นโทษแก่ฝ่ายบริหาร ส่วนประเทศที่ปกครองในระบบประธานาธิบดี เช่น สหรัฐอเมริกา นั้น ฝ่ายนิติบัญญัติจะควบคุมฝ่ายบริหารไม่ได้ เพราะถือหลักการแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาดแต่ก็มีวิธีการควบคุมฝ่ายบริหารในลักษณะโดยอ้อมแบบอื่น เช่น การตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ การควบคุมการใช้จ่ายเงิน และการควบคุมโดยวิธีการ "Impeachment" เป็นต้น ซึ่งรายละเอียดในการควบคุมจะกล่าวในหัวข้อต่อไป

สำหรับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญไทยนั้น เป็นที่น่าสังเกตว่า รัฐธรรมนูญทุกฉบับจะกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่โดยที่สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง รัฐธรรมนูญของไทยส่วนใหญ่จึงกำหนดให้อำนาจของสมาชิกวุฒิสภาใช้มาตรการควบคุมฝ่ายบริหารได้น้อยกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ก็มีรัฐธรรมนูญบางฉบับที่ให้อำนาจวุฒิสภาใช้มาตรการควบคุมฝ่ายบริหารได้เกือบเท่าเทียมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งในที่นี้จะขอแยกอำนาจของวุฒิสภาในการใช้มาตรการควบคุมฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้

ก. มาตรการในการตั้งกระทู้ถาม การตั้งคณะกรรมการ และการควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล มาตรการเหล่านี้มักจะไม่มียผลเด็ดขาดและรุนแรงพอที่จะทำให้รัฐมนตรีหรือรัฐบาลพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ได้ รัฐธรรมนูญทุกฉบับจึงให้สิทธิพื้นฐานทั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้มาตรการเหล่านี้ได้เท่าเทียมกันเสมอ จะมีข้อแตกต่างกันบ้างก็แต่ระดับขั้นตอนหรือกระบวนการปลีกย่อยเท่านั้น (ซึ่งจะกล่าวโดยละเอียดในส่วนต่อไป)

#### จ. พาลงกรณีมหาวิทยาลัย

ข. การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ หรือเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ สำหรับการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยห้ามมิให้ลงมตินั้น รัฐธรรมนูญเคยให้อำนาจแก่วุฒิสภาโดยกำหนดไว้ในบททั่วไป ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2492, 2511 และ 2534 (ก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติม 2535) ส่วนการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ รัฐธรรมนูญที่กำหนดให้อำนาจแก่วุฒิสภาไว้โดยตรงในบททั่วไปมีเพียงฉบับเดียว คือ ฉบับปี พ.ศ. 2511 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้สิทธิเด็ดขาดแก่สมาชิกวุฒิสภาทั้งในการเข้าชื่อกันเสนอญัตติและลงมติไม่ไว้วางใจด้วย ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521 (ก่อนสิ้นสุดบทเฉพาะกาล) และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2534 (ก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535) จะไม่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาในการเสนอญัตติดังกล่าวนี้เพื่อควบคุมฝ่ายบริหารได้โดยตรง แต่จะกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลในลักษณะให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเข้าประชุมร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในกรณีที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอญัตติ แต่อย่างไรก็ตาม แม้

สมาชิกวุฒิสภาจะไม่มีสิทธิ์เข้าชื่อหรือร่วมเข้าชื่อในการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปได้แต่สมาชิกวุฒิสภาก็ยังมีสิทธิ์อภิปราย ตลอดจนลงมติไม่ไว้วางใจร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเท่ากับเป็นการใช้อำนาจวุฒิสภาไว้เกือบเท่ากับสภาผู้แทนราษฎรนั่นเอง

จะเห็นได้ว่าการที่รัฐธรรมนูญของไทยให้อำนาจวุฒิสภาควบคุมฝ่ายบริหารได้หลายมาตรการดังกล่าว โดยเฉพาะมาตรการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะได้นั้น ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของบุคคลหรือคณะบุคคลผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญขึ้นได้ประการหนึ่ง เพราะหากรัฐธรรมนูญฉบับใดกำหนดให้อำนาจวุฒิสภาควบคุมฝ่ายบริหารไว้มาก มักจะมุ่งหมายที่จะให้วุฒิสภาเป็นเครื่องมือหรือตัวแทนในทางการเมืองของบุคคลหรือคณะบุคคลผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญขึ้น ซึ่งอาจจะเป็นฐานสนับสนุนค้ำจุนเสถียรภาพรัฐบาล หรือในทางตรงกันข้ามอาจจะใช้วุฒิสภาเป็นเครื่องมือล้มล้างหรือเปลี่ยนแปลงรัฐบาลได้ หากรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นเป็นรัฐบาลที่ไม่พึงประสงค์ของบุคคลหรือคณะบุคคลผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญดังกล่าวขึ้นลักษณะเช่นนี้ มักจะปรากฏในรัฐธรรมนูญของไทยที่จัดทำขึ้นภายหลังมีการปฏิวัติ รัฐประหาร ดังที่กล่าวมาแล้ว ส่วนรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นในช่วงที่เป็นประชาธิปไตยก็จะเน้นความสำคัญในการควบคุมฝ่ายบริหารไปที่สภาผู้แทนราษฎร โดยจะกำหนดให้อำนาจวุฒิสภาควบคุมฝ่ายบริหารได้น้อยในบางมาตรการเท่านั้น ซึ่งก็ไม่มีผลรุนแรงต่อเสถียรภาพของรัฐบาลมากนัก (รายละเอียดจะกล่าวในส่วนต่อไป)

#### ง. สมัยการประชุมและการประชุมวุฒิสภา

ในแต่ละปีหรือในรอบหนึ่งปีของวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภา จะมีการกำหนดระยะเวลาในการประชุมไว้ เพื่อให้รัฐสภาดำเนินกิจการของสภาตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนด กำหนดเวลาในรอบหนึ่งปีดังกล่าวนี้ เรียกว่า "สมัยประชุม" (Session) ในรอบหนึ่งปีอาจจะมีการประชุมก็ได้ สดุดันต์ความเหมาะสมของวุฒิสภาในแต่ละประเทศ หรือ สดุดันต์ความต้องการของรัฐสภา ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกำหนดระยะเวลาหรือความยาวของสมัยประชุมด้วย แต่โดยทั่วไปแล้วในปีหนึ่งๆ จะต้องมีการประชุมอย่างน้อย 1 สมัย บางประเทศมีการประชุมอย่างน้อย 2 หรือ 3 หรือ 4 สมัยประชุมก็มี เช่น ฝรั่งเศส ออสเตรเลีย (ประชุมปีละอย่างน้อย 2 สมัย) บางประเทศประชุมปีละ 1 สมัย แต่ยาวตลอดปีหรือนานกว่านั้นวันแต่จะหยุดพักร้อนหรือหยุดในโอกาสเทศกาลต่างๆ เช่น อังกฤษ สหราชอาณาจักร เป็นต้น

กำหนดระยะเวลาหรือความยาวของสมัยประชุม หมายถึง ช่วงระยะเวลาของการประชุมในสมัยประชุมหนึ่ง ๆ ซึ่งอาจจะเป็น 90 วัน หรือ 10 เดือน หรือยาวตลอดปีก็ได้ ซึ่ง

กำหนดระยะเวลาหรือความยาวของสมัยประชุมจะประกอบไปด้วย วันที่มีการประชุมจริง ๆ และวันที่ไม่ได้ทำการประชุมรวมกันอยู่ เช่น อังกฤษประชุมสัปดาห์ละ 5 วัน ตั้งแต่วันจันทร์ถึงวันศุกร์ บางประเทศประชุมเพียงสัปดาห์ละวัน เช่น สภาผู้แทนราษฎรของไทยประชุมทุกวันพฤหัสบดี วุฒิสภาประชุมทุกวันศุกร์ เป็นต้น จำนวนของสมัยประชุมในแต่ละปีและวันประชุมจริงๆ มีผลต่อการทำงานของสภามาก เพราะถ้ามีหลายสมัยประชุมและแต่ละสมัยมีการประชุมหลายวัน สภานั้นก็จะมีผลงานมาก เช่น พิจารณาร่างกฎหมายได้หลายฉบับ แต่ถ้ามีน้อยสมัยและแต่ละสมัยประชุมน้อยวัน กิจการต่าง ๆ จะค้างมาก ร่างกฎหมายและกระทู้จะค้างพิจารณาในสภามาก<sup>๓๓</sup> ประเภทของสมัยประชุมมี 2 ประเภท คือ "สมัยประชุมสามัญ" (Ordinary Session) หมายถึง ในรอบปีหนึ่ง ๆ จะมีการกำหนดสมัยประชุม (จะเป็น 1 หรือ 2 หรือ 3 สมัยก็ตาม) ไว้เป็นเป็นแน่นอนแต่ถ้าหากมีความจำเป็นพิเศษแล้ว ประมุขของประเทศ หรือสมาชิกรัฐสภาอาจร่วมกันเข้าชื่อร้องขอให้ประชุมรัฐสภาเป็นสมัยพิเศษได้ เรียกว่า "สมัยประชุมวิสามัญ" (Extraordinary Session)

อำนาจในการกำหนดการประชุมรัฐสภา เช่น การเรียกประชุม การกำหนดระยะเวลาของสมัยประชุม กำหนดวันเวลาดนัดประชุม การกำหนดระเบียบวาระการประชุม การออกคำสั่งบังคับการประชุมปกติเป็นอำนาจของสภา แต่ก็มีรัฐธรรมนูญบางประเทศยอมให้ฝ่ายบริหารเข้ามาเกี่ยวข้องได้บ้างในบางเรื่อง เช่น ประเทศอังกฤษ การเรียกประชุม การนัดประชุม และการปิดสมัยประชุม เป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร คือ รัฐสภาจะทำการประชุมกันไม่ได้ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่เรียกประชุม<sup>๓๔</sup> หรือประเทศไทย ส่วนใหญ่รัฐธรรมนูญมักจะระบุว่า การเรียกประชุม การขอเวลาประชุม และการปิดสมัยประชุมรัฐสภา ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งหมายความว่าฝ่ายบริหารมีอำนาจเรียกประชุมวิสามัญและปิดสมัยประชุม โดยการเสนอหรือออกพระราชกฤษฎีกาได้ หลักการสำคัญอีกประการหนึ่งคือ สมัยประชุมหนึ่ง ๆ ตามธรรมดาจะสัมพันธ์กับสมัยประชุมอื่นๆ คือ เป็นอิสระต่อกัน เช่น คณะกรรมาธิการที่สภาได้ตั้งขึ้นไว้ในสมัยหนึ่ง ย่อมพ้นจากหน้าที่ไปเมื่อหมดสมัยประชุมนี้แล้ว<sup>๓๕</sup> การเปิดสมัยประชุม (สามัญ) ครั้งแรก จะทำเป็นรัฐพิธี โดยมีพระมหากษัตริย์หรือให้รัชทายาทหรือผู้แทนพระองค์มาเป็นผู้ทำพิธีเปิดสำหรับประเทศไทย

<sup>๓๓</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 424.

<sup>๓๔</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, เอกสารประกอบการจัดทำรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย, ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า, 2534, หน้า 106.

<sup>๓๕</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 107.

สมัยประชุม และการประชุมวุฒิสภานั้น ตามรัฐธรรมนูญในอดีตได้แก่ฉบับปี พ.ศ. 2489, 2492, 2511, 2521 มักจะกำหนดให้ สมัยประชุมของวุฒิสภาและสภาผู้แทนเริ่มต้นและสิ้นสุดลงพร้อมกัน โดยทั่วไปวุฒิสภากับสภาผู้แทนราษฎรจะแยกกันประชุม วันแต่จะเป็นการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ในปีหนึ่งจะให้สมัยประชุมสามัญของรัฐสภาสมัยหนึ่งหรือสองสมัยก็ได้ โดยสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้กำหนด ส่วนใหญ่เท่าที่ผ่านมามักกำหนดสมัยประชุมสามัญไว้เพียงสมัยเดียว แต่ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2534 มาตรา 127 วรรคสอง ระบุไว้ชัดเจนว่า "ในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญของรัฐสภาสองสมัย" ทั้งนี้อาจเห็นว่าการกำหนดไว้เพียงสมัยเดียวเท่าที่ผ่านมามีทำให้กิจการงานของสภาและฝ่ายบริหารมีงานค้างมากมาย เช่น ร่างกฎหมายต่าง ๆ และกระทู้ถามค้างพิจารณาในสภาเป็นจำนวนมาก การกำหนดสมัยประชุมสามัญไว้ในรัฐธรรมนูญชัดเจนเช่นนี้ทำให้สมาชิกสภาและฝ่ายบริหารต้องทำงานมากขึ้น และลึกประการหนึ่งเป็นการถ่วงดุลระหว่างฝ่ายรัฐสภาและฝ่ายบริหารในการใช้ดุลยพินิจกำหนดสมัยประชุม เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่เป็นฝ่ายรัฐบาลอยู่แล้วหากให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนดสมัยประชุมสามัญได้เหมือนในอดีตที่ผ่านมา ก็อาจจะเป็นการให้อำนาจในการใช้ดุลยพินิจของฝ่ายบริหารมากเกินไป

สมัยประชุม (สามัญ) ครั้งแรกของรัฐสภา เป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนดและเรียกประชุมภายใน 30 วัน นับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนสมัยประชุมสามัญครั้งต่อไปหรือครั้งที่สองตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2534<sup>๕๕</sup> ก็ยังคงให้เป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนด ส่วนกำหนดเวลาในสมัยประชุมสามัญของรัฐสภาสมัยหนึ่ง ๆ กำหนดให้มี 90 วัน แต่พระมหากษัตริย์จะโปรดเกล้าฯ ให้ขยายเวลาออกไปก็ได้ การปิดสมัยประชุมสามัญก่อนครบกำหนดเวลา 90 วัน จะกระทำได้แต่โดยความเห็นชอบของรัฐสภา จะเห็นได้ว่า การกำหนดและเรียกประชุมสามัญของรัฐสภานั้น รัฐธรรมนูญไทยเกือบทุกฉบับจำกัดอำนาจวุฒิสภาไม่ให้มีส่วนในการกำหนดหรือเรียกประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร ยกเว้นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2534 เท่านั้น ที่ระบุไว้ชัดเจนให้มี 2 สมัย แต่สมัยที่ 2 ก็ยังเป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนด

สำหรับสมัยประชุมวิสามัญของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญผู้มีอำนาจเรียกประชุม คือ

<sup>๕๕</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 127 วรรคสาม.



1. พระมหากษัตริย์ กล่าวคือ เมื่อมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พระมหากษัตริย์ จะทรงเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมวิสามัญก็ได้

2. สมาชิกรัฐสภา ซึ่งรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับบัญญัติไว้แตกต่างกัน คือ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2521 มาตรา 119 และฉบับปี พ.ศ.2517 มาตรา 140 จะระบุไว้ทำนองเดียวกันว่า

"สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองสภาารวมกัน หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอ ให้นำความกราบบังคมทูล เพื่อมีพระบรมราชโองการประกาศเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมวิสามัญได้..." ให้ประธาน (รัฐสภา) นำความกราบบังคมทูลและลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งในกรณีนี้เป็นบทบัญญัติจำกัดสิทธิของสมาชิกวุฒิสภา เพราะสมาชิกวุฒิสภาไม่อาจดำเนินการเข้าชื่อกัน เรียกประชุมวิสามัญได้เองโดยลำพัง

ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2489, 2490, 2492 และฉบับปี พ.ศ.2511 รวมทั้งฉบับปัจจุบัน พ.ศ.2534 ระบุไว้ทำนองเดียวกันว่า

"สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทน\* ทั้งสองสภาารวมกัน หรือสมาชิกของแต่ละสภา" ไม่ต่ำกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้นำความกราบบังคมทูล เพื่อมีพระบรมราชโองการประกาศเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสามัญวิสามัญได้..."

จะเห็นได้ว่า ในกรณีตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่ได้จำกัดสิทธิสมาชิกวุฒิสภาที่จะดำเนินการเรียกประชุมวิสามัญได้เองโดยลำพัง จึงเป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกวุฒิสภามีส่วนร่วมในกิจการของสภามากขึ้น

\* เป็นที่น่าสังเกตว่า รัฐธรรมนูญบางฉบับคือ พ.ศ.2489, 2490, 2492 และ พ.ศ.2511 ใช้คำว่า "สภาผู้แทน" ส่วนฉบับปี พ.ศ.2475, 2495, 2517, 2521 และ พ.ศ.2534 ใช้คำว่า "สภาผู้แทนราษฎร"

\*\* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 131 ระบุว่า "สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกของทั้งสองสภาารวมกัน..."

3. ฝ่ายบริหาร ซึ่งหมายถึง รัฐธรรมนูญกำหนดให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการเรียกประชุมวิสามัญ การขยายเวลาประชุม และการปิดสมัยประชุมรัฐสภาได้โดยการเสนอและออกพระราชกฤษฎีกา ดังบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับ<sup>๒๖</sup> ระบุไว้ทำนองเดียวกันว่า "ภายใต้บังคับมาตรา 131 การเรียกประชุม การขยายระยะเวลาประชุม และการปิดประชุมรัฐสภาให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา"<sup>๒๗</sup>

องค์ประชุมของรัฐสภา หมายถึง ในการประชุมครั้งหนึ่ง ๆ จะต้องมีสมาชิกมาประชุมจำนวนหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงจะดำเนินการประชุมได้ การกำหนดจำนวนสมาชิกให้ครบองค์ประชุมไว้มากเกินไปทำให้เรียกประชุมลำบาก แต่ถ้าน้อยเกินไปก็อาจทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายหรือพิจารณาญัตติต่างๆ ไม่รอบคอบ ทำให้เกิดความรู้สึกว่าการงานที่ผ่านการพิจารณาไม่น่าเชื่อถือ องค์ประชุมของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489, 2490, 2492, 2511 และ พ.ศ. 2517 กำหนดให้การประชุมของวุฒิสภาก็ดี สภาผู้แทนราษฎรก็ดี ต้องมีสมาชิกมาประชุมเพียง "หนึ่งในสาม" ก็เป็นองค์ประชุม แต่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521 และฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2534 กำหนดไว้ "ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง" เป็นที่น่าสังเกตว่า ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดข้อยกเว้นเรื่ององค์ประชุมในการพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ไว้เป็นพิเศษ แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ กล่าวคือ มาตรา 123 ระบุว่า

การประชุมวุฒิสภาก็ดี การประชุมสภาผู้แทนราษฎรก็ดี ต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในการพิจารณาพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ตามมาตรา 149 วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรจะกำหนดเรื่ององค์ประชุมไว้ในข้อบังคับเป็นนอกร่างอื่นก็ได้

บทบัญญัตินี้สะท้อนให้เห็นว่า เจตนารมณ์ของคณะผู้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญได้ว่าการพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ เป็นเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ และมีความสัมพันธ์ระหว่างผู้ถามและตอบกระทู้เท่านั้น จึงคลี่คลายให้สามารถกำหนดองค์ประชุมไว้ในข้อบังคับเป็นนอกร่างอื่นได้ อย่างไรก็ดีตาม การแก้ไขข้อขัดข้องการดำเนินงานในสภาไม่ได้ขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญที่จะกำหนดจำนวนสมา

\* ยกเว้นรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489 ฉบับเดียวที่ไม่มีบทบัญญัติไว้

<sup>๒๗</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 132

ชิกขององค์ประชุมแต่ประการเดียว หากแต่ความรู้สึกสำนึกของสมาชิกก็เป็นส่วนประกอบอยู่ด้วย เพราะถ้าให้ความสำคัญ ต่อการมาประชุมอย่างสม่ำเสมอและพร้อมเพรียงแล้ว ก็จะทำให้การดำเนินงานในสภามีประสิทธิผลและประสิทธิผลเพิ่มมากขึ้น

สาระสำคัญอีกประการหนึ่งของการประชุมวุฒิสภา คือ รัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับ ยกเว้น รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2490\* จะระบุเป็นข้อจำกัดห้ามมิให้มีการประชุมวุฒิสภาไว้ กรณีที่ในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุ หรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ เว้นแต่จะให้ความเห็นชอบในบางประการ เช่น การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม หรือรับทราบ หรือให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติหรือการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์\*\* หรือให้ความเห็นชอบในการประกาศกฎอัยการศึก\*\*\* ซึ่งวุฒิสภาจะทำการประชุมกันในฐานะรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบในเรื่องเหล่านี้ได้

จะเห็นได้ว่า การประชุมวุฒิสภาถูกจำกัดโดยกลไกทางกฎหมายหลายประการ ซึ่งถ้าหากพิจารณาในทางปฏิบัติจริงๆ แล้ว ก็ยังจะมีข้อจำกัดเพิ่มขึ้นอีกหลายประการ เพราะแม้แต่สมัยประชุมของวุฒิสภา หรือการกำหนดวัน เวลา ประชุมในสมัยหนึ่ง ๆ ก็ยังถูกกำหนดโดยสภาผู้แทนราษฎร ยิ่งในอดีตที่ผ่านมาสภาผู้แทนราษฎรจะกำหนดสมัยประชุมในปีหนึ่งๆ ไว้เพียงสมัยเดียว ซึ่งมีเวลาเพียง 90 วัน และโดยทั่วไปอาจมีมติให้ประชุมสัปดาห์ละ 1 วัน หรือสัปดาห์ละ 2 วัน ซึ่งอาจเป็นทุกวันพฤหัสบดี หรือเป็นวันพฤหัสบดีกับวันศุกร์ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรกำหนดวันประชุมแล้ว วุฒิสภาก็จะกำหนดวันประชุมให้สอดคล้องกับสภาผู้แทนราษฎร เช่น สภาผู้แทนราษฎรประชุมทุกวันพฤหัสบดี วุฒิสภาจะกำหนดประชุมในทุกวันศุกร์<sup>๑๑</sup> จะเห็นได้ว่า วันประชุมกันจริง ๆ มีน้อยประกอบกับในสมัยการประชุมในรอบปีหนึ่ง ๆ ก็มีเพียงสมัยเดียว ดังนั้น ถ้าหากงานทางสภามีมาก เช่น งานพิจารณาร่างกฎหมาย ก็จะทำให้วุฒิสภาต้องทำงานอย่างรีบเร่งเพื่อให้ทันกับเวลา อันจะเป็นผลให้เกิดความบกพร่องและขาดความรอบคอบในการปฏิบัติหน้าที่ได้ แต่อย่างไรก็ตามปัจจุบันตาม

\* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2490 มาตรา 36 ระบุว่า "ในระหว่างสภาผู้แทนราษฎร ถ้าจำเป็นจะมีการประชุมวุฒิสภาที่ทำได้".

\*\* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 และ พ.ศ. 2534 มาตรา 124 และ มาตรา 136 ตามลำดับ.

\*\*\* รัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 145.

<sup>๑๑</sup> อานาจ ชุณหะนันท์, บทบาทของวุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2352), หน้า 47.

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2534 ก็ได้คลี่คลายปัญหาเหล่านี้ได้บ้าง เมื่อกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญชัดเจนว่า ในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญของรัฐสภาสองสมัย และในทางปฏิบัติวุฒิสภาก็จะประชุมกันทุกวันศุกร์แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า การประชุมของวุฒิสภามักจะใช้เวลาประชุมสั้นๆ บางครั้งใช้เวลาเพียง 20-30 นาที ก็เลิกประชุม และบางครั้งถึงกับมีการงดการประชุมก็มี ซึ่งแตกต่างกับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรมาก นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้วุฒิสภาประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรได้ ในบางกรณีอีกด้วย ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ

### จ. ความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภากับฝ่ายบริหาร

โดยทั่วไป ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารนั้น เริ่มต้นจากกลไกทางรัฐสภาก่อน เพราะรัฐสภาเป็นผู้ให้ความไว้วางใจแก่คณะรัฐมนตรีในการเข้ามาบริหารประเทศในขณะเดียวกันคณะรัฐมนตรีก็ต้องรับผิดชอบทั้งเฉพาะตัว (รัฐมนตรี) และรับผิดชอบร่วมกันต่อสภา ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้รัฐสภาความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหาร ในด้านอำนาจหน้าที่ เช่น การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป การตั้งคณะกรรมการควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล ตลอดจนการสรรหาและให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ส่วนฝ่ายบริหารรัฐธรรมนูญก็ให้อำนาจในการคานหรือแทรกแซงกิจการงานของสภาได้เช่นกัน เช่น ให้อำนาจในการเสนอร่างกฎหมาย มีสิทธิที่จะเข้าประชุมสภาและยื่นแจ้งเรื่องต่าง ๆ ที่สภาพิจารณาเป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา แต่งตั้งประธานวุฒิสภา และประธานรัฐสภา ตลอดจนอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภากับฝ่ายบริหารขอแยกเป็นประเด็นสำคัญ ดังต่อไปนี้

#### 1. การแต่งตั้งประธานรัฐสภาและประธานวุฒิสภา

ประธานรัฐสภา นับว่าเป็นบุคคลที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในฐานะเป็น "ประมุขของฝ่ายนิติบัญญัติ" มีอำนาจหน้าที่บังคับบัญชาในกิจการงานในสภา เป็นประธานในที่ประชุมร่วมกันของสภา และเป็นผู้แทนสภาในกิจการภายนอก ตลอดจนอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เช่น ในประเทศไทยเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี เป็นประธานคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

ในระบบสองสภามักเรียกประธานสภาผู้แทนราษฎรว่า "Speaker" ส่วนประธานวุฒิสภามักเรียกว่า "President หรือ Chairman" ในอังกฤษ ตำแหน่งนี้เป็นของ Lord

Chancellor ซึ่งมีตำแหน่งอื่น ๆ อลูด้วย เช่น เป็นรัฐมนตรีในคณะรัฐบาลและเป็นประธานศาลสูงหรือเป็น "ประมุขฝ่ายตุลาการ" ในสหรัฐตำแหน่งนี้เป็นของรองประธานาธิบดี วันแต่จะไม่เข้าประชุม และมอบให้สมาชิกวุฒิสภาเลือกกันเองเป็นประธานชั่วคราว (President Pro Tempore)<sup>๘๙</sup>

ตามรัฐธรรมนูญไทยทุกฉบับได้ระบุไว้เหมือน ๆ กันว่า "วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรแต่ละสภา มีประธานสภาคนหนึ่งและรองประธานคนหนึ่งหรือสองคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ ตามมติของสภา"<sup>๙๐</sup>

ส่วนการที่จะระบุให้ประธานวุฒิสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภานั้น รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับจะกำหนดไว้แตกต่างกัน เช่น รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 มาตรา 74, พ.ศ. 2511 มาตรา 72, พ.ศ. 2521 มาตรา 75 (ก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2535) ได้ระบุให้ "ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นรองประธานรัฐสภา" ทั้งนี้เหตุผลก็เพื่อให้เกิดความเป็นกลาง ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 มาตรา 96, พ.ศ. 2521 มาตรา 75\* (ภายหลังมีแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2532) และฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2534 มาตรา 86\*\* (ภายหลังมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2535) ได้ระบุให้ "ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา" เหตุผลที่ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา

<sup>๘๙</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 418-419.

<sup>๙๐</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489, 2490, 2492, 2511, 2517, 2521 และฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2534 มาตรา 34, 45, 103, 99, 129, 108 และมาตรา 119 ตามลำดับ.

\* มาตรา 75 ความเดิมถูกยกเลิกโดยมาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2532 แต่ความในมาตรา 3 ก็ยังไม่มีผลบังคับใช้เพราะมาตรา 2 ระบุว่า รัฐธรรมนูญนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา (วันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2532) แต่ยังไม่มีการเลือกตั้งดังกล่าว รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521 ก็ถูกยกเลิกโดยการยึดอำนาจการปกครองประเทศ เมื่อ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 เสียก่อน

\*\* มาตรา 86 ความเดิมถูกยกเลิกโดยมาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2535.

ก็เพื่อให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น

สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489 และ พ.ศ. 2490 ไม่ได้ระบุไว้ชัดเจนว่าให้ประชาชนพฤฒสภา (วุฒิสภา) หรือ ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา แต่ระบุไว้ในลักษณะให้สมาชิกรัฐสภาลงมติเลือกประธานรัฐสภาตนเอง แต่ในกรณีประชุมร่วมกันได้ระบุให้ประชาชนพฤฒสภา (วุฒิสภา) เป็นประธานของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาและให้ประธานสภาผู้แทนเป็นรองประธาน (ดูรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489 มาตรา 37 และมาตรา 63 และรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2490 มาตรา 46 และ มาตรา 71) แต่ก็ไม่ได้ถือว่าประชาชนพฤฒสภาหรือประธานวุฒิสภาดังกล่าวเป็นประธานรัฐสภา

ในทางปฏิบัติ เมื่อแต่ละสภาเลือกสมาชิกผู้เหมาะสม เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประธานสภาแล้ว นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารจะเป็นผู้นำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เป็นประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภา และประธานของสภาใดสภาหนึ่งจะต้องดำรงตำแหน่งประธานรัฐสภาตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งก็มีรัฐธรรมนูญหลายฉบับที่ระบุให้ ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นรองประธานรัฐสภาและผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานรัฐสภา และรองประธานรัฐสภา ก็คือ นายกรัฐมนตรีนั่นเอง ด้วยวิธีการดังกล่าวนี้ จึงทำให้วุฒิสภาที่ดีหรือสภาผู้แทนราษฎรที่ดี ย่อมมีความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหารทั้งสิ้น

## 2. การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

นายกรัฐมนตรี นับว่าเป็นบุคคลสำคัญอีกบุคคลหนึ่ง เพราะถือว่าเป็น "ประมุขของฝ่ายบริหาร" มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินและอำนาจหน้าที่อื่น ๆ อีกมากมายตามที่กฎหมายต่าง ๆ กำหนดไว้ สำหรับการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีนั้น รัฐธรรมนูญไทยเท่าที่ผ่านมามักกำหนดไว้เสมอว่า พระมหากษัตริย์ทรงตั้งนายกรัฐมนตรี แต่ก็กำหนดไว้ด้วยว่า ใครเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ซึ่งข้อนี้ก็หมายความว่า แม้การตั้งนายกรัฐมนตรีจะเป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์ แต่จะทรงแต่งตั้งตามพระทัยไม่ได้<sup>๕</sup> ธรรมเนียม

<sup>๕</sup> ยกเว้นในกรณีจำเป็นที่มีเหตุการณบ้านเมืองเกิดขึ้นอย่างในวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 เกิดเหตุการณ์วันมหาวิปโยค พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะทรงมีประกาศโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง (นายสัญญา ธรรมศักดิ์) เป็นนายกโดยตรง.

เนื้อมีในทางปฏิบัติ จึงเป็นว่า พระมหากษัตริย์จะทรงตั้งตามที่มีอำนาจรับสนองพระบรมราชโองการถวายคำแนะนำ เพราะมักเป็นผู้ใกล้ชิดกับเหตุการณ์ ทราบความเป็นไปและความต้องการของผู้เกี่ยวข้อง ทั้งโดยวิธีนี้ทำให้ไม่ต้องทรงรับผิดชอบทางการเมือง<sup>91</sup> เท่าที่ผ่านมา รัฐธรรมนูญไทยเกือบทุกฉบับมักจะกำหนดให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกัฐมนตรี<sup>92</sup> ในกรณีมีสองสภาก็ต้องพิจารณาว่า รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานแห่งสภาใดเป็นประธานรัฐสภาเพื่อจะได้ทำหน้าที่อันสำคัญนี้ ส่วนใหญ่รัฐธรรมนูญก็มักจะกำหนดให้ ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นรองประธานรัฐสภา นั่นก็หมายความว่าให้ประธานวุฒิสภาในฐานะประธานรัฐสภาเป็นผู้หั่งเสียงสรรหา และลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกัฐมนตรีนั่นเอง เช่น รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492, 2511, 2521 เป็นต้น ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภากับฝ่ายบริหารย่อมจะมีในกรณีนี้ด้วย

วิธีการสรรหาบุคคลที่เหมาะสมเพื่อจะแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกัฐมนตรี นั้นโดยปกติรัฐธรรมนูญจะไม่กำหนดไว้ ทางปฏิบัติประธานรัฐสภาจะเรียกประชุมสภาเป็นการภายในเพื่อปรึกษาหั่งเสียงผู้สมควรจะเป็นนายกัฐมนตรี บางครั้งก็ใช้วิธีเข้าพบหัวหน้าพรรคการเมืองเลขาธิการพรรคการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งมีเสียงมากที่สุด บางครั้งก็ใช้วิธีเรียกหัวหน้าพรรคการเมืองต่าง ๆ มาหารือกันเพื่อหั่งเสียงหาบุคคลที่เหมาะสมจะเป็นนายกัฐมนตรี<sup>92</sup> จะเห็นได้ว่า ส่วนมากฝ่ายนิติบัญญัติจะเป็นผู้ดำเนินการสรรหาบุคคลที่จะมาเป็นนายกัฐมนตรี ซึ่งกรณีเช่นนี้สะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารได้เป็นอย่างดี

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>91</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 567.

<sup>92</sup> ยกเว้นรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489 มาตรา 66 ระบุให้ ทั้งประธานพฤฒสภาและประธานสภาผู้แทนเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ แต่งตั้งนายกัฐมนตรี รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2490 มาตรา 74 ระบุให้ประธานคณะอภิรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกัฐมนตรี และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2534 มาตรา 159 ระบุให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ แต่งตั้งนายกัฐมนตรีและ

<sup>92</sup> บุญเรือง บุรภัคดี. "ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร," รัฐสภาสาร 31 (มีนาคม 2526) : 43.

### 3. การแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญไทยส่วนใหญ่มักจะกำหนดให้วุฒิสภามาจากการแต่งตั้งของนาอภรัฐมนตรี (ฝ่ายบริหาร) สกเว้น รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489 ให้มีการเลือกตั้งโดยอ้อม และฉบับปี พ.ศ. 2492 กับ พ.ศ. 2517 ให้มาจากการแต่งตั้งของประธานองคมนตรี การกำหนดให้นาอภรัฐมนตรีเป็นผู้สรรหาหรือคัดเลือกและแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาได้ ย่อมทำให้สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการแต่งตั้งมีความสัมพันธ์และผูกพันกับฝ่ายบริหาร หรือรัฐบาลชุดที่แต่งตั้งตนมาอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เพราะในทางปฏิบัติ หากนาอภรัฐมนตรีในรัฐบาลชุดใดมีโอกาสได้แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ตาม) ก็มักจะแต่งตั้งจากบุคคลที่เป็นพรรคพวกของตน หรือบุคคลที่มีความสนิทสนมกับคณะรัฐบาลเข้ามาดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา ทั้งนี้เพื่อจะได้สมาชิกวุฒิสภามาเป็นฐานสนับสนุนรัฐบาลชุดของตนให้มากที่สุด

### 4. อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา

ในระบบรัฐสภา คณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารมาจากความไว้วางใจของสภา และคณะรัฐมนตรีจึงต้องรับผิดชอบต่อสภา อันเป็นผลให้สภาสามารถเข้าไปควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารได้ ด้วยเหตุนี้คณะรัฐมนตรีและสภาจึงมีความสัมพันธ์ในแง่ของอำนาจหน้าที่อีกประการหนึ่ง สำหรับความสัมพันธ์ของวุฒิสภาแล้ว รัฐธรรมนูญทุกฉบับจะกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหาร ทั้งในด้านนิติบัญญัติและด้านการควบคุมฝ่ายบริหาร ในด้านนิติบัญญัตินี้วุฒิสภามีอำนาจในการพิจารณาร่างกฎหมายที่เห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้วซึ่งเมื่อวุฒิสภาพิจารณาร่างกฎหมายฉบับใดเสร็จแล้วก็อาจจะให้ความเห็นชอบ หรือใช้สิทธิยับยั้งหรือแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายฉบับนั้นได้ และหากร่างกฎหมายฉบับนั้นเป็นร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอก็อาจมีผลกระทบต่อรัฐบาลอยู่ไม่น้อย ส่วนอำนาจหน้าที่ในด้านการควบคุมดูแลฝ่ายบริหารของวุฒิสภา รัฐธรรมนูญทุกฉบับจะกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหารโดยใช้มาตรการต่างๆ เช่น การตั้งกระทู้ถาม การตั้งคณะกรรมการ และการควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลได้ เสมอเช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร จะมีแตกต่างกันไปบ้างก็เฉพาะมาตรการในการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีมติและเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลและทั้งคณะเท่านั้น ที่รัฐธรรมนูญบางฉบับจำกัดอำนาจของวุฒิสภาไว้ ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจหน้าที่ต่าง ๆ แก่วุฒิสภาไว้เช่นนี้ย่อมสะท้อนให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญมีความมุ่งหมายที่จะให้วุฒิสภาและฝ่ายบริหารมีบทบาทและความสัมพันธ์ต่อกันในแง่ของการแบ่งแยกหน้าที่กันทำ ส่วนการที่วุฒิสภาจะปฏิบัติหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลแค่ไหนเพียงใด ต้องพิจารณาปัจจัยอื่น ๆ ประกอบด้วย



จากความสัมพันธ์ในลักษณะต่าง ๆ ดังกล่าวมานั้นย่อมถือได้ว่าวุฒิสภาและฝ่ายบริหารมีความสัมพันธ์ต่อกันตามลักษณะของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับกำหนดไว้ ส่วนการประสานความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภากับฝ่ายบริหารในลักษณะอื่น ๆ เพื่อให้เกิดสัมพันธ์ภาพอันดีต่อกันระหว่างสองสภานี้ยังมีอีกหลายประการ ครอบคลุมทั่วทั้งกฎหมายและระบบต่าง ๆ จะเปิดโอกาสให้ทำได้ เช่น การใช้มารยาทหรือวัฒนธรรมทางการเมือง การประสานผลประโยชน์ร่วมกัน การนัดพบปะสังสรรค์กันบ่อย ๆ ครั้ง การให้ความร่วมมือของฝ่ายบริหารในการไปชี้แจงต่อคณะกรรมาธิการการไม่ควบคุมฝ่ายบริหาร หรือสั่งสั่งร่างกฎหมายของฝ่ายบริหารจนเกินความจำเป็นมากนัก ฯลฯ พฤติกรรมเหล่านี้ ล้วนก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างกันทั้งสิ้น และจะมีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของทั้งสองสถาบันอยู่ไม่น้อย ซึ่งรายละเอียดจะได้กล่าวในหัวข้อต่อไป

#### ฉ. จำนวนสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ

การศึกษาบทบาทของวุฒิสภา นอกจากจะทราบลักษณะทั่วไปของวุฒิสภาเกี่ยวกับเรื่องที่มา คุณสมบัติ วาระการดำรงตำแหน่ง ตลอดจนอำนาจหน้าที่แล้ว องค์ประกอบที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ควรทราบก็คือ เรื่องจำนวนและสัดส่วนของสมาชิกวุฒิสภา เพราะจำนวนและสัดส่วนของสมาชิกวุฒิสภามีความสัมพันธ์กับที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ด้วย โดยเฉพาะประเทศที่สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง การพิจารณาว่าจำนวนและสัดส่วนของสมาชิกวุฒิสภามีมากน้อยแค่ไหนเพียงใด และมาจากสาขาอาชีพใดบ้าง เป็นจำนวนเท่าไร จะเป็นตัวชี้ให้เห็นว่า บทบาทของวุฒิสภาจะเป็นไปในทางใด หรือจะเป็นสภาที่มีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์อะไร กล่าวคือ จะทำให้ทราบว่า วุฒิสภามีขึ้นเพื่อเป็นสภา "ที่เล็ง" หรือ "กลั่นกรอง" หรือ "ถ่วงดุล" สภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้ยังจะทำให้ทราบว่าวุฒิสภา "เป็นฐานอำนาจ" ของใครหรือองค์กรใดอีกด้วย เพราะถ้ารัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่มากหรือใกล้เคียงกับอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร และกำหนดให้มีจำนวนสมาชิกวุฒิสภามาก ก็เห็นได้ชัดว่า โดยทั่วไปวุฒิสภานั้นมีขึ้นเพื่อสนับสนุนค้ำจุนผู้จัดให้มีรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้แก่ หัวหน้าคณะปฏิวัติรัฐประหารทั้งหลายนั่นเอง เช่น รัฐธรรมนูญไทยฉบับปี พ.ศ. 2511<sup>92</sup> การกำหนดจำนวนและสัดส่วนของสมาชิกวุฒิสภาไทยเท่าที่ผ่านมามีปัญหาถกเถียงกันเสมอในขณะสภาร่างรัฐธรรมนูญแต่ละครั้ง ว่าควรจะกำหนดให้มีจำนวนและสัดส่วนกับจำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่าใดจึงจะเหมาะสม เพราะการกำหนดจำนวนสมาชิกวุฒิสภาไว้มากจะทำให้การออกเสียงลงมติใด ๆ ของวุฒิสภามีความสำคัญเกือบเท่า

<sup>92</sup> โภคิน พลกุล, วุฒิสมาชิก : ผู้แทนปวงชน หรือฐานอำนาจใคร, หน้า 68.

สภาผู้แทนราษฎรในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเช่น การขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การลงมติไม่ไว้วางใจในกรณีขอเปิดอภิปรายทั่วไป ฯลฯ แต่ด้วยเหตุที่สภาพการณ์ทางการเมืองที่ก่อให้เกิดรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับมีความแตกต่างกัน จึงทำให้จำนวนและสัดส่วนของสมาชิกวุฒิสภาในแต่ละชุดตามรัฐธรรมนูญแตกต่างกันไปด้วย โดยบางฉบับก็กำหนดไว้มีจำนวนแน่นอน (ซึ่งอาจเท่ากับหรือน้อยกว่าจำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) เช่น รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489 มีจำนวน 80 คน ฉบับปี พ.ศ. 2490 และ พ.ศ. 2492 มีจำนวน 100 คน เท่ากับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่อาจจะเพิ่มหรือลดลงให้เท่ากับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ ส่วนฉบับปี พ.ศ. 2517 มีจำนวน 100 คน ฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2534 มีจำนวน 270 คน และฉบับปี พ.ศ. 2511 มีจำนวน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทน แต่ฉบับปี พ.ศ. 2521 กำหนดจำนวนไว้ไม่แน่นอนในลักษณะเป็นข้อจำกัดห้ามเกินเกณฑ์ขั้นสูงที่กำหนดไว้ คือ มีจำนวนไม่เกิน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งในทางปฏิบัติก็จะแต่งตั้งกัน 3 ใน 4 เต็ม และกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาว่างลงเพราะเหตุอื่นใดนอกจากถึงคราวออกตามวาระ ก็จะมีการแต่งตั้งเข้ามาแทนจนครบจำนวนและกรณีที่จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้น ก็จะมีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเพิ่มขึ้นตามสัดส่วนที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ดูจำนวนสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญซึ่งได้เปรียบเทียบไว้ใน (ตารางที่ 1 ภาคผนวกที่ 1)

สำหรับสัดส่วนอาชีพของสมาชิกวุฒิสภาแต่ละชุดตามรัฐธรรมนูญว่า มาจากสาขาอาชีพใดเป็นจำนวนเท่าใดนั้น ถ้ารัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง เช่น รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489 ก็คงไม่มีปัญหาอะไรมากนัก แต่ถ้ามาจากการแต่งตั้ง การพิจารณาว่ามาจากสาขาอาชีพไหนเป็นจำนวนเท่าไร และถูกต้องตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องการจะให้ได้มาซึ่งผู้ทรงคุณวุฒิจากหลากหลายอาชีพหรือไม่ จะเป็นตัวชี้ว่า สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการแต่งตั้งเข้ามาดำรงตำแหน่งนั้นเป็นฐานอำนาจของใครหรือองค์กรใดบ้าง หรือมีความสัมพันธ์กับผู้มีอำนาจแต่งตั้งในรัฐบาลแต่ละชุดอย่างไรบ้าง ดังจะได้กล่าวต่อไป

#### วุฒิสภาชุดที่ 1 (พ.ศ. 2489-2490)

วุฒิสภาชุดนี้เป็นชุดแรกของประเทศไทย โดยรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489 กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งมีจำนวน 80 คน แต่ตามบทเฉพาะกาล มาตรา 90 วรรคสองกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ 1 และประเภทที่ 2 ทำหน้าที่เป็นองค์การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ดังนั้นเมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม พ.ศ. 2489 องค์การเลือกตั้งดังกล่าวจึงทำการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาขึ้นครั้งแรกจำนวน 80 คน ตามบทเฉพาะกาล ซึ่งเป็นสมัยที่ นายปรีดี พนมยงค์ เป็นนายกรัฐมนตรี ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนมีจำนวนทั้งสิ้น 178 คน คิด

เป็นอัตราส่วน 1 ต่อ 1.8 คน สำหรับสัดส่วนของสมาชิกวุฒิสภาชุดที่ 1 ว่ามาจากสาขาอาชีพใดบ้าง เป็นจำนวนเท่าไรนั้น (ดูตารางที่ 2 ภาคผนวกที่ 2)

#### วุฒิสภาชุดที่ 2 (พ.ศ. 2490-2492)

วุฒิสภาชุดนี้ เป็นวุฒิสภาชุดแรกที่มาจากการแต่งตั้งโดยรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2490 มาตรา 33 ระบุให้ พระมหากษัตริย์ทรงเลือกตั้งมีจำนวนเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทน และ มาตรา 96 บทเฉพาะกาล ระบุให้ทรงเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในวาระเริ่มแรก ภายใน 15 วันนับตั้งแต่วันใช้รัฐธรรมนูญ ดังนั้นเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 นายควง อภัยวงศ์ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นจึงได้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 100 คน\* คิดเป็นอัตราส่วน 1 ต่อ 1.8 คน สมาชิกวุฒิสภาชุดนี้อยู่ในตำแหน่งต่อเนื่องถึงสมัยของ จอมพล ป. พิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรี สำหรับสัดส่วนอาชีพของสมาชิกวุฒิสภาชุดที่ 2 (ดูตารางที่ 3 ภาคผนวกที่ 3)

#### วุฒิสภาชุดที่ 3 (พ.ศ. 2492-2494)

วุฒิสภาชุดนี้ ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 มาตรา 82 ระบุจำนวนสมาชิกวุฒิสภาไว้แน่นอนคือ 100 คน แต่ตามบทเฉพาะกาล มาตรา 181 ได้ระบุให้ "สมาชิกวุฒิสภาซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2490 เป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ และกำหนดเวลาแห่งสมาชิกภาพให้นับแต่วันที่ให้มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกชุดนั้น" ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 จึงเป็นสมาชิกวุฒิสภาชุดเดียวกันกับสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2490 ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากนายควง อภัยวงศ์ นั้นเอง ตั้งแต่วันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 เป็นต้นไป ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนมีการเลือกตั้งเพิ่ม เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ. 2492 จำนวน 21 คน รวมสมาชิกสภาผู้แทนทั้งสิ้น 120 คน คิดเป็นอัตราส่วนต่อสมาชิกวุฒิสภา 1 ต่อ 1.2 คน (ดูตารางที่ 1 ภาคผนวกที่ 1) สมาชิกวุฒิสภาชุดนี้อยู่ในตำแหน่งตลอดสมัยรัฐบาลของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม สำหรับจำนวนสัดส่วนอาชีพของสมาชิกวุฒิสภาชุดนี้ (ดูตารางที่ 3 ภาคผนวกที่ 3)

\* เป็นที่น่าสังเกตว่า เมื่อวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2491 ได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน จำนวน 99 คน ในขณะที่สมาชิกวุฒิสภามี 100 คน แต่ไม่ปรากฏว่ามีการคัดเลือกสมาชิกวุฒิสภาออกเพื่อให้มีจำนวนเท่ากับสภาผู้แทน ตามมาตรา 33 แต่ประการใด

วุฒิสภาชุดที่ 4 (พ.ศ.2511-2514)

วุฒิสภาชุดนี้ ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2511 มาตรา 78 ระบุให้ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภามีจำนวน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทน แต่ตามบทเฉพาะกาล มาตรา 177 กำหนดให้มีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 120 คนขึ้นมาก่อนภายใน 15 วันนับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญ ดังนั้น เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ.2511 จึงมีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 120 คน และเมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2512 ได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทน 219 คน จึงมีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเพิ่มขึ้นอีก 44 คน ในวันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2512 เพื่อให้ครบจำนวน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนคิดเป็นอัตราส่วน 1 ต่อ 1.3 คนการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาชุดนี้จอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสำหรับสัดส่วนอาชีพของสมาชิกวุฒิสภาชุดที่ 4 (ดูตารางที่ 4 ภาคผนวกที่ 4)

วุฒิสภาชุดที่ 5 (พ.ศ.2517-2519)

วุฒิสภาชุดนี้ ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2517 มาตรา 107 ระบุให้ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภามีจำนวน 100 คน และบทเฉพาะกาล มาตรา 232 ได้กำหนดให้แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาในวาระเริ่มแรกในวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น เมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 26 มกราคม พ.ศ.2518 ได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 269 คน นายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นจึงได้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 100 คน คิดเป็นอัตราส่วน 1 ต่อ 2.7 คน ข้อสังเกต แม้รัฐธรรมนูญฉบับนี้จะระบุให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการก็ตาม แต่ก็มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองฯ แทนประธานองคมนตรีเมื่อวันที่ 19 มกราคม พ.ศ.2518 ก่อนที่จะมีการเลือกตั้งทั่วไป ดังนั้น ประธานองคมนตรีจึงมิได้มีโอกาสดลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ สำหรับสัดส่วนอาชีพของวุฒิสภาชุดที่ 5 (ดูตารางที่ 5 ภาคผนวกที่ 5)

วุฒิสภาชุดที่ 6 (พ.ศ.2522-2534)

วุฒิสภาชุดนี้ ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2521 มาตรา 84 ระบุให้ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่เกิน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร และมาตรา 201 บทเฉพาะกาล กำหนดให้ แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาในวาระเริ่มแรกในวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น เมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 22 เมษายน พ.ศ.

2522 ได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 301 คน พลเอก เกียกศักดิ์ ชมะนันท์ นายกรัฐมนตรี จึงได้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 225 คน เท่ากับจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนด ภายหลังมีการเปลี่ยนแปลงไปบ้างเมื่อมีการจับสลากออกหรือครบวาระ 6 ปี และมีการแต่งตั้งเข้ามาแทนใหม่หรือแต่งตั้งเพิ่มตามสัดส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เพิ่มขึ้น ดังนี้

เมื่อวันที่ 17 เมษายน พ.ศ.2524 สมาชิกวุฒิสภามีอายุครบ 2 ปี จึงต้องมีการจับสลากลาออกและแต่งตั้งใหม่จำนวน 1 ใน 3 ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้<sup>๑๖</sup> ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภาจึงจับสลากออก 75 คน และมีการแต่งตั้งเข้ามาแทนใหม่อีก 75 คน เมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ.2524 อันเป็นสมัยที่ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีและในวันที่ 15 เมษายน พ.ศ.2526 สมาชิกวุฒิสภาจำนวน 75 คน (1 ใน 2 ของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่เหลือจากการจับสลากออกเมื่อครบ 2 ปีแรก) มีอายุครบ 4 ปี จึงต้องจับสลากออก (เป็นการจับสลากออกครั้งที่ 2) และในวันที่ 19 เมษายน พ.ศ.2526 จึงแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ และแต่งตั้งเพิ่มอีกรวมเป็น 93 คน เพื่อให้ครบจำนวน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งรวมทั้งสิ้น 243 คน\* ต่อมาสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการแต่งตั้งเมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ.2522 มีอายุครบ 6 ปี จึงต้องพ้นจากตำแหน่งอีก 75 คน ตามวาระ และมีการแต่งตั้งเข้ามาแทนใหม่อีก 75 คน เมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ.2528 และต่อมาสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการแต่งตั้งเมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ.2524 มีอายุครบ 6 ปี จึงต้องพ้นจากตำแหน่งอีก 75 คน และมีการแต่งตั้งเข้ามาแทนใหม่อีก 75 คน เมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ.2530\*\* ต่อมาเมื่อวันที่ 29 เมษายน พ.ศ.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>๑๖</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 85.

\* หลังการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 18 เมษายน พ.ศ.2526 มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นจาก 301 คน เป็น 324 คน จึงมีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเพิ่มในตำแหน่งที่ว่างตามมาตรา 88 ของรัฐธรรมนูญด้วย

\*\* ในปี พ.ศ.2529 มีการเลือกตั้งทั่วไป ปรากฏว่า จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนเพิ่มขึ้นจาก 324 คน เป็น 347 คน ดังนั้น จึงมีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเพิ่มขึ้นอีก 17 คน เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม พ.ศ.2529 เพื่อให้ครบจำนวน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภามีจำนวน 260 คน และหลังเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ.2531 มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มเป็น 357 คน จึงแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเพิ่มอีก 7 คน เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ.2531 จึงทำให้สมาชิกวุฒิสภาชุดนี้มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 267 คน

2531 มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรจึงถือเป็นการสิ้นสุดรัฐบาลของ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์

ในสมัยของ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการแต่งตั้งเมื่อวันที่ 19 เมษายน พ.ศ.2526 มีอายุครบ 6 ปี จึงต้องพ้นจากตำแหน่งไป 93 คน พลเอกชาติชายฯ จึงแต่งตั้งเข้ามาใหม่และแต่งตั้งเพิ่มอีก 1 คน รวมเป็น 94 คน เมื่อวันที่ 21 เมษายน พ.ศ.2532 วุฒิสภาชุดนี้สิ้นสุดลงเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 โดย พลเอกสุนทร คงสมพงษ์ หัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศ เป็นผลให้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2521 ต้องสิ้นสุดลงด้วย สำหรับสัดส่วนอาชีพของสมาชิกวุฒิสภาชุดที่ 6 ซึ่งแต่งตั้งในแต่ละสมัย แยกออกได้ดังนี้คือ สมัยพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ แต่งตั้งเมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ.2522 (คูตารางที่ 6 ภาคผนวกที่ 6) สมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ แต่งตั้ง (คูตารางที่ 7 ภาคผนวกที่ 7) ส่วนสมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ แต่งตั้ง (คูตารางที่ 8 ภาคผนวกที่ 8)

#### วุฒิสภาชุดที่ 7 (พ.ศ.2535-ปัจจุบัน)

วุฒิสภาชุดนี้ ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ.2534 มาตรา 94 วรรคสอง ระบุให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนแน่นอน คือ 270 คน ซึ่งมีจำนวนค่อนข้างสูงเมื่อเปรียบเทียบกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มี 360 คน (คิดเป็นอัตราส่วน 1 ต่อ 1.3 คน) ในบทเฉพาะกาลมาตรา 217 กำหนดให้ แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาในวาระเริ่มแรกในวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยให้ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง ดังนั้น เมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ.2535 พลเอกสุนทร คงสมพงษ์ จึงลงนามรับสนองฯ แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 270 คน ซึ่งเป็นวุฒิสภาชุดปัจจุบัน และกำลังปฏิบัติหน้าที่อยู่ในสมัยรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย สำหรับสัดส่วนอาชีพวุฒิสภาชุดที่ 7 (คูตารางที่ 9 ภาคผนวกที่ 9)

จากจำนวนและสัดส่วนอาชีพของวุฒิสภาแต่ละชุดดังที่ยกมา (ในตารางที่ 1 ถึงตารางที่ 9 ภาคผนวก) ดังกล่าวนั้น พอสรุปได้ดังนี้คือ สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งในแต่ละชุด (ยกเว้นชุดที่ 2, 3 และชุดที่ 5) จะมีสัดส่วนข้าราชการประจำฝ่ายทหารสูงมาก โดยเฉพาะวุฒิสภาชุดที่ 6 แต่งตั้งเมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ.2522 สมัยพลเอกเกรียงศักดิ์ฯ เป็นนายกรัฐมนตรี

มีจำนวนสูงที่สุด คิดเป็นร้อยละ 80 รองลงมาคือชุดที่ 4 ร้อยละ 53.66 และชุดที่ 7 (ชุดปัจจุบัน) ร้อยละ 48.15 แต่ถ้านับรวมข้าราชการทุกประเภท ทั้งข้าราชการทหาร ตำรวจ พลเรือน และข้าราชการบำนาญแล้ว วุฒิสภาชุดที่ 4 มีจำนวนสูงที่สุด คือร้อยละ 92.07 รองลงมาคือชุดที่ 6 (วันที่ 22 เมษายน 2522) ร้อยละ 87.56 ส่วนชุดอื่น ๆ อยู่ในเกณฑ์ประมาณร้อยละ 40 ถึง 70 สำหรับวุฒิสภาชุดที่ 1, (มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม) 2, 3 และชุดที่ 5 ซึ่งวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งในสมัยฝ่ายพลเรือนมีอำนาจ มีสัดส่วนของข้าราชการทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนอื่น ๆ ไม่มากนักส่วนใหญ่จะเป็นข้าราชการบำนาญ และบุคคลจากสาขาอาชีพอื่น ๆ คิดเป็นร้อยละประมาณ 80 ถึง 90%\*

(2) แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายบริหาร มีวิวัฒนาการมาจากประเทศอังกฤษในสมัยอดีต โดยความพยายามของรัฐสภาที่จะจำกัดพระราชอำนาจของกษัตริย์ ให้เข้ามาอยู่ในกรอบของกฎหมาย ในการนี้ รัฐสภาได้ใช้วิธีการถอดถอนรัฐมนตรีออกจากตำแหน่ง โดยกล่าวหาว่ากระทำ ความเสียหายต่อรัฐและเป็นบ่อนทำลายสถาบันรัฐธรรมนูญและรัฐบาล สนับสนุนการใช้อำนาจตาม อำเภोजและปกครองแบบทระราชย์อันเป็นการทำลายระบบรัฐสภาอังกฤษ วิธีการนี้เรียกว่า การ ควบคุมฝ่ายบริหารโดยการถอดเจ้าหน้าที่ระดับสูงออกจากตำแหน่งโดยวิธีการทางรัฐธรรมนูญ ซึ่ง สหรัฐอเมริกาได้พัฒนามาใช้ในเวลาต่อมา ภายหลังหลักการนี้หมดความจำเป็นต่อระบบรัฐสภา อังกฤษไปโดยปริยาย เมื่อมีการพัฒนาหลักการความรับผิดชอบทางการเมืองของฝ่ายบริหารต่อรัฐสภา และหลักการเกี่ยวกับดุลยภาพแห่งอำนาจทั้งสองขึ้นมาแทน ซึ่งหลักการนี้ทำให้ฝ่ายบริหารอาจถูกขับ ออกจากตำแหน่งเมื่อใดก็ได้ หากรัฐสภามีคะแนนเสียงจำนวนหนึ่งไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีหรือรัฐบาล

\* สำหรับข้อมูลสัดส่วนอาชีพสมาชิกวุฒิสภาแต่ละชุด ผู้เขียนได้ปรับปรุงเพิ่มเติมจากใน ตาราง วุฒิสมาชิก : ผู้แทนปวงชนหรือฐานอำนาจใคร, ใน โกลด์น พลกกุล, 2531, หน้า 69-78. และในตาราง ทหารกับการดำรงตำแหน่งสมาชิกประเภทแต่งตั้งในระหว่าง พ.ศ. 2475-พ.ศ. 2524, ใน ชัยอนันต์ สมุทรวณิช และ พีรศักดิ์ จันทรวรินทร์, ข้อมูลพื้นฐานถึงศตวรรษแห่งการ เปลี่ยนแปลงการปกครองไทย, (กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2524), หน้า 48.

นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ระดับสูงในรัฐบาลอังกฤษยังต้องรับผิดชอบต่อการกระทำความผิดในระหว่างการดำรงตำแหน่งสำหรับการกระทำที่นำไปในฐานะส่วนตัวด้วยระบบความรับผิดชอบต่อฝ่ายบริหาร และการควบคุมฝ่ายบริหารในทางการเมืองของอังกฤษดำรงอยู่ได้จนถึงปัจจุบันนี้ ก็เพราะยึดถือวัฒนธรรมทางการเมืองเป็นแนวทางปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอตลอดมา<sup>๑๗</sup> หลักการในระบบรัฐสภาอังกฤษซึ่งถือว่าเป็นแม่แบบ จึงถูกนำมาใช้ในประเทศต่าง ๆ ในปัจจุบันรวมทั้งประเทศไทยด้วยเมื่อกล่าวถึงการควบคุมฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภา (แบบอังกฤษ) จึงควรพิจารณาถึงแนวความคิดและหลักการที่สำคัญของระบบดังกล่าวนี้ด้วย คือ

ประการที่หนึ่ง ระบบรัฐสภาอังกฤษไม่ยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจโดยเด็ดขาดหรือเคร่งครัด กล่าวคือ มีการแบ่งแยกองค์กรเพื่อเข้ามาทำหน้าที่หรือใช้อำนาจอธิปไตย แต่ยอมให้แต่ละองค์กรมีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกันได้ โดยเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ทั้งนี้เพื่อไม่ให้องค์กรหนึ่งมีอำนาจมากกว่ากัน อันจะเป็นผลให้เกิดความล้มเหลวในทางการเมืองการปกครองประเทศลักษณะของการดุลยภาพแห่งอำนาจทั้งสอง คือ การถ่วงดุลและคานอำนาจซึ่งกันและกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งอาจประกอบด้วยสภาเดียว หรือสองสภา สามารถเข้าไปควบคุมและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารโดยการตั้งกระทู้ถาม หรือเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้ (อันอาจมีผลทำให้รัฐมนตรีหรือรัฐบาลต้องพ้นจากตำแหน่งหน้าที่) ในทางกลับกัน ฝ่ายบริหารซึ่งประกอบด้วยพระมหากษัตริย์ และคณะรัฐมนตรีก็อาจยุบสภาได้เมื่อเห็นว่าฝ่ายนิติบัญญัติใช้อำนาจโดยขาดการไตร่ตรองให้รอบคอบ จะเห็นได้ว่า แต่ละองค์กรมีดุลยภาพแห่งอำนาจซึ่งกันและกันอยู่อย่างเหมาะสม

ประการที่สอง ระบบรัฐสภาอังกฤษถือว่าฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภามาจากประชาชน ส่วนฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐบาลต้องมาจากความไว้วางใจของสภาและต้องรับผิดชอบต่อสภาต่อสภาด้วย กล่าวคือ ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยจะเป็นผู้เลือกตั้งตัวแทนของตนเข้ามาทำหน้าที่ในฐานะสมาชิกรัฐสภา และรัฐสภาจะเป็นผู้ให้ความเห็นชอบแก่การจัดตั้งรัฐบาลเพื่อให้เข้าไปบริหารราชการแผ่นดิน โดยปกติพรรคการเมืองที่ได้ที่นั่งของสมาชิกในสภามากที่สุดจะเป็น

<sup>๑๗</sup> กิตติภาคย์ ทวีศรี, "การควบคุมการใช้อำนาจโดยมิชอบของฝ่ายบริหาร,"

หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน (24 เมษายน 2535) : 9-10.



ผู้จัดตั้งรัฐบาล ซึ่งอาจจะเป็นพรรคฝ่ายเดียวหรือหลายพรรครวมกันเป็นรัฐบาลผสมก็ได้ ด้วยหลักการที่ว่า ฝ่ายบริหารอยู่ในตำแหน่งได้โดยการสนับสนุนหรือให้ความไว้วางใจของสภาตัวเอง ฝ่ายบริหารจึงต้องมีความรับผิดชอบทางการเมืองต่อสภา ซึ่งหมายถึง ความรับผิดชอบร่วมกัน (Joint responsibility) ของคณะรัฐมนตรี และความรับผิดชอบของรัฐมนตรีแต่ละคนในแต่ละกระทรวง ยังต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว (Individual responsibility) ด้วย เช่น เมื่อใดก็ตามถ้ารัฐสภาไม่ให้ความไว้วางใจต่อคณะรัฐมนตรี ฝ่ายบริหารก็ต้องลาออกจากตำแหน่งหรือรัฐมนตรีบางคนไม่อาจร่วมรับผิดชอบกับคณะรัฐมนตรีต่อไปได้ หรือถูกตำหนิว่ามีพฤติกรรมส่อไปในทางทุจริต มีความประพฤติไม่เหมาะสมด้วยประการต่าง ๆ อันเป็นการขัดต่อศีลธรรม รัฐมนตรีคนนั้นก็จำเป็นต้องแสดงถึงการมีมารยาททางการเมืองโดยการลาออกจากตำแหน่ง เพื่อเปิดโอกาสให้คนอื่น เข้ามาปฏิบัติหน้าที่แทนต่อไป

จากหลักการดังกล่าวมาแล้วข้างต้น เป็นผลให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจโดยชอบธรรมและชอบด้วยกฎหมายที่จะเข้าไปควบคุม ตรวจสอบฝ่ายบริหารได้ นอกเหนือจากการทำหน้าที่หลักในการออกกฎหมาย ในกรณีดังกล่าวนี้ หากประเทศใดมีโครงสร้างของรัฐสภาเป็นแบบสองสภาอำนาจการควบคุมฝ่ายบริหารก็ย่อมหมายถึง ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาด้วย แต่จะให้สภาใดมีอำนาจหน้าที่ควบคุม ตรวจสอบ มากน้อยแค่ไหน เพียงใด ก็สุดแต่ความเหมาะสมของรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศจะกำหนดไว้ ซึ่งรายละเอียดจะได้กล่าวในส่วนต่อไป

## 2.1 ความหมายและความจำเป็นในการควบคุม

ในทุก ๆ ระบบการเมืองการปกครองนั้น ย่อมมีการแยกฝ่ายบริหาร (The Executive) ออกเป็น 2 ฐานะด้วยกัน คือ ฝ่ายบริหารในฐานะที่เป็นคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาล (Government) ซึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีทั้งหลายที่ถือว่าเป็นนักการเมือง และมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและเร่งรัดการปฏิบัติงานตามนโยบายให้บรรลุผลต่อการบริหารราชการแผ่นดินในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กรฝ่ายปกครองต่าง ๆ (อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม) และฝ่ายบริหารในฐานะเป็นฝ่ายปกครอง (Administration) หรือข้าราชการประจำฝ่ายบริหาร ซึ่งประกอบด้วยบุคคลตามกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เช่น ปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง อธิบดี เลขาธิการสำนักงาน รองอธิบดี รองเลขาธิการสำนักงาน ผู้อำนวยการ หัวหน้ากอง เป็นต้น บุคคลเหล่านี้มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาลหรือรัฐมนตรีและอยู่ในฐานะเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัด การควบคุม

คุมกำกับเจ้าหน้าที่ขององค์กรฝ่ายปกครองดังกล่าวให้ปฏิบัติตามนโยบาย กฎหมาย และระเบียบแบบแผนของทางราชการ นับได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของความรับผิดชอบที่ฝ่ายบริหารในฐานะรัฐบาลมีต่อฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะถ้าหากเจ้าหน้าที่ขององค์กรฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตามนโยบายและกฎหมายแล้ว ส่อมหมายถึงฝ่ายบริหารในฐานะรัฐบาลไม่ยึดถือสิ่งที่ฝ่ายนิติบัญญัติให้ความเห็นชอบ (ความไว้วางใจ) แล้วนั่นเอง อันเป็นเหตุให้ฝ่ายนิติบัญญัติอาจลงมติไม่ไว้วางใจให้บริหารราชการต่อไปได้<sup>๑๑</sup> ดังนั้น อาจกล่าวโดยสรุปถึงความรับผิดชอบของฝ่ายต่าง ๆ ได้ดังนี้คือ ข้าราชการประจำในแต่ละกระทรวง ทบวง กรม ต้องรับผิดชอบต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัด รัฐมนตรีรับผิดชอบต่อนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีรับผิดชอบต่อรัฐสภา และรัฐสภารับผิดชอบต่อประชาชน

### ความหมาย

การควบคุมฝ่ายบริหาร (Executive control) ในที่นี้ หมายถึง การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารในฐานะเป็นรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ตามกรอบบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้อำนาจหน้าที่ไว้ ไม่ใช่การควบคุมฝ่ายบริหารในฐานะเป็นฝ่ายปกครองหรือข้าราชการประจำฝ่ายบริหารตามขอบเขตของกฎหมายปกครอง หรืออีกนัยหนึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นการ "ควบคุมการทำงานของรัฐบาล" (Political Control of Government) ซึ่งหมายถึง การใช้มาตรการทางการเมืองตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการตรวจสอบ ควบคุม สอดส่องดูแล และเรียกร้องให้รัฐบาลมีความรับผิดชอบ (Accountability) หรือแสดงความรับผิดชอบ (Responsibility) ได้ การควบคุมอาจมีหลายวิธีหรือหลายมาตรการ ตั้งแต่สถานเบาไปจนถึงสถานหนัก คือเอาออกจากตำแหน่ง<sup>๑๒</sup>

### ความจำเป็นในการควบคุม

รูปแบบการปกครอง ในปัจจุบันที่นับว่าเป็นหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบใหญ่ๆ และแต่ละรูปแบบมีเหตุผลและความจำเป็นในการควบคุมฝ่ายบริหารแตกต่างกัน กล่าวคือ

<sup>๑๑</sup> ถาวร เกียรติทับทิว, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2532), หน้า 265.

<sup>๑๒</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 499.

1. รูปแบบประธานาธิบดี (Presidential System) รูปแบบนี้มีต้นกำเนิดมาจากประเทศสหรัฐอเมริกา ด้วยเหตุที่สหรัฐอเมริกาได้นำหลักการแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาดมาใช้ เป็นผลให้รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา แบ่งแยกองค์การที่ใช้อำนาจอธิปไตยของแต่ละฝ่ายออกจากกันค่อนข้างเด็ดขาดและเคร่งครัด โดยฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการจะไม่มีภารกิจหรือถ่วงดุลและคานอำนาจซึ่งกันและกัน ประธานาธิบดีซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนเช่นเดียวกับฝ่ายนิติบัญญัติ มีฐานะเป็นทั้งประมุขของประเทศและหัวหน้าฝ่ายบริหารในขณะเดียวกัน และเข้าบริหารประเทศโดยไม่ต้องอาศัยความไว้วางใจของสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) หรือต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อสภา แต่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชนโดยมีการเข้าออกตามวาระ ด้วยเหตุนี้เองฝ่ายนิติบัญญัติจึงไม่อาจควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารได้ เช่น ตั้งกระทู้ถามหรือเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจไม่ได้ ทำนองเดียวกันฝ่ายบริหารก็จะเสนอร่างกฎหมายสู่สภาไม่ได้ และจะยุบสภาก็ไม่ได้ แต่โดยผลของการแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาดเช่นนี้ ก็มีใช้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติจะควบคุมฝ่ายบริหารมิได้เสียเลย ฝ่ายนิติบัญญัติอาจใช้วิธีที่เรียกว่า "impeachment" (กลไกควบคุมวินัยทางการเมือง) โดยกำหนดให้วุฒิสภาเป็นองค์กรชี้ขาด (Court of Impeachment) ถอดถอนเจ้าหน้าที่ระดับสูงของฝ่ายบริหาร ตลอดจนประธานาธิบดีออกจากตำแหน่งได้

2. รูปแบบรัฐสภา (Parliamentary System) รูปแบบนี้มีต้นกำเนิดจากประเทศอังกฤษ ดังได้กล่าวมาแล้วว่า รูปแบบนี้ไม่มีหลักการแบ่งแยกอำนาจโดยเด็ดขาด จะยอมให้ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีคุณลักษณะอำนาจอย่างสมดุลและเหมาะสมตามหลักการถ่วงดุลและคานอำนาจซึ่งกันและกันได้ เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติควบคุมฝ่ายบริหารโดยการตั้งกระทู้ถามการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้ ฝ่ายบริหารอาจเสนอร่างกฎหมายและยุบสภาได้ รูปแบบรัฐสภามีการพัฒนาและนำมาประยุกต์ใช้อย่างแพร่หลายในประเทศต่าง ๆ เช่น ไทย ญี่ปุ่น มาเลเซีย สิงคโปร์ อิตาลี เดนมาร์ก สวีเดน ออสเตรเลีย เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า การควบคุมฝ่ายบริหารในฐานะที่เป็นรัฐบาลมีอยู่ในระบบรัฐบาล ทั้งแบบรัฐสภาและแบบประธานาธิบดี ซึ่งก็มีวิธีการหรือมาตรการที่แตกต่างกันออกไป แต่ในระบบรัฐสภานั้นการควบคุมฝ่ายบริหารหรือ "การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน" หรือ "การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร" นับว่ามีความจำเป็นและเห็นได้ชัดเจนกว่าระบบอื่น แต่จะมีผลในทางปฏิบัติมากน้อยเพียงใด ย่อมต้องพิจารณาปัจจัยอื่น ๆ ประกอบด้วย

ความจำเป็นในการควบคุมฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภาอาจสรุปได้ดังนี้

1) ในระบบรัฐสภาเฉพาะแต่ฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้นที่ถือว่ามาจากประชาชน (โดยวิธีการเลือกตั้ง) ส่วนฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลถือว่ามาจากความไว้วางใจของรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติ แม้แต่นายกรัฐมนตรีและนโยบายในการบริหารประเทศก็ถือว่ามาจากความไว้วางใจของฝ่ายนิติบัญญัติ และในปัจจุบันนี้ ภาระหน้าที่และกิจกรรมของฝ่ายบริหารมีอยู่ภายใต้การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารอาจบกพร่องหรือบิดเบือนนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา หรือบางครั้งฝ่ายบริหารอาจขาดความรับผิดชอบงานในหน้าที่ และปล่อยปะละเลยไม่นำพาในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน อันอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติและประชาชนขึ้นได้ จึงจำเป็นต้องให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติเข้าไปควบคุมดูแลหรือตรวจสอบว่า ฝ่ายบริหารได้ดำเนินการบริหารประเทศไปตามนโยบาย กฎหมาย และแบบแผนที่วางไว้ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลหรือไม่ ตัวบุคคลในคณะรัฐบาลนี้มีมือความสามารถ และความเหมาะสมเพียงพอ มีความบกพร่องอย่างไร สมควรจะให้ความไว้วางใจอีกต่อไปหรือไม่ ถ้าฝ่ายนิติบัญญัติเห็นว่าไม่สมควรให้ความไว้วางใจต่อไป ก็สามารถใช้มาตรการต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดลอบุติบทบาทเฉพาะตัวบุคคลหรือทั้งคณะรัฐบาลพร้อมกัน เพื่อให้พ้นจากตำแหน่งหน้าที่ได้หรือใช้มาตรการซึ่งทำให้ฝ่ายบริหารต้องมาชี้แจงและตอบปัญหาข้อสงสัยของฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อให้หมดความกังวลในการที่จะให้ความไว้วางใจอีกต่อไป ในกรณีนี้ มองเดสกีเยอ นักปราชญ์ชาวฝรั่งเศส ได้กล่าวถึงความจำเป็นในการควบคุมฝ่ายบริหารว่า "...ความอิสระในทางการเมืองจะมีได้ก็ต่อเมื่อ ไม่มีการใช้อำนาจโดยมิชอบ แต่ประสบการณ์แสดงให้เห็นอย่างสม่ำเสมอว่าคนทุกคนซึ่งมีอำนาจอยู่ในกำมือนั้นแนวโน้มที่จะใช้มันอย่างผิดๆ และใช้อำนาจในหน้าที่มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ เพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบ จึงมีความจำเป็นเป็นธรรมดาที่จะให้อำนาจหนึ่งตรวจสอบอีกอำนาจหนึ่ง..."<sup>100</sup>

2) เป็นไปตามหลักการของการปกครองแบบประชาธิปไตยซึ่งถือว่า ประชาชนควรมีโอกาสตรวจสอบและควบคุมรัฐบาลตลอดจนรัฐสภาได้เพื่อเป็นหลักประกันว่าการออกกฎหมายมาใช้แก่ราษฎรก็ดี การบริหารประเทศก็ดี ได้กระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะด้วยความเห็นชอบของประชาชนโดยผ่านทางรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติ ส่วนฝ่ายบริหารซึ่งถือว่าไม่ได้มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง หากแต่มาจากรัฐสภาจึงไม่อาจจะบริหารประเทศได้โดยลำพัง (อิสระ) ดังนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งถือว่าเป็นผู้แทนของปวงชนจึงจำเป็นต้องเข้ามาควบคุมฝ่ายบริหารแทนประชาชน กล่าวคือ ประชาชนควบคุมรัฐสภา รัฐสภาควบคุมรัฐบาล ด้วยเหตุนี้ ประเทศที่จัดให้

<sup>100</sup> กิตติภาคย์ ทวีศรี, "การควบคุมการใช้อำนาจโดยมิชอบของฝ่ายบริหาร", หน้า 9.

ราษฎรเลือกตั้งผู้บริหารหรือหัวหน้ารัฐบาลโดยตรง เช่น สหรัฐอเมริกามีการเลือกตั้งประธานาธิบดี ความจำเป็นที่จะให้ฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งมาจากการเลือกตั้งเช่นเดียวกันไปทำหน้าที่ควบคุมรัฐบาลด้วย จึงไม่จำเป็นต้องมีหรือยึดถือเคร่งครัดนัก เพราะเป็นไปตามหลักประชาธิปไตยที่ให้ประชาชนควบคุม โดยการเลือกตั้งอยู่แล้ว

จากหลักการดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ในระบบรัฐสภาการควบคุมฝ่ายบริหารมีความ จำเป็นและมีประโยชน์อย่างยิ่งต่อการเมืองการปกครองประเทศ เพราะอย่างน้อยก็เป็นภารกิจที่ควร ตรวจสอบว่าสิ่งต่าง ๆ ที่ฝ่ายบริหารกระทำไปได้ดำเนินไปตามแผน ข้อกำหนดและหลักการที่วางไว้ หรือไม่ อีกประการหนึ่งเป็นการค้นหาจุดอ่อนและข้อผิดพลาดเพื่อแก้ไขให้ถูกต้องรวมทั้งเป็นการ กระตุ้นการทำงานของฝ่ายบริหารให้เกิดความรับผิดชอบต่อประชาชนอีกด้วย

## 2.2 มาตรการในการควบคุมที่สำคัญ

โดยทั่วไป รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับจะบัญญัติให้ฝ่ายนิติบัญญัติ มีอำนาจหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลเสมอ โดยมีข้อความทำนองเดียวกันว่า "วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้"<sup>101</sup> แต่อย่างไรก็ตามอำนาจของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรในการควบคุมฝ่ายบริหารในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับยังมีความต่างกันอยู่บ้าง เช่น มาตรการบางอย่างวุฒิสภาถูกจำกัดไม่ให้มี อำนาจโดยสิ้นเชิง บางฉบับรัฐธรรมนูญให้อำนาจวุฒิสภาเท่าเทียมหรือเกือบเท่าเทียมกับสภาผู้แทน ราษฎร ดังได้กล่าวมาแล้วในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา สำหรับมาตรการในการ ควบคุมที่สำคัญและเคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มีดังนี้

### ก. การเปิดอภิปรายทั่วไป

มาตรการนี้จำแนกออกได้ 2 กรณีคือ

1) การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ มาตรการนี้เป็นวิธีควบคุม ฝ่ายบริหาร โดยให้สิทธิแก่สมาชิกรัฐสภาที่มีปัญหาหรือข้อสงสัยใดๆอันเกี่ยวกับการบริหารราชการ แผ่นดินของคณะรัฐมนตรี เข้าชื่อร่วมกันจำนวนหนึ่งเสนอผู้ตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อซักถามคณะ รัฐมนตรี และให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในปัญหานั้นๆ ได้ แต่อย่างไร

<sup>101</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 148.

ไว้ก็ตาม คณะรัฐมนตรีก็ย่อมมีสิทธิที่จะขอให้ระงับการเปิดอภิปรายทั่วไปดังกล่าวนี้ได้เช่นกัน เมื่อเห็นว่าเป็นเรื่องที่ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน จะเห็นได้ว่า แม้มาตรการนี้จะไม่สามารถทำให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งได้ เพราะไม่มีการลงมติก็ตาม แต่ก็อาจเป็นเครื่องบั่นทอนเสถียรภาพของรัฐบาลได้เช่นกัน ถ้าหากคณะรัฐมนตรีไม่สามารถแก้ข้อกล่าวหาหรือจัดความสงสัยของสมาชิกรัฐสภาให้หมดไปได้ ซึ่งอาจจะเป็นสาเหตุนำไปสู่การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้ ในทางกลับกัน หากคณะรัฐมนตรีไม่ใช้สิทธิขอระงับการเปิดอภิปรายทั่วไป แต่สร้างความสำเร็จและชี้แจงข้อเท็จจริงต่างๆ ให้สมาชิกรัฐสภาพึงพอใจได้ ก็อาจเป็นการส่งเสริมเสถียรภาพของรัฐบาลได้อีกทางหนึ่ง

2) การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หรือทั้งคณะ (Vote of Censure) มาตรการนี้เป็นการควบคุมฝ่ายบริหารที่รุนแรงที่สุด และเป็นมาตรการที่ตรงกับหลักการของระบบรัฐสภา ที่ว่าฝ่ายบริหารมาจากความไว้วางใจของสภาที่สุด เพราะเมื่อใดที่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีถูกชักฟอกโดยมาตรการนี้ และไม่ได้รับความไว้วางใจด้วยคะแนนเสียงตามเกณฑ์ที่กำหนด รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีก็ต้องพ้นจากตำแหน่งไป แต่การที่จะใช้มาตรการนี้ได้ก็ไม่ใช่เรื่องง่ายนัก เพราะมีขั้นตอนและกระบวนการอันถือว่าเป็นข้อจำกัดอยู่มากมาย เช่น เริ่มต้นก่อนจะเสนอญัตติต้องอยู่ในระหว่างการเปิดสมัยประชุมสามัญหรือวิสามัญเสียก่อน ถ้าอยู่ในระหว่างปิดประชุมสภาก็จะเสนอญัตติดังกล่าวนี้ไม่ได้ และการเสนอญัตติจะต้องมีเสียงของสมาชิกสนับสนุนของแต่ละสภาหรือทั้งสองสภารวมกันจนครบจำนวนตามที่กำหนด เช่น มีสมาชิกไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา หรือทั้งสองสภารวมกันและมติไม่ไว้วางใจ ต้องได้มากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา หรือทั้งสองสภารวมกัน ถ้ามติไม่ไว้วางใจได้ไม่มากกว่ากึ่งหนึ่ง สมาชิกที่เข้าชื่อขอเปิดอภิปรายแล้วนั้น ก็เป็นอันหมดสิทธิใช้มาตรการนี้อีกตลอดสมัยประชุมนั้น ส่วนบุคคลที่ถูกเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายจะเป็นรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งหรือหลายคนรวมกันก็ได้ หรือจะขอเปิดอภิปรายตัวนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีทั้งหมดก็ได้

ความมุ่งหมายในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล ก็เพื่อจะสร้างแรงกดดันให้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบาย หรือตัวบุคคลในคณะรัฐบาลก่อนเริ่มหรือภายหลังการอภิ

\* มาตรการนี้เคยนำมาใช้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2492, 2511, 2517 และฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2534 (ก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535) แต่ฉบับปี พ.ศ. 2517 ให้ใช้มาตรการนี้ได้เฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ปรายนั้นเอง มิใช่จะเอาชนะกันในการลงมติเพราะอาจมีการยื่นญัตติทั้ง ๆ ที่รู้ว่าไม่มีทางเอาชนะได้เลย (เพราะฝ่ายรัฐบาลย่อมมีเสียงข้างมากในสภาอยู่แล้ว) เพียงแต่หวังว่าจะก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงตามมาได้มากที่สุด เช่น รัฐมนตรีผู้ถูกเปิดอภิปรายอาจชนะในสภาแต่อาจมีหมองหรือก่อให้เกิดความคลางแคลงใจในหมู่ประชาชน<sup>102</sup> ข้อสังเกต การควบคุมฝ่ายบริหารโดยใช้มาตรการนี้มักให้ความสำคัญแก่สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งมากกว่าวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง ดังนั้น บทบาทของวุฒิสภาในการใช้มาตรการนี้จึงมีน้อยและถูกจำกัดให้มีอำนาจในรัฐธรรมนูญบางฉบับเท่านั้นคือ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2511, 2521 (ก่อนสิ้นยุคบทเฉพาะกาล) และฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2534 (ก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535)

## ๓. การตั้งกระทู้ถาม (Question หรือ interpellation)

กระทู้ถาม หมายถึง คำถามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตั้งขึ้นเพื่อให้รัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีตอบ เมื่อสมาชิกมีข้อสงสัยในนโยบายหรือข้อเท็จจริงเรื่องใดอันเกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ของรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรี ผลของการตั้งกระทู้ถามนั้น (โดยหลักการของระบบรัฐสภา) รัฐมนตรีผู้ถูกกระทู้ถามจะต้องตอบกระทู้ ซึ่งอาจจะตอบในที่ประชุมสภาของตน (คือสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาแล้วแต่กรณี) จนกว่าผู้ตั้งกระทู้ถามจะพอใจ หรืออาจตอบเป็นลายลักษณ์อักษรในราชกิจจานุเบกษาก็ได้ และแม้ว่าบางกระทู้อาจจะไม่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ทางบริหารของผู้ถูกกระทู้ถามโดยตรง เช่น เรื่องการทำงานของเจ้าหน้าที่องค์การฝ่ายปกครอง (ข้าราชการประจำ) ที่ตนรับผิดชอบก็ตาม ผู้ถูกกระทู้ถามจะต้องตอบ "โดยถือว่ารัฐมนตรีทั้งหลายจะต้องรู้เรื่องและรับผิดชอบในเรื่องดังกล่าวแทนที่ข้าราชการ"<sup>103</sup> การตั้งกระทู้ถามจึงเป็นสิทธิเฉพาะตัวของสมาชิกแต่ละคนการตั้งคำถามและซักถามให้กระทำได้เพียงคนเดียวเฉพาะผู้ตั้งกระทู้เท่านั้น จะมอบหมายให้ผู้อื่นซักถามแทนไม่ได้ และจะเข้าชื่อกันเป็นหมู่คณะเพื่อจะซักถามหลายคน เหมือนกับการเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ได้ หรือจะถามรัฐมนตรีพร้อมกันก็ได้หลายกระทรวงในกระทู้เดียวกันก็ได้ แต่การตั้งกระทู้ถามอาจตั้งเป็นกระทู้ธรรมดา หรือกระทู้ถามด่วนก็ได้

<sup>102</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 528.

<sup>103</sup> สุจิต บุญบงการ, หลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยในการเมืองและการปกครองไทย จรุง สุภาพ บรรณาธิการ, (กรุงเทพฯ : ไทวัฒนาพานิช, 2525), หน้า 131.

แม้การตั้งกระทู้ถามจะเป็นวิธีการควบคุมฝ่ายบริหารที่อ่อนที่สุด และไม่มีผลโดยตรงเพื่อให้รัฐมนตรีหรือรัฐบาลต้องพ้นจากตำแหน่งก็ตาม แต่ก็นับว่าเป็นวิธีการควบคุมฝ่ายบริหารที่มีประโยชน์อยู่ไม่น้อย เพราะอาจเป็นเครื่องมือที่จะทำให้เห็นความบกพร่องในการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารได้ ในทางกลับกันก็เป็นการกระตุ้นให้ฝ่ายบริหารสนใจปัญหาของประชาชน และระมัดระวังการใช้อำนาจไม่ให้บกพร่องขึ้นได้ อนึ่ง การใช้สิทธิของรัฐมนตรีที่จะไม่ตอบกระทู้ถามตามรัฐธรรมนูญโดยอ้างว่า คณะรัฐมนตรีไม่เห็นควาให้เปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยและประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน\* หรือตอบกระทู้ถามแต่ผลของคำตอบไม่ชัดเจนและคล้คลายข้อสงสัยได้ อาจเป็นเหตุนำไปสู่การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้อีกประการหนึ่ง

### ค. การตั้งคณะกรรมการ

มาตรการนี้อันที่จริงไม่ใช่การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด แต่มีลักษณะและให้ผลคล้ายกับการควบคุม ด้วยเหตุที่การดำเนินงานของรัฐสภาตามอำนาจหน้าที่มีอยู่มากมาย ซึ่งส่วนใหญ่จะกระทำในสมัยประชุมรัฐสภาอันมีช่วงระยะจำกัด แต่ขณะเดียวกันฝ่ายบริหารสามารถปฏิบัติหน้าที่ไปได้อย่างต่อเนื่อง ดังนั้น เพื่อในการดำเนินงานของรัฐสภามีประสิทธิภาพ และรักษาผลประโยชน์ของประชาชนได้อย่างแท้จริง จึงจำเป็นต้องมีคณะบุคคลซึ่งประกอบด้วยผู้มีความรู้ความสนใจในเรื่องหนึ่งเรื่องใด เข้ามาช่วยงานของรัฐสภาให้มีความคล่องตัว สะดวก และรวดเร็วอันจะนำไปสู่การทำงาน และการตัดสินใจที่ถูกต้องของที่ประชุมใหญ่ของรัฐสภา ทั้งในด้านการพิจารณาออกกฎหมายและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน คณะบุคคลที่รัฐสภาแต่งตั้งก็คือ "คณะกรรมการ" นั้นเองและด้วยเหตุที่รัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรซึ่งแต่ละสภาก็มีหน้าที่และกิจกรรมที่จะดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ดังนั้น แต่ละสภาจึงมีอำนาจตั้งคณะกรรมการของตนเองได้ อันได้แก่ คณะกรรมการของวุฒิสภา คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการของรัฐสภา (ซึ่งทางปฏิบัติจะตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ) การตั้งคณะกรรมการอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญและ

\* สิทธิดังกล่าวนี้ จะปรากฏในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไทยทุกฉบับ รวมทั้งฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2534 ด้วย (มาตรา 149)



ข้อบังคับการประชุมโดยคำนึงถึงหลักการแบ่งงานกันทำ หรือเมื่อต้องการความชำนาญเฉพาะด้าน<sup>104</sup> ดังนั้น "คณะกรรมการ" จึงหมายถึง คณะบุคคลที่สภาแต่งตั้งขึ้นเพื่อกระทำกิจการตามหน้าที่ที่ สภามอบหมายแล้วรายงานต่อสภา โดยปกติกิจการที่สภาจะมอบหมายให้คณะกรรมการกระทำ ต้องเป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา

การตั้งคณะกรรมการ รัฐธรรมนูญทุกฉบับจะกำหนดให้วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมี อำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็น "คณะกรรมการสามัญ" และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็น สมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็น "คณะกรรมการวิสามัญ"<sup>105</sup> ลักษณะของคณะกรรมการ สามัญประจำสภาจะอยู่เป็นการถาวรตลอดอายุของสภา และแต่ละคณะเกือบคล้ายคลึงกับขอบเขต ของกระทรวงต่างๆ ในทางฝ่ายบริหาร ทั้งนี้เพื่อให้ครอบคลุมกิจการด้านต่าง ๆ ของรัฐ เช่น การเกษตรและสหกรณ์ การคมนาคม การต่างประเทศ การปกครอง การวิทยาศาสตร์ฯ เป็นต้น ส่วนลักษณะของคณะกรรมการวิสามัญ สภาจะตั้งเมื่อมีเหตุผลและความจำเป็นโดยกิจการที่ให้ กระทำนั้นไม่ได้อยู่ในขอบข่ายความรับผิดชอบของคณะกรรมการสามัญประจำสภาชุดใด หรืออาจ จะเป็นเรื่องที่คาบเกี่ยวกับขอบข่ายความรับผิดชอบของคณะกรรมการสามัญประจำสภาหลายชุด จึงต้องตั้งเพื่อดำเนินการเฉพาะกิจเป็นคราว ๆ ไป เมื่อปฏิบัติหน้าที่เสร็จสิ้นแล้วก็จะสลายตัว สิ้นสภาพไปการแต่งตั้งสมาชิกสภาให้ดำรงตำแหน่งกรรมการนั้นมักจะพิจารณาถึงบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถและมีความสนใจในด้านนั้นๆ หรือบุคคลผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ให้ดำเนินการ นั้น ๆ

ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ โดยหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ คณะ กรรมการมีอำนาจหน้าที่ "การทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ตามที่สภา มอบหมายแล้วรายงานต่อสภา" \* เรื่องที่สภาจะมอบให้คณะกรรมการกระทำตามรัฐธรรมนูญ

<sup>104</sup> บัญญัติเรื่อง บุรภัคดี, "บทบาทและหน้าที่ของคณะกรรมการรัฐสภาไทย", รัฐสภาสาร 39 (เมษายน 2534) : 58.

<sup>105</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 และ พ.ศ.2534 มาตรา139 และ มาตรา 153 ตามลำดับ.

\* ข้อความนี้ได้บัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญในอดีต ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ.2534 มาตรา 153 ได้บัญญัติเป็นข้อความใหม่ว่า "เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่วุฒิสภาหรือสภา ผู้แทนราษฎรมอบหมาย หรือกระทำกิจการใดๆ ตามที่สภามอบหมายแล้วรายงานต่อสภาตามเวลาที่ สภากำหนด"

อาจมีเป็นจำนวนมาก ทั้งในด้านพิจารณาร่างกฎหมายและควบคุมฝ่ายบริหาร ทั้งที่เกี่ยวข้อกับการบริหารราชการแต่ละกระทรวงโดยตรง และเรื่องทั่ว ๆ ไป ที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหาร การสอบสวนที่มีผลต่อการบริหาร มักเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการกระทำทางปกครองของรัฐมนตรีหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ประชาชนทั่วไปไม่อาจเข้าไปเกี่ยวข้องได้โดยตรง และหากปล่อยให้การกระทำนั้นเนิ่นนานออกไปแล้วอาจก่อความเสียหายแก่สาธารณะได้ ดังนั้นเพื่อเป็นการยุติการกระทำนั้น ๆ เสียแต่ต้น ควรที่คณะกรรมการจะต้องสอบสวนหาข้อสรุปและเสนอแนะแนวทางแก้ไขต่อสภานิติบัญญัติเพื่อแจ้งให้ฝ่ายบริหารแก้ไขตามอำนาจสำรองที่สภามีอยู่ และเพื่อให้การควบคุมการกระทำในทางปกครองได้ผลยิ่งขึ้น รัฐธรรมนูญจึงมอบอำนาจบางประการในทางสอบสวนแก่คณะกรรมการโดยให้อำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ (โดยเฉพาะที่เป็นเอกสารราชการหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง) มาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือเรื่องที่พิจารณาสอบสวนอยู่ได้<sup>106</sup> บางครั้งคณะกรรมการยังรับร้องเรียนเรื่องราวร้องทุกข์จากราษฎรเพื่อสอบสวนการดำเนินงานของฝ่ายบริหารด้วย ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า การที่ฝ่ายนิติบัญญัติแต่งตั้งคณะกรรมการในรูปของคณะกรรมการฝ่ายต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับกิจกรรมของฝ่ายบริหาร และให้อำนาจหน้าที่แก่คณะกรรมการในการสอบสวน ตรวจสอบและสอดส่องการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร ตลอดจนอำนาจในการเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ ทั้งข้าราชการและราษฎรทั่วไปมาแถลง หรือแสดงความคิดเห็นหรือให้ข้อมูลในการพิจารณาสอบสวนเกี่ยวกับพฤติกรรมหรือการกระทำทางปกครองของรัฐมนตรีหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อรวบรวมข้อมูลและพยานหลักฐานต่าง ๆ มาประกอบการวินิจฉัยแล้วเสนอต่อสภา จึงนับได้ว่า คณะกรรมการเป็นองค์หนึ่งในฝ่ายนิติบัญญัติที่ช่วยถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารได้อีกทางหนึ่ง

#### ง. การควบคุมการใช้จ่ายเงิน

มาตรการนี้ก็อาจกล่าวได้ว่าไม่ใช่การควบคุมฝ่ายบริหารตามความหมายที่รัฐธรรมนูญกำหนด แต่ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหาร (แต่เพียงฝ่ายเดียว) เป็นผู้จัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินในรูปของพระราชบัญญัติเสนอต่อรัฐสภา มาตรการ

<sup>106</sup> ดาวร เกียรติทับทิว, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, หน้า 269.

การนี้จึงเป็นมาตรการที่ฝ่ายบริหารของอนุมัติการใช้จ่ายเงินในการบริหารราชการแผ่นดินในรูปของกฎหมาย แต่ในแง่ของความสำเร็จแล้วกฎหมายงบประมาณนับว่ามีความสำคัญมากกว่ากฎหมายอื่น ๆ เพราะฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลไม่อาจทำงานหรือปฏิบัติงานตามนโยบายที่ตนตั้งใจไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพได้ ถ้ารัฐสภาไม่อนุมัติร่างกฎหมายงบประมาณ ซึ่งก็เท่ากับว่ารัฐสภาไม่ให้ความไว้วางใจฝ่ายบริหารโดยปริยายนั่นเอง หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ ฝ่ายบริหารจะไม่มีเงินที่จะนำไปใช้จ่ายในการบริหารประเทศตามนโยบายที่บรรดาเป่าหมายที่แถลงไว้ต่อสภาได้ ซึ่งลักษณะเช่นนี้ทำให้ฝ่ายบริหารขาดความเชื่อถือ ในระบบรัฐสภาจึงถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติทางการเมืองเสมอว่าคณะรัฐมนตรีจะต้องลาออก ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูณกำหนดให้อำนาจรัฐสภามีส่วนเกี่ยวข้องในการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหารดังกล่าว จึงเท่ากับว่ารัฐสภาได้เข้าไปควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารได้โดยอ้อมนั่นเอง

การควบคุมการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหาร เริ่มตั้งแต่การอนุมัติงบประมาณ การนำงบประมาณที่ผ่านการอนุมัติไปใช้ และการรายงานการใช้งบประมาณด้วยรูปแบบและวิธีการต่าง ๆ ที่แสดงถึงความพร้อมที่จะให้ตรวจสอบ แนวความคิดนี้เป็นไปตามหลักการแห่งการจัดทำงบประมาณ ซึ่งถือหลักว่า "การงบประมาณเป็นเครื่องมือทางบัญชีชนิดหนึ่งที่จะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลรับผิดชอบต่อการใช้จ่ายเงินทุนสาธารณะที่รัฐสภาอนุมัติให้ และยังรวมถึงการทำให้เกิดความพร้อมที่จะให้ตรวจการใช้จ่ายเงินโดยส่วนรวมด้วย" จากแนวความคิดนี้แสดงให้เห็นถึงการกำหนดเพดานค่าใช้จ่าย หรือข้อจำกัดการใช้จ่ายเงินแก่รัฐบาลไปในตัว เพื่อความสะดวกต่อการควบคุมการบริหารเงินของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ<sup>107</sup>

การควบคุมฝ่ายบริหาร โดยการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ<sup>108</sup> ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมและร่างพระราชบัญญัติโดยงบประมาณรายจ่าย รัฐสภาจะต้องพิจารณาภายในกำหนดเวลา เช่น สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะต้องพิจารณาให้เสร็จสิ้นภายใน 90 วัน และ 15 วันตามลำดับ<sup>109</sup> การพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติต้อง

<sup>107</sup> ถาวร เกียรติทิพย์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, หน้า 272.

<sup>108</sup> คำว่า "งบประมาณรายจ่าย" ตามคำนิยามแห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีงบประมาณในมาตรา 4 หมายความว่า จำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่ายหรือก่อนนี้ผูกพันได้ตามวัตถุประสงค์และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

<sup>109</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 146.

คำนึงถึงความสมเหตุสมผล ความเป็นไปได้ และประโยชน์ที่จะได้จากโครงการ ตลอดจนแผนการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหาร หากฝ่ายนิติบัญญัติเห็นว่าโครงการหรือรายการใช้จ่ายเงินใดไม่เหมาะสม ก็อาจใช้อำนาจเรียกเอกสารหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้เกี่ยวข้องตั้งแต่ระดับปลัดกระทรวงลงไปมาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น ตลอดจนตอบข้อซักถามได้ (โดยเฉพาะในชั้นพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ) หากคำชี้แจงของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบไม่เป็นที่พอใจของกรรมาธิการโครงการ หรือรายการใช้จ่ายเงินนั้นอาจจะถูกคัดทอนหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขในทางลดลงได้วัน

พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ คือ กฎหมายที่ได้กำหนดวงเงินและแผนการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลที่ตั้งไว้ สำหรับการบริหารราชการแผ่นดินแต่ละปีงบประมาณ (ซึ่งจะเริ่มต้นในวันที่ 1 ตุลาคม และสิ้นสุดในวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป) การใช้จ่ายปี พ.ศ. ในที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณนั้น จะใช้ปี พ.ศ. ถัดไปเป็นชื่อสำหรับปีงบประมาณนั้น เช่น ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2534 ซึ่งได้รับการพิจารณาอนุมัติจากรัฐบาล โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2533 จนถึงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2534 แต่กรณีที่เป็นรายจ่ายตามข้อผูกพัน\* และสิ่งไปก่อนนั้นหากรัฐสภาไม่อนุมัติให้ผ่านร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ฯลฯ ดังกล่าวอาจถือได้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติได้ใช้มาตรการควบคุมฝ่ายบริหารที่ค่อนข้างรุนแรงมากจนคณะรัฐมนตรีไม่อาจจะอยู่ในตำแหน่งต่อไปได้ดังเหตุผลที่กล่าวมาแล้ว

การควบคุมการใช้จ่ายเงินเมื่อรัฐสภาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณจนเป็นกฎหมายใช้บังคับแล้ว การควบคุมในชั้นตอนนี้อาจเรียกได้ว่าเป็นการติดตามสอดส่องการบริหารเงินงบประมาณของฝ่ายบริหารว่าได้ใช้จ่ายเงิน เพื่อการบริหารราชการตามนโยบายและโครงการที่ได้อนุมัติไปแล้วอย่างถูกต้องชอบธรรมหรือไม่ หรือได้ใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวกับเงินคงคลังอนุญาตไว้หรือไม่<sup>100</sup> หากฝ่ายบริหารได้ใช้จ่ายเงินงบประมาณของแผ่นดินนอกเหนือไปจากที่กล่าวมานี้ ฝ่ายนิติ

\*อำนาจในการคัดทอนรายจ่ายในทางลดลง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 133 วรรคท้าย และฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2534 มาตรา 146 วรรคท้ายได้บัญญัติไว้ให้เป็นอำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ส่วนสมาชิกวุฒิสภาไม่ได้ระบุไว้ ดังนั้น วุฒิสภาก็มีอำนาจเพียงแต่เห็นชอบหรือไม่เห็นชอบเท่านั้น (ดูข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2535 ข้อ 106) ส่วนรายจ่ายตามข้อผูกพันได้แก่ 1. เงินสงฆ์ใช้คืนเงินกู้ 2. ดอกเบี้ยเงินกู้ และ 3. เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย.

<sup>100</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 147.

บัญญัติก็อาจควบคุมฝ่ายบริหารโดยมีมาตรการอื่นๆ เช่น การตั้งกระทู้ถาม การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้

### (3) แนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญไทย

สำหรับบทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารนั้น รัฐธรรมนูญไทยทุกฉบับก็กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ควบคุมฝ่ายบริหารได้เสมอ ทั้งนี้เนื่องจากวุฒิสภาก็คือ องค์กรส่วนหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร ในบางครั้งวุฒิสภาก็อาจทำหน้าที่ในฐานะที่เป็นรัฐสภา อีกทั้งรัฐธรรมนูญทุกฉบับก็กำหนดให้วุฒิสภามีฐานะเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยเช่นเดียวกับ สภาผู้แทนราษฎร จึงแสดงให้เห็นถึงความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญที่จะให้วุฒิสภาเข้ามาทำหน้าที่ตามที่มอบหมายเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติเช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร หน้าที่ดังกล่าวนี้ก็คือ ในด้านนิติบัญญัติและควบคุมฝ่ายบริหาร แต่การจะมอบหมายให้สภาใดมีอำนาจหน้าที่มากนักขอแค่ไหนเพียงใดย่อมต้องพิจารณาองค์ประกอบอื่น ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับกำหนดไว้ด้วย สำหรับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารนั้นมีข้อพิจารณาที่สำคัญและจำเป็นอยู่ว่าในระบบรัฐสภาสองพรรคการเมืองมีบทบาทนั้น พรรคการเมืองที่ควบคุมเสียงข้างมากในสภา (ไม่ว่าจะเป็นพรรคเดียวหรือหลายพรรครวมกัน) จะเป็นฝ่ายจัดตั้งรัฐบาล ดังนั้น การผูกขาดอำนาจโดยรัฐสภา หรือเผด็จการทางรัฐสภาจึงอาจเกิดขึ้นได้เสมอ ด้วยเหตุนี้การที่จะให้สภาผู้แทนราษฎรเพียงองค์กรเดียวควบคุมการทำงานของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารจึงไม่อาจคาดหวังได้มากนัก โดยหลักการแล้วจึงควรให้สิทธิพื้นฐานแก่วุฒิสภา ซึ่งเป็นองค์กรส่วนหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีความเป็นกลางและอิสระประกอบไปด้วยผู้ทรงคุณวุฒิจากสาขาอาชีพต่าง ๆ เข้ามาช่วยเสริมบทบาทของสภาผู้แทนราษฎรในการควบคุมการบิดเบือนการใช้อำนาจโดยมิชอบของฝ่ายบริหารได้อีกทางหนึ่ง เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร แต่อย่างไรก็ตาม อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารดังกล่าวนี้ก็มีผลลึกลับกันบ้างในรัฐธรรมนูญบางฉบับ

#### 3.1 ลักษณะทั่วไปของรัฐธรรมนูญไทยในส่วนที่เกี่ยวกับวุฒิสภา

จากรัฐธรรมนูญทั้ง 7 ฉบับที่กำหนดรูปแบบของรัฐสภาเป็นระบบสองสภาคือ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489, 2490, 2492, 2511, 2517, 2521 และฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2534 แต่ละฉบับจะกำหนดลักษณะทั่วไปและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไว้เหมือนกันและแตกต่างกันออกไป ดังได้กล่าวมาแล้วในส่วนต่างๆ ที่ผ่านมา

ในที่นี้อาจพอสรุปให้เห็นกว้างๆ ได้เป็น 2 ลักษณะ ดังนี้คือ

ก. รัฐธรรมนูญที่มีลักษณะให้อำนาจวุฒิสภาน้อย ลักษณะของรัฐธรรมนูญในกลุ่มนี้ถ้าพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในด้านนิติบัญญัติและการควบคุมฝ่ายบริหาร อันได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489, 2492, 2517, 2521 (ภายหลังสิ้นสุดบทเฉพาะกาล) และฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2534 (ภายหลังมีการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535) ลักษณะของรัฐธรรมนูญเหล่านี้มักจะเกิดขึ้นในช่วงที่กระแสของการเรียกร้องประชาธิปไตยที่ค่อนข้างสูงมาก ดังนั้น การกำหนดสถานภาพ อำนาจหน้าที่และบทบาทของวุฒิสภาจึงมีเพื่อให้วุฒิสภาเป็นเพียงสภาที่ทำหน้าที่ "กลั่นกรอง" หรือ "ยับยั้ง" สภาผู้แทนราษฎรให้คิดทบทวนให้รอบคอบเท่านั้น จึงทำให้อำนาจของวุฒิสภามีน้อย เช่น เสนอร่างกฎหมายไม่ได้ ควบคุมฝ่ายบริหารโดยใช้อำนาจการรุนแรงเพื่อทำให้ฝ่ายบริหารต้องพ้นจากตำแหน่งโดยการเข้าชื่อเสนอญัตติหรือร่วมเข้าชื่อหรือเข้าประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะก็ได้ จะมีสิทธิก็เฉพาะการตั้งกระทู้ถาม การตั้งคณะกรรมการ และการควบคุมการใช้จ่ายเงิน เท่านั้น

ข. รัฐธรรมนูญที่มีลักษณะให้อำนาจวุฒิสภามาก ลักษณะของรัฐธรรมนูญในกลุ่มนี้ ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2490, 2511, 2521 (ก่อนสิ้นสุดบทเฉพาะกาล) และฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2534 (ก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535) ลักษณะของรัฐธรรมนูญเหล่านี้มักจะเกิดขึ้นภายหลังจากการทำการปฏิวัติรัฐประหารใหม่ โดยผู้จัดให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นมักจะเป็นคณะผู้นำในการทำการปฏิวัติรัฐประหาร ซึ่งมีอำนาจทางการเมืองสูงสุด ดังนั้น การกำหนดสถานภาพ อำนาจหน้าที่และบทบาทของวุฒิสภาจึงมีเพื่อเป็นสภา "ถ่วงดุลอำนาจ" สภาผู้แทนราษฎรและฝ่ายบริหาร ตลอดจนเป็นฐานสนับสนุนค้ำจุนเสถียรภาพของรัฐบาลด้วย อันเป็นผลให้อำนาจของวุฒิสภามีมาก เช่น รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2490 มาตรา 31 และฉบับปี พ.ศ. 2511 มาตรา 117 สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเสนอร่างกฎหมายได้ ไม่ว่าร่างกฎหมายทั่วไป หรือร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วยการเงิน (โดยมีนายกรัฐมนตรีรับรอง) ก็ตาม ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521 (ก่อนสิ้นสุดบทเฉพาะกาล) และฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2534 (ก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535) แม้สมาชิกวุฒิสภาจะไม่มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายได้โดยตรงแต่การพิจารณาร่างกฎหมายที่สำคัญ เช่น พระราชบัญญัติงบประมาณ หรือร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติอันสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ หรือเศรษฐกิจของประเทศ และประธานรัฐสภาเห็น

ชอบด้วยรัฐธรรมนูญกำหนดให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา<sup>110</sup> ตลอดจนการพิจารณาพระราชกำหนดต่าง ๆ ต้องกระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาด้วย<sup>111</sup> นอกจากนี้ในด้านการควบคุมฝ่ายบริหารนอกจากจะใช้มาตรการตั้งกระทู้ถาม การตั้งกรรมาธิการ และการควบคุมการใช้จ่ายเงินได้แล้ว รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2511 ยังกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี เป็นรายบุคคลและทั้งคณะได้เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร<sup>112</sup> ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2521 (ก่อนสิ้นสุดบทเฉพาะกาล) และฉบับปัจจุบัน พ.ศ.2534 (ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2535) ให้สิทธิสมาชิกวุฒิสภาเข้าร่วมประชุมและลงมติในการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้ทำนองเดียวกัน

### 3.2 แนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารตามลักษณะของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจวุฒิสภาน้อย

เนื่องจากวุฒิสภาเป็นองค์กรส่วนหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติและรัฐธรรมนูญทุกฉบับจะกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีฐานะเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น รัฐธรรมนูญทุกฉบับจึงกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่และบทบาทควบคุมฝ่ายบริหารได้ แต่ด้วยเหตุที่วุฒิสภาส่วนใหญ่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มาจากการแต่งตั้ง (ยกเว้นรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489) จึงกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่และบทบาทในการควบคุมฝ่ายบริหารได้น้อยกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน) โดยเฉพาะการใช้มาตรการควบคุมที่มีผลรุนแรงโดยตรง ซึ่งสามารถทำให้รัฐบาลต้องพ้นจากตำแหน่งได้ เช่น มาตรการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะรัฐธรรมนูญมักให้ความสำคัญแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากกว่าสมาชิกวุฒิสภา ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยและให้วุฒิสภาเป็นสภาเพื่อ "กลั่นกรอง" หรือ "ยับยั้ง" สภาผู้แทนราษฎรอย่างแท้จริง ดังนั้น บทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารตามลักษณะของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจวุฒิสภาน้อยจึงหมายถึง

<sup>110</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 บทเฉพาะกาล มาตรา 203 (1) และ (3).

<sup>111</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 และ พ.ศ.2534 มาตรา 203 (4) และมาตรา 219 (ก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2535) ตามลำดับ.

<sup>112</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511 มาตรา 128.

ถึง บทบาทที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้อำนาจหน้าที่แก่วุฒิสภาควบคุมฝ่ายบริหารได้น้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎร (ซึ่งรายละเอียดจะได้กล่าวในบทที่ 3 ต่อไป)

### 3.3 แนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจวุฒิสภามาก

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า อำนาจหน้าที่และบทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญนั้น มีลักษณะลึกล้ำกันอยู่บ้าง โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นภายหลังจากการทำปฏิวัติรัฐประหาร มักจะอ้างเหตุผลเพื่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ และป้องกันการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในทางแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวหรือการฉ้อราษฎร์บังหลวง ดังนั้น รัฐธรรมนูญในกลุ่มนี้จึงกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่และบทบาทในการควบคุมฝ่ายบริหารไว้มาก หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ มีอำนาจเท่าเทียมหรือเกือบเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ โดยมุ่งหมายจะให้วุฒิสภาเป็นสภาเพื่อ "ถ่วงดุลอำนาจ" สภาผู้แทนราษฎรและฝ่ายบริหาร ตลอดจนเป็นฐานสนับสนุนค้ำจุนเสถียรภาพของรัฐบาลด้วย กล่าวคือ หากฝ่ายบริหารเป็นที่พึงประสงค์ของทุกฝ่ายก็คงไม่มีปัญหามากนัก แต่ถ้าเป็นฝ่ายบริหารที่ไม่พึงประสงค์แล้ว วุฒิสภาอาจเป็นกลไกส่วนหนึ่งที่จะควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารได้อย่างจริงจังซึ่งถ้าถึงขนาดก็อาจใช้มาตรการขอเปิดอภิปราย หรือเข้าร่วมประชุมกับสภาผู้แทนราษฎรในการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ เพื่อให้ฝ่ายบริหารพ้นจากตำแหน่งตามวิถีทางของรัฐธรรมนูญได้ ดังนั้น บทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจวุฒิสภามาก จึงหมายถึง บทบาทที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้อำนาจหน้าที่แก่วุฒิสภาควบคุมฝ่ายบริหารได้มากหรือเกือบเท่าเทียมสภาผู้แทนราษฎร (ซึ่งรายละเอียดจะได้กล่าวในบทที่ 4 ต่อไป)