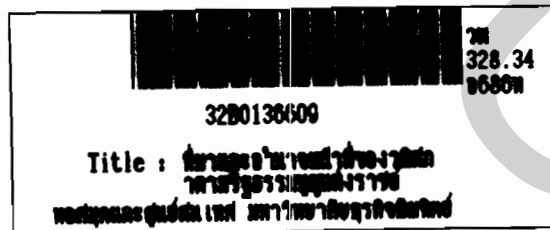


ที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540



ร้อยตำรวจเอก อำนาจ โฉมฉาย



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ.2541

ISBN 974-281-228-4

**BACKGROUND, AUTHORITY AND DUTY OF THE SENATE
UNDER THE CONSTITUTION OF THAILAND
B.E. 2540 (1997)**

POL. CAPT. AMNART CHOMCHAI

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws
Department of Laws
Graduate School Dhurakijpundit University
1998
ISBN 974-281-228-4**



ใบรับรองวิทยานิพนธ์

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

ชื่อวิทยานิพนธ์ **ที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540**

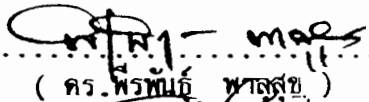
โดย **ร้อยตำรวจเอก อำนาจ โฉมฉาย**

สาขาวิชา **นิติศาสตร์**

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ **รศ.ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์**

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม **ผศ.ดร.พรชัย เลื่อนฉวี**

ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว



(**ดร.พรพันธ์ พาลสุข**)

ประธานกรรมการ



(**รศ.ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์**)

กรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

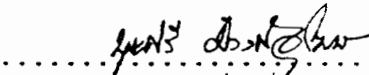


(**ผศ.ดร.พรชัย เลื่อนฉวี**)

กรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

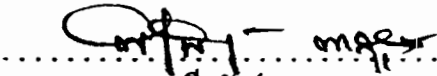
กรรมการ



(**รศ.ดร.บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ**)

กรรมการผู้แทนทบวงมหาวิทยาลัย

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว



(**ดร.พรพันธ์ พาลสุข**)

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

วันที่ **30** เดือน **พฤษภาคม**

พ.ศ. **2541**

กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงในความกรุณาของท่าน รศ.ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ และ ศศ.ดร. พรชัย เกื้อนวนวิ ที่ได้กรุณาเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา และอาจารย์ที่ปรึกษาร่วม ตลอดจนให้คำปรึกษา แนะนำต่อผู้เขียนในการทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้จนสำเร็จลงได้

ขอกราบขอบพระคุณท่าน ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รศ.ดร.บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ ที่ได้สละเวลาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และชี้แนะรวมทั้งให้แนวความคิดแก่ผู้เขียน

และขอขอบคุณ คุณจิรชยา ศิลาประจวบ และเพื่อน ๆ พี่ ๆ ร่วมรุ่นในการศึกษา ที่ได้คอยช่วยเหลือ และเป็นกำลังใจให้แก่กันมาโดยตลอด

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้หากมีข้อบกพร่องหรือไม่สมบูรณ์ประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้ และหากมีความดีและเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาแล้ว ผู้เขียนขอมอบให้แก่ บิดา มารดา และมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

ร.ต.อ.อำนาจ โฉมฉาย

พฤษภาคม 2541

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ฉ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ง
กิตติกรรมประกาศ	จ
บทที่	
1 บทนำ	1
1. สภาพและความสำคัญของปัญหา	3
2. สมมุติฐาน	4
3. วัตถุประสงค์	4
4. ขอบเขตของการศึกษา	5
5. วิธีการศึกษา	5
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
2 ข้อความคิดเกี่ยวกับวุฒิสภา	6
1. เหตุผลและปัจจัยของการมีสภาที่สอง	6
1.1 ประวัติศาสตร์	7
1.2 รูปของรัฐ	7
1.3 สถานการณ์และสภาพเศรษฐกิจ	7
1.4 วัตถุประสงค์	8
2. ข้อดีของระบบสภาเดียวและระบบสองสภา	10
2.1 ข้อดีของระบบสภาเดียว	10
2.2 ข้อดีของระบบสองสภา	11
3. ที่มาของวุฒิสภาโดยทั่วไป	12
3.1 โดยการรับมรดกสืบตำแหน่ง	12
3.2 โดยการมีสิทธิเนื่องจากตำแหน่ง	12
3.3 โดยได้รับการแต่งตั้ง	12
3.4 โดยการเลือกตั้ง	13
3.4.1 เลือกตั้งโดยตรง	13
3.4.2 เลือกตั้งโดยอ้อม	13
3.5 โดยการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งจากผู้แทนกลุ่มชน	13
3.6 โดยวิธีอื่น ๆ	13

	หน้า
4. อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาโดยทั่วไป	14
4.1 อำนาจหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติ	14
4.2 อำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร	15
4.3 อำนาจหน้าที่อื่น ๆ	16
3. วุฒิสภาในต่างประเทศ	17
1. วุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงในประเทศสหพันธรัฐ	17
1.1 วุฒิสภาสหรัฐอเมริกา	17
1.1.1 ความเป็นมาของวุฒิสภาสหรัฐอเมริกา	17
1.1.2 ที่มาของวุฒิสภาสหรัฐอเมริกา	19
1.1.3 อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาสหรัฐอเมริกา	20
(1) อำนาจหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติ	20
(2) อำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร	22
(3) อำนาจหน้าที่ในด้านอื่น ๆ	23
1.2 วุฒิสภาออสเตรเลีย	24
1.2.1 ความเป็นมาของวุฒิสภาออสเตรเลีย	24
1.2.2 ที่มาของวุฒิสภาออสเตรเลีย	25
1.2.3 อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาออสเตรเลีย	25
(1) อำนาจหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติ	25
(2) อำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร	28
(3) อำนาจหน้าที่ในด้านอื่น ๆ	29
2. วุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงในประเทศรัฐเดี่ยว	30
2.1 วุฒิสภาญี่ปุ่น	30
2.1.1 ความเป็นมาของวุฒิสภาญี่ปุ่น	30
2.1.2 ที่มาของวุฒิสภาญี่ปุ่น	31
2.1.3 อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาญี่ปุ่น	32
(1) อำนาจหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติ	32
(2) อำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร	32
(3) อำนาจหน้าที่ในด้านอื่น ๆ	33
2.2 วุฒิสภาอิตาลี	34
2.2.1 ความเป็นมาของวุฒิสภาอิตาลี	34
2.2.2 ที่มาของวุฒิสภาอิตาลี	35

	หน้า	
2.2.3	อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาอิตาลี	37
	(1) อำนาจหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติ	37
	(2) อำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร	37
	(3) อำนาจหน้าที่ในด้านอื่น ๆ	38
3.	วุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม	38
3.1	วุฒิสภาฝรั่งเศส	38
3.1.1	ความเป็นมาของวุฒิสภาฝรั่งเศส	39
3.1.2	ที่มาของวุฒิสภาฝรั่งเศส	43
3.1.3	อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาฝรั่งเศส	44
	(1) อำนาจหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติ	44
	(2) อำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร	45
	(3) อำนาจหน้าที่ในด้านอื่น ๆ	46
4.	วุฒิสภาที่มีที่มาแบบผสม	46
4.1	วุฒิสภาเบลเยียม	46
4.1.1	ความเป็นมาของวุฒิสภาเบลเยียม	46
4.1.2	ที่มาของวุฒิสภาเบลเยียม	47
4.1.3	อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาเบลเยียม	50
	(1) อำนาจหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติ	50
	(2) อำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร	50
	(3) อำนาจหน้าที่ในด้านอื่น ๆ	50
4	วุฒิสภาไทย	51
1.	ความเป็นมา	51
2.	เหตุผลการมีวุฒิสภาของไทย	56
3.	วุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม	59
3.1	วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2489	59
3.1.1	ที่มาของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2489	59
3.1.2	อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2489	60
4.	วุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง	61
4.1	วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2490	61
4.1.1	ที่มาของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2490	61
4.1.2	อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2490	61

	หน้า	
4.2	วุฒิสภาคตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492	62
4.2.1	ที่มาของวุฒิสภาคตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2492	62
4.2.2	อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาคตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2492	63
4.3	วุฒิสภาคตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511	64
4.3.1	ที่มาของวุฒิสภาคตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2511	64
4.3.2	อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาคตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2511	65
4.4	วุฒิสภาคตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517	66
4.4.1	ที่มาของวุฒิสภาคตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517	66
4.4.2	อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาคตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517	67
4.5	วุฒิสภาคตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521	68
4.5.1	ที่มาของวุฒิสภาคตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521	68
4.5.2	อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาคตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521	69
4.6	วุฒิสภาคตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534	70
4.6.1	ที่มาของวุฒิสภาคตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2534	70
4.6.2	อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาคตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2534	71
5.	วุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง	73
5.1	วุฒิสภาคตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	73
5.1.1	ที่มาของวุฒิสภาคตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540	74
5.1.2	อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาคตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540	78
	(1) อำนาจหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติ	78
	(2) อำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร	81
	(3) อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ	83
	(4) อำนาจหน้าที่ในด้านอื่น ๆ	87
5	วิเคราะห์ที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาคตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	91
(1)	วิเคราะห์ที่มาของวุฒิสภาคตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540	91
(2)	วิเคราะห์อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาคตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540	105
2.1	อำนาจหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติ	109
2.2	อำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร	113
2.3	อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ	117
2.4	อำนาจหน้าที่ในด้านอื่น ๆ	120

	หน้า
6 สรุป และเสนอแนะ	128
บรรณานุกรม	130
ภาคผนวก	135
ประวัติผู้เขียน	150

D
P
U

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
ชื่อนักศึกษา	ร.ต.อ. อำนาจ โฉมฉาย
อาจารย์ที่ปรึกษา	รศ.ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม	ผศ.ดร.พรชัย เลื่อนฉวี
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2540

บทคัดย่อ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วย สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จำนวน 200 คน โดยใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และกำหนดให้วุฒิสภาเป็นสถาบันหลักในการเป็นสภาตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ โดยให้มีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ได้ และเป็นสภาในการพิจารณาเลือกหรือแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจต่าง ๆ และกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากลับกรองร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร และได้กำหนดอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ของวุฒิสภาไว้อีกหลายประการ

การกำหนดให้วุฒิสภาซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ซึ่งมีปัญหาในด้านความเป็นกลางและอิทธิพลทางการเมืองมาทำหน้าที่เป็นสภาในการตรวจสอบและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ นั้น ทำให้วุฒิสภาคงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ของการเป็นสภาในการตรวจสอบและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ได้ สอดคล้องประสงค์ของรัฐธรรมนูญ จึงสมควรเปลี่ยนแปลงที่มาของสมาชิกให้มีความเป็นกลางมากขึ้นรวมทั้งอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ของวุฒิสภาตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญบางประการก็ควรมีการแก้ไขให้เหมาะสมกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา

ซึ่งเมื่อได้ศึกษาเปรียบเทียบถึงที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในต่างประเทศและของไทยในอดีตแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าที่มาของสมาชิกวุฒิสภาที่สามารถทำหน้าที่ได้ตามวัตถุประสงค์และเหมาะสมกับประเทศไทยในขณะนี้ควรเป็นแบบผสม คือมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จำนวน 100 คน โดยใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และมาจากสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงเป็นผู้ทำการเลือกจากผู้ทรงคุณวุฒิหรือมีประสบการณ์ทางด้านวิชาการ ด้านวิชาชีพ ด้านการเมือง หรือด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ผู้แทนองค์กรเอกชน ผู้แทนกลุ่มอาชีพประเภทต่าง ๆ และจากผู้มีประสบการณ์ ซึ่งเป็นผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ซึ่งองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นผู้เสนอรายชื่อขึ้นมาให้เลือก โดยให้เลือกมาจำนวน 100 คน เข้ามาทำหน้าที่ร่วมกันเป็นวุฒิสภา

ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ควรเพิ่มอำนาจให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจริเริ่มเสนอกฎหมายได้ ตั้งกระทู้สดได้ ขอเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและขอเปิดประชุมสมัยวิสามัญได้เอง และควรเพิ่มระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของวุฒิสภาตลอดจนเพิ่มบทบาทในการควบคุมการออกพระราชกำหนดของฝ่ายบริหาร

Thesis	Background, authority and duty of the Senate under the Constitution of Thailand B.E. 2540 (1997)
Name	Pol. Capt. Amnart Chomchai
Thesis Advisor	Associate Prof. Dr. Somkid Lertpaitoon
Co-Thesis Advisor	Asst. Prof. Dr. Pornchai Luanchavee
Department	Laws
Academic	1997

ABSTRACT

The Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2540 stipulates that the Senate comprises two hundred members who are directly elected by the people in constituencies of every province. The Law also stipulates that the Senate is the main institution that monitors and oversees how various organizations exercise their authorities. The Senate is empowered to remove and appoint administrators of any regulatory organization should it deem necessary. Moreover, the Senate is given the duty of screening all laws that have passed the final reading of the House of Representatives. The Constitution also prescribes many other duties and authorities of the Senate.

The stipulation that requires all senators be elected by the people may cause problems on their neutrality in removing and appointing administrators of various regulatory organizations as some senators are expected to be under the influence of political parties. As a result, the Senate may not be able to carry out its duties properly as prescribed by the Constitution. Therefore, there should be some amendments to the Constitution with regard to the process of selection of senators as well as other prescribed duties and authorities of senators.

After making a comparative study on the past selection process and prescribed authorities of senators in Thailand and those in foreign countries the author suggests that, in order to enable the Senate to perform its duties as stipulated in the Constitution, the selected process of senators should be mixed, i.e., 100 senators are directly elected by the people, and the other 100 senators are selected from people of various professions by the elected members of the Senate.

With regard to the duties and authorities of senators, some amendments should be made to the Constitution to empower senators to propose new laws, to make enquiries, to propose for constitution amendments, and to request for the opening of the extraordinary meeting session of the Parliament. Furthermore, the period of budgetary deliberation by the Senate should be extended and the Senate should have more important role in monitoring the issuance of the royal enactment by the Administration.

D
P
U

บทที่ 1

บทนำ

การปกครองระบอบประชาธิปไตยในสังคมโลกปัจจุบันสามารถแบ่งรูปแบบ การปกครองออกเป็น 2 ระบบใหญ่ ๆ คือ ระบบการปกครองแบบประธานาธิบดี และระบบการปกครองแบบรัฐสภา

หลักสำคัญของระบบประธานาธิบดี คือ การแบ่งแยกอำนาจได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ซึ่งอำนาจทั้งสามแยกกันอย่างเด็ดขาด แต่ต่างฝ่ายต่างสามารถดำเนินการตรวจสอบและถ่วงดุลย์อำนาจซึ่งกันและกันภายใต้การใช้อำนาจของตนตามรัฐธรรมนูญ

ขณะที่หลักสำคัญของระบบรัฐสภา คือ การถ่วงดุลย์อำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร กล่าวคือสถาบันนิติบัญญัติไม่เพียงแต่เป็นผู้ออกกฎหมาย แต่ยังเป็นผู้คัดเลือกคณะรัฐบาลจากสมาชิกของฝ่ายนิติบัญญัติเอง เพื่อใช้อำนาจการบริหารและควบคุมหน่วยงานการบริหารประเทศ

รูปแบบการปกครองของทั้งสองระบบนี้ การปกครองระบบรัฐสภาเป็นรูปแบบที่ได้รับความนิยมอย่างแพร่หลาย กล่าวคือ ในปี 2537 ประเทศที่ถือว่าปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยประมาณ 125 ประเทศทั่วโลก มีเพียง 15 ประเทศเท่านั้นที่มีรูปแบบการปกครองระบบประธานาธิบดี เช่น สหรัฐอเมริกา ฟินแลนด์ สาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศส่วนใหญ่ในแถบลาตินอเมริกา ส่วนที่เหลืออีก 110 ประเทศ มีรูปแบบการปกครองด้วยระบบรัฐสภาทั้งสิ้น

โดยทั่วไปรูปแบบของรัฐสภาแบ่งออกเป็นสองระบบ คือ ระบบสภาเดียว และระบบสภาคู่ ในปัจจุบันประเทศที่มีการปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาในปัจจุบันจำนวนสองในสามใช้รูปแบบการปกครองด้วยระบบสภาคู่ ถึงแม้ว่าจะมีความแตกต่างในหลายๆ ด้านทางโครงสร้าง แต่วิธีการดำเนินงานมีลักษณะคล้ายคลึงกัน ซึ่งจะประกอบด้วยสองสภา คือ สภาหนึ่งเรียกว่าสภาล่างมาจากการเลือกตั้ง จะมีสมาชิกมากกว่าอีกสภาหนึ่ง แต่วาระการดำรงตำแหน่งหรืออายุของสภาจะสั้นกว่า ส่วนอีกสภาหนึ่งเรียกว่าสภาสูง ซึ่งอาจมาจากการแต่งตั้งหรือเลือกตั้ง หรือวิธีอื่น ขึ้นอยู่กับการกำหนดรูปแบบของแต่ละประเทศจะมีสมาชิกน้อยกว่าสภาล่าง แต่อายุของสภาจะยาวกว่าเป็นส่วนใหญ่

ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของสภาทั้งสองนั้น ในแต่ละประเทศก็จะมีกำหนดไว้แตกต่างกันไป โดยบางประเทศจะให้สภาทั้งสองมีอำนาจหน้าที่เท่าเทียมกัน เช่น อิตาลี หรือ อาจให้สภาสูงมีอำนาจหน้าที่น้อยกว่าสภาล่าง เช่น อังกฤษ ญี่ปุ่น เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยนับแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช มาเป็นระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา ในปี พ.ศ.2475 ได้มีการใช้รูปแบบของสภามาแล้วทั้งระบบสภาเดียวและสภาคู่ พอสรุปได้คือ

กรณีระบบสภาเดียว ซึ่งจะมีชื่อเรียกแตกต่างกันออกไป คือ

- ตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 เรียกว่า "สภาผู้แทนราษฎร"
- ตามบทบัญญัติในธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502 เรียกว่า "สภาร่างรัฐธรรมนูญ"
- ตามบทบัญญัติในธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 เรียกว่า "สภานิติบัญญัติแห่งชาติ"
- ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 เรียกว่า "สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน"
- ตามบทบัญญัติในธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 เรียกว่า "สภานิติบัญญัติแห่งชาติ"
- ตามบทบัญญัติในธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 เรียกว่า "สภานิติบัญญัติแห่งชาติ"

กรณีระบบสภาเดียวมีสมาชิก 2 ประเภท คือสมาชิกของสภาจะมาจากการเลือกตั้งและแต่งตั้ง ได้แก่

- ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 เรียกว่า "สภาผู้แทนราษฎร"
- ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 เรียกว่า "สภาผู้แทนราษฎร"

กรณีระบบสองสภา ซึ่งประกอบด้วย "สภาผู้แทนราษฎร" และ "วุฒิสภา" (รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2489 เรียกว่า "พฉสภ") รวมกันเรียกว่า "รัฐสภา" ได้แก่

- ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489
- ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490

- ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492
- ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511
- ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517
- ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521
- ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534
- ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (ฉบับ

ปัจจุบัน)

จะเห็นได้ว่าสถาบันวุฒิสภาของไทยเกิดขึ้นครั้งแรกตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ซึ่งในครั้งนั้นเรียกว่า "พฤษสภา" อย่างไรก็ตาม นับจากการมีสถาบันวุฒิสภาครั้งแรกเป็นต้นมา รัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา มีบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับวุฒิสภาไม่ว่าในด้านโครงสร้าง ที่มาของวุฒิสภา ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาแตกต่างกันออกไป โดยเฉพาะตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (ฉบับปัจจุบัน) นั้น มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของวุฒิสภา ไม่ว่าในเรื่องที่มาของสมาชิกวุฒิสภา หรืออำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างมาก และได้รับการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวาง ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าสนใจ ดังนั้นในวิทยานิพนธ์นี้ จะได้ทำการศึกษาในกรณีดังกล่าวต่อไป

1. สภาพและความสำคัญของปัญหา

สืบเนื่องจากปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา โดยเฉพาะในส่วนของวุฒิสภานั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดในเรื่องโครงสร้างของวุฒิสภา ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา เปลี่ยนแปลงไปจากวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านๆ มาเป็นอย่างมาก กล่าวคือกำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนจำนวน 200 คนโดยใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และในส่วนของอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาได้กำหนดให้เป็นสถาบันหลักในการเป็นสภาตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรต่างๆ โดยให้มีอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ได้ เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด เป็นต้น และเป็นสภาในการพิจารณาเลือก หรือแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจต่าง ๆ โดยจะให้องค์กรตรวจสอบต่าง ๆ มี

ความเชื่อมโยงกับวุฒิสภา และกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาถ้อยแถลงร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร และอำนาจหน้าที่อื่น ๆ อีกหลายประการ

ซึ่งเมื่อได้พิจารณาถึงที่มาของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ตามรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาแตกต่างกับของสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติ การควบคุมฝ่ายบริหาร และอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ของรัฐสภา ทำให้มีปัญหาว่า การกำหนดให้วุฒิสภามีที่มาจากเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นนั้นมีความถูกต้องเหมาะสมเพียงใด และวุฒิสภาจะทำหน้าที่ได้สมตามเจตนารมณ์หรือไม่

2. สมมติฐานของการศึกษา

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ได้มีบทบัญญัติในส่วนเกี่ยวกับวุฒิสภาแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ กล่าวคือ กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และให้เป็นสถาบันหลักที่มีอำนาจหน้าที่ในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ และเป็นสภาในการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจต่าง ๆ และกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาถ้อยแถลงร่างพระราชบัญญัติและอำนาจหน้าที่อื่น ๆ อีกหลายประการ ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ ทำให้มีปัญหาว่าวุฒิสภาที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน จะมีความเป็นกลางปลอดจากการเมืองและมีผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้มีความรู้ความสามารถในการทำหน้าที่ดังกล่าวได้ดีเพียงใด และอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญมีความเหมาะสมสอดคล้องกับสมาชิกวุฒิสภาที่มีฐานมาจากมาจากการเลือกตั้งของประชาชนแล้วหรือไม่

3. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงข้อความคิดที่เกี่ยวข้องกับวุฒิสภา ตลอดจนที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาโดยทั่วไป
2. เพื่อศึกษาถึงวุฒิสภาในต่างประเทศที่มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยตรง ทั้งในประเทศสหพันธรัฐ และประเทศรัฐเดี่ยว และวุฒิสภาที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม ตลอดจนวุฒิสภาที่สมาชิกมีที่มาแบบผสม
3. เพื่อศึกษาถึงความเป็นมา ที่มา และอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

4. เพื่อศึกษาถึงที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ที่กำหนดไว้ว่ามีความถูกต้องเหมาะสมและมีความสัมพันธ์กันเพียงใด

5. เพื่อศึกษาถึงแนวทางในการกำหนดที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ให้มีความถูกต้องเหมาะสม และสัมพันธ์กันยิ่งขึ้น

4. ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ผู้เขียนมุ่งเน้นศึกษาเฉพาะในเรื่องที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540 โดยศึกษาเปรียบเทียบกับที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในต่างประเทศที่มีการเลือกตั้งสมาชิก วุฒิสภาโดยตรง ทั้งในประเทศสหพันธรัฐ คือสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และในประเทศรัฐเดี่ยว คือประเทศญี่ปุ่นและประเทศอิตาลีและที่มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาทางอ้อม คือ ฝรั่งเศส ตลอดจนประเทศที่มีสมาชิกวุฒิสภาแบบผสมคือเบลเยียม และได้นำที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ในอดีตมาศึกษาประกอบด้วย

5. วิธีการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยรวบรวมค้นคว้าจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง วารสาร วิทยานิพนธ์ เอกสารการประชุมของกรมการตำรวจรัฐธรรมนูญ และสภาตำรวจรัฐธรรมนูญ ตำบทยกกฎหมาย และสิ่งตีพิมพ์

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบถึงข้อความคิดที่เกี่ยวข้องกับวุฒิสภา ตลอดจนที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาโดยทั่วไป

2. ได้ทราบถึงที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในต่างประเทศที่มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยตรง โดยอ้อมและแบบผสม

3. ได้ทราบถึงความเป็นมา ที่มา อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไทย ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

4. ได้ทราบว่าที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มีความถูกต้องเหมาะสมหรือไม่

5. เพื่อได้ทราบถึงแนวทางในการแก้ไข ที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ให้มีความถูกต้อง เหมาะสมยิ่งขึ้น

บทที่ 2

ข้อความคิดเกี่ยวกับวุฒิสภา

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในปี พ.ศ.2475 จนถึงปัจจุบัน พ.ศ.2540 ได้มีรัฐธรรมนูญทั้งฉบับชั่วคราวและฉบับถาวรมาแล้วถึง 16 ฉบับ ซึ่งได้มีการกำหนดรูปแบบของสภาทั้งในระบบสภาเดียว (Unicameral Parliament) และระบบสองสภา (Bicameral Parliament) และในปัจจุบันประเทศที่มีการปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภามีจำนวน 2 ใน 3 ใช้รูปแบบการปกครองด้วยระบบสองสภา การที่ประเทศใดจะเลือกใช้ระบบสภาเดียวหรือสองสภา คงไม่อาจตัดสินใจได้จากเหตุผลทางด้านหลักการเพียงอย่างเดียว แต่ขึ้นอยู่กับวิวัฒนาการทางการเมืองการปกครอง สภาพลั้งคม วัฒนธรรมทางการเมือง และลักษณะการแบ่งสรรอำนาจของประเทศนั้นๆ ประกอบกันด้วย อีกทั้งการที่ประเทศใดมีระบบสองสภา ก็ไม่ใช่เพราะว่าเนื่องจากมีการปกครองรูปแบบใดแบบหนึ่งโดยเฉพาะ ดังจะเห็นได้ว่าระบบสองสภามีใช้ในประเทศต่าง ๆ ทั้งที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เช่น อังกฤษ ไทย หรือมีการปกครองแบบสาธารณรัฐ เช่น ฝรั่งเศส หรือมีการปกครองแบบสหพันธรัฐ เช่น สหรัฐอเมริกา ต่างก็ใช้ระบบสองสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พุทธศักราช 2540 ก็ได้กำหนดรูปแบบของสภาเป็นระบบสองสภา โดยทั้งสองสภามีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ซึ่งเป็นที่โต้แย้งกันอย่างมากกว่าของไทยควรจะใช้ระบบสภาเดียวหรือสองสภา ตลอดจนที่มาและอำนาจหน้าที่ของสภาที่สองมีความถูกต้องเหมาะสมเพียงใด ดังนั้นเราจึงควรจะได้ศึกษาถึงแนวความคิด ปัจจัยในการกำหนดรูปแบบของสภา ข้อดีและข้อเสียของระบบสภาเดียวและสองสภา ที่มา และอำนาจหน้าที่ของสภาที่สองกันต่อไป

1. เหตุผลและปัจจัยของการมีสภาที่สอง¹

การมีสภาที่สองอาจขึ้นอยู่กับแนวความคิดหรือปัจจัยในการกำหนดรูปแบบของสภาอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างต่อไปนี้รวมกัน

¹ วิษณุ เครืองาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : แสงสุทธิการพิมพ์, 2530, หน้า 389-394.

1.1 ประวัติศาสตร์ ประวัติและวิวัฒนาการทางการเมืองของแต่ละประเทศ อาจเป็นเครื่องกำหนดว่าประเทศนั้นควรมีสภาเดียวหรือสองสภา เช่น การที่อังกฤษต้องมีสองสภา เพราะในสมัยพิวคัล เมื่อกษัตริย์อังกฤษเรียกประชุมพระ ขุนนาง นักรบ และผู้แทนสามัญชน เพื่อหยั่งเสียงว่า จะเรียกเก็บภาษีดีหรือไม่ การประชุมครั้งนั้นก่อให้เกิดความแตกแยกระหว่างผู้แทนศาสนาและขุนนางผู้ใหญ่ฝ่ายหนึ่งกับนักรบและผู้แทนสามัญชนอีกฝ่ายหนึ่ง ต่างฝ่ายต่างมีผลประโยชน์ขัดแย้งกัน ในที่สุดจึงนำไปสู่การแยกประชุมเกิดเป็นสภาขุนนางซึ่งประกอบด้วยพระและขุนนาง และสภาสามัญซึ่งประกอบด้วยทหารและผู้แทนราษฎร

1.2 รูปของรัฐ ก็เป็นเครื่องกำหนดว่ารัฐนั้นควรมีสภาเดียวหรือสองสภา ในกรณีที่เป็นรัฐรวมซึ่งประกอบด้วยมลรัฐใหญ่น้อยทั้งหลายมารวมกัน ก็ควรจัดให้มีสองสภา เพราะมลรัฐใหญ่จะมีเสียงในสภาหลายเสียง จึงควรจัดให้มีอีกสภาหนึ่งเป็นของมลรัฐ โดยเลือกตั้งหรือแต่งตั้งจากแต่ละมลรัฐ และมีจำนวนเท่าๆ กัน โดยไม่คำนึงถึงจำนวนประชากร ในสภาที่สองนี้จะไม่มิมลรัฐใดกุมเสียงข้างมาก ระบบและเหตุผลเช่นนี้เห็นได้ในประเทศสหรัฐอเมริกา อาร์เจนตินา ออสเตรเลีย บราซิล สวิตเซอร์แลนด์ แต่ในบางประเทศ เช่น ออสเตรเลีย แคนาดา เยอรมันตะวันตก อินเดีย มาเลเซีย และโซเวียตรัสเซียซึ่งเป็นรัฐรวมเช่นกัน ยอมรับระบบสองสภาด้วยเหตุผลมากไปกว่านั้นคือ ต้องการมีสภาสำหรับเป็น "เวทีการเมือง" แก่ราษฎรชนกลุ่มน้อยจากเขตการปกครองตนเอง สาธารณรัฐอิสระหรือเขตการปกครองพิเศษด้วย ซึ่งถ้าอาศัยระบบสภาเดียวแล้ว บุคคลเหล่านี้อาจไม่มีโอกาสได้รับการเลือกเข้ามาเลย

1.3 สถานการณ์และสภาพเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยวและมีขนาดเล็กมักจะมีสภาเดียว ยิ่งถ้ายากจน สภาพเศรษฐกิจไม่สู้ดีก็มักมีสภาเดียวด้วย ประเทศสังคมนิยมที่เป็นรัฐเดี่ยวก็มักมีสภาเดียวโดยถือวาระบบสองสภาเป็นความสิ้นเปลือง และนำมาสู่ความขัดแย้งทางความคิด แยกแยกความสามัคคี ประเทศที่เพิ่งได้เอกราช เพิ่งผ่านพ้นสงครามหรือเพิ่งฟื้นฟูเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเมืองก็มักมีสภาเดียว ประเทศทั้งหลายในกลุ่มสแกนดิเนเวีย คือ เดนมาร์ก สวีเดนและฟินแลนด์ เคยมีระบบสองสภามานานปี บัดนี้เปลี่ยนไปใช้ระบบสภาเดียวด้วยเหตุผลว่าเป็นความสะดวกและรวดเร็วในการออกกฎหมาย

ในกรณีที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว และกำลังอยู่ระหว่างแต่งตั้งสมาชิกเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ ก็มักจัดให้มีสภานิติบัญญัติสภาเดียว เพื่อเป็นการประหยัดงบ

ประมาณ ในกรณีนี้ไม่จำเป็นจะต้องมีสภาที่สองไว้คอยเป็นที่ปรึกษาหรือถ่วงรั้งอำนาจแต่อย่างใด เพราะสมาชิกสภานิติบัญญัติที่มีอยู่ก็ล้วนแต่มาจากการแต่งตั้ง

1.4 วัตถุประสงค์ ถ้าไม่นับปัจจัยด้านรูปของรัฐแล้ว วัตถุประสงค์หรือประโยชน์ที่จะพึงได้จากรัฐสภาจะเป็นตัวกำหนดโครงสร้างของรัฐสภาที่สำคัญที่สุด กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ผู้มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญจะต้องตอบให้ได้ว่า ถ้าจะต้องมีสองสภา จะใช้สภาที่สองทำอะไร เพื่อความมุ่งหมายใด หวังประโยชน์อย่างไร

1.4.1 มีสภาที่สองเพื่อถ่วงอำนาจระหว่างสภานิติบัญญัติกับรัฐบาล เพราะเกรงว่าถ้าสภาเดียวและสมาชิกส่วนมากเป็นฝ่ายรัฐบาลแล้วรัฐบาลจะครอบงำรัฐสภาได้หมด และอาจเกิดการใช้อำนาจเด็ดขาดในรัฐสภาได้ง่าย ดังที่มีผู้เรียกว่า "เผด็จการทางรัฐสภา" (parliamentary dictatorship) อันที่จริงการมีสองสภาก็ไม่ใช่ว่าจะแก้ปัญหาข้อนี้ได้ เพราะแม้จะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาที่สองก็อาจเป็นไปได้ที่ได้สมาชิกฝ่ายข้างมากสังกัดพรรครัฐบาล เช่นเดียวกับในสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาแรกนั่นเอง ครั้นจะใช้ระบบแต่งตั้งสมาชิกสภาที่สองก็เท่ากับว่าเป็นผู้ที่มาจากข้อเสนอของรัฐบาลอีก เว้นแต่จะใช้ระบบให้บุคคลดำรงบางตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาโดยอัตโนมัติ จึงอาจจะพอด้านอำนาจกับรัฐบาลได้

1.4.2 มีสภาที่สองเพื่อเหนี่ยวรั้งหรือคานอำนาจกับสภาผู้แทนราษฎร
วัตถุประสงค์ข้อนี้ เกิดจากความไม่ไว้วางใจว่า สภาผู้แทนราษฎรจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเรียบร้อย เช่น หวั่นเกรงความแตกแยกในสภาผู้แทนราษฎร ความอ่อนประสพการณ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือการเห็นแก่ประโยชน์ในเขตเลือกตั้งของตนมากเกินไป จึงจำเป็นต้องมีสภาที่สองเป็นประหนึ่ง "ที่เลี้ยง" คอยเหนี่ยวรั้งหรือถ่วงอำนาจด้วยการพิจารณาขยับยั้งร่างกฎหมายได้ หรือคำริเสนอร่างกฎหมายได้เองตามวัตถุประสงค์ข้อนี้ สภาที่สองมีอำนาจเท่ากับหรือมากกว่าสภาผู้แทนราษฎร จึงควรให้สภาที่สองมาจากการเลือกตั้ง

1.4.3 มีสภาที่สองเพื่อตรวจสอบหรือทักท้วงเพื่อให้การออกกฎหมายรอบคอบและถูกต้องยิ่งขึ้น สภาที่สองยังคงเป็นประหนึ่ง "ที่เลี้ยง" แต่เป็นประเภทที่ปรึกษาในฐานะผู้ทักท้วงเท่านั้น มิให้มีการออกกฎหมายโดยผลิผลามหรือคล้อยตามข้อเรียกร้องของประชาชนบางกลุ่มในเขตเลือกตั้งของตน หรือโดยอาศัยเหตุผลทางการเมืองมากเกินไป ตามนัยนี้สภาที่สองจะเป็นผู้ยังใจให้คิดทบทวนอีกหนหนึ่ง (second thought) แต่เมื่อคิดทบทวนแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะเห็นอย่างไรก็ให้เป็นอำนาจของสภานั้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง

ก็คือสภาที่สองเป็นสภาที่ปรึกษาตนเอง สมาชิกสภาที่สองควรจะมาจากการแต่งตั้ง เพื่อให้ได้บุคคลผู้มีคุณสมบัติและอยู่ในตำแหน่งบางตำแหน่งที่สามารถทำหน้าที่ดังกล่าว

1.4.4 มีสภาที่สองเพื่อเป็นเวทีหรือเปิดโอกาสให้บุคคลบางประเภทมีโอกาสทางการเมืองได้ สภาที่สองจะเป็นเวทีของกลุ่มคนบางอาชีพหรือบางตำแหน่งที่มีอำนาจและอิทธิพลในทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ในทางรัฐศาสตร์และสังคมวิทยาเรียกว่า **กลุ่มผลประโยชน์** (interest group) **กลุ่มพลัง** (power group) หรือ**กลุ่มอิทธิพล** (pressure group) ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองได้ กลุ่มต่าง ๆ ดังกล่าวยังมีมาก ยังเป็นการกระจายอำนาจหรือคานกันเองในสังคม แทนที่จะรวมพลังอยู่ที่ศูนย์กลางศูนย์หนึ่งเป็นธรรมชาติอยู่เองที่กลุ่มคนดังกล่าวช่วยกันปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่ม ซึ่งก็ไม่จำเป็นว่าจะจะเป็นอันตรายต่อสาธารณประโยชน์ หรือผลประโยชน์ของประเทศชาติเสมอไป การเปิดโอกาสเชื้อเชิญผู้แทนหรือผู้นำกลุ่มเหล่านั้นเข้าร่วมกิจกรรมการเมืองโดยเปิดเผยเสียเอง แทนที่จะปล่อยให้ไปแสดงออกโดยทางอื่น ซึ่งอาจยากแก่การติดตามและควบคุม ถ้าถือสมมติฐานว่าทุกคนเป็นประชาชนของประเทศ กลุ่มเหล่านั้นมีอิทธิพลอำนาจ พลัง และอาจประกอบด้วยความคิดเห็นที่สะท้อนความคิดของผู้คนในกลุ่มเดียวกันอีกจำนวนมาก เพราะในสภาผู้แทนราษฎรอาจไม่มีสมาชิกหลากหลายต่างอาชีพมากนักก็ได้ อย่างไรก็ตาม สมาชิกสภาที่สองนี้ต้องมาจากการแต่งตั้ง ถ้าเลือกตั้งก็จะไม่สมประโยชน์ตามวัตถุประสงค์นี้

1.4.5 มีสภาที่สองเพื่อเป็นฐานอำนาจหรือฝ่ายรัฐบาล สภาที่สองจะเป็น"ที่เลี้ยง" ของรัฐบาลมากกว่าสภาผู้แทนราษฎร เพราะสมาชิกสภานี้มาจากการแต่งตั้งเพื่อเป็นฐานอำนาจหรือฝ่ายของรัฐบาลในรัฐสภา สมาชิกสภานี้มักพัฒนามาจากคณะบุคคลที่ก่อการปฏิวัติรัฐประหารหรือร่วมสถาปนาการปกครองใหม่และมีส่วนในการร่างรัฐธรรมนูญ มิให้ระบอบการปกครองหรือรัฐบาลที่ตนมีส่วนสร้างมาล้มครืนลงเสียแต่แรก สภาที่สองตามนัยนี้จึงมีอำนาจมากเท่ากับหรืออาจมากกว่าสภาผู้แทนราษฎร สภาเช่นนี้จะมิอยู่ตลอดไปไม่ได้เพราะขัดกับระบอบประชาธิปไตย

1.4.6 มีสภาที่สองเพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนของสภาท้องถิ่น กล่าวคือเพื่อให้ท้องถิ่นต่างๆ มีตัวแทน เนื่องจากประเทศมีอาณาเขตกว้างใหญ่ เช่น ประเทศฝรั่งเศสมีสองสภา เพราะต้องการให้วุฒิสภา ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของสภาท้องถิ่นอย่างแท้จริง²

² วิจารณ์ มุขสมบัติ. "โครงสร้างรัฐสภา". รัฐสภาสาร. ปีที่ 34, ฉบับที่ 1. มกราคม 2529, หน้า 9.

2. ข้อดีของระบบสภาเดียวและระบบสองสภา

ในเรื่องรูปแบบของสภาว่าควรมีสภาเดียวหรือสองสภา เป็นที่ถกเถียงกันมาก ในหลายๆ ประเทศรวมทั้งประเทศไทยเอง ในการร่างรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับประเด็นดังกล่าวนี้มักจะถูกยกขึ้นมาโต้แย้งกันเสมอ ซึ่งแต่ละฝ่ายต่างก็มีเหตุผลและข้อคิดเห็นพอสรุปได้ดังนี้

2.1 ข้อดีของระบบสภาเดียว

(1) ถ้ามีสภานิติบัญญัติเพียงสภาเดียวย่อมจะเป็นการแสดงถึงเอกภาพ (Unity) ถ้ามีสภานิติบัญญัติสองสภา (Duality) จะเกิดการขัดแย้งขึ้นเพราะเท่ากับมีรัฐอธิปไตย (Sovereignty) เท่ากับจำนวนสภานิติบัญญัติซึ่งรัฐมีอยู่

(2) กฎหมายคือเจตจำนงของราษฎร และในขณะเดียวกันและในเรื่องเดียวกันราษฎรจะมีเจตจำนงสองเจตจำนงหาได้ไม่ ฉะนั้นสภานิติบัญญัติซึ่งเป็นผู้แสดงเจตจำนงของราษฎรในส่วนที่เกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมายจึงมีได้แต่สภาเดียว

(3) ถ้าสมาชิกของสภาทั้งสองได้รับเลือกตั้งเข้ามาโดยวิธีเลือกตั้งอันเดียวกัน ก็เป็นที่เห็นได้ชัดว่า การมีอีกสภาหนึ่งไม่มีประโยชน์ และทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายล่าช้า โดยไม่จำเป็น ร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ไม่จำเป็นต้องผ่านการพิจารณาจากสภาสูงอีก แต่ถ้าใช้วิธีเลือกตั้งต่างกัน สภาใดสภาหนึ่งย่อมจะเป็นผู้แทนเจตจำนงของราษฎรผู้เลือกตั้งมากกว่าอีกสภาหนึ่ง และโดยเหตุนี้จึงควรจะให้มีอำนาจนิติบัญญัติตกอยู่แก่สภานิติบัญญัติเช่นว่านี้แต่สภาเดียว

(4) การมีสภานิติบัญญัติสองสภาทำให้สมาชิกไม่สำนึกในความรับผิดชอบ สมาชิกสภาหนึ่งอาจผ่านร่างกฎหมายไปอย่างลวกๆ โดยคาดหมายว่าอีกสภาหนึ่งจะไม่เห็นชอบด้วยหรือคงจะแก้ไขข้อบกพร่องเอาเอง³

(5) การมีสองสภา ทำให้การปกครองต้องล้มเหลว รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพ การที่มีสภาเดียวจะมีประโยชน์ในแง่เสริมสร้างประชาธิปไตย ซึ่งเป็นการให้เกียรติและไว้วางใจประชาชนให้มีโอกาสเข้ามาควบคุมการบริหารประเทศ และเป็นการลดเงื่อนไขการปลุกระดมด้วย

(6) นอกจากนั้นการมีวุฒิสภาทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณ และผลเสียอีกประการหนึ่ง คือ การแตกความสามัคคีระหว่างสภาล่างและสภาสูง การมีสภาเดียวเป็นการประหยัดงบประมาณแผ่นดิน และมีความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน

³ หยุด แสงอุทัย. หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 9, กรุงเทพฯ : บ.ธรรมสาร จำกัด , 2539, หน้า 130.

(7) และการมีสภาเดียวเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนได้เรียนรู้หลักการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ถ้ายังคงมีที่เล็งอยู่เท่ากับว่าประชาธิปไตยยังไม่เจริญเติบโต⁴

2.2 ข้อดีของระบบสองสภา

(1) การมีสภาที่สองเป็นเครื่องยั้ง (Check) การบัญญัติกฎหมายโดยรีบร้อนเกินไปหรือกฎหมายซึ่งได้รับการพิจารณาอย่างลวก ๆ มีบ่อย ๆ ที่สภานิติบัญญัติได้ออกกฎหมายภายใต้ความรู้สึกอันรุนแรง ความตื่นเต้น ความเร่งร้อน และความไม่ระมัดระวัง จึงควรมีสภาที่สองเพื่อหยุดยั้งความโน้มเอียงเช่นว่านี้ และทั้งจะทำให้พิจารณาร่างกฎหมายด้วยความรอบคอบ การออกกฎหมายมิใช่ว่าจะถือเอาความเร็วเป็นหลักแต่จะต้องอาศัยความรอบคอบ ความถูกต้อง เพราะเป็นผลได้เสียของประชาชนทั้งประเทศที่จะพึงได้รับจากกฎหมายนั้นๆ

(2) สภาที่สองยังทำหน้าที่คุ้มครองเอกชนต่อการใช้อำนาจของสภานิติบัญญัติสภาเดียวอีกด้วย เพราะถ้าจะพิจารณาในแง่ความจริงแล้วสภานิติบัญญัติย่อมมาจากพรรคการเมืองพรรคเดียวหรือหลายพรรคที่ประกอบกันเป็นเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร การมีสภานิติบัญญัติอีกสภาหนึ่ง (ซึ่งสมาชิกฝ่ายข้างมากของสภานี้เป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่ไม่ใช่สมาชิกฝ่ายข้างมากของสภาที่หนึ่ง) ย่อมเป็นหลักประกันแก่ราษฎรมากกว่ากฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติสภาเดียว

(3) นอกจากนี้การมีสภาที่สองเป็นการเปิดโอกาสให้มีผู้แทนของผู้มีประโยชน์ได้เสียพิเศษหรือชั้นของราษฎรบางชั้น กล่าวคือสภาที่สองมักจะเป็นผู้แทนราษฎรที่มั่งคั่งหรือนายทุน ซึ่งเป็นเครื่องถ่วงน้ำหนักสภาที่หนึ่ง

(4) ในรัฐที่เป็นสหพันธรัฐ การที่มีสภาที่สองทำให้สภาซึ่งเป็นผู้แทนประโยชน์ได้เสียของมลรัฐต่าง ๆ การที่มีสภาที่สองจึงทำให้มลรัฐที่มีพลเมืองมากกว่าไม่มีทางเอาเปรียบมลรัฐที่มีพลเมืองน้อยกว่า

(5) การมีสภานิติบัญญัติสองสภาทำให้มีสมาชิกเป็นจำนวนมาก การที่จะให้สินบนหรือใช้อิทธิพลข่มขู่ เพื่อให้ผ่านร่างกฎหมาย ฯลฯ จึงทำได้ยาก⁵

(6) วุฒิสภายังมีประโยชน์ในแง่ที่เป็นตัวกั้นการกระทบ ระหว่างสภาผู้แทน

⁴ โภคิน พลกุล. เอกสารเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญไทย. พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง , 2531, หน้า 136, 138.

⁵ หยุค แสงอุทัย. หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. อ่างแล้ว, หน้า 130-132.

ราษฎรกับองค์พระมหากษัตริย์ ซึ่งทรงพระราชอำนาจที่จะยับยั้งกฎหมายได้ หากไม่มีวุฒิสภาและพระมหากษัตริย์ทรงยับยั้งกฎหมายที่ผ่านโดยสภาผู้แทนราษฎรย่อมจะเกิดความขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์และสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นข้อเสียหายได้

(7) ในเรื่องการแตกความสามัคคีจะเกิดขึ้นได้ง่ายกว่า เช่น ถ้ามีสภาเดียวและประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท เพราะจะต้องประชุมร่วมกันตลอดไป การกระทบกระทั่งย่อมเกิดขึ้นได้ง่ายกว่า

(8) การให้มีสภาเดียว โดยที่ระบบพรรคยังไม่แข็งแรงและผู้แทนราษฎรยังไม่มีประสิทธิภาพ จะก่อให้เกิดปัญหาเพิ่มขึ้น และระบอบการปกครองของประเทศไทยยังไม่สมควรให้มีระบบสภาเดียวที่มาจาก การเลือกตั้ง แต่จะต้องใช้ระบบที่เล็งอยู่ต้องมีวุฒิสภา ซึ่งมาจากการแต่งตั้งเพื่อยับยั้งและคานอำนาจ จะฟังความคิดเห็นของคนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดไม่ได้ ควรฟังความคิดเห็นของคนหลายๆ กลุ่ม

3. ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาโดยทั่วไป

โดยหลักแล้วสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของทุกประเทศจะได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรโดยตรง แต่ในส่วนของสมาชิกวุฒิสภามีที่มาแตกต่างกันไป แล้วแต่รัฐธรรมนูญของประเทศนั้นๆ กำหนดไว้ หรือเหตุผลตามประวัติศาสตร์ หรือปัจจัยอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้นที่มาของวุฒิสภาจึงมีความแตกต่างกันออกไปหลายรูปแบบ พอสรุปได้ คือ

3.1 โดยการรับมรดกสืบตำแหน่ง ได้แก่ สภาขุนนาง (House of Lords) ของอังกฤษซึ่งได้ตำแหน่งโดยการสืบมรดกจากตระกูลที่มีสิทธิเป็นสมาชิกสภาขุนนาง ซึ่งสมาชิกสภาขุนนางจำนวนหนึ่งจะรับมรดกสืบตำแหน่งต่อไปเป็นทอดๆ ได้ จากบิดาไปถึงบุตรคนโต โดยผู้รับตำแหน่งต้องมีอายุครบ 21 ปีบริบูรณ์

3.2 โดยการมีสิทธิเนื่องจากตำแหน่งหน้าที่ ได้แก่ บุคคลซึ่งได้สมาชิกภาพอันเนื่องมาจากการดำรงตำแหน่งสำคัญ หรือมีเกียรติทางสังคม ซึ่งจะได้เป็นสมาชิกวุฒิสภาโดยอัตโนมัติ ส่วนใหญ่คุณวุฒิตามตำแหน่งหน้าที่นั้นจะช่วยให้การดำเนินงานของสภาเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและเป็นผลดี ดังเช่น ผู้บังคับบัญชาชั้นสูงทางทหาร หัวหน้าทางศาสนา นักบวชชั้นผู้ใหญ่ ผู้ทรงคุณความรู้อย่างยอดเยี่ยม และสมาชิก พระบรมวงศานุวงศ์ชั้นสูง เป็นต้น

3.3 โดยได้รับการแต่งตั้ง รัฐธรรมนูญบางประเทศมอบอำนาจให้กับประมุขของประเทศในการแต่งตั้งบุคคลที่มีคุณวุฒิและคุณสมบัติเหมาะสมเป็นวุฒิสมาชิกได้ โดยมัก

กำหนดคุณสมบัติให้สูงกว่าเกณฑ์ขั้นต่ำสำหรับบุคคลที่สามารถเป็นผู้แทนราษฎร ดังเช่น รัฐธรรมนูญของไทยในหลายๆ ฉบับ ก็ได้ให้พระราชอำนาจแก่พระมหากษัตริย์ที่จะแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาสูงจำนวน 12 คน จาก 250 คนของอินเดียได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี⁶

3.4 โดยการเลือกตั้ง สมาชิกประเภทนี้ อาจจะได้มาโดยการเลือกตั้งจากประชาชนในทำนองเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร คือผ่านการเลือกตั้งทั่วไปโดยตรง หรืออาจใช้วิธีการเลือกตั้งทางอ้อมก็ได้ ซึ่งแบ่งได้ ดังนี้

3.4.1 ประเภทแรก สมาชิกได้รับเลือกตั้งเข้ามาโดยตรงจากประชาชนดังเช่น การเลือกสมาชิกสภา Senate ของสหรัฐอเมริกา และสมาชิกวุฒิสภาของญี่ปุ่นและบราซิล

3.4.2 ประเภทที่สอง โดยการเลือกตั้งทางอ้อม วิธีการนี้จะมีคณะบุคคลคณะหนึ่งจะเป็นสภานิติบัญญัติหรือคณะบุคคลพิเศษที่เลือกขึ้นมาเพื่อการนี้ (Electoral College) เป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา และ พดฒสภาของไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2489 ได้ให้อำนาจแก่สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เลือก

3.5 โดยการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งจากผู้แทนกลุ่มชน ในบางประเทศกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาในฐานะผู้แทนกลุ่มชนต่างๆ อันกำหนดจำนวนและระบุกุ่มไว้รัฐธรรมนูญมิใช่โดยอาศัยดุลยพินิจในการเลือกหรือแต่งตั้งเป็นคราวๆ เช่น พระราชาธิบดีของประเทศมาเลเซีย ทรงมีอำนาจแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 23 คน โดยพิจารณาจากผู้มีชื่อเสียงทางบริการชุมชน หรือกลุ่มอาชีพ และผู้แทนของชนกลุ่มน้อย⁷

3.6 โดยวิธีอื่น ๆ เช่น สมาชิกวุฒิสภาเลือกตั้งกันเอง เช่น รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสสมัย 1875 - 1884 กำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาจำนวนหนึ่งมีสิทธิดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต แต่ถ้าตำแหน่งว่างลงเนื่องจากการเสียชีวิต ก็ให้สิทธิแก่สมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเลือกตั้งสมาชิกขึ้นใหม่เองให้ครบจำนวน หรือได้รับเลือกตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาอีกชั้นหนึ่ง เช่น ในประเทศนอร์เวย์ ประชาชนจะเลือกผู้แทนเข้าไปในสภา เรียกว่า Storting จากนั้นสมาชิกในสภาจะทำการเลือกตั้งกันเอง ให้พวกหนึ่ง

⁶ ณรงค์ สินสวัสดิ์. การเมืองไทย : การวิเคราะห์เชิงจิตวิทยา. กรุงเทพฯ : บ. วัชรินทร์การพิมพ์ จำกัด, 2539, หน้า 283.

⁷ สุรินทร์ สุทธิธรรมดำรง. วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2536, หน้า 20.

จำนวน 1 ใน 4 มีฐานะเป็นสภาสูง เรียกว่า Lagting และส่วนที่เหลืออีก 3 ใน 4 ทำหน้าที่เป็นสภาล่าง เรียกว่า Odclsting⁸

ในส่วนของที่มาของสมาชิกวุฒิสภาในบางประเทศก็มีที่มาหลายแบบผสมกัน เช่นของประเทศอังกฤษ มีทั้งการสืบตระกูลและการแต่งตั้ง หรือประเทศเบลเยียมมีสมาชิกวุฒิสภา 4 ประเภท คือ ประเภทเลือกตั้งโดยตรง ประเภทเลือกตั้งโดยอ้อม โดยสภาจังหวัด และโดยสมาชิกวุฒิสภาและประเภทโดยตำแหน่ง ประเทศมาเลเซียสมาชิกสภาสูงมีจำนวน 69 คน ในจำนวนนี้ 26 คน เลือกโดยสภารัฐ รัฐละ 2 คน 43 คน แต่งตั้งโดยประธานาธิบดี ประเทศอินเดียสภาสูงมีจำนวน 250 คน ในจำนวนนี้ 12 คน แต่งตั้งโดยประธานาธิบดี ที่เหลือเลือกตั้งทางอ้อมโดยสมาชิกสภาของแต่ละรัฐ⁹

4. อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาโดยทั่วไป

อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาของแต่ละประเทศจะมีมากน้อยเพียงใดนั้น จะขึ้นอยู่กับปัจจัยในด้านแนวความคิด วัตถุประสงค์ของการมีวุฒิสภา ที่มาของวุฒิสภาตลอดจนคุณสมบัติ และการอยู่ในตำแหน่ง ซึ่งแต่ละประเทศจะกำหนดอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไว้ในรัฐธรรมนูญแตกต่างกันออกไป ซึ่งพอจะแบ่งอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาโดยทั่วไปได้ดังนี้

4.1 อำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของรัฐสภา วุฒิสภาจะได้รับอำนาจในการพิจารณาและตรากฎหมายเช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร โดยในส่วนการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ที่สภาผู้แทนราษฎรจะได้รับสิทธิก่อน หรือสงวนสิทธิให้เฉพาะแก่สภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ส่วนในขั้นการพิจารณากฎหมายมักจะบังคับเช่นกันว่า กฎหมายฉบับต่างๆ จะต้องผ่านการพิจารณาของวุฒิสภาด้วย ซึ่งมีสิทธิที่จะแก้ไขหรือยับยั้งแล้วแต่กรณี สำหรับอำนาจขั้นสุดท้ายที่จะตรากฎหมายออกมาใช้บังคับย่อมขึ้นกับว่าระบบการเมืองนั้นๆ ให้ความสำคัญแก่วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรไว้อย่างไร ในหลายประเทศที่ให้ความสำคัญแก่สภาผู้แทนราษฎรมากกว่า ก็ยอมให้อำนาจขั้นสุดท้ายแก่สภาผู้แทนราษฎรที่จะดำเนินการให้กฎหมายได้บังคับใช้ ไม่ว่าจะวุฒิสภาจะเห็นด้วย

⁸ พีรศักดิ์ จันทวรินทร์. บทบาททางการเมืองของวุฒิสภา : ศึกษาเฉพาะกรณีวุฒิสภาไทย ชุดที่ 6 (22 เม.ย. 22 - 18 มี.ค. 26). วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสาขากการปกครอง บัณฑิต-วิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2529, หน้า 17.

⁹ ณรงค์ สิ้นสวัสดิ์. การเมืองไทย : การวิเคราะห์เชิงจิตวิทยา. อ่างแล้ว, หน้า 282-283.

หรือไม่ก็ตาม เช่น ด้วยวิธีการกำหนดระยะเวลาที่วุฒิสภาจะต้องพิจารณากฎหมายให้แล้วเสร็จ หรือการยืนยันมติด้วยเสียงข้างมากเป็นพิเศษ เป็นต้น แต่ในบางประเทศที่วุฒิสภาได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนด้วยเช่นกัน วุฒิสภาก็ย่อมมีอำนาจมากขึ้น เช่น อาจปฏิเสธกฎหมายที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วก็ได้และถือเป็นที่สุด อันเป็นเหตุให้กฎหมายฉบับนั้นตกไป

ประเทศที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาเสนอร่างกฎหมายได้ เช่น ประเทศฝรั่งเศส ตามมาตรา 39 แห่งรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส กำหนดสิทธิการเสนอร่างกฎหมายเป็นของสมาชิกวุฒิสภา ประเทศสหรัฐอเมริกา อำนาจในการตรากฎหมายและการตรากฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณ วุฒิสภามีอำนาจเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎร แต่ในเรื่องภาษีอากรต้องเริ่มที่สภาผู้แทนราษฎรก่อน¹⁰ ประเทศเบลเยียมกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาเสนอร่างกฎหมายได้ตามรัฐธรรมนูญเบลเยียมมาตรา 26¹¹

4.2 อำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร ประเทศที่ปกครองในรูปแบบรัฐสภานั้น ฝ่ายบริหารจะต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ต้องได้รับความไว้วางใจต่อสภาในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งถือเป็นเงื่อนไขสำคัญของการดำรงตำแหน่งของฝ่ายบริหาร อำนาจในการลงมติให้ความไว้วางใจหรือไม่นั้น ปกติมักจะเป็นของสภาผู้แทนราษฎร ในส่วนของวุฒิสภา มักจะเป็นอำนาจในทางด้านตั้งกระทู้ถาม และการเปิดอภิปรายเกี่ยวกับรัฐบาลโดยไม่มี การลงมติ การให้ความเห็นชอบในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี การควบคุมการออกพระราชกำหนด เป็นต้น แต่ในบางประเทศ ก็ให้วุฒิสภามีอำนาจในการมีส่วนร่วมในการเปิดอภิปรายตลอดจนลงมติให้ความไว้วางใจได้ด้วย เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2511 และประเทศอิตาลี รัฐบาลต้องได้รับความไว้วางใจจากสภาทั้งสอง แต่รัฐสภาอาจเพิกถอนความไว้วางใจต่อคณะรัฐมนตรีได้ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 94¹² นอกจากนี้ ในบางประเทศยังกำหนดให้นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีต่างๆ อาจถูกฟ้องร้องกล่าวหาและถูกถอดถอนโดยรัฐสภาได้ วิธีการนี้เรียกว่า อิมพีชเมนต์ (Impeachment) เช่นของสหรัฐอเมริกา ให้อำนาจแก่สภาผู้แทนราษฎรในการโหวตเสียงเพื่อดังกล่าวหา

¹⁰ มนตรี รูปสุวรรณ. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : หจก.กึ่งจันทร์การพิมพ์, 2531, หน้า 109.

¹¹ สุรินทร์ สุทธิธรรมดำรง. วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา. อ้างแล้ว, หน้า 50.

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 58.

บุคคลใดๆ ได้ และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรตั้งข้อกล่าวหาแล้ว วุฒิสภาจะเป็นผู้ตัดสิน การตัดสินว่าบุคคลนั้นๆ มีความผิด จะต้องได้รับคะแนนเสียง 2 ใน 3 ของผู้ที่เข้าประชุม¹³ และของประเทศอิตาลี นายกฯและรัฐมนตรี อาจถูกฟ้องร้องกล่าวหาโดยรัฐสภาซึ่งจะประชุมร่วมกันได้ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็ได้มีบทบัญญัติให้วุฒิสภามีอำนาจในการถอดถอนฝ่ายบริหารได้ ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป

4.3 อำนาจหน้าที่ในด้านอื่น ๆ ในส่วนนี้แต่ละประเทศอาจมีการกำหนดอำนาจหน้าที่พิเศษให้แก่วุฒิสภาแตกต่างกันออกไป เช่น อำนาจในการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐ เช่น ผู้พิพากษาศาลสูง เอกอัครราชทูต อำนาจในการให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญาระหว่างประเทศ อำนาจในการให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ อำนาจในการพิจารณาความถูกต้องของสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา อำนาจในการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งรัชทายาทตลอดจนผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ อำนาจในการกำหนดตัวนายกรัฐมนตรีของวุฒิสภาญี่ปุ่น อำนาจในการทำหน้าที่ทางด้านตุลาการของสภาขุนนางอังกฤษ เป็นต้น

¹³ มนตรี รูปสุวรรณ. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. อ่างแล้ว, หน้า 113.

บทที่ 3

วุฒิสภาในต่างประเทศ

1. วุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงในประเทศสหพันธรัฐ

1.1 วุฒิสภาสหรัฐอเมริกา (The Senate)

รัฐสภาอเมริกัน (Congress) ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร (House of Representative) และวุฒิสภา (Senate)

1.1.1 ความเป็นมาของวุฒิสภาอเมริกา เกิดจากการรวมตัวกันของอาณานิคม 13 อาณานิคมของอังกฤษ สาเหตุสำคัญของการแยกตัวจากอังกฤษของอาณานิคมทั้ง 13 แห่ง มีหลายสาเหตุด้วยกัน ซึ่งได้แก่ มูลเหตุทางด้านการเมือง เพราะอาณานิคมได้ช่วยเหลืออังกฤษในการทำสงครามกับฝรั่งเศสและแคนาดา ทำให้อาณานิคมรู้สึกว่าคุณค่าตนเองมีความสำคัญ ตลอดจนความคิดในเรื่องความเสมอภาคและควมมีอิสรภาพของอาณานิคมต่างๆ และเหตุผลอื่น ๆ จนทำให้นำไปสู่การประกาศอิสรภาพ เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม 1776 โดย โทมัส เจฟเฟอร์สัน ด้วยความช่วยเหลือของ จอห์น อัดัมส์ และถูกโหวตโดยสภาองเกรสคอนติเนนตัล ซึ่งเป็นองค์กรที่เชื่อมโยงในบรรดาหมู่อาณานิคมที่เป็นกบฏในช่วงปี 1776 - 1777 เจตนารมณ์ของผู้นำในการประกาศอิสรภาพ โดยเฉพาะ เบนจามิน แฟรงคลิน ได้พยายามจะจัดตั้งสหพันธรัฐขึ้น แต่ไม่สำเร็จ แต่อาณานิคมต่างๆ ได้รวมตัวกันในรูปแบบสหพันธรัฐ (Une Confederation) ในวันที่ 14 พฤศจิกายน 1777 หลังจากนั้นได้ก่อตั้งรัฐบาลกลางในปี 1781¹ ได้มีการทำสนธิสัญญาของสหพันธรัฐ ในเรื่องอำนาจอธิปไตยและความเสมอภาคของมลรัฐ²

รูปแบบของการปกครองแบบสหพันธรัฐขณะนั้น ไม่มีการจัดตั้งรัฐบาลกลางเลย มีแต่สภาองเกรส การบริหารการปกครองทุกประการอยู่ในอำนาจของมลรัฐ 13 รัฐ อาจจะเรียกว่า สหพันธรัฐนั้นคือ การรวมตัวของรัฐเอกราชทั้งหลาย และทุกรัฐที่ส่งผู้แทนมาประชุมสภาองเกรส ก็มีอำนาจอธิปไตยของตนเอง สภาองเกรสจะผ่านพระราชบัญญัติ

¹ Richard Maidment and John Zvesper. **Reflections on the Constitution** Great Britain : Billings of Worcester, 1989, p. 5.

² สุรินทร์ สุทธิธรรมดำรง. **วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา**. อ้างแล้ว, หน้า 32.

ใดๆ ได้ ก็ต่อเมื่อได้รับเสียงสนับสนุน 9 จาก 13 เสียง และถ้าหากจะแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ต้องได้รับความเห็นชอบเป็นเอกฉันท์จากทุกรัฐ ในเมื่อระดับประเทศไม่มีรัฐบาลกลางที่จะมาจัดเก็บภาษี และไม่มีกองทัพของชาติที่จะปกป้องประเทศ สหรัฐจึงประสบกับปัญหาในการบริหารมากมาย เช่น ปัญหาของการใช้หนี้สงครามครั้งที่ผ่านมา ปัญหาการต่างประเทศ ปัญหาป้องกันประเทศ ปัญหาภัยจากเผ่าอินเดียนแดง ปัญหาของการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ เช่น เกิดการกบฏเซ เป็นต้น จากมูลเหตุ ดังกล่าวนำไปสู่การประชุมร่วมกันของผู้แทนจาก 12 รัฐ (ยกเว้นผู้แทนจาก โรด ไอส์แลนด์ 1 รัฐ) ที่เมืองฟิลาเดเฟียในปี ค.ศ.1787³ ผลของการประชุมสมาชิกต่างเห็นว่า สหรัฐต้องการรัฐบาลกลางที่เข้มแข็ง เพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพ ที่ประชุมต้องการให้อำนาจของรัฐบาลกลางมีมากกว่าอำนาจของรัฐบาลมลรัฐ ซึ่งได้มีการถกเถียงกันในที่ประชุมก็พบว่ามีปัญหาหลายประการ ประการสำคัญอย่างยิ่งก็คือ ปัญหาในเรื่องสิทธิของแต่ละมลรัฐที่จะส่งตัวแทนเข้าร่วมในรัฐสภา ในเรื่องนี้สมาชิกในที่ประชุมได้เสนอแนวความคิดขึ้น 2 รูปแบบ คือ

1. The Virginia Plan เสนอโดย Edmund Randolph ผู้แทนจากมลรัฐเวอร์จิเนีย เขาเสนอให้รัฐสภามี 2 สภา คือ สภาสูงและสภาล่าง โดยที่ประชาชนแต่ละมลรัฐจะเป็นผู้เลือกสมาชิกสภาล่าง ส่วนสมาชิกสภาสูงนี้ได้รับเลือกจากสมาชิกสภาล่างอีกทีหนึ่ง จำนวนสมาชิกของรัฐสภาจะมาจากมลรัฐต่างๆ ตามจำนวนประชากร

2. The New Jersey Plan เสนอโดย William Paterson ผู้แทนจากมลรัฐนิวเจอร์ซีย์ ซึ่งเสนอให้รัฐสภามีเพียงสภาเดียวและมีสมาชิกที่มาจากรัฐต่างๆ ในจำนวนเท่าๆ กัน รัฐสภามีอำนาจออกกฎหมาย เก็บภาษี วางหลักทรัพย์ทางการค้า และบังคับให้มลรัฐต่างๆ ปฏิบัติตามกฎหมายที่รัฐสภาออก

จะเห็นได้ว่าทั้ง The Virginia Plan และ The New Jersey Plan เป็นการเสนอแนวความคิดที่แตกต่างกันเรื่องจำนวนผู้แทนจากมลรัฐที่จะส่งเข้ามาประชุมในรัฐสภา มลรัฐใหญ่ต้องการให้จำนวนประชากรของมลรัฐเป็นตัวกำหนดจำนวนผู้แทนของมลรัฐตนเข้าร่วมในรัฐสภา ซึ่งเป็นธรรมดาอยู่เองที่ผู้แทนของมลรัฐใหญ่จะต้องมีจำนวนมากกว่าผู้แทนของมลรัฐเล็กอันเป็นผลทำให้มลรัฐเล็กเสียเปรียบ ส่วนมลรัฐเล็กก็เรียกร้องให้ส่งผู้แทนมีจำนวนเท่าเทียมกัน เพื่อแก้ปัญหานี้จึงเกิดการประนีประนอมขึ้น โดยให้รัฐสภาประกอบด้วย 2 สภา คือ สภาสูง (The Senate) สมาชิกประกอบด้วยผู้แทนจากจาก 13 มลรัฐๆ ละ 2 คนเท่าเทียมกันโดยไม่คำนึงถึงจำนวนประชากร ไม่ว่าจะเป็นมลรัฐเล็กหรือมลรัฐใหญ่ และ

³ James Macgregor Burn. **Government by the People**. New Jersey : Prentice Hall INC, 1989, p. 10.

สภาล่าง (The House of Representatives) สมาชิกประกอบด้วยผู้แทนจาก 13 มลรัฐ จำนวนไม่เท่าเทียมกัน เพราะขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรภายในรัฐเป็นตัวกำหนดอัตรา จำนวนผู้แทนซึ่งการประชุมครั้งดังกล่าวนี้ และผลจากการประนีประนอม ซึ่งต่อมาเรียกว่า ข้อประนีประนอมของ เบนจามิน แฟรงคลิน มีผลก่อให้เกิด วุฒิสภาขึ้นในสหรัฐอเมริกา หลังการประนีประนอมดังกล่าวจนเป็นที่พอใจของมลรัฐต่าง ๆ ร่างรัฐธรรมนูญได้ถูกลงนามเมื่อ 17 กันยายน 1789

1.1.2 ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกา

รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาในมาตราที่ 1 อนุมาตรา 3 เดิมกำหนดให้ วุฒิสภาประกอบด้วยวุฒิสมาชิกจากรัฐต่างๆ รัฐละ 2 คน โดยสถานิติบัญญัติของรัฐเป็นผู้เลือกอยู่ในตำแหน่งคราวละ 6 ปี โดยตกลงให้เลือก 1 ใน 3 ทุก 2 ปี⁴ ต่อมาหลัง ค.ศ.1913 ได้มีการแก้ไขให้วุฒิสมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในแต่ละมลรัฐ มลรัฐละ 2 คน ซึ่งประชาชนแห่งมลรัฐนั้นเลือกตั้งให้อยู่ในตำแหน่งคราวละ 6 ปี ให้สมาชิกวุฒิสภาแต่ละคนมีคะแนนเสียงหนึ่งคะแนน⁵ โดยจะทำการเลือกตั้งในเดือนพฤศจิกายนของทุกปีที่ลงท้ายด้วยเลขคู่ ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปีบริบูรณ์ เป็นพลเมืองสหรัฐมาแล้ว 9 ปี และมีภูมิลำเนาอยู่ในรัฐที่ตนเป็นผู้แทน บุคคลที่เป็นข้าราชการหรือสังกัดหน่วยราชการใดๆ จะสมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภาไม่ได้

ในทางปฏิบัติ ผู้ที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาจะต้องเป็นบุคคลที่รับเลือกตั้งจากที่ประชุมของแต่ละพรรคก่อนที่เรียกว่า Convention หรือมีการเลือกตั้งหยั่งเสียง (Primary) ก่อน แล้วจึงค่อยนำรายชื่อที่ได้รับการเลือกแล้ว ส่งเข้าชิงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา

จำนวนสมาชิกวุฒิสภาของสหรัฐมีจำนวน 100 คน จาก 50 มลรัฐ มลรัฐละ 2 คนเท่ากัน โดยไม่คำนึงถึงจำนวนประชากรและขนาดความใหญ่เล็กของมลรัฐ และในมาตรา 1 อนุมาตรา 3 ยังกำหนดให้แบ่งจำนวนสมาชิกวุฒิสภาออกเป็น 3 กลุ่มๆ ละเท่าๆ กันเท่าที่จะทำได้ ตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภากลุ่มที่หนึ่งว่างลงเมื่อสิ้นปีที่สอง กลุ่มที่

⁴ อมร รักษาศักดิ์ และคณะ. ประชาธิปไตย อุดมการณ์ หลักการ และ แบบอย่าง การปกครองหลายประเทศ. อ่างแล้ว, หน้า 134.

⁵ Otto Johnson, *The Information Please Almanac*. Boston : Houghton Mifflin Company, 1989, p. 600.

สองว่างลงเมื่อสิ้นสุดปีที่ 4 และกลุ่มที่สาม ว่างลงเมื่อสิ้นปีที่หก ทั้งเพื่อให้การเลือกตั้ง 1 ใน 3 ของสมาชิกวุฒิสภาขึ้นใหม่ๆ ทุก 2 ปี นอกจากนี้วิธีการต่างๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้งของแต่ละมลรัฐ เช่น การกำหนด เวลา สถานที่ การจัดการเลือกตั้ง จะแตกต่างกันบ้างตามกฎหมายของแต่ละรัฐจะกำหนด เนื่องจากรัฐธรรมนูญมาตรา 1 อนุมาตรา 4 (Article 1 Section 4) ได้กำหนดให้สถานิติบัญญัติของแต่ละมลรัฐเป็นผู้กำหนด เวลา สถานที่ ตลอดจนวิธีการจัดการเลือกตั้งวุฒิสมาชิกในมลรัฐของตนได้ตามความเหมาะสมโดยลำพัง แต่รัฐสภาแห่งสหรัฐอาจจะออกระเบียบข้อบังคับ หรือแก้ไขระเบียบข้อบังคับเหล่านั้นได้ไม่ว่าเวลาใด โดยการออกกฎหมาย จึงให้เป็นไปตามกฎหมายที่รัฐสภาได้บัญญัติไว้ แต่ถ้าเกี่ยวกับสถานที่ทำการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาแล้ว ย่อมเป็นอำนาจของสถานิติบัญญัติของแต่ละรัฐจะกำหนดรัฐสภาจะเข้าไปเกี่ยวข้องโดยการบัญญัติกฎหมายแก้ไขอย่างใดไม่ได้เท่ากับเป็นการแสดงออกซึ่งความประสงค์ของประชาชนแต่ละมลรัฐ ในเจตจำนงที่จะเลือกผู้แทนของตนเข้าไปดูแลผลประโยชน์ในรัฐของตน

ในส่วนของตำแหน่งประธานวุฒิสภา รัฐธรรมนูญมาตรา 1 อนุมาตรา 3 กำหนดให้รองประธานาธิบดี มีตำแหน่งเป็นประธานวุฒิสภา แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน นอกจากคะแนนเสียงของวุฒิสภาเสมอกัน จะเป็นผู้ออกเสียงเพื่อตัดสิน

นอกจากนี้ในมาตรา 1 อนุมาตรา 5 กำหนดให้อำนาจในการตัดสิน คุณสมบัติของสมาชิกของวุฒิสภาว่าถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งการตัดสินใจจะใช้เสียงข้างมากเป็นเกณฑ์

1.1.3 อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกา

(1) อำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ ในมาตรา 1 อนุมาตรา 1 บัญญัติว่า "อำนาจนิติบัญญัติทั้งปวงที่กำหนดให้ต่อไปนี้ ให้อยู่ที่รัฐสภาแห่งสหรัฐซึ่งประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร" มาตรา 1 อนุมาตรา 7 กำหนดให้ ร่างกฎหมายทุกฉบับต้องเสนอผ่านสภาใดสภาหนึ่งก่อนแล้วจึงให้อีกสภาหนึ่งพิจารณา เว้นแต่กฎหมายเกี่ยวกับการเก็บภาษีต้องเริ่มต้นที่สภาผู้แทนราษฎร แต่วุฒิสภามีอำนาจแก้ไขได้ทุกประการ และกรณีประธานาธิบดีใช้สิทธิยับยั้ง จะผ่านการยับยั้งได้ด้วยคะแนน 2 ใน 3 ของแต่ละสภา

⁶ สุรินทร์ สุทธิธรรมดำรง. วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา. อ่างแล้ว, หน้า

มาตรา 1 อนุมาตรา 8 บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาโดยมีสาระสำคัญดังนี้

1. กำหนดและเก็บภาษีอากร ภาษีศุลกากรและอากรสรรพสามิต
2. กู้เงินโดยอาศัยเงินเชื่อของสหรัฐ
3. วางระเบียบควบคุมการพาณิชย์กับต่างประเทศระหว่างสหรัฐและกับอินเดียณแต่ละแห่ง
4. กำหนดกฎเกณฑ์ในการแปลงสัญชาติและกฎหมายว่าด้วยการล้มละลายให้เป็นอย่างเดียวกันทั่วประเทศ
5. ออกเหรียญกษาปณ์ ควบคุมค่าเงินและค่าเงินต่างประเทศและกำหนดมาตรฐาน ชั่งตวง วัด
6. จัดการลงโทษผู้ปลอมแปลงหลักทรัพย์และเงินตรา
7. จัดตั้งที่ทำการไปรษณีย์และถนนหนทางสำหรับการไปรษณีย์
8. ส่งเสริมความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และศิลปะ โดยให้ผู้เขียนและผู้ประดิษฐ์ได้มีลิขสิทธิ์
9. ตั้งศาลยุติธรรมชั้นรองจากศาลฎีกา
10. กำหนดความผิดและโทษแก่โจรสลัดและความผิดอาญาร้ายแรงในทะเลหลวงและการทำผิดกฎหมายระหว่างประเทศ
11. ประกาศสงคราม การอนุญาตให้ยึดเรือพาณิชย์ของชาติศัตรู
12. จัดตั้งและบำรุงกองทัพ และตั้งงบประมาณให้ไม่เกินสองปี
13. จัดให้มีและรักษากองทัพเรือ
14. ออกระเบียบสำหรับปกครองและควบคุมกองกำลังทางบกทางเรือ
15. จัดให้มีการระดมกองกำลังทหารอาสาสมัครเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายสหพันธ์ปราบปรามจลาจล และขับไล่ผู้รุกราน
16. จัดให้มีการรวมพล ดิคาอูร และวางระเบียบวินัยกองทหารอาสาสมัคร ฯลฯ
17. มีอำนาจออกกฎหมายทุกชนิดในเขตท้องที่ไม่เกินสิบตารางไมล์ที่รัฐได้ยกให้เป็นที่ทำกรของรัฐบาลสหรัฐ (คือกรุงวอชิงตัน ดี.ซี.) และสิทธิเกี่ยวกับเหนือดินแดนที่ซื้อมาจากสถานิตบัญญัติของรัฐต่างๆ เพื่อก่อการทางราชการพลเรือนและทหาร
18. ออกกฎหมายทุกชนิดที่จำเป็นและเหมาะสมในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น และอำนาจอื่นๆ ทั้งปวงที่รัฐธรรมนูญได้ให้ไว้แก่รัฐบาลสหรัฐหรือหน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่ตำแหน่งใดๆ ของรัฐบาลสหรัฐ⁷

⁷ อมร รักษาสัตย์ และคณะ. ประชาธิปไตย อุดมการณ์ หลักการ และ แบบ
 อย่างการปกครองหลายประเทศ. อังแล้ว , หน้า 135 - 136.

(2) อำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร โดยที่สหรัฐอเมริกาปกครองโดยใช้ระบบรัฐบาลโดยประธานาธิบดี รัฐสภาจึงไม่สามารถควบคุมรัฐบาลได้โดยตรง ยกเว้นในด้านนิติบัญญัติ แต่ในส่วนของวุฒิสภายังมีอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารในบางประการ

- การอิมพีชเมนต์ (Impeachment) เป็นวิธีพิจารณาความที่สภาองเกรส ใช้ในการกล่าวหาประธานาธิบดีให้รับโทษทางอาญา และปลดออกจากตำแหน่ง เมื่อปรากฏว่าในขณะปฏิบัติหน้าที่ประธานาธิบดีได้กระทำความผิดฐานทรยศต่อประเทศชาติหรือกระทำความผิดอย่างร้ายแรงตามบทบัญญัติใน ส่วนที่ 4 มาตรา 2 แห่งรัฐธรรมนูญ ค.ศ.1787 เมื่อปรากฏว่าข้อเท็จจริงดังกล่าว สภาผู้แทนราษฎรโดยคณะกรรมการยุติธรรมจะเป็นผู้กล่าวหา ซึ่งข้อกล่าวหาที่จะตั้งได้ต้องได้รับคะแนนเสียงข้างมากแบบธรรมดาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จากนั้นเป็นหน้าที่ของสภาสูงที่จะพิพากษาว่า ประธานาธิบดีกระทำความผิดจริงหรือไม่ สภาสูงจะพิจารณาว่าประธานาธิบดีกระทำความผิดจริงก็ต่อเมื่อวุฒิสมาชิกจำนวน 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมดลงมติร่วมกัน ในกรณีนี้วุฒิสมาชิกต้องกระทำพิธีสาบานตนก่อน วิธีการ Impeachment นี้ถูกใช้กับรองประธานาธิบดี ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของสหพันธรัฐด้วย อาทิ เจ้าหน้าที่ของสหพันธรัฐ 12 คน ถูกกล่าวหา นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1787 มีผลใช้บังคับ และเจ้าหน้าที่ 4 คน ที่ถูกปลดออกด้วยสภาสูง กดีสุดท้ายคือ การปลดผู้พิพากษา Ritter ออกจากตำแหน่ง⁸

- อำนาจการตรวจสอบทางด้านการใช้เงิน มีอำนาจตรวจสอบทางด้านการใช้เงิน และการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร และบรรดาข้าราชการทั้งหลาย อำนาจในการสอบสวนหรือตรวจสอบนี้รวมถึงการเรียกตัวข้าราชการและบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้การ (hearing) ถ้าใครปฏิเสธถือว่ามีความผิด⁹

- การให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ซึ่งในกรณีนี้เป็นอำนาจโดยเฉพาะของวุฒิสภาในด้านกิจการการทูต สนธิสัญญาจะต้องถูกเจรจาและลงนามโดยประธานาธิบดี - แต่จะต้องได้รับการให้สัตยาบันจากสภาสูงด้วยคะแนนเสียง 2 ใน 3 ด้วยเหตุนี้เอง การลงนามในสนธิสัญญาจึงประสบอุปสรรคอยู่ไม่น้อย เพื่อเป็นการลดข้อเสีย

⁸ มนตรี รูปสุวรรณ. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. อ่างแล้ว, หน้า 116 - 117.

⁹ สุจิต บุญบงการ. เอกสารการสอนชุดวิชา "ระบบการเมืองเปรียบเทียบ" หน่วยที่ 7 - 15. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช , 2528, หน้า 461.

หายอันเนื่องมาจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ประธานาธิบดีจึงหลีกเลี่ยง โดยใช้วิธีทำ executive agreement แทน ซึ่งข้อตกลงนี้ไม่ต้องได้รับการให้สัตยาบันจากสภาสูงก่อน¹⁰

- อำนาจในการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของสหพันธรัฐ เป็นอำนาจโดยเฉพาะของวุฒิสภาเช่นกัน หัวหน้าฝ่ายบริหารต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาสูงในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ชั้นสูงของสหรัฐ ซึ่งโดยปกติถ้าหากวิธีการแต่งตั้งนั้นๆ ไม่ได้ถูกบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นหรือตามกฎหมายพิเศษ ตามความเป็นจริง วุฒิสภาก็ต้องให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประมาณ 10000 ถึง 40000 คน ในแต่ละปี แต่ก็มียุ่่น้อยรายที่สภาสูงจะปฏิเสธในการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยประธานาธิบดี¹¹

(3) อำนาจหน้าที่ในด้านอื่นๆ นอกจากอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวแล้ว วุฒิสภายังมีส่วนร่วมในการทำหน้าที่ต่างๆ อีก คือ

- อำนาจในการเลือกตั้งแทน มีอยู่ 2 กรณี คือ

1. เมื่อมีการเลือกตั้งประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา ปรากฏว่าผู้สมัครได้รับคะแนนเสียงเท่ากันกรณีนี้ สภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้ใช้สิทธิเลือกประธานาธิบดี ส่วนวุฒิสภาก็จะใช้สิทธิเลือกรองประธานาธิบดี แต่ในภาคปฏิบัตินับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 8 ถูกประกาศใช้ เมื่อ ค.ศ.1804 และมีระบบพรรคการเมืองสองพรรคทำให้ไม่เกิดปัญหาในกรณีนี้ขึ้น

2. ในกรณีที่ตำแหน่งรองประธานาธิบดีว่างลงทั้งนี้ตามบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 25 (ค.ศ.1967) เมื่อประธานาธิบดีเลือกผู้เหมาะสมแล้วจะต้องได้รับการยืนยันจากสภาทั้งสองด้วย¹²

- อำนาจหน้าที่ในการดูแลการบริหารงานของหน่วยงานบริการสาธารณะรัฐของรัฐ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของสหพันธรัฐ

- อำนาจในการประกาศสงครามในปัจจุบันมักถูกใช้โดยประธานาธิบดี แต่มีกฎหมายห้ามกองทัพไปปฏิบัติการในต่างชาติเกิน 60 วัน และต้องได้รับการตกลงจากสภาเสียก่อน

- อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การริเริ่มในการแก้ไขรัฐธรรมนูญมิได้ทั้งจากรัฐสภาหรือจากสภานิติบัญญัติท้องถิ่น ในกรณีที่รัฐสภาเป็นผู้ริเริ่มต้องได้รับ

¹⁰ มนตรี รูปสุวรรณ. กฎหมายรัฐธรรมนูญ, อ่างแล้ว, หน้า 114.

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 113.

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 112.

ความเห็นชอบ จากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ด้วยคะแนนเสียงข้างมาก 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกในแต่ละสภา และร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติม จะมีผลบังคับใช้ก็ต่อเมื่อได้รับการให้สัตยาบันด้วยคะแนนเสียง 3 ใน 4 ของรัฐสมาชิก

จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาของสหรัฐในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของสภาคองเกรสมีอำนาจหน้าที่ค่อนข้างกว้างขวาง ในการทำหน้าที่รัฐสภา นอกจากนั้นยังมีอำนาจบางอย่างเพิ่มขึ้นเป็นอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะอีก เหตุผลอย่างหนึ่งก็คงเนื่องจากสมาชิกได้รับเลือกโดยตรงจากประชาชนประกอบกับมีฐานะเป็นผู้แทนแห่งอำนาจอธิปไตยของมลรัฐ

1.2 วุฒิสภาของประเทศออสเตรเลีย

รัฐสภาของออสเตรเลีย (The Parliament of The Commonwealth) ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) และวุฒิสภา (Senator)

1.2.1 ความเป็นมาของวุฒิสภาออสเตรเลีย ประเทศออสเตรเลียมีวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์คล้ายคลึงสหรัฐอเมริกา กล่าวคือมีคนจากอาณานิคมอังกฤษทยอยกันมาตั้งรกราก โดยมาตั้งอาณานิคมครั้งแรกในรัฐ นิวเซาท์เวลส์ ในปี ค.ศ.1788 ก่อนจะมีการรวมกันเป็นประเทศออสเตรเลีย ผู้ที่ทยอยกันมาตั้งรกราก ได้มีวิธีการปกครองตนเองอยู่แล้ว รัฐธรรมนูญที่บัญญัติขึ้นจึงต้องยอมรับความสำคัญของรัฐ และความสำคัญของเอกชนตลอดจนอำนาจหน้าที่ของรัฐ และสิทธิเสรีภาพของประชาชน จากอิทธิพลดังกล่าว ทำให้ออสเตรเลียจัดการปกครองแบบสหพันธรัฐคล้ายกับสหรัฐอเมริกา ประกอบด้วยรัฐต่างๆ 6 รัฐ และดินแดนอีก 2 ดินแดน มีพระมหากษัตริย์อังกฤษเป็นประมุข โดยมีข้าหลวงใหญ่เป็นตัวแทนต่างประเทศนครพระกรรม มีคณะรัฐมนตรีเป็นฝ่ายบริหารและรัฐสภาเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ รัฐบาลกลางจะมีอำนาจหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ อำนาจนอกจากนั้นเป็นของรัฐ ในส่วนของรัฐสภา รัฐธรรมนูญของออสเตรเลีย (The Commonwealth of Australia Act) ที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ.1900 ได้กำหนดให้มีสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎร ทำหน้าที่เป็นตัวแทนประชาชน และวุฒิสภา ทำหน้าที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของรัฐเพื่อมิให้รัฐใหญ่ที่มีพลเมืองมากครอบงำรัฐเล็กได้ง่าย แต่ปัญหาความขัดแย้งระหว่างสหพันธรัฐและรัฐ และระหว่างรัฐใหญ่รัฐเล็ก ก็ไม่มีมากนัก ในปัจจุบันวุฒิสภาทำหน้าที่สภาพิเลียงคอยทบทวนกฎหมายและควบคุมรัฐบาล ต่อจากสภาผู้แทนราษฎร

1.2.2 ที่มาของวุฒิสภาออสเตรเลีย

ในรัฐธรรมนูญของออสเตรเลียกำหนดให้ สมาชิกวุฒิสภาจากทุกมลรัฐ มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนของมลรัฐ โดยการออกเสียงร่วมกันทั้งมลรัฐจนกว่ารัฐสภาจะได้กำหนดเป็นอย่างอื่น (หมวด 2 ข้อ 7) ของรัฐธรรมนูญออสเตรเลีย) ปัจจุบันวุฒิสภาออสเตรเลียประกอบด้วยสมาชิก 76 คน โดยเป็นผู้แทนจากรัฐ 6 รัฐ รัฐละ 12 คน รวมกับผู้แทนของดินแดน 2 แห่ง แห่งละ 2 คน วุฒิสภานี้จะมีอายุ 6 ปี โดยครึ่งหนึ่งจะพ้นวาระในวันที่ 30 มิถุนายน ทุก 3 ปี แต่ก็ไม่เสมอไป เพราะจะเป็นไปตามการเลือกตั้งของสภาล่างด้วย จึงเรียกว่ามีอายุเท่ากับ 2 Parliaments โดยถือว่า แต่ละการเลือกตั้งทั่วไปเป็นวาระของ Parliament หนึ่ง สมาชิกวุฒิสภาก็จะหมดวาระไปครึ่งหนึ่งต้องเลือกใหม่ นอกจากนี้ยังมีกรณีที่มีการขัดแย้งรุนแรง บางกรณีที่อาจจะถูกยุบทั้งสองสภาให้เลือกตั้งใหม่ทั้งหมด สำหรับสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากดินแดนทั้งสองนั้นจะมีอายุเพียงเท่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ในส่วนของสภาผู้แทนราษฎร ปัจจุบันมีจำนวน 148 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี)

ในกรณีที่สมาชิกวุฒิสมาชิกตายหรือลาออกก่อนหมดวาระ สภาของรัฐนั้นจะเป็นผู้เลือกบุคคลหนึ่งจากพรรคเดียวกันมาทำหน้าที่แทนจนกว่าจะครบวาระโดยไม่ต้องเลือกตั้งใหม่ ถ้าตำแหน่งที่ว่างนั้นเป็นของนครหลวงแคนเบอร์รา รัฐสภาออสเตรเลียในการประชุมรวมกันจะเป็นผู้เลือกผู้ดำรงตำแหน่งแทน¹³

1.2.3 อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาออสเตรเลีย

(1) อำนาจหน้าที่ทางนิติบัญญัติ วุฒิสภามีอำนาจในการริเริ่มในการออกกฎหมายได้แต่ในส่วนร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการเงิน มีข้อจำกัดบางประการ คือ ริเริ่มกฎหมายเกี่ยวกับการเงินการงบประมาณไม่ได้ จะแก้ไขกฎหมายดังกล่าวเมื่อเกี่ยวกับการจัดบริการของรัฐตามปกติไม่ได้ อย่างไรก็ตามสภาสูงก็อาจจะขอให้สภาผู้แทนฯ ตัดทอนหรือแก้ไขบทบัญญัติส่วนใดก็ได้ และในที่สุดก็มีอำนาจที่จะยับยั้ง (Veto) ร่างกฎหมายใดๆ ก็ได้ นอกจากกฎหมายเกี่ยวกับการเงินดังกล่าวแล้ว วุฒิสภามีอำนาจเท่ากับสภาผู้แทนราษฎรในการร่างกฎหมาย (บทที่ 1 หมวดที่ 1 ข้อ 53)

ขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภาก็เหมือนกับของสภาผู้แทนฯ แต่มีข้อพิเศษไปในเรื่องเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่สภาสูงไม่มีสิทธิ์แก้ไขได้เอง แต่ได้ส่งให้สภาผู้แทนฯ ตัด

¹³ อมร รักษาสัตย์ และคณะ. ประชาธิปไตย อุดมการณ์ หลักการ และแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ. อ่างแล้ว, หน้า 360-361.

ทอนแก้ไขแล้ว จะไม่นำสู่การพิจารณาครั้งที่ 3 ถ้าสภาผู้แทนฯ ไม่แก้ไขให้ (มีค่าเท่ากับใช้สิทธิยับยั้ง) เว้นแต่สภาสูงจะไม่คิดที่จะขอให้แก้ไขต่อไป

นอกจากนี้วุฒิสภาในฐานะรัฐสภาแล้วยังมีอำนาจในการออกกฎหมายเพื่อความสงบเรียบร้อยและการปกครองที่ดีของออสเตรเลีย ในเรื่องต่อไปนี้ (บทที่ 1 หมวดที่ 1 ข้อ 51, 52 ของรัฐธรรมนูญออสเตรเลีย)¹⁴

1. การค้าขายระหว่างประเทศและระหว่างมลรัฐ
2. การภาษีอากร แต่จะต้องไม่เลือกปฏิบัติต่อมลรัฐหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของมลรัฐใด
3. ภาษีการผลิตหรือการส่งเสริมค้าขายออกแต่ต้องเหมือนกันทั่วประเทศ
4. การกู้ยืมเงินเป็นหนี้สาธารณะของประเทศ
5. บริการไปรษณีย์ โทรเลข และอื่นๆ ที่คล้ายคลึงกัน
6. การป้องกันประเทศทางเรือและทางทหารทั่วออสเตรเลียและทุกมลรัฐ และการควบคุมกำลังพลที่รักษาและปฏิบัติตามกฎหมายทั่วออสเตรเลีย
7. ประภาคาร เรือนำร่อง แสงไฟนำทางช่วยการเดินเรือและทุนจอดเรือ
8. การศึกษาวิจัยด้านดาราศาสตร์และอูดุนิยมวิทยา
9. การควบคุมป้องกันโรค
10. การประมงในน่านน้ำออสเตรเลีย
11. การสำรวจสำมะโน และสถิติ
12. การออกธนบัตรเหรียญ และเอกสารที่ใช้ชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย
13. การธนาคารที่ไม่ใช่การธนาคารของมลรัฐ และการธนาคารของมลรัฐที่ดำเนินอยู่นอกเขตแดนของมลรัฐที่เกี่ยวข้องการจัดตั้งธนาคาร และการออกธนบัตร
14. การประกันที่ไม่ใช่การประกันภัยของมลรัฐ และการประกันภัยของมลรัฐที่ดำเนินอยู่นอกอาณาเขตของมลรัฐที่เกี่ยวข้อง
15. มาตรการชั่ง ตวง วัด
16. ตั๋วสัญญาแลกเงินและตั๋วสัญญาใช้เงิน
17. การล้มละลายและการมีหนี้สินล้มพันตัว
18. ลิขสิทธิ์ สิทธิบัตร และเครื่องหมายการค้า
19. การโอนสัญชาติและคนต่างด้าว

¹⁴ เฉลซชาติ วงศ์โกมลเชษฐ , ผู้แปล. รัฐธรรมนูญนานาชาติ. กรุงเทพฯ : อักษรเจริญทัศน์, 2517, หน้า 13-16.

20. บริษัทต่างประเทศและบริษัทการค้ากับบริษัทการเงินที่ตั้งขึ้นในเขตแดนของออสเตรเลีย
21. การแต่งงาน
22. การหย่า และสิทธิของมารดา และเรื่องที่เกี่ยวข้องสิทธิของบิดาและมารดา การเลี้ยงดูและการปกครองดูแลเด็ก
23. บำนาญคนทุพพลภาพและผู้ชรา
 - 23.ก การจัดค่าเลี้ยงดูมารดา ความช่วยเหลือแก่หญิงหม้าย ค่าเลี้ยงดูเด็ก ความช่วยเหลือในด้านการว่างงาน ค่ายาการป่วยเจ็บและการรักษาพยาบาลในโรงพยาบาลและบริการทันตแพทย์ (แต่จะต้องไม่มีการเกณฑ์แรงงาน) ความช่วยเหลือแก่นักศึกษาและความช่วยเหลือแก่ครอบครัว
24. การศาลยุติธรรมทั้งในคดีแพ่งและในคดีอาญาทั่วประเทศออสเตรเลียและการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลรัฐ
25. การรับรองทั่วประเทศออสเตรเลียซึ่งกฎหมาย กฎฎีกาและเอกสารของทางราชการและการพิจารณาคดีของศาลรัฐ
26. ประชาชนเชื้อชาติอื่นยกเว้นเผ่าดั้งเดิมในมลรัฐหนึ่งมลรัฐใดซึ่งเห็นว่าจำเป็นต้องมีกฎหมายเฉพาะ
27. การคนเข้าเมืองและคนออกไปต่างประเทศ
28. การรับนักโทษเข้ามาในประเทศ
29. กิจการต่างประเทศ
30. สัมพันธภาพระหว่างออสเตรเลียกับหมู่เกาะในมหาสมุทรแปซิฟิก
31. การได้มาซึ่งทรัพย์สินด้วยความชอบธรรมจากมลรัฐหรือจากบุคคลเพื่อประโยชน์ที่รัฐสภามีอำนาจออกกฎหมายอยู่แล้ว
32. การควบคุมกิจการรถไฟเพื่อการขนส่งทางทหารของออสเตรเลีย
33. การได้มาด้วยความยินยอมของมลรัฐซึ่งรถไฟของมลรัฐตามเงื่อนไขที่ตกลงกันระหว่างออสเตรเลียกับมลรัฐ
34. การก่อสร้างทางรถไฟและการขยายทางรถไฟในมลรัฐหนึ่งด้วยความยินยอมของมลรัฐนั้น
35. การประนีประนอมข้อพิพาทแรงงานที่ครอบคลุมกว้างกว่าดินแดนของหนึ่งมลรัฐ
36. เรื่องที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ว่าจนกว่ารัฐสภากำหนดเป็นอย่างอื่น
37. เรื่องใดก็ตามที่รัฐสภาหนึ่งมลรัฐใดหรือหลายมลรัฐเสนอให้รัฐสภาของ

ออสเตรเลียพิจารณาเพื่อให้อำนาจใช้บังคับได้เฉพาะในเขตแดนที่สภามลรัฐนั้นเสนอมาหรือเฉพาะมลรัฐซึ่งต่อมาได้รับของกฎหมายนั้น

38. การใช้อำนาจในเขตแดนของออสเตรเลียด้วยการร้องขอหรือด้วยความยินยอมของสภามลรัฐที่เกี่ยวข้องโดยตรง ซึ่งอำนาจที่จะใช้ได้ก็แต่โดยรัฐสภาของสหราชอาณาจักรหรือคณะมนตรีสหพันธ์ของออสเตรเลียในตอนที่มีการสถาปนาประเทศออสเตรเลียขึ้นเท่านั้น

39. เรื่องที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดให้เป็นของรัฐสภาหรือของสมาชิกสภาหนึ่ง หรือของรัฐบาลออสเตรเลีย หรือของศาลยุติธรรมออสเตรเลีย หรือของกระทรวงทบวงกรม หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ใดผู้หนึ่งในออสเตรเลีย

40. ที่ตั้งของรัฐบาลออสเตรเลียและดินแดนที่รัฐบาลออสเตรเลียได้มาเพื่อสาธารณประโยชน์

41. เรื่องที่เกี่ยวกับกระทรวงทบวงกรมของทางราชการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้โอนอำนาจควบคุมให้แก่รัฐบาลออสเตรเลีย

42. เรื่องอื่นใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นอำนาจเฉพาะของรัฐสภา

(2) อำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร วุฒิสภามีอำนาจในการตั้งกระทู้ถาม โดยไม่ต้องยื่นล่วงหน้า (Questions without Notice) ซึ่งจะกำหนดเวลาไว้แน่นอนในแต่ละนัด ครั้งหนึ่งประมาณ 20-45 นาที ในวาระนี้สมาชิกทุกคนมีสิทธิจะถามรัฐมนตรี (รวมทั้งตัวแทนของรัฐมนตรีในสภานั้น ๆ เพราะรัฐมนตรีซึ่งเป็นสมาชิกของสภาใดก็จะประชุมในสภาของตน เมื่อสมาชิกที่อยู่อีกสภาหนึ่งจะสอบถาม เรื่องของกระทรวงนั้น จึงต้องมอบหมายให้รัฐมนตรีที่อยู่ในสภานั้นเป็นผู้ตอบแทน) ในเรื่องราชการที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงนั้น ๆ หรือถามถึงเรื่องที่ยังค้างอยู่ในสภา หรือเรื่องการบริหารภายในกระทรวงที่รัฐมนตรีผู้นั้นรับผิดชอบอยู่ นอกจากนี้สมาชิกอาจจะถามสมาชิกด้วยกันที่ไม่ใช่รัฐมนตรี ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายนิติหรือเรื่องภายในของสภา ซึ่งสมาชิกผู้นั้นรับผิดชอบอยู่ (เช่น งานของกรรมมาธิการ) วาระการตั้งกระทู้ถามโดยไม่ต้องเขียนยื่นล่วงหน้า เป็นวาระที่ทุกคนสนใจมาก ประชาชนและผู้แทนสื่อมวลชนก็สนใจ เพราะไม่แน่ว่าวันนี้จะมีเรื่องสำคัญนำขึ้นเด่นอย่างไรบ้าง ถ้าตอบไม่ได้หรือไม่ดี ก็เป็นการเสียหายมาก องค์กรที่รัฐมนตรีเองก็อาจใช้กลเม็ดให้มีหน้าม้าถามเพื่อจะมีโอกาสแถลงผลงาน หรือแนวความคิดแนวนโยบายใหม่ ๆ ได้

วาระนี้มีการชิงไหวชิงพริบกันอยู่มาก รัฐมนตรีต้องคอยติดตามข่าวต่าง ๆ ว่ากระทรวงของตนมีเรื่องอะไรที่คนกำลังสนใจอยู่และสมาชิกอาจจะถามก็จะสั่งให้ข้าราชการประจำหาข้อมูลเตรียมไว้ใช้ประกอบการตอบ แต่ถ้านำมาอ่านสมาชิกอาจขยี้หน้าต่อสภา

กลายเป็นเอกสารเปิดเผยไปทั้งที่บางครั้งเป็นเรื่องลับ หรือเรื่องอยู่ชั้นดำเนินการหรือข้อมูลยังไม่เรียบร้อยรัดกุม หรือเป็นข้อมูลเก่าซึ่งจะเกิดความเสื่อมเสียแก่ผู้ตอบก็ได้ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลก็อาจจะเก็งคำถามได้ถูกต้องเป็นส่วนมาก เพราะมักเป็นเรื่องที่คนสนใจอยู่แล้ว หรือผู้ถามเองก็อาจจะเกริ่นไว้ล่วงหน้าว่าตนจะถามเรื่องนั้นเรื่องนี้ เพื่อให้คนสนใจตามประสานักการเมือง อันตรายอีกอย่างหนึ่ง ก็คือ รัฐมนตรีผู้ตอบแทนน้อยไป หรือไม่ละเอียดพอก็เกิดผลเสียได้ เพราะรัฐบาลแบบรัฐสภา นี้ ถือว่ารัฐมนตรีต้องรับผิดชอบร่วมกันทั้งคณะ การจะปฏิเสธไม่รู้ไม่ทราบหรือตอบไม่ได้ก็ถือเป็นความเสียหายแก่ตนเองและคณะรัฐมนตรีด้วย

การตอบกระทู้ปากเปล่าเช่นนี้จะไม่กำหนดเวลาถามและตอบ แต่ห้ามไม่ให้มีคำถามซ้ำเพิ่มเติมอีก อย่างไรก็ตามก็เพื่อป้องกันมิให้สมาชิกบางคนตั้งกระทู้ถามมากเกินไปจนคนอื่นหมดโอกาส ประธานจะจดชื่อไว้ดูเองและจะไม่ชี้ให้ผู้ถามพูดอีกวันแต่ไม่มีใครถามแล้ว และยังมีเวลาเหลืออยู่ก็อาจจะชี้ให้พูดได้อีก

ชาวออสเตรเลียถือว่าการประชุมในสภาวาระนี้มีประโยชน์มากเพราะรัฐบาลต้องตื่นตัวตามลูกตามเกมส์ให้ทันอยู่ตลอดเวลาเป็นเหตุให้เกิดสิ่งที่เรียกว่า “รัฐบาลที่รับผิดชอบ” (Responsible Government) แม้จะทำให้ฝ่ายรัฐบาลเสียเปรียบอยู่บ้าง แต่โดยรวมแล้วนับว่ามีข้อดีมาก ดีกว่าวิธีตั้งกระทู้ถามล่วงหน้าแล้วรัฐบาลไม่ตอบทันเหตุการณ์ในออสเตรเลีย ไม่มีการเขียนกระทู้ถามล่วงหน้า แต่อาจทำเป็นญัตติ (Motions) รูปแบบต่าง ๆ ได้ วิธีการนี้รัฐบาลที่ไม่ค่อยเป็นประชาธิปไตยคงไม่ชอบใจนัก¹⁵

นอกจากนี้ยังมีอำนาจในการทำการสอบสวนและเช็การปฏิบัติงานตามกฎหมายเพื่อรับทราบข้อเท็จจริงต่าง ๆ และแจ้งแก่ประชาชน เพื่อยืนยันให้รัฐมนตรีมีความรับผิดชอบต่อการบริหารงานของรัฐ อำนาจในการควบคุมดูแลและการออกข้อบังคับของฝ่ายบริหาร และอำนาจในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ

(3) อำนาจหน้าที่อื่นๆ

- เป็นองค์กรคอยตรวจเช็คและถ่วงดุลในระบบสหพันธรัฐและเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของรัฐต่างๆ
- อำนาจในการเลือกประธานวุฒิสภา รองประธาน และประธานคณะกรรมการต่างๆ

¹⁵ อมร รักษาสดย และคณะ. ประชาธิปไตย อุดมการณ์ หลักการ และแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ. อ่างแล้ว, หน้า 359.

- อำนาจในการตั้งผู้พิพากษาในศาลสูง
- อำนาจในการรับมลรัฐใหม่เข้ามาเป็นมลรัฐในออสเตรเลีย และอาจขยายลดหรือเปลี่ยนแปลงดินแดนของมลรัฐได้ ตามเงื่อนไขที่จะตกลงกัน
- การให้ความเห็นชอบในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

2. วุฒิสภาที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงในประเทศรัฐเดี่ยว

2.1 วุฒิสภาญี่ปุ่น (House of councillors)

รัฐสภาญี่ปุ่น เรียกว่าสภาไดเอท (The National Diet) ประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) และวุฒิสภา (House of councillors)

2.1.1 ความเป็นมาของวุฒิสภาญี่ปุ่น แต่เดิมในช่วงปี ค.ศ.1889 ญี่ปุ่นปกครองประเทศโดยใช้รัฐธรรมนูญเมจิ (The Meiji Constitution) โดยให้ความสำคัญกับสถาบันจักรพรรดิ โดยถือเป็นที่รวมอำนาจสูงสุดแต่ที่เดียวของอำนาจทั้งหมดของรัฐ ได้แก่ อำนาจบริหาร ปกครอง นิติบัญญัติ และตุลาการ ในส่วนของรัฐสภาจะประกอบไปด้วยสองสภา ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกได้รับเลือกตั้งจากประชาชน และ สภามุนาง (House of Peeres) ซึ่งสมาชิกมาจากพระราชวงศ์ มุนาง และบุคคลที่องค์จักรพรรดิแต่งตั้งขึ้น การมีสภามุนางตามรัฐธรรมนูญเมจิ เนื่องจากวัตถุประสงค์ที่จะใช้สภามุนางเป็นเครื่องถ่วงดุลย์อำนาจของสภาผู้แทนราษฎร ด้วยเหตุนี้สภามุนางจึงกำหนดให้มาจากการแต่งตั้งของจักรพรรดิ ต่อมาในสมัยสงครามโลกครั้งที่สอง ญี่ปุ่นพ่ายแพ้สงคราม ฝ่ายสัมพันธมิตรต้องการที่จะลบล้างความเชื่อดั้งเดิมในสถาบันจักรพรรดิที่เห็นว่าเป็นผู้สืบเชื้อสายมาจากเทพเจ้า โดยสร้างความเชื่อใหม่ว่าจักรพรรดิเป็นคนสามัญธรรมดาเช่นเดียวกับคนญี่ปุ่นทั้งหลาย และต้องการทำให้ญี่ปุ่นเป็นประชาธิปไตย ฝ่ายสัมพันธมิตรจึงได้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้แก่ประเทศญี่ปุ่น โดยทำเป็นภาษาอังกฤษและมีการแปลเป็นภาษาญี่ปุ่น หลังจากนั้นได้กดดันต่อรัฐบาลญี่ปุ่นให้รับร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวซึ่งในที่สุด สภาทองของญี่ปุ่นก็ได้รับรองและถูกประกาศใช้โดยพระจักรพรรดิ โดยมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงจากร่างเดิมเพียงส่วนน้อย

รัฐธรรมนูญแห่งญี่ปุ่น (The Constitution of Japan) มีผลใช้บังคับในปี ค.ศ.1947 โดยจัดให้มีระบบการปกครองที่มีสถาบันแบบอังกฤษและอเมริกา รวมกันเป็นพื้นฐานสำคัญ ยังคงรักษาระบบกษัตริย์เอาไว้ แต่ตรอนอำนาจทางการเมืองขององค์จักรพรรดิ ตามหมวดที่ 1 มาตรา 1 (Chapter 1, Article 1) กำหนดให้องค์จักรพรรดิเป็นเพียง

สัญลักษณ์ของรัฐและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวของประชาชน¹⁶ รัฐธรรมนูญนี้ยังคงให้มีระบบสองสภา แต่เปลี่ยนหน้าที่ของสภา (The Imperial Diet) จากที่เป็นองค์กรที่ปรึกษาของจักรพรรดิ ในกิจการของรัฐเป็นสภา (The National Diet) ทำหน้าที่ในฐานะเป็นองค์กรสูงสุดของอำนาจรัฐ และเป็นองค์กรที่มีอำนาจในทางกฎหมาย

ในส่วนของวุฒิสภานั้น ในร่างรัฐธรรมนูญเดิมของฝ่ายสัมพันธมิตร ต้องการให้ญี่ปุ่นมีรัฐสภาโดยมีสภาเดียว แต่ได้รับการคัดค้านจากผู้นำของญี่ปุ่นเป็นอย่างมาก โดยกำหนดให้มีวุฒิสภาซึ่งสมาชิกได้รับการแต่งตั้ง วุฒิสภาปัจจุบันของญี่ปุ่นจึงเป็นผลมาจากการประนีประนอมระหว่างแนวความคิดทั้งสองดังกล่าวข้างต้น โดยได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

2.1.2 ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาของญี่ปุ่น

รัฐสภาของญี่ปุ่นประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเลือกโดยตรงจากประชาชนจำนวน 512 คน และวุฒิสภา จำนวน 252 คน เลือกโดยตรงจากประชาชนเช่นเดียวกัน แต่จะแบ่งเป็น

(1) วุฒิสมาชิกจำนวน 100 คน จะได้รับเลือกตามบัญชีรายชื่อ โดยใช้ทั้งประเทศถือเป็นเขตเลือกตั้งเดียว โดยแต่ละพรรคการเมือง จะส่งรายชื่อทั้ง 100 คน แต่จะได้รับเลือกก็คนที่คู่ตามสัดส่วนของคะแนนที่เลือกทั่วประเทศ

(2) วุฒิสมาชิกจำนวน 152 คน ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนจากเขตเลือกตั้งที่มีลักษณะเช่นเดียวกันกับเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะมีสมาชิกวุฒิสภาประเภทนี้ประมาณเขตละ 2 - 8 คน (เขตเลือกตั้งมีทั้งหมด 47 เขต)¹⁷

สมาชิกวุฒิสภาอยู่ในตำแหน่งคราวละ 6 ปี แต่จะมีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่จำนวนครึ่งหนึ่งในทุก 3 ปี โดยเลือกจากบัญชีรายชื่อ 50 คน และจากเขตเลือกตั้ง 76 คน รวมเป็น 126 คน หรือกึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาสูงสุดทั้งหมด นอกจากนี้วุฒิสภาญี่ปุ่นไม่อาจถูกสั่งยุบสภาโดยฝ่ายบริหารเหมือนเช่น สภาผู้แทนราษฎร¹⁸ ในการเลือกตั้งวุฒิสมาชิกผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะมีสิทธิลงคะแนนเสียง 2 ประเภท โดยคะแนนเสียงแรกจะเลือกตั้งตัวบุคคล และคะแนนเสียงที่สอง จะเลือกวุฒิสมาชิกประเภทบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองเสนอมา

¹⁶ Theodor Menelly, *Politics and Government in Japan*. 2nd.ed. Boston : Houghton Mifflin Company, 1972, p.261.

¹⁷ ณรงค์ สิ้นสวัสดิ์. การเมืองไทย : การวิเคราะห์เชิงจิตวิทยา. อ่างแล้ว, หน้า 283.

¹⁸ Kishimoto Kaichi, *Politics in Modern Japan*. Tokyo : Kapan Echo Inc, 1982, p. 63.

และผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภจะต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปี ไม่เป็นผู้ถูกศาลพิพากษาไว้ไม่ปกติ หรือถูกศาลสั่งจำคุกสถานหนักจนถึงผู้ที่ถูกภาคทัณฑ์ในข้อหาที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งจะถูกถอดถอนสิทธิในการออกเสียง และในการสมัครเป็นสมาชิกรัฐสภา

2.1.3 อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาญี่ปุ่น

(1) อำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ รัฐบาลญี่ปุ่นได้กำหนดให้อำนาจรัฐสภาเป็นองค์กรเดียวในการตรากฎหมายของรัฐตามมาตรา 41 แห่งรัฐธรรมนูญญี่ปุ่น¹⁹ ในส่วนของวุฒิสภามีอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎรแม่แต่ในเรื่องเกี่ยวกับงบประมาณ แต่การตัดสินใจครั้งสุดท้ายมักมอบให้แก่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภามีอำนาจกลั่นกรองร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร และสามารถยับยั้งร่างกฎหมายได้ภายใน 60 วัน ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ถ้าวุฒิสภาได้ลงมติเป็นอย่างอื่นแตกต่างจากสภาผู้แทนราษฎร ร่างพระราชบัญญัตินั้นจะกลายเป็นกฎหมายได้ก็ต่อเมื่อ สภาผู้แทนราษฎรลงคะแนนเสียง 2 ใน 3 ของสมาชิก²⁰

(2) อำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร วุฒิสภาญี่ปุ่นไม่มีอำนาจในการไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร ถือเป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรแต่วุฒิสภาก็มีอำนาจในการตั้งกระทู้ถามคณะรัฐมนตรีได้ และมีอำนาจทำการสอบสวนคณะรัฐมนตรี ในกรณีที่มีการทุจริตต่อหน้าที่เกิดขึ้น และในกรณีนี้สามารถเรียกพยานมาปรากฏตัวและให้การรวมทั้งทำบันทึกด้วย²¹

นอกจากนี้วุฒิสหายังสามารถควบคุมฝ่ายบริหารในเรื่องต่างๆ ได้อีก เช่น

- รัฐสภามีอำนาจในการตรวจสอบการบริหารประเทศของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีโดยอาจให้คณะรัฐมนตรี ไม่ว่าจะมีส่วนในสภาทั้งสองหรือไม่ เข้าร่วมประชุมรัฐสภาเพื่อตอบคำถามหรือชี้แจง ในการประชุมสภา

¹⁹ Theodor Menelly, *Politics and Government in Japan*. p.264.

²⁰ สุจิต บุญบงการ. เอกสารการสอนชุดวิชา "ระบบการเมืองเปรียบเทียบ" หน่วยที่ 7 - 15 สาขาวิชารัฐศาสตร์. อ่างแล้ว, หน้า 626.

²¹ พีรศักดิ์ จันทวรินทร์. บทบาททางการเมืองของวุฒิสภา : ศึกษาเฉพาะกรณีวุฒิสภาไทย ชุดที่ 6 (22 เม.ย. 22 - 18 มี.ค. 26). อ่างแล้ว, หน้า 27 - 28.

- การทำสนธิสัญญา จะกระทำได้โดยคณะรัฐมนตรี โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา²² แต่หากทั้งสองสภาไม่สามารถตกลงกันได้ ให้ถือเอาความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 61 ของรัฐธรรมนูญ²³

- การจัดทำงบประมาณจะต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน หากวุฒิสภาลงมติแตกต่างจากมติของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อไม่สามารถตกลงกันได้แม้กระทั่งในคณะกรรมการร่วมกันของทั้งสองสภา หรือในกรณีที่วุฒิสภาไม่กระทำอย่างใดอย่างเด็ดขาดเป็นขั้นสุดท้ายภายใน 30 วัน หลังจากที่ได้รับร่างกฎหมายงบประมาณที่ได้ผ่านสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว ให้ถือว่ามติของสภาผู้แทนราษฎรเป็นมติของรัฐสภาเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 60²⁴

- รัฐสภามีอำนาจในการตรวจสอบรายรับรายจ่ายของรัฐทั้งหมด โดยสำนักงานตรวจสอบบัญชี ต้องทำการตรวจสอบบัญชีทุกปี และคณะรัฐมนตรีต้องนำบัญชีดังกล่าวพร้อมรายงานการตรวจสอบเสนอต่อรัฐสภาในปีงบประมาณถัดไป

- ในด้านการคลัง การบริหารการคลังของรัฐจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามมติของรัฐสภา

- การใช้จ่ายเงินของรัฐการก่อภาระหนี้แก่รัฐต้องเป็นไปตามมติของสภา

- คณะรัฐมนตรีจะจัดทำงบประมาณของทุกปี เสนอต่อรัฐสภาเพื่อรับการพิจารณาและขอมติ

- รัฐบาลต้องรายงานสภาวะการคลังต่อรัฐสภาและประชาชนเป็นประจำอย่างน้อยปีละครั้ง

(3) อำนาจหน้าที่อื่น ๆ

- นายกรัฐมนตรีจะเสนอชื่อมาจากบุคคลที่เป็นสมาชิกรัฐสภาโดยการลงมติของรัฐสภาในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีมติที่แตกต่างกันในการเสนอชื่อ และเมื่อได้เปิดประชุมร่วมกันของทั้งสองสภาตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายแล้ว วุฒิสภาไม่ลงมติในการเสนอชื่อภายใน 10 วัน ทั้งนี้ไม่นับช่วงเวลาของรัฐสภาปิดสมัยประชุมให้ถือเอามติของสภาผู้แทนราษฎรเป็นมติของรัฐสภา

²² Ardath W.Burks, **The Government of Japan**. London : Methuen & Co Ltd., p. 124.

²³ Theodor Menelly, **Politics and Government in Japan**. p.266.

²⁴ Ibid. p.266.

- รัฐมนตรีตำแหน่งต่าง ๆ แต่งตั้งโยกย้ายโดยนายกรัฐมนตรี แต่จำนวนรัฐมนตรีมากกว่าครั้งหนึ่งจะต้องมาจากสมาชิกวุฒิสภา
- วุฒิสภาจะเลือกประธานสภาของตนเองตลอดจนกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการประชุม ขั้นตอนการปฏิบัติต่างๆ รวมทั้งระเบียบภายใน
- วุฒิสภามีอำนาจในการวินิจฉัยสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา โดยถือเอาคะแนนเสียงข้างมาก 2 ใน 3 ของสมาชิกที่เข้าประชุม²⁵
- อำนาจในการเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยจะต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบ 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา และเสนอต่อประชาชนเพื่อให้สัตยาบัน

2.2 วุฒิสภาอิตาลี (Senate)

2.2.1 ความเป็นมาของวุฒิสภาอิตาลี

สถาบันวุฒิสภาของประเทศอิตาลีเกิดขึ้นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 4 มีนาคม ค.ศ.1848 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้เกิดขึ้นในสมัยที่ประเทศอิตาลีเพิ่งรวมตัวเป็นประเทศใหม่ ๆ เนื่องจากแต่เดิมอิตาลีเป็นรัฐเอกราชน้อยกระจัดกระจายกันอยู่ต่อมาดินแดนต่างๆ ของอิตาลีสามารถรวมกันเข้ากับราชอาณาจักรซาร์แดนญ์ (Sardegna) ตั้งเป็นราชอาณาจักรอิตาลีใน ค.ศ.1861 เดิมรัฐเหล่านี้ต่างก็มีรัฐธรรมนูญใช้ด้วยกันหลายฉบับ (รวมประมาณ 23 ฉบับ) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรซาร์แดนญ์ ค.ศ.1848 เป็นฉบับเดียวที่ใช้ต่อมาสำหรับราชอาณาจักรอิตาลีทั้งหมด รัฐธรรมนูญฉบับนี้บางที่เรียกว่ารัฐธรรมนูญวางรากฐานการปกครอง (Statut Fondamental)

รัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 4 มีนาคม ค.ศ.1848 แท้ที่จริงแล้วได้เรียนแบบเอมาจากรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสที่เรียกว่า Chartes ฉบับ ค.ศ.1814 และฉบับ ค.ศ.1830 ในรัฐธรรมนูญ ค.ศ.1848 นี้ได้บัญญัติถึงรัฐสภาให้มี 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎรซึ่งสมาชิกได้รับเลือกตั้งมาอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี และวุฒิสภาหรือสภาเซนาต (Senat) ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งกษัตริย์ทรงแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต วุฒิสภานี้ต่างกับสมาชิกสภาขุนนางของอังกฤษซึ่งมีการสืบตำแหน่งลงไปถึงทายาท แต่สมาชิกวุฒิสภาอิตาลีอยู่ในเฉพาะชั่วชีวิตของคนเท่านั้น ผู้มีคุณสมบัติเป็นวุฒิสมาชิกต้องมีอายุอย่างน้อย 40 ปี อำนาจของวุฒิสภามีน้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎรมาก จนในปี ค.ศ.1912 สภาทั้งสองจึงมีอำนาจเท่า

²⁵ กมลชัย รัตนสากววงศ์. บทเรียนจากรัฐธรรมนูญต่างประเทศต่อการปฏิรูปการเมืองไทย. กรุงเทพฯ : สภาวิจัยแห่งชาติ ; 2540, หน้า 2.

เทียมกันในการบัญญัติกฎหมายวุฒิสภามีอำนาจหรือมีบทบาทในการยับยั้งมิให้บทกฎหมายฉบับหนึ่งออกมาใช้ได้ และวุฒิสภาเป็นหลักที่ยึดอย่างสำคัญของประมุขของประเทศเมื่อเกิดการขัดกันขึ้นกับสภาผู้แทนราษฎร ต่อมาในสมัย ฟาสซิสต์ วุฒิสภาได้กลายเป็นเครื่องกีดขวางอย่างสำคัญมิให้คณะรัฐมนตรีทำอะไรได้ตามอำเภอใจ เพราะเป็นผู้คอยทักท้วงสอบถามและท้วงติงการกระทำของรัฐบาลอยู่เสมอ ในขณะที่สภาผู้แทนราษฎรได้ถูกเปลี่ยนเป็น Chambres Corporations กลายเป็นสภาของระบอบฟาสซิสต์ไม่กล้าขัดขวางคณะรัฐมนตรี ต่อมามุสโสลินี ดำเนินนโยบายต่างประเทศผิดพลาด นำอิตาลีเข้าสู่มหาสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นฝ่ายนาซีเยอรมัน ประเทศอิตาลีเกิดความวุ่นวายระส่ำระสาย ในที่สุดมุสโสลินีถูกจับกุมและถูกประหารชีวิต อิตาลีหลังฟาสซิสต์ได้ตั้ง "สภาหรือสมัชชาที่ปรึกษาแห่งชาติ" (Assemblee Consultat Nation) ทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลในการใช้อำนาจนิติบัญญัติเป็นสภาผู้แทนราษฎรหลายๆ เพราะอำนาจนิติบัญญัติส่วนใหญ่ในขณะนั้นอยู่กับรัฐบาล สมัชชาที่ปรึกษาจะทำหน้าที่ตรวจตราและควบคุมราชการบริหาร ต่อจากนั้นได้มีการตั้ง "สภาหรือสมัชชาร่างรัฐธรรมนูญ" (Assemblee Contituannte) ขึ้นเพื่อพิจารณารัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของรัฐ ในการร่างรัฐธรรมนูญนั้นได้มีการมอบหมายให้กรรมาธิการคณะหนึ่งมีจำนวน 75 คน เป็นผู้กร่างขึ้น ร่างรัฐธรรมนูญใหม่ ได้ถูกเสนอให้สภาร่างรัฐธรรมนูญในวันที่ 31 มกราคม ค.ศ.1947 สภาร่างรัฐธรรมนูญลงมติเห็นชอบด้วยรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐอิตาลีฉบับลงวันที่ 27 ธันวาคม ค.ศ.1947 จึงเกิดขึ้นในการร่างรัฐธรรมนูญ ค.ศ.1947 นั้นมีความคิดแตกแยกกันในสภาร่างรัฐธรรมนูญว่าควรจะให้รัฐสภามีเพียงสภาเดียวหรือมีสองสภา พวกฝ่ายซ้ายต้องการสภาเดียวตามแบบอย่างการร่างรัฐธรรมนูญครั้งแรกของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ครั้งที่ 4 ลงวันที่ 19 เมษายน ค.ศ.1946 ซึ่งตกไปเพราะประชาชนลงมติไม่รับรองร่างนี้เมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม ค.ศ.1946 ผลที่สุดก็มีการออมชอมกันได้ โดยให้มีสองสภา แต่สภาทั้งสองก็มีส่วนประกอบคล้ายกัน นั่นคือ รัฐสภาประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎร (Chamber of Deputies or Cameradei Deputai) ได้รับเลือกตั้งโดยตรงมาจากประชาชนและวุฒิสภา (Senate or Senato) ซึ่งสมาชิกได้รับเลือกตั้งบนพื้นฐานของ "เขตแขวง" (regions) สภาทั้งสองมีอำนาจเท่าๆ กัน และอาจถูกยุบพร้อมกันได้ รัฐธรรมนูญของอิตาลีฉบับลงวันที่ 27 ธันวาคม ค.ศ.1947 ได้มีการใช้จนกระทั่งทุกวันนี้

2.2.2 ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา

รัฐธรรมนูญของอิตาลีมาตรา 57 บัญญัติว่า "สมาชิกสภาสูงของสาธารณรัฐได้รับการเลือกตั้งบนพื้นฐานของแคว้น สมาชิกสภาสูงที่ได้รับการเลือกตั้งมีจำนวน 350 คน" มาตรา 58 บัญญัติว่า "สมาชิกสภาสูงได้รับการเลือกตั้งทั่วไปและโดยตรงจากผู้มีสิทธิ

เลือกตั้ง ซึ่งมีอายุเกินกว่า 25 ปีบริบูรณ์ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีอายุครบ 40 ปีบริบูรณ์ มีสิทธิได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาสูง"²⁶

แต่เดิมการเลือกตั้งวุฒิสมาชิกมีลักษณะแตกต่างจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกตั้งวุฒิสมาชิกที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมี 2 แนวทาง คือ แนวทางที่หนึ่งเป็นการเลือกตั้งโดยใช้ระบบเสียงข้างมากในแต่ละเขตการเลือกตั้ง(circonscription electorale) โดยแต่ละเขตการเลือกตั้งนั้นจะมีวุฒิสมาชิกเพียงตำแหน่งเดียว พรรคใดได้คะแนนเสียงร้อยละ 65 ขึ้นไปก็ถือว่าได้ที่นั่งไป และคะแนนของผู้สมัครอื่นในเขตนี้จะไม่นำไปรวมในระดับแคว้น ในทางปฏิบัติผู้สมัครมักจะไม่ได้คะแนนมากตามที่กำหนดไว้การเลือกตั้งตามเขตเลือกตั้งจึงถือเป็นหลักต่อไปไม่ได้ วิธีการแบ่งเขตเลือกตั้งจึงถูกยกเลิกไป²⁷ การเลือกตั้งวุฒิสภาจึงมาใช้วิธีการที่สอง โดยใช้พื้นฐานของแคว้น (region) โดยคะแนนเสียงของผู้สมัครรับเลือกในพรรคเดียวกันจะถูกรวมอยู่ในบัญชีรายชื่อเดียวกัน ตำแหน่งวุฒิสมาชิกจะจัดแบ่งให้แต่ละบัญชีรายชื่อ ตามส่วนคะแนนเสียงที่ได้รับ ผู้สมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภาต้องมีอายุ 40 ปี ผู้มีสิทธิเลือกตั้งวุฒิสภาต้องมีอายุเกินกว่า 25 ปี (ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องมีอายุ 25 ปี ส่วนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องมีอายุ 18 ปีขึ้นไป) นอกจากนี้ข้อดีประธานาธิบดีมีสิทธิเป็นสมาชิกวุฒิสภาทันทีและตลอดชีวิต และประธานาธิบดียังมีสิทธิแต่งตั้งวุฒิสมาชิกได้อีก 5 คน จากบุคคลที่ได้ทำคุณงามความดีให้กับประเทศชาติ²⁸

เดิมสมาชิกวุฒิสภาอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 6 ปี ต่อมารัฐธรรมนูญ ค.ศ.1963 บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภาอยู่ในตำแหน่งได้ครั้งละ 5 ปี เหมือนกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

²⁶ จันทิพย์ โสคติพันธ์. บทเรียนจากรัฐธรรมนูญต่างประเทศต่อการปฏิรูปการเมืองไทย. กรุงเทพฯ : สภาวิจัยแห่งชาติ , 2540, หน้า 2 - 3.

²⁷ ไพโรจน์ ชัยนาม. รัฐธรรมนูญและการปกครองของอิตาลี. กรุงเทพฯ : มิตรนภาการพิมพ์ , 2529, หน้า 107.

²⁸ สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์. เอกสารการสอนชุดวิชา การเมืองการปกครองในยุโรปและอเมริกา (หน่วยที่ 10 - 11) สาขาวิชารัฐศาสตร์. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัย-ธรรมมาธิราช , 2520, หน้า 93.

2.2.3 อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาอิตาลี

อำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีลักษณะเท่าเทียมกัน กล่าวคือ ในการใช้อำนาจไม่ว่าในเรื่องใด การเห็นชอบหรือการตกลงร่วมกันระหว่างสภาทั้งสองเป็นสิ่งจำเป็น

(1) อำนาจหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติ วุฒิสภามีอำนาจเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎรในการริเริ่มกฎหมาย การประกาศใช้กฎหมายกระทำโดยประธานาธิบดี แต่ต้องมีการลงมติจากรัฐสภาให้ใช้ได้ก่อน

- อำนาจในการเสนอร่างกฎหมายของรัฐสภาอิตาลีนั้นเป็นไปอย่างกว้างขวาง แม้เรื่องที่อยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหารในการออกกฎหมายในรูปของพระราชกฤษฎีกาหรือพระราชกำหนด รัฐสภาก็ยังมีสิทธิเข้าไปเกี่ยวข้องได้ นอกจากอำนาจในการออกกฎหมายเองแล้วรัฐธรรมนูญยังให้อำนาจแก่รัฐสภาในการที่จะมอบอำนาจในการออกกฎหมายให้แก่สถาบันฝ่ายบริหาร แต่ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามเงื่อนไข 3 ประการ คือ

1. การออกกฎหมายเพื่อมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจนิติบัญญัตินั้น ในกฎหมายดังกล่าวจะต้องระบุหลักการไว้อย่างเด่นชัด

2. การมอบหมายอำนาจดังกล่าวนี้จะต้องมีเงื่อนไขแน่นอน

3. เนื้อหาสาระของกฎหมายต้องมีการกำหนดแน่นอน²⁹

ร่างกฎหมายที่ผ่านการเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ประธานาธิบดีมีสิทธิสามารถยับยั้งกฎหมายได้เป็นการชั่วคราว โดยส่งร่างกฎหมายนั้นกลับคืนไปให้สภาพิจารณาใหม่ รัฐสภาไม่เห็นอย่างไรประธานาธิบดีก็คัดค้านอีกไม่ได้

(2) อำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร

- วุฒิสภามีส่วนในการเลือกตั้งประธานาธิบดี (คณะผู้เลือกตั้งประกอบด้วย ส.ส. 630 คน วุฒิสมาชิก และตัวแทนจากแคว้นๆละ 3 คน) ประธานาธิบดีมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 7 ปี³⁰ วุฒิสมาชิกมีอำนาจในการกล่าวโทษประธานาธิบดี โดยที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาโดยมติเสียงข้างมากของสมาชิกทั้งหมด องค์กรที่ทำหน้าที่ตัดสิน คือศาลรัฐธรรมนูญ

²⁹ สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์. เอกสารการสอนชุดวิชา การเมืองการปกครองในยุโรปและอเมริกา (หน่วยที่ 10 - 11) สาขาวิชารัฐศาสตร์. อ่างแล้ว, หน้า 94.

³⁰ Gordon Smith. *Politics In Western Europe*. London : Heinemann Educational Books, 1976, p.285-286.

- อำนาจในการให้ความไว้วางใจ ในการที่ฝ่ายบริหารจะเข้ามาในการปฏิบัติหน้าที่ ต้องได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภาภายใน 10 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการจากประธานาธิบดี โดยวิธีการเรียกชื่อ ให้มาลงคะแนนที่ละคน

- อำนาจในการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจโดยสมาชิกจำนวน 1 ใน 10 ของสมาชิกทั้งหมดสถานั้น ขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารได้ การยื่นจะเลือกยื่นในสภาใดสภาหนึ่งก็ได้

- สมาชิกสภามีสิทธิในการตั้งกระทู้ถาม

- รัฐสภามีอำนาจตั้งข้อกล่าวหาสำหรับการกระทำความผิดอาญาอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร³¹

- รัฐสภามีอำนาจในการอนุมัติเงินงบประมาณเพื่อมิให้ฝ่ายบริหารใช้จ่ายเงินของแผ่นดินตามใจชอบ

- รัฐสภามีอำนาจในการให้สัตยาบันในการทำสนธิสัญญาที่ลงนามโดยฝ่ายบริหาร

(3) อำนาจหน้าที่อื่นๆ

- รัฐสภามีสิทธิในการแต่งตั้งสมาชิก 1 ใน 3 ของคณะมนตรีตุลาการชั้นสูงและศาลรัฐธรรมนูญ

- รัฐสภามีสิทธิที่จะทำการลงโทษหรือให้อภัยโทษในบางเรื่องได้อีกด้วย³²

- อำนาจในการพิจารณาความถูกต้องของการได้รับเลือกตั้งของสมาชิกตลอดจนการขัดกับตำแหน่งหน้าที่ของสมาชิกที่อาจเกิดขึ้นได้ รวมทั้งเหตุผลของการที่ไม่สามารถเข้ารับการเลือกตั้งได้

3. วุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม

3.1 วุฒิสภาฝรั่งเศส

รัฐสภาฝรั่งเศส ประกอบด้วย 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎร (Chamber of Deputies) และวุฒิสภา (Senate)

³¹ ฉันทิชย์ โสคติพันธ์. บทเรียนจากรัฐธรรมนูญต่างประเทศต่อการปฏิรูปการเมืองไทย. อ่างแล้ว, หน้า 3.

³² สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์. เอกสารการสอนชุดวิชา การเมืองการปกครองในยุโรปและอเมริกา (หน่วยที่ 10 - 11) สาขาวิชารัฐศาสตร์. อ่างแล้ว, หน้า 94.

3.1.1 ความเป็นมาของวุฒิสภาฝรั่งเศส (Senat)

ความเป็นมาของวุฒิสภาในประเทศฝรั่งเศสต่างกับของประเทศอังกฤษมาก กล่าวคือ ประเทศฝรั่งเศสมีการเปลี่ยนแปลงในแบบที่เรียกว่า ปฏิวัติตามรูปการปกครองมากกว่าจะค่อย ๆ วิวัฒนาการมาทีละขั้น ๆ ดังเช่น ประเทศอังกฤษ โดยประเทศฝรั่งเศสสมัยหนึ่งมีสองสภา แต่อีกสมัยหนึ่งมีสภาเดียว ต่อมาก็กลับมาใช้ระบบสองสภาอีก จนกระทั่งมาถึงสมัยปัจจุบันยังคงใช้ระบบสองสภา

สภาของประเทศฝรั่งเศสที่พบในสมัยที่มีการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราช คือ สภา Etats Generaux สมาชิกของสภานี้แบ่งออกเป็น สามชนชั้น ประกอบด้วย ขุนนาง พระและสามัญชน โดยที่ขุนนางและพระเป็นพวกอภิสิทธิ์ชนซึ่งต่างกับพวกสามัญชน³³ สภานี้ไม่มีอำนาจอย่างใดเป็นแต่เพียงสภาที่ปรึกษาของกษัตริย์ ต่อมาสภานี้ได้ประกาศตั้งตัวเองเป็น สภาแห่งชาติ (Assemblée Nationale) ในปี ค.ศ.1789 โดยทำหน้าที่เป็นสภาร่างรัฐธรรมนูญ และสภานี้ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญในปี ค.ศ.1791 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศฝรั่งเศส

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติถึงอำนาจนิติบัญญัติโดยประกอบด้วยสภาเดียวเป็นการแสดงออกของพวกชนชั้นกลางที่มีต่อพวกอภิสิทธิ์ชน เป็นการลดอำนาจของกษัตริย์และไม่ยอมรับระบบสองสภา³⁴ ต่อมาในปี ค.ศ.1972 สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ออกกฤษฎีกาเลิกล้มระบอบกษัตริย์ และประกาศจัดตั้งสาธารณรัฐที่ 1 (Repubique 1) ในขณะเดียวกันก็ดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งก็คือรัฐธรรมนูญปี ค.ศ.1793 แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้ถูกนำมาใช้เนื่องจากเหตุการณ์ภายในและภายนอกประเทศไม่อำนวย ในปี ค.ศ.1794 ได้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งได้ประกาศใช้ในปี ค.ศ.1795 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติถึงอำนาจนิติบัญญัติ โดยใช้ระบบสองสภาซึ่งประกอบด้วย Conseil des Anciens กับ Conseil des cinq-cents สมาชิกของ Conseil des Anciens ต้องมีอายุอย่างน้อย 40 ปี จะต้องเป็นผู้ที่มีภรรยาแล้วหรือเป็นพ่อหม้าย ทำหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างกฎหมายของ Conseil des cinq-cents ส่วนสมาชิกของ Conseil des cinq-cents จะต้องมีอายุ 30 ปี ทำหน้าที่เสนอร่างกฎหมายกล่าวกันว่า Conseil des cinq-cents คือ จินตนาการของสาธารณรัฐ ส่วน Conseil des Anciens เป็นสภาแห่งเหตุผล ต่อมาในปี ค.ศ.1799 ได้เกิดรัฐประหารซึ่งนำไปเปลี่ยนทำให้สาธารณรัฐที่ 1 ของฝรั่งเศสต้องสิ้นสุดลง จากนั้นก็ได้มี

³³ จรูญ สุภาพ และคณะ, การเมืองการปกครองยุโรป อังกฤษ ฝรั่งเศส เบนลักซ์. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2522, หน้า 57.

³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 60-61.

การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นประกาศใช้เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม ค.ศ.1799 ลักษณะของรัฐธรรมนูญใหม่นี้คล้ายระบอบสาธารณรัฐแต่ความจริงเป็นระบอบเผด็จการ เพราะแม้จะเปิดโอกาสให้ราษฎรมีสสิทธิออกเสียงและรับราชการ แต่อำนาจขั้นสุดท้ายและเด็ดขาดอยู่กับนโปเลียน ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ.1799 นี้ได้จัดตั้งสภาขึ้นถึง 4 สภา ได้แก่ สภาอาวุโส (Senate) สมาชิกอยู่ในตำแหน่งตลอดชีวิตโดยเลือกจากรายชื่อซึ่งจังหวัดต่าง ๆ เสนอมา มีหน้าที่เห็นชอบกับร่างกฎหมายที่จะประกาศให้เป็นกฎหมายขั้นสุดท้าย สภา Tribune มีหน้าที่อภิปรายในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งรัฐบาลเสนอมาแต่ไม่มีสิทธิลงมติ สภานิติบัญญัติ (Legislative Chamber) มีหน้าที่ลงมติว่าให้ผ่านร่างกฎหมายใด ๆ หรือไม่ ไม่มีหน้าที่อภิปราย และสภามนตรีแห่งรัฐ (Council of state) มีหน้าที่ยกร่างกฎหมายตามคำสั่งของกงสุล ครั้นถึงปี ค.ศ.1804 นโปเลียนประกาศตั้งตนเองเป็นจักรพรรดิของฝรั่งเศส ในการปกครองประเทศนโปเลียนพยายามแสดงให้เห็นว่าเป็นแบบประชาธิปไตย โดยจัดให้มีการเลือกตั้งสภานิติบัญญัติ (Legislative) แต่การออกเสียงเป็นแบบ 2 ชั้น คือ ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกผู้สมัครเพื่อไปออกเสียงแทนตนชั้นหนึ่งก่อนโดยเลือกจากบัญชีผู้ที่เสียภาษีสูงสุดในประเทศ 600 คน เมื่อเลือกแล้วสภาอาวุโสเป็นผู้พิจารณาเลือกและแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติอีกชั้นหนึ่ง ในทางปฏิบัติสภาอาวุโสจะเลือกตามทีมนโปเลียนบอกลงมาเป็น การแสดงให้เห็นว่าการเลือกของสภาอาวุโสเป็นไปตามประสงค์ของนโปเลียน³⁵ เผด็จการนโปเลียนสิ้นสุดลงโดยพวกพันธมิตรต้องการให้นโปเลียนสละอำนาจ และขอให้ชาวฝรั่งเศสเลือกรัฐบาลที่เหมาะสม สภาอาวุโสได้อัญเชิญพระเจ้าหลุยส์ที่ 18 ขึ้นครองราชโดยพระราชทานรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ลงวันที่ 4 มิถุนายน ค.ศ.1814 ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ สภามี 2 สภา คือ สภาผู้แทน (Chamber of Deputies) ซึ่งราษฎรเป็นผู้เลือก และสภาขุนนาง (Chamber of Peer) ประกอบด้วยสมาชิกที่แต่งตั้งโดยกษัตริย์ ทั้ง 2 สภามีหน้าที่อนุมัติภาษีและกฎหมายสมัยพระเจ้าชาร์ลที่ 10 ได้เกิดการปฏิวัติในปี ค.ศ.1830 ฝ่ายปฏิวัติได้ทำการประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่ในปี ค.ศ.1830 กำหนดให้มีกษัตริย์ตามเดิม แต่ได้จำกัดอำนาจให้อยู่ใต้รัฐธรรมนูญและได้เปลี่ยนแปลงฐานะกษัตริย์จากเป็นเจ้าของประเทศมาเป็นประมุขของประเทศรัฐสภาประกอบด้วย สองสภาตามเดิม แต่ลดอำนาจของสภาขุนนางให้น้อยลงและให้มีฐานะน้อยกว่าสภาผู้แทน ทั้ง 2 สภามีอำนาจในการเสนออนุมัติกฎหมายและควบคุมรัฐบาล ระบอบนี้สิ้นสุดลงเมื่อเกิดการปฏิวัติในปี ค.ศ.1848 หลังจากนั้นประเทศฝรั่งเศสได้ประกาศจัดตั้งสาธารณรัฐอีกครั้งเป็นครั้งที่ 2 สถาปนากองเมืองประกอบด้วยประธานาธิบดีทำหน้าที่เป็นประมุขและหัวหน้าฝ่ายบริหารเป็นอิสระและแยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติ

³⁵ สุรินทร์ สุทธิธรรมดำรง วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา. อ่างแล้ว, หน้า 40.

รัฐสภาประกอบด้วยสภาเดียวเลือกตั้งโดยประชาชน ทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติแต่อย่างเดียว

ต่อมาในปี ค.ศ.1851 ก็เกิดรัฐประหารทำให้สาธารณรัฐที่ 2 ต้องสิ้นสุดหลังการรัฐประหารแล้วประเทศฝรั่งเศสได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่ให้รัฐสภามี 2 สภา ได้แก่ สภาผู้แทน (Legislative Assembly) และสภาสูงหรือวุฒิสภา (Senate) วุฒิสภามีอำนาจมากกว่าสภาผู้แทน สภาผู้แทนมีหน้าที่รับหรือไม่รับกฎหมายซึ่งสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐเสนอมาเท่านั้น ไม่มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายหรือแก้กฎหมาย ส่วนวุฒิสภานั้นนโปเลียนเป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกให้มีอำนาจปฏิเสธกฎหมายซึ่งขัดรัฐธรรมนูญ และแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ถ้าไปเลียนเห็นชอบด้วย แต่อำนาจในการเสนอร่างกฎหมายเป็นอำนาจของรัฐบาล ซึ่งสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Council of State) ทำหน้าที่อยู่ ในปี ค.ศ.1852 นโปเลียนซึ่งดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีได้ประกาศตั้งตนเป็นจักรพรรดิ ระบอบการปกครองนี้สิ้นสุดลงในปี ค.ศ.1870 เนื่องจากพ่ายแพ้สงครามแก่รัสเซียภายหลังสงครามยุคอำนาจการปกครองก็ตกอยู่กับพวกสาธารณรัฐนิยมและพวกกษัตริย์นิยม แต่ทั้งสองฝ่ายต่างก็เริ่มมีปัญหาขัดแย้งกันในประเด็นของการกำหนดรูปการปกครองใหม่ของฝรั่งเศส โดยที่ฝ่ายสาธารณรัฐนิยมต้องการให้ฝรั่งเศสมีรูปการเมืองการปกครองเป็นแบบสาธารณรัฐ ส่วนฝ่ายกษัตริย์นิยมกลับต้องการให้ใช้ระบอบราชาธิปไตย ในที่สุดฝรั่งเศสมีรูปการปกครองแบบสาธารณรัฐตั้งแต่ปี ค.ศ.1871

ปี ค.ศ.1875 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ โดยที่อำนาจนิติบัญญัติประกอบด้วยสภา 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎร (Chamber of Deputies) และวุฒิสภา (Senate) สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก 600 คน เลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ส่วนวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิก 300 คน ได้รับเลือกตั้งโดยทางอ้อม รัฐสภามีอำนาจเลือกตั้งประธานาธิบดีของประเทศรับผิดชอบในการบัญญัติกฎหมาย ควบคุมฝ่ายบริหารและแก้ไขรัฐธรรมนูญวุฒิสภามีอำนาจเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎร ทำหน้าที่ในการถ่วงดุลอำนาจนิติบัญญัติ และมีอำนาจในการให้ความยินยอมเมื่อประธานาธิบดีจะใช้อำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากการเมืองของประเทศได้พัฒนาสู่ความเป็นประชาธิปไตยตามลำดับ ฐานะและอำนาจของวุฒิสภาได้ค่อย ๆ ลดลงจนอยู่ในฐานะที่ด้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรมักจะได้รับการสนับสนุนจากมติมหาชน สาธารณรัฐที่ 3 ได้สิ้นสุดเมื่อประเทศฝรั่งเศสถูกกองทัพเยอรมันยึดครองในสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อปี ค.ศ.1940 เมื่อเยอรมันแพ้สงครามประเทศฝรั่งเศสได้รับการปลดปล่อยในปี ค.ศ.1944 นายพลเดอโกลได้จัดตั้งรัฐบาลชั่วคราว ได้ออกกฤษฎีกากำหนดให้เลือกสภาแห่งชาติพร้อมกับให้ราษฎรออกเสียงวินิจฉัยว่าจะรักษาระบอบการปกครองสาธารณรัฐที่ 3 ตามเดิมหรือควรจะทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่

ปรากฏว่าประชาชนออกเสียงเห็นควรวางรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ด้วยเสียง 18,584,746 ต่อ 699,136 สภาแห่งชาติที่เลือกตั้งขึ้นจึงทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรกได้จัดระเบียบการปกครองในระบบปกครองโดยรัฐสภาภายใต้สภาเดียว เมื่อเสนอต่อประชาชนออกเสียงประชามติต้องระงับไปด้วยเสียง 10,584,359 ต่อ 9,454,034 ต้องเลือกสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญอีกครั้งหนึ่ง ร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 ได้จัดระเบียบการปกครองในระบบการปกครองโดยรัฐสภาเช่นเดียวกัน เป็นสภาคู่สามารถได้รับความเห็นชอบจากประชาชนในการออกเสียงประชามติด้วยเสียง 9,297,000 ต่อ 8,165,000 โดยมีผู้ไม่ออกเสียง 8,500,000 นำไปสู่การจัดตั้งสาธารณรัฐที่ 4 รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร ทำหน้าที่เป็นสภาล่างมาจากการเลือกตั้งโดยตรง สามารถลงมติไม่ไว้วางใจให้รัฐบาลลาออกได้แต่เพียงสภาเดียว มีอำนาจลงมติรับรองหรือตัดค้านร่างกฎหมายงบประมาณ และสภาแห่งสาธารณรัฐหรือวุฒิสภามีหน้าที่เป็นสภาสูง สภาแห่งสาธารณรัฐประกอบด้วยสมาชิก 320 คน เลือกตั้งโดยคณะผู้เลือกตั้งจากตัวแทนหน่วยการปกครองต่าง ๆ มีวาระในตำแหน่ง 6 ปี สมาชิกต้องพ้นจากตำแหน่งและทำการเลือกตั้งใหม่ในจำนวน 1 ใน 2 ในทุก ๆ 3 ปี

สภาแห่งสาธารณรัฐมีอำนาจในการเลือกประธานาธิบดีร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ แต่ไม่มีอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร ในการใช้อำนาจนิติบัญญัติมีอำนาจที่จะเสนอกฎหมายใด ๆ ได้ยกเว้นกฎหมายการเงิน แต่ร่างกฎหมายทุกฉบับจะต้องเสนอไปยังสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเป็นอันดับแรก สาธารณรัฐที่ 4 ได้สิ้นสุดลงเนื่องจากเกิดวิกฤตการณ์แอลจีเรียในปี ค.ศ.1958 ระบอบการเมืองของสาธารณรัฐที่ 4 (1946-1958)³⁶ คล้ายคลึงกับของสาธารณรัฐที่ 3 (1871-1940)³⁷ แตกต่างกันเพียงว่า สาธารณรัฐที่ 4 ได้ลดอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาให้อยู่ในฐานะด้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎร ในการออกกฎหมายและควบคุมรัฐบาลในที่สุดประเทศฝรั่งเศสได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่เรียกว่าฉบับสาธารณรัฐที่ 5 รัฐธรรมนูญฉบับนี้เน้นเกี่ยวกับบทบาทของประธานาธิบดี แต่ไม่ถึงขนาดแบ่งแยกอำนาจอย่างชัดเจนเหมือนกับรัฐ

³⁶ Gordon Smith. *Politics In Western Europe*. London : Heinemann Educational Books, 1976, P.271.

³⁷ Ibid, p.271.

ธรรมนูญอเมริกา³⁸ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้ใช้ระบบ 2 สภาประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎรหรือสมัชชาแห่งชาติ และวุฒิสภา

3.1.2 ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาของฝรั่งเศส

ในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส (สาธารณรัฐที่ 5) มาตรา 25 ได้กำหนดว่าการกำหนดอายุตามวาระของแต่ละสภา การกำหนดจำนวนสมาชิก เงินทดแทนแก่สมาชิกสภาคุณสมบัติและการขาดคุณสมบัติของสมาชิกสภาให้ไปบัญญัติไว้เป็นกฎหมายเฉพาะ (Organic Law) ในปี ค.ศ.1986 สมาชิกวุฒิสภามีจำนวน 321 คน คือ มาจากประเทศฝรั่งเศส 296 คน จากจังหวัดโพ้นทะเลและดินแดนโพ้นทะเล 13 คน จากชาวฝรั่งเศสที่อาศัยอยู่ต่างประเทศ 12 คน การลงคะแนนเสียงเพื่อเลือกสมาชิกวุฒิสภานั้นกระทำโดยคณะผู้เลือกตั้ง (Electoral colleges) ซึ่งประกอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาภาค สมาชิกสภาจังหวัดและตัวแทนที่สมาชิกสภาเทศบาลตั้งขึ้น

เนื่องจากวุฒิสภาฝรั่งเศสเลือกโดยองค์กรท้องถิ่น (สภาเทศบาล สภาจังหวัด) เพื่อเป็นตัวแทนของท้องถิ่น ดังนั้นเขตเลือกตั้งใช้เขตจังหวัด (department) เป็นหลักโดยถือว่าจังหวัดใดมีประชากรถึง 150,000 คน ก็จะมีสมาชิกวุฒิสภาได้ 1 คน และต่อไปถ้าจังหวัดนั้นมีประชากรอีก 250,000 คน ก็จะมีสมาชิกวุฒิสภาเพิ่มอีก 1 คน ต่อประชากรทุก ๆ 250,000 คน (ซึ่งทำให้จังหวัดเล็กมีสมาชิกวุฒิสภาไม่เสียเปรียบจังหวัดใหญ่มากนัก) นอกจากสมาชิกวุฒิสภาประเภทผู้แทนจังหวัดแล้วก็ยังมีสมาชิกวุฒิสภาผู้แทนคนฝรั่งเศสที่อยู่นอกประเทศฝรั่งเศสอีกจำนวนหนึ่ง (12 คน) ซึ่งใช้วิธีการเลือกตั้งที่แตกต่างกันคือ

สมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นผู้แทนท้องถิ่นนั้น ผู้เลือกตั้งจะประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจังหวัดนั้น สมาชิกสภาภาคที่ได้รับเลือกตั้งจากจังหวัดนั้น และสมาชิกสภาจังหวัด บุคคล 3 ประเภทนี้จะเป็นคณะผู้เลือกตั้งทุกคน สำหรับสมาชิกสภาเทศบาล กฎหมายกำหนดให้มีการแต่งตั้งผู้แทนของสภาเทศบาลเข้ามาเป็นคณะผู้เลือกตั้งตามจำนวนของสมาชิกสภาเทศบาลและประชากรในเขตเทศบาล ดังนี้ ถ้าเทศบาลนั้นมีประชากรต่ำกว่า 9,000 คน และมีสมาชิกสภาเทศบาลระหว่าง 9-11 คน ตั้งผู้เลือกตั้งได้ 1 คน ถ้ามีสมาชิกเทศบาล 15 คน ตั้งผู้เลือกตั้งได้ 3 คน ถ้ามีสมาชิกสภาเทศบาล 19 คน ตั้งผู้เลือกตั้งได้ 5 คน ฯลฯ สำหรับเทศบาลที่มีประชากรเกิน 9,000 คน และเทศบาลในเขตภาคของแม่น้ำแซม (les communes de la seine) สมาชิกสภาเทศบาลทุกคนเป็นผู้เลือกตั้งโดย

³⁸ Colin Campbell. *Politics and Government in Europe Today*. Harcourt

ตำแหน่ง อนึ่งในเทศบาลเหล่านี้ถ้าเทศบาลใดมีประชากรเกิน 30,000 คน ก็เลือกผู้เลือกตั้งได้เพิ่ม 1 คน ต่อประชากรทุก ๆ 1,000 คน

สำหรับวิธีเลือกตั้งใช้ระบบผสม คือ ในจังหวัดที่มีสมาชิกวุฒิสภาได้ไม่เกิน 4 คน ใช้ระบบเสียงข้างมาก 2 รอบเหมือนเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ถ้าจังหวัดใดมีสมาชิกวุฒิสภาได้ตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป ก็ใช้วิธีเลือกตั้งแบบสัดส่วนตามบัญชีรายชื่อ

ส่วนการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา คนฝรั่งเศสที่มีภูมิลำเนาในต่างประเทศจำนวนประมาณ 1.5 ล้านคน มีสมาชิกวุฒิสภาได้ 12 คน โดยให้คณะกรรมการระดับสูงของคนฝรั่งเศสนอกประเทศ (Conseil Supérieur des Français étrangers) เสนอรายชื่อและให้วุฒิสภาลงมติรับหรือไม่รับรายชื่อดังกล่าว แต่วุฒิสภาเองจะเสนอชื่อใหม่ไม่ได้ในกรณีที่วุฒิสภาลงมติไม่รับ คณะกรรมการก็ต้องเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาใหม่จนกว่าจะรับ

สมาชิกวุฒิสภาเดิมวุฒิสภามีวาระ 6 ปี ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงใหม่ มีวาระเป็น 9 ปี³⁹ โดยจะพ้นตำแหน่ง 1 ใน 3 ทุก ๆ 3 ปี ตามบัญชีรายชื่อจังหวัดท้ายกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ การมีวาระยาวทำให้วุฒิสภามีเสถียรภาพสูงและเป็นความต่อเนื่องทางการเมืองของรัฐสภา

สมาชิกวุฒิสภาต้องมีอายุ 35 ปีบริบูรณ์ ซึ่งต่างจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะต้องไม่ต่ำกว่า 23 ปีบริบูรณ์ จะต้องเป็นผู้มีสัญชาติฝรั่งเศส กรณีการแปลงสัญชาติต้องกระทำมาแล้วไม่ต่ำกว่า 10 ปีบริบูรณ์ ผู้สมัครเพศชายจะต้องผ่านการเกณฑ์ทหารหรือพ้นพ้นระทางทหารมาแล้ว นอกจากนี้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องเป็นผู้ที่ไม่เคยได้รับโทษทางอาญาหรือเป็นบุคคลไร้ความสามารถ หากคุณสมบัติการเลือกตั้ง รวมถึงการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งสามารถจะให้คุณและโทษแก่ผู้สมัคร

3.1.3 อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาฝรั่งเศส

(1) อำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ ในมาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส กำหนดให้รัฐสภามีอำนาจอนุมัติร่างกฎหมาย ให้ตรากฎหมายกำหนดข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องต่อไปนี้ คือ

1. สิทธิแห่งการเป็นพลเมือง และหลักประกันเป็นมูลฐานของเสรีภาพของประชาชน การผูกพันประชาชนทั้งในร่างกายและในทางทรัพย์สินในการป้องกันประเทศชาติ

³⁹ William Sagram, *The French Polity*, 2nd. ed. Longman : New York & London, 1985, p.171.

2. สัญชาติ สถานภาพ และความสามารถทางกฎหมายของบุคคล ทรัพย์สินในการสมรส การสืบมรดกและการให้โดยเสน่หา

3. การกำหนดความผิดอาญาชั้นมหันตโทษ และความผิดอาญาชั้นลหุโทษ รวมการกำหนดโทษสำหรับความผิดดังกล่าว วิธีพิจารณาความอาญา การอภัยโทษ การกำหนดขอบเขตอำนาจศาลใหม่ กฎหมายว่าด้วยข้าราชการฝ่ายตุลาการ

4. การประเมินภาษี อัตราภาษี และวิธีการเก็บภาษีทุกประเภท ระบบเงินตรา

5. ให้ตรากฎหมายกำหนดคณเกณฑ์ในเรื่องต่อไปนี้ คือ

- ระบบการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาและสมาชิกสภาท้องถิ่น
- การจัดตั้งบรรษัทของรัฐประเภทต่าง ๆ
- หลักประกันขั้นมูลฐานของข้าราชการพลเรือนและข้าราชการทหาร
- การโอนวิสาหกิจของเอกชนมาเป็นของรัฐ การโอนทรัพย์สินของรัฐให้แก่

เอกชน

6. ให้ตรากฎหมายกำหนดเกณฑ์ขั้นมูลฐานในเรื่องต่อไปนี้ คือ

- การจัดองค์การในการป้องกันประเทศ
- การปกครองโดยอิสระของการปกครองส่วนท้องถิ่นอำนาจและทรัพย์สินของการปกครองส่วนท้องถิ่น
- กฎหมายว่าด้วยทรัพย์สินสิทธิในทรัพย์สิน สัญญาทางแพ่งและการพาณิชย์
- กฎหมายแรงงาน กฎหมายว่าด้วยสหพันธ์กรรมกรและความมั่นคงแห่งสังคม
- กฎหมายการคลังกำหนดทรัพยากรและหน้าที่ของรัฐตามเงื่อนไขและภายใต้

บทบัญญัติที่กำหนดโดยกฎหมายเฉพาะเรื่อง

- กฎหมายวางแผนโดยกำหนดวัตถุประสงค์ทางสังคมและเศรษฐกิจของ

กิจกรรมของรัฐ

- การกำหนดให้บทบัญญัติแห่งมาตรานี้สมบูรณ์และมีขอบเขตย่อมหาได้โดย

กฎหมายเฉพาะเรื่อง

ในมาตรา 39 แห่งรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ได้กำหนดให้สิทธิในการเสนอร่าง

กฎหมายเป็นของสมาชิกรัฐสภา และอำนาจในการแปรญัตติร่างกฎหมาย ได้บัญญัติอยู่ใน

มาตรา 44 แห่งรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส

(2) อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร

มาตรา 48 แห่งรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ให้อำนาจแก่วุฒิสภาในการที่จะตั้งกระทู้

ถามเพื่อให้รัฐบาลตอบในปัญหาต่าง ๆ ได้ ส่วนอำนาจในการลงมติให้ความไว้วางใจหรือ

ไม่นั้นเป็นอำนาจโดยเฉพาะของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น วุฒิสภาไม่มีอำนาจในส่วนนี้ใน

เรื่องนี้ได้ปรากฏอยู่ในมาตรา 49 โดยให้สภาผู้แทนราษฎรอาจให้ความไว้วางใจแก่รัฐบาล โดยการเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้

(3) อำนาจหน้าที่ในด้านอื่น ๆ

- อำนาจในการให้ความยินยอมในการประกาศสงคราม ซึ่งปรากฏอยู่ในมาตรา 35 แห่งรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส
- อำนาจในการให้ความยินยอมในการประกาศกฎอัยการศึกโดยฝ่ายบริหาร ซึ่งปรากฏอยู่ในมาตรา 36
- อำนาจในการให้สัตยาบัน โดยปรากฏในมาตรา 38 ให้ข้อกำหนดที่ออกโดยฝ่ายบริหารต้องได้รับการให้สัตยาบันจากรัฐสภาเสียก่อน มิฉะนั้นจะเป็นโมฆะ จะต้องเสนอต่อรัฐสภาก่อนระยะเวลาที่กฎหมายได้กำหนดไว้
- อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญปรากฏในมาตรา 89 ให้สิทธิที่จะเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญ เป็นสิทธิของประธานาธิบดี แห่งสาธารณรัฐ ตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีและของรัฐสภา นอกจากนี้ญัตติหรือข้อเสนอให้แก้ไขรัฐธรรมนูญจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาทั้งสองก่อน

4. วุฒิสภามีที่มาแบบผสม

4.1 วุฒิสภาเบลเยียม

รัฐสภาของเบลเยียมประกอบด้วย 2 สภา ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร (Chamber of Representatives) และวุฒิสภา (Senate)

4.1.1 ความเป็นมาของวุฒิสภาเบลเยียม (Senate)

ประเทศเบลเยียมถูกประเทศอื่นยึดครองเป็นเวลานาน กล่าวคือ เคยตกอยู่ภายใต้การปกครองของฝรั่งเศส สเปน ออสเตรีย แล้วก็กลับมาอยู่ภายใต้การปกครองของฝรั่งเศสอีกครั้ง และในที่สุดก็ตกอยู่ภายใต้การปกครองของเนเธอร์แลนด์ ต่อมาในวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ.1830 เบลเยียมได้รับอิสรภาพเนื่องจากความสำเร็จในการปฏิวัติ และแยกตัวออกจากเนเธอร์แลนด์เป็นประเทศเอกราชได้สำเร็จ⁴⁰ เมื่อเบลเยียมได้ปฏิวัติแยกตัวออกจากเนเธอร์แลนด์แล้ว ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกเมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1831⁴¹

⁴⁰ Gordon Smith, *Politics In Western Europe*. p.264.

⁴¹ จรูญ สุภาพ และคณะ. การเมืองการปกครองยุโรป อังกฤษ ฝรั่งเศส เบนลักซ์, อ่างแล้ว, หน้า 107.

ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการบังคับใช้จนกระทั่งทุกวันนี้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับอิทธิพลจากรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสและของอังกฤษ ซึ่งบัญญัติให้เบลเยียมมีการปกครองตามระบอบรัฐสภาอิทธิพลของฝรั่งเศสและอังกฤษที่มีต่อเบลเยียมเป็นเรื่องเหตุผลทางภูมิศาสตร์และทางประวัติศาสตร์ กล่าวคือ เบลเยียมมีฝรั่งเศสเป็นประเทศเพื่อนบ้านเคยตกเป็นเมืองขึ้นของฝรั่งเศสในระหว่างปี ค.ศ.1795 ถึงปี ค.ศ.1814 ทำให้สถาบันการเมืองของประเทศเบลเยียมต้องตกอยู่ใต้อิทธิพลของประเทศฝรั่งเศส ส่วนอังกฤษนั้นมีความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับประเทศเบลเยียมมาตั้งแต่สมัยกลาง ทำให้วัฒนธรรมของอังกฤษหลั่งไหลเข้ามาในประเทศเบลเยียมด้วย นอกจากนั้นมีเหตุผลทางประวัติศาสตร์ เพราะอังกฤษได้ทำตนเสมือนหนึ่งเป็นผู้อารักขาเอกราชของประเทศเบลเยียม ที่เป็นดังนี้เพราะเหตุว่า อังกฤษและประเทศอื่น ๆ ในยุโรปต่างเกรงการแผ่อำนาจในยุโรปของพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 แห่งฝรั่งเศส ซึ่งขณะนั้นได้ดำเนินนโยบายขยายพระราชอำนาจในยุโรป

ประเทศอังกฤษมีความหวั่นเกรงมากเนื่องจากถ้าฝรั่งเศสบุกเข้าเบลเยียมได้เมื่อไร เมื่อนั้นความมั่นคงปลอดภัยของอังกฤษจะตกอยู่ในอันตราย เพราะเหตุว่าจากเมืองท่า Anvers เป็นเมืองท่าใหญ่ของเบลเยียมจะสามารถยิงปืนใหญ่เข้าไปในใจกลางของประเทศอังกฤษได้โดยง่าย ฉะนั้นอังกฤษต้องคอยอารักขาให้ความคุ้มครองเบลเยียมอยู่เสมอ อิทธิพลของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสและของอังกฤษที่มีต่อรัฐธรรมนูญของเบลเยียม นอกจากจะเป็นเหตุผลทางภูมิศาสตร์และประวัติศาสตร์แล้ว ยังมีอีกเหตุผลหนึ่งคือ ประเทศเบลเยียมยังไม่เคยมีรัฐธรรมนูญมาก่อน จำเป็นอย่างยิ่งที่เบลเยียมจะนำบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ ซึ่งมีการปกครองที่ประสบความสำเร็จนั้นก็คือ ประเทศอังกฤษแม้ว่าอังกฤษจะไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรก็ตาม ก็สามารถนำหลักการที่ใช้อยู่นำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญได้ ดังจะเห็นได้จากที่ประเทศเบลเยียมมีการปกครองในระบอบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข รัฐสภาของเบลเยียมประกอบด้วย 2 สภาได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร (Chamber of Representatives) ซึ่งมีสมาชิก 212 คน และวุฒิสภา (Senate) มีสมาชิก 181 คน

4.1.2 ที่มาของสมาชิกสภาเบลเยียม

วุฒิสภาเบลเยียมประกอบด้วยสมาชิก 4 ประเภทคือ

1. สมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีจำนวนครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเบลเยียมมีจำนวน

212 คน ดังนั้นสมาชิกรัฐสภาประเภทนี้มีจำนวน 106 คน ทั้งนี้โดยถือกำหนดการเลือกตั้งในอัตราส่วนประชาชน 80,000 คน ต่อสมาชิกรัฐสภา 1 คน⁴²

2. สมาชิกที่ได้รับเลือกโดยสภาจังหวัด ในอัตราส่วนสมาชิกรัฐสภา 1 คน ต่อประชาชน 200,000 คน หากจำนวนประชากรที่เหลือจากการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา 1 คน ยังมีจำนวนประชากรเหลืออยู่ก็อย่างน้อย 125,000 คน ให้เลือกสมาชิกรัฐสภาเพิ่มขึ้นได้อีก 1 คน สภาจังหวัด 1 สภาเลือกสมาชิกรัฐสภาได้อย่างน้อย 3 คน ปัจจุบันสมาชิกรัฐสภาที่ได้รับเลือกตั้งจากสภาจังหวัดมีจำนวน 70 คน การเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาประเภทนี้ ใช้วิธีการเป็นผู้แทนตามส่วนแห่งคะแนนเสียงที่ได้รับ

3. สมาชิกที่วุฒิสภาเลือก มีจำนวนครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกรัฐสภาที่สภาจังหวัดเลือก หากมีสมาชิกที่ได้รับเลือกโดยวิธีนี้เป็นจำนวนคี่ให้เลือกเพิ่มอีก 1 คน ปัจจุบันสมาชิกรัฐสภาประเภทนี้มีจำนวน 35 คน การเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาประเภทนี้ใช้วิธีการเป็นผู้แทนตามส่วนแห่งคะแนนเสียงที่ได้รับ เช่นเดียวกับการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาประเภทที่สภาจังหวัดเป็นผู้เลือก

4. สมาชิกวุฒิสภาโดยสิทธิ (Senators by right) ได้แก่ เจ้าฟ้าชายที่อยู่ในอันดับการสืบราชสันตติวงศ์เป็นสมาชิกรัฐสภาเมื่อพระชนมายุครบ 18 พรรษา จะไม่มีสิทธิอภิปรายและออกเสียงในวุฒิสภาจนกว่าจะมีพระชนมายุครบ 25 พรรษา ปัจจุบันสมาชิกรัฐสภาประเภทนี้มีเพียงพระองค์เดียว

คุณสมบัติของสมาชิกรัฐสภาเบลเยียม มาตรา 56 คือ

- ก. มีสัญชาติเบลเยียมโดยกำเนิดหรือได้รับการแปลงชาติโดยสมบูรณ์
- ข. มีสิทธิทางแพ่งและทางการเมือง
- ค. มีภูมิลำเนาตามกฎหมายเบลเยียม
- ง. มีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปี

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญระบุว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภาประเภทนี้ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน จะต้องมียุทธศาสตร์ข้อใดข้อหนึ่งดังต่อไปนี้

1. รัฐมนตรี อดีตรัฐมนตรี และพระในศาสนา
2. สมาชิกและอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา
3. ได้รับประกาศนียบัตรการศึกษาชั้นมัธยมจากสถาบันการศึกษาชั้นมัธยมที่จะได้

กำหนดไว้ในกฎหมาย

⁴² จูรญู สุภาพและคณะ, การเมืองการปกครองยุโรป อังกฤษ ฝรั่งเศส เบนลักซ์. อ้างแล้ว, หน้า 110.

4. อดีตนายทหารชั้นผู้ใหญ่ของกองทัพบกและกองทัพเรือ
5. ผู้พิพากษาและอดีตผู้พิพากษาของศาลพาณิชย์ ซึ่งได้ดำรงตำแหน่งมาแล้วอย่างน้อย 2 ปี
6. เป็นพระอย่างน้อย 10 ปี เป็นพระที่มีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งจากรัฐ
7. สมาชิกหรืออดีตสมาชิกสามัญของบัณฑิตสมาคมต่าง ๆ ศาสตราจารย์ หรืออดีตศาสตราจารย์มหาวิทยาลัยที่กำหนดไว้ในกฎหมาย
8. อดีตผู้ว่าราชการจังหวัด สมาชิกและอดีตสมาชิกสภาหรืออดีตนายอำเภอ
9. สมาชิกหรืออดีตสมาชิกสภาจังหวัดที่ได้ปฏิบัติหน้าที่มาแล้วไม่ต่ำกว่า 2 ปี
10. นายกเทศมนตรีหรืออดีตนายกเทศมนตรี เทศมนตรีและอดีตเทศมนตรีของ boroughs ซึ่งเป็นเมืองสำคัญของอำเภอและเป็นเมืองที่มีประชากรเกินกว่า 4,000 คน
11. อดีตผู้ว่าราชการและอดีตรองผู้ว่าราชการของเบลเยียม กรรมการและอดีตรองกรรมการของสภาอาณานิคม
12. อดีตอธิบดี อดีตผู้อำนวยการและผู้ตรวจราชการของกระทรวงทบวงกรม
13. ผู้มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินในประเทศเบลเยียมที่มีค่าไม่ต่ำกว่า 12,000 ฟรังก์ หรือผู้เสียภาษีโดยตรงไม่น้อยกว่า 3,000 ฟรังก์
14. ผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการผู้จัดการ ผู้อำนวยการหรือตำแหน่งอื่นที่มีฐานะเท่ากันที่ได้ปฏิบัติหน้าที่บริหารบริษัทในประเทศเบลเยียมที่มีเงินทุนชำระแล้วไม่น้อยกว่า 1 ล้านฟรังก์
15. นักอุตสาหกรรมที่จ้างคนงานไม่น้อยกว่า 100 คน และนักธุรกิจการเกษตรที่ใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมไม่น้อยกว่า 50 เฮกเตอร์
16. ผู้มีตำแหน่งผู้จัดการ หรือตำแหน่งอื่นที่เท่าเทียมกันที่ได้ทำหน้าที่เป็นผู้จัดการสหกรณ์ในประเทศเบลเยียมมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี และสหกรณ์นั้นมีสมาชิกอย่างน้อย 500 คนมาเป็นเวลาอย่างน้อย 5 ปี
17. ประธานกรรมการ หรือเลขานุการสมาคม หรือสหพันธ์เพื่อการสงเคราะห์ประชาชนที่มีสมาชิกไม่ต่ำกว่า 1,000 คน ในระยะ 5 ปีที่ผ่านมา และดำรงประธานกรรมการหรือเลขานุการมาแล้วไม่ต่ำกว่า 5 ปี
18. นายกสมาคม หรือเลขานุการสมาคมอาชีพสมาคมอุตสาหกรรมหรือสมาคมเกษตรกรรมที่ได้ดำรงตำแหน่งมาแล้วไม่ต่ำกว่า 5 ปี สมาคมนั้นมีสมาชิกไม่น้อยกว่า 500 คน ในระยะเวลา 5 ปีที่ผ่านมา
19. ประธานกรรมการหอการค้าหรืออุตสาหกรรมที่ได้ดำรงตำแหน่งมาแล้วไม่ต่ำกว่า 5 ปี และมีสมาชิกไม่น้อยกว่า 300 คน ในระยะ 5 ปีที่ผ่านมา
20. กรรมการสมาคมอุตสาหกรรมหรือสมาคมแรงงาน และกรรมการของสมาคมเกษตรกรจังหวัดและกรรมการประนีประนอมข้อพิพาทแรงงานที่ได้ปฏิบัติหน้าที่มาแล้วไม่ต่ำกว่า 5 ปี

21. กรรมการที่ได้รับเลือกจากคณะกรรมการที่ปรึกษาของกระทรวงทบวง-กรม กฎหมายอาจกำหนดเพิ่มเติม ซึ่งผู้ที่มีคุณสมบัติที่ได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาสูงได้จะต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3 และสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือก โดยสภาจังหวัดจะเป็นสมาชิกสภาจังหวัดที่เลือกคนในขณะเดียวกันไม่ได้ หรือจะเป็นสมาชิกของสภาจังหวัดในปีที่มีการเลือกตั้ง หรือในระยะ 2 ปีก่อนการเลือกตั้งไม่ได้

4.1.3 อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาเบลเยียม

อำนาจในด้านนิติบัญญัติ และด้านการควบคุมฝ่ายบริหารสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเท่ากันทุกประการ⁴³

(1) อำนาจในทางนิติบัญญัติ รัฐธรรมนูญเบลเยียมมาตรา 26 กำหนดให้วุฒิสภาใช้อำนาจนิติบัญญัติ มาตรา 27 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาเสนอร่างกฎหมายได้ ในการพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมาย วุฒิสภามีสิทธิแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ๆ ใด ๆ ใดก็ได้ ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 42

(2) อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร เนื่องจากประเทศเบลเยียมมีการปกครองในระบอบรัฐสภา สภาจึงเป็นผู้ให้ความไว้วางใจคณะรัฐมนตรี ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งขึ้นและอาจทำให้รัฐมนตรีทั้ง 2 มีอำนาจในการผ่านกฎหมายเกี่ยวกับการบัญชีของรัฐ รวมทั้งอนุมัติงบประมาณประจำปี อำนาจในการกล่าวหารัฐมนตรีเป็นของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะตัดสินโดยศาลฎีกา

(3) อำนาจในด้านอื่น ๆ ได้แก่

- ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่มีรัชทายาทที่เป็นบุรุษ ให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งองค์รัชทายาท โดยความเห็นชอบของสภาทั้งสอง ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเบลเยียม มาตรา 61 ในกรณีที่พระมหากษัตริย์เสด็จสวรรคต และองค์รัชทายาทยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะ ให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

- พระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจในการทำสนธิสัญญาที่ไม่เป็นภัยต่อประโยชน์หรือความมั่นคงของรัฐ ซึ่งจะมีผลบังคับใช้ได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากสภาทั้งสอง

- อำนาจในการตีความกฎหมายซึ่งปรากฏอยู่ในมาตรา 28

- อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 131 ซึ่งจะต้องมีการยุบสภา และมีการประชุมสภาที่ได้รับเลือกตั้งใหม่ เพื่อพิจารณาญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะต้องมีสมาชิมาประชุมไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดจะมีมติได้ก็แต่โดยคะแนนเสียงสนับสนุนไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3

⁴³ Stephen Holt, *Six European State*. London : hamish Hamilton, 1970, p.277.

บทที่ 4

วุฒิสภาไทย

1. ความเป็นมาของวุฒิสภาไทย

ในการเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศไทย ในปี พ.ศ.2475 ได้มีการเปลี่ยนระบอบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในระบบรัฐสภา โดยใช้แบบสภาเดียวตามรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ เพียง 5 เดือนเศษ ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 2 ในวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ.2475 ซึ่งมีสาระสำคัญคือ ให้ใช้ระบบสภาเดียวแต่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2 ประเภท คือ จากการเลือกตั้งทางอ้อมของประชาชนในชนบท และการแต่งตั้งอย่างละเท่ากัน สมาชิกสภาประเภทที่ 2 นี้ ได้รับการแต่งตั้งครั้งแรกในปี พ.ศ.2476 มีจำนวน 78 คน การที่รัฐบาลสามารถแต่งตั้งบุคคลจำนวนหนึ่งเข้าไปทำหน้าที่ในสภานิติบัญญัติได้ดังกล่าว อาจเรียกได้ว่า สมาชิกสภาประเภทที่ 2 นี้ เป็น "วุฒิสภาแอบแฝง" ในรัฐสภายุคนั้น¹

อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีกำหนดให้ใช้ระบบสองสภาเป็นครั้งแรก ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ซึ่งนับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่สามของประเทศ ประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2489 กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนมาจากการเลือกตั้ง และพฤฒสภา มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมด้วย ความมุ่งหวังที่จะให้มีสถาบันหลักในการกลั่นกรองการทำงานของสภาผู้แทนราษฎรและคอยเหนี่ยวรั้งมิให้สภาผู้แทนราษฎรทำงานด้านนิติบัญญัติเร็วเกินไปจนหมดความรอบคอบ อันอาจก่อให้เกิดผลเสียหายต่อประเทศได้ ดังนั้นจึงถือได้ว่า "สถาบันวุฒิสภา" ได้ถือกำเนิดและเริ่มมีบทบาทในระบบการเมืองไทยขึ้นเป็นครั้งแรกนับจากนั้นมา

"พฤฒสภา" ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ประกอบด้วยสมาชิก จำนวน 80 คน มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม กล่าวคือ ให้มี "องค์การเลือกตั้งสมาชิกพฤฒสภา" ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้ง โดยราษฎรโดยตรง ในขณะที่เป็นผู้เลือกสมาชิกพฤฒสภา ซึ่งกระทำเมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2489

¹ พิรศัทย จันทรวินทร์. บทบาททางการเมืองของวุฒิสภา : ศึกษาเฉพาะกรณีวุฒิสภาไทย ชุดที่ 6 (22 เม.ย.22-18 มี.ค.26). อ่างแล้ว, หน้า 31.

ต่อมาวันที่ 8 พฤศจิกายน 2490 จอมพล ผิน ชุณหะวัณ ได้ก่อรัฐประหารโค่นล้มรัฐบาลและยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 และได้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับที่สี่ขึ้น คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 โดยกำหนดให้ใช้ระบบสองสภาประกอบด้วย วุฒิสภา ซึ่งเปลี่ยนชื่อมาจากพฤฒสภาโดยพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง มีจำนวน 100 คน และสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงมีจำนวน 99 คน

รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้มีการแก้ไขรวม 3 ครั้ง โดยเฉพาะการแก้ไขครั้งที่ 2 คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2491 ซึ่งได้บัญญัติให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ และต่อมาได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ห้า คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2492 โดยกำหนดให้ใช้ระบบสองสภา ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร มีจำนวนสมาชิกตามสัดส่วนประชากร ในแต่ละจังหวัดหนึ่งแสนห้าหมื่นคนต่อผู้แทนราษฎรหนึ่งคน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรง และวุฒิสภามีสมาชิกจำนวน 100 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือก และแต่งตั้งจากผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยกำหนดให้ประธานองคมนตรี เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

วันที่ 29 พฤศจิกายน 2494 จอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้กระทำรัฐประหารโดยยกเลิกรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2492 และนำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามพุทธศักราช 2475 รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยนามประเทศ พุทธศักราช 2482 และรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยบทเฉพาะกาล พุทธศักราช 2483 กลับมาใช้ใหม่ไปพลางก่อนโดยกำหนดให้ใช้ระบบสภาเดียวประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภทเช่นเดิม แต่ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ยังมีบางมาตรา ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ จึงได้มีการดำเนินการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับที่หกขึ้น คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 ขึ้น และประกาศใช้เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2495 โดยให้ใช้ระบบสภาเดียวประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภทเช่นเดิม

วันที่ 16 กันยายน 2500 จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้กระทำรัฐประหาร แต่ยังคงใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 โดยมีเงื่อนไขเพิ่มเติม ซึ่งยังคงใช้ระบบสภาเดียวประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภทเช่นเดิม จนกระทั่งจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้กระทำรัฐประหารอีกครั้งเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2501 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่เจ็ดคือธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502 ซึ่งธรรมนูญการปกครอง

ราชอาณาจักร พ.ศ.2502 นี้ กำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ และให้มีฐานะเป็นรัฐสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติ ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 240 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ ทรงแต่งตั้ง

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502 ได้กำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้น และได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่แปดในสมัยรัฐบาล จอมพล ถนอม กิตติขจร เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2511 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้นำระบบ 2 สภากลับมาใช้อีกครั้งหนึ่ง โดยให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิทางวิชาการ จำนวนสามในสี่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

วันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 จอมพล ถนอม กิตติขจร ได้ทำรัฐประหารอีกครั้งหนึ่ง และประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่เก้าเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2515 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 299 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง

ต่อมาเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ด้วยเหตุการณ์วิปโยคทางการเมืองเป็นเหตุให้จอมพล ถนอม กิตติขจร ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และมีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ นำโดยนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจากนั้นมีการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ และประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่สิบ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2517 รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้มีระบบสองสภา ประกอบด้วยวุฒิสภาจำนวน 100 คน และสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่า 240 คน โดยให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา แต่เมื่อมีการทูลเกล้าฯ ถวายร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 เพื่อให้ทรงลงพระปรมาภิไธย พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้พระราชทานพระราชกระแสรับสั่งกลับมาว่า ประธานองคมนตรีเป็นผู้ที่พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งตามพระราชอัชฌาศัย แต่ให้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นการขัดกับหลักระบอบประชาธิปไตยที่ว่าพระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือการเมือง ทั้งจะทำให้ประธานองคมนตรีอยู่ในสภาพเหมือนเป็นองค์กรในทางการเมือง รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2518 เมื่อวันที่ 19 มกราคม 2518 ในประเด็นดังกล่าวโดยให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา

วันที่ 22 ตุลาคม 2519 ประเทศไทยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่สิบเอ็ด หลังจากการทำรัฐประหารเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 โดยพลเรือเอก สวัสดิ์ ชลช้อย รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้มีสภาปฏิรูปการ

ปกครองแผ่นดิน เพื่อทำหน้าที่นิติบัญญัติ ประกอบด้วยสมาชิกสภาไม่น้อยกว่า 300 คน แต่ไม่เกิน 400 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและอยู่ในตำแหน่งสี่ปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง เมื่อครบวาระสี่ปีแล้ว ได้กำหนดให้มีรัฐสภาอันประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภากายในเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันครบกำหนดสี่ปีที่รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ

วันที่ 20 ตุลาคม 2520 พลเรือเอก สงัด ชลออยู่ กระทำรัฐประหารขึ้นอีกครั้งโดยให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งในระหว่างนี้ได้ใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่สิบสอง คือ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 และต่อมาเมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2521 ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่สิบสามซึ่งกำหนดให้ใช้ระบบสองสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร มีจำนวนสมาชิกตามสัดส่วนประชากรในแต่ละจังหวัดหนึ่งแสนห้าหมื่นคนต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคนและวุฒิสภา มีจำนวนไม่เกินสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีการแก้ไข รวม 2 ครั้ง คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2528 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2532

จนกระทั่งวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 เกิดรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ซึ่งนำโดยพลเอก สุนทร คงสมพงษ์ และได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับที่สิบสี่ คือ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรพุทธศักราช 2534 เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2534 โดยกำหนดให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญ กระทั่งต่อมาได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่สิบห้าเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2534 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้มี 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิกจำนวน 360 คน มาจากการเลือกตั้ง และวุฒิสภาโดยกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีจำนวน 270 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 5 พุทธศักราช 2538 กำหนดให้วุฒิสภามีสมาชิกจำนวนสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนสมาชิกตามสัดส่วนประชากรในแต่ละจังหวัดหนึ่งแสนห้าหมื่นคนต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคน²

² สำนักเลขาธิการ, วุฒิสภาไทย, กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2540, หน้า 12-17.

หลังจากนั้นในช่วงปี พ.ศ.2539 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 ในมาตรา 211 อันทำให้นำไปสู่การมีสภาร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยสมาชิก 99 คน โดยรัฐสภาเลือกจากผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นตัวแทนจังหวัด ที่ได้คะแนนสูงสุด จำนวน 10 คน ให้เหลือเพียงจังหวัดละ 1 คน เป็นตัวแทนของแต่ละจังหวัด รวม 76 คน และรัฐสภาเลือกผู้เชี่ยวชาญสาขากฎหมายมหาชน จำนวน 8 คน ผู้เชี่ยวชาญสาขาวิทยาศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ จำนวน 8 คน และจากผู้มีประสบการณ์ด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดิน หรือการร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 7 คน รวมอีก 23 คน จากบัญชีรายชื่อที่สถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ เสนอมา รวมทั้งสิ้น 99 คน เป็น 'สภาร่างรัฐธรรมนูญ' (สสร.) ทำหน้าที่ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อเสนอต่อรัฐสภา เพื่อขอความเห็นชอบประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไป³ เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จ จึงได้เสนอต่อรัฐสภา และรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบ เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2540 และได้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ เรียกว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งมีหลักการสำคัญคือ ได้กำหนดให้มีสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎร จำนวน 500 คน (เลือกโดยตรง 400 คน จากบัญชีรายชื่อ 100 คน) และวุฒิสภา จำนวน 200 คน เลือกโดยตรงจากประชาชน โดยใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง ซึ่งจะได้กล่าวถึงในรายละเอียดต่อไป

สรุปรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีสถาบันวุฒิสภา มีทั้งสิ้น รวม 8 ฉบับ คือ

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 (เรียกว่า "พฤษสภา")
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2490
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (ฉบับปัจจุบัน)

³ สภาร่างรัฐธรรมนูญ (ร่าง) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับประชาชน.
กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาร่างรัฐธรรมนูญ, 2540, หน้า 93-74.

2. เหตุผลการมีวุฒิสภาของไทย

2.1 เพื่อ "ค้ำจุนอำนาจ" หรือเป็น "ฐานอำนาจ" ของฝ่ายรัฐบาล

การมีวุฒิสภาตามจุดประสงค์นี้ มักจะเห็นได้จาก การจัดตั้งรัฐบาลภายหลังมีการทำการปฏิวัติหรือรัฐประหาร โดยจะมีการให้ผู้ที่มีส่วนร่วมในการทำการปฏิวัติ รัฐประหาร หรือผู้มีแนวความคิดในแนวทางเดียวกัน ได้รับการแต่งตั้งเข้ามาเป็นวุฒิสมาชิก เพื่อช่วยให้การค้ำจุนอำนาจของรัฐบาล และป้องกันไม่ให้รัฐบาลเป็นเป้าในการถูกโจมตีเพื่อล้มรัฐบาลเป็นไปได้อย่างง่าย และเพื่อให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ การมีวุฒิสภาตามจุดประสงค์นี้ วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่มากกว่าปกติ บางกรณีจะเหมือนกับสภาผู้แทนราษฎร ตลอดจนจำนวนของวุฒิสภาก็ต้องเป็นจำนวนที่ประกันได้ว่าเพียงพอต่อความมีเสถียรภาพของรัฐบาล⁴

ในเรื่องนี้ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้เคยพูดถึงการมีวุฒิสภาว่า "หน้าที่ของวุฒิสภามันก็อย่างนี้ เพื่อให้เกิดเสถียรภาพความมั่นคงแก่รัฐบาล ไม่ว่ารัฐบาลไหนทั้งนั้น ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เพื่อป้องกันการล้มลุกคลุกคลานของรัฐบาล"⁵

วุฒิสภาตามจุดประสงค์ข้อนี้ จะเห็นได้ว่าจะให้อำนาจแก่วุฒิสภาอย่างมาก เช่น กรณีสส.ประเภท 2 ตามรัฐธรรมนูญ 2475 หรือที่เรียกว่า "วุฒิสภาแอบแฝง" จะมีอำนาจหน้าที่และจำนวนเท่าเทียมกับ สส.ประเภท 1 หรือกรณีวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ 2511 มีอำนาจในการร่วม ลงมติในการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี และกรณี วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ 2521 ในช่วงบทเฉพาะกาลได้ให้อำนาจวุฒิสภาไว้อย่างมาก ไม่ว่าจะการเข้าร่วมลงมติในการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล การร่วมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณฯ การร่วมพิจารณาพระราชกำหนดของรัฐบาล เป็นต้น

2.2 เพื่อเหนี่ยวรั้งหรือคานอำนาจกับสภาผู้แทนราษฎร

คือ ไม่ไว้วางใจว่าสภาผู้แทนราษฎรจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเรียบร้อย อาจด้วยความอ่อนประสบการณ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือการเห็นแก่ประโยชน์ในเขตเลือกตั้งของตนมากเกินไป จึงต้องมีสภาที่สอง คอยเหนี่ยวรั้งหรือคานอำนาจ ด้วยการพิจารณายับยั้งร่างกฎหมายได้หรือเสนอร่างกฎหมายได้เอง เป็นต้น

⁴ ไกรยุทธ ชีรตยาคีนันท์. "ทฤษฎีใหม่สำหรับการมีวุฒิสภา : มุมมองจากเศรษฐศาสตร์การเมือง" รัฐสภาสาร. 42, 7 กรกฎาคม 2537, หน้า 4-5.

⁵ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รายงานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 สภาผู้แทนราษฎร (เล่ม 1). กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2536, หน้า 190.

ในเรื่องนี้เห็นได้จากคำแถลงของ นายปรีดี พนมยงค์ ต่อสภาผู้แทนถึงเหตุผลของการมีสมาชิกประเภทที่ 2 (วุฒิสภาแอบแฝง) ว่า

การที่มีสมาชิกผสมในสมัยที่ 2 นั้น ไม่ใช่ประสงค์ที่จะหวงอำนาจความชอบนี้ผู้เข้าใจไปต่าง ๆ สุดแต่เขาจะกล่าวหาว่าประสงค์เป็นดิกเตเตอร์ (Dictator) บ้าง อะไรบ้าง ความจริงไม่ใช่เช่นนั้นเลย การที่เราจำเป็นต้องมีสมาชิกประเภทที่ 2 ไว้ก็หนึ่งก็เพื่อที่จะช่วยเหลือผู้แทนราษฎร ในขณะที่เพิ่งเริ่มมีการปกครองแบบรัฐธรรมนูญ เราย่อมทราบอยู่แล้วว่า ยังมีราษฎรอีกเป็นจำนวนมากที่ยังไม่ได้รับการศึกษาเพียงพอ ที่จะจัดการปกครองป้องกันผลประโยชน์ของตนเองได้บริบูรณ์ ถ้าจีนปล่อยมือให้ราษฎรเลือกผู้แทนโดยลำพังเองในเวลานี้แล้ว ผลร้ายก็จะตกอยู่กับราษฎร เพราะผู้ที่สมควรไปเป็นผู้แทนราษฎรอาจเป็นผู้ที่มีกำลังในทางทรัพย์สิน ราษฎรเมื่อยังไม่ได้รับการศึกษาก็อาจจะหลงไปว่า ผู้นั้นประสงค์จะป้องกันประโยชน์ของราษฎร แต่ผลสุดท้ายเขาอาจจะคิดถึงประโยชน์เฉพาะหมู่เหล่าของเขา หาได้คิดถึงราษฎรตลอดจนคนยากจนด้วยไม่ คณะราษฎรปฏิญาณไว้ว่าถ้าราษฎรได้มีการศึกษาเพียงพอแล้ว ก็ยินดีที่จะปล่อยให้ราษฎรได้ปกครองตนเองโดยไม่จำเป็นต้องมีสมาชิกประเภทที่ 2 ฉะนั้น จึงได้วางเงื่อนไขไว้ว่า เมื่อใดราษฎรได้มีการศึกษาจนประมาณศึกษามากกว่ากึ่งจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงแล้ว บทบัญญัติเฉพาะกาลนี้ก็อันเลิกทันที และแม้ว่าจะยังไม่ถึงจำนวนนั้นก็ตาม แต่เมื่อถึงกำหนด 10 ปีแล้ว ซึ่งคณะราษฎรหวังว่า จะจัดบำรุงการศึกษาให้ได้เป็นจำนวนมาก บทบัญญัติเฉพาะกาลนี้ก็อันต้องเลิกเหมือนกัน ขอให้เข้าใจว่าสมาชิกประเภทที่ 2 เป็นเสมือนพี่เลี้ยงที่จะช่วยประกอบกิจการงานให้ดำเนินไปตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ และเป็นผู้ป้องกันผลประโยชน์อันแท้จริงไม่เลือกกว่าคนมั่งมีหรือคนจนอันเป็นจุดมุ่งหมายของคณะราษฎร ซึ่งได้ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองในคราวนี้⁶

2.3 เพื่อตรวจสอบหรือทักท้วงการออกกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร

การมีสภาที่สองเป็นเครื่องยั้ง (check) การบัญญัติกฎหมายโดยรีบร้อนเกินไป หรือได้รับการพิจารณาอย่างไม่รอบคอบ อาจโดยความตื่นเต็น เร่งร้อน และความไม่ระมัดระวัง หรือโดยข้อเรียกร้องของประชาชนบางกลุ่มในเขตเลือกตั้งของตน จึงให้มีสภาที่สองเป็นผู้ยั้งใจให้คิดทบทวนอีกหนหนึ่ง (Secound thought) และเมื่อคิดทบทวนแล้วสภาผู้แทนราษฎรจะเห็นอย่างไร ก็เป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นสภาในการกลั่นกรองกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว โดยจะไม่มีสิทธิในการเสนอร่าง

⁶ อำนาจ ชุมชนันท์. บทบาทของวุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ : ศึกษาเฉพาะกรณีวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2521. อ่างแล้ว, หน้า 12-13.

กฎหมายตัวเอง เช่น พฤษภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2489 วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2492 และวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 เป็นต้น

2.4 เพื่อถ่วงอำนาจระหว่างสภานิติบัญญัติกับรัฐบาล

โดยเกรงว่าถ้ามีสภาเดียวและสมาชิกส่วนมากเป็นฝ่ายรัฐบาลแล้ว รัฐบาลจะครอบงำรัฐสภา และอาจเกิด "เผด็จการทางรัฐสภา" (parliamentary dictatorship) ได้แต่มีสภาที่สองก็ไม่ใช่ว่าจะแก้ปัญหาในเรื่องนี้ได้เสมอไป เพราะสมาชิก สภาที่สองก็อาจจะมาจากผู้ที่เป็นสมาชิกฝ่ายรัฐบาลได้เช่นกัน

ในกรณีนี้ในการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 คณะกรรมาธิการส่วนใหญ่มีความเห็นว่า การมีวุฒิสภาจะเป็นกลไกถ่วงดุลย์อำนาจนิติบัญญัติในรัฐสภาได้ และการมีสภาเดียวก็อาจเสี่ยงต่อการเกิดเผด็จการทางรัฐสภาได้ง่าย⁷

2.5 เพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลบางประเภทมีโอกาสทางการเมือง

โดยจะให้สภาที่สองเป็นเวทีของกลุ่มคนบางอาชีพ บางตำแหน่งที่มีอำนาจและอิทธิพล ในทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง หรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ โดยให้เข้ามามีส่วนกิจกรรมการเมือง โดยเปิดเผย แทนที่จะให้ไปแสดงออกทางอื่นซึ่งยากแก่การควบคุม ตลอดจนจะได้มีสมาชิกหลากหลายต่างอาชีพมากขึ้น เพราะในสภาผู้แทนราษฎรเองก็อาจจะไม่มีสมาชิกหลากหลายเช่นนี้

ในกรณีนี้เห็นได้จากเช่น ในกรณีสมัยนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 17/2539 แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ธุรการเบื้องต้นในการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา และคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 31/2539 แต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา โดยได้ให้สถาบัน องค์กร หน่วยงานต่าง ๆ เสนอชื่อบุคคลเพื่อรับการสรรหา ให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา และให้คณะกรรมการสรรหาคำนึงถึงความหลากหลายของสาขาอาชีพ ความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ เป็นต้น

2.6 เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ

เหตุผลการมีวุฒิสภาตามข้อนี้เป็นเหตุผลใหม่ ตามรัฐธรรมนูญ 2540 โดยให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่หลักในการเป็นสภาตรวจสอบ⁸ โดยวุฒิสภาจะเป็นตัวเชื่อมโยงกับ

⁷ สมชาติ รอบกิจ, การร่างรัฐธรรมนูญ 2517. วิทยานิพนธ์ ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523, หน้า 44.

⁸ คำกล่าวของ นายอานันท์ ปันยารชุน ในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 26 วันที่ 25 กรกฎาคม 2540.

องค์กรอิสระต่าง ๆ ในการตรวจสอบการใช้อำนาจทุกระดับ โดยผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบได้รับการแต่งตั้งโดยเชื่อมโยงกับวุฒิสภา⁹ เช่น การเสนอชื่อโดยคณะกรรมการสรรหาให้วุฒิสภามีมติเลือก แต่งตั้งเข้าดำรงตำแหน่ง เป็นต้น นอกจากนี้อำนาจในการแต่งตั้ง บุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบต่าง ๆ แล้ว วุฒิสภายังมีอำนาจที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ อำนาจในการถอดถอน นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด เป็นต้น ซึ่งหลักเกณฑ์ในการถอดถอนจะได้กล่าวถึงในส่วนต่อไป

อย่างไรก็ตามการมีวุฒิสภาของไทยในแต่ละครั้งที่ผ่านมา ก็ไม่ได้มีเหตุผลอย่างใดอย่างหนึ่งข้างต้นแต่เพียงประการเดียว แต่เป็นไปในลักษณะมีเหตุผลหลายอย่างประกอบกัน แล้วแต่ว่าครั้งใดจะเน้นหนักไปในเหตุผลข้อใดข้อหนึ่งเป็นพิเศษ ซึ่งก็ต้องดูจากบทบาทอำนาจหน้าที่ จำนวน ที่มา ของสมาชิกวุฒิสภาเป็นส่วนประกอบด้วย

3. วุฒิสภาของไทยที่มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม

3.1 พุทธสภาพามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489

3.1.1 ที่มาของพุทธสภาพามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2489

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทยที่บัญญัติให้มีระบบสองสภาคือ สภาผู้แทนราษฎร และพุทธสภา โดยในมาตรา 17 กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยพุทธสภาและสภาผู้แทน โดยที่มาของพุทธสภามีกำหนดไว้ในมาตรา 24 ให้พุทธสภาประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งมีจำนวน 80 คน และในวรรคสามให้การเลือกตั้งพุทธสภา โดยวิธีลงคะแนนโดยทางอ้อมและลับ ในช่วงแรกบทเฉพาะกาลให้ผู้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นอยู่ในวันสุดท้ายก่อนใช้รัฐธรรมนูญ 2489 เป็นองค์กรเลือกตั้งสมาชิกพุทธสภา และกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเข้าเป็นพุทธสภาต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปี (บทเฉพาะกาล 35 ปี) มีวิทยฐานะไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี หรือเคยดำรงตำแหน่งทางราชการมาแล้วไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่าหรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนหรือสมาชิกผู้แทน

⁹ สำนักเลขาธิการสภาร่างรัฐธรรมนูญ. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช... พร้อมด้วยรายงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาร่างรัฐธรรมนูญ, 2540, หน้า 26.

ราษฎรมาแล้ว (บทเฉพาะกาลกำหนดให้คุณสมบัติของสมาชิกพรรคสมาชิกคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร)

วาระในการดำรงตำแหน่งมีกำหนด 6 ปี โดย 3 ปีแรก ให้มีการเปลี่ยนสมาชิกกึ่งหนึ่ง โดยวิธีจับสลากออก แต่ผู้ที่ออกไปมีสิทธิได้รับเลือกตั้งกลับเข้ามาอีกได้ (มาตรา 26)

3.1.2 อำนาจหน้าที่ของพรรคสมาชิกตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2489

(1) อำนาจหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติ

พรรคสมาชิก ตามรัฐธรรมนูญ 2489 ทำหน้าที่เป็นสภาตรวจสอบและยับยั้ง โดยไม่มีอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ การเสนอร่างพระราชบัญญัติ เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของพรรคสมาชิก กรณีร่างพระราชบัญญัติทั่วไป พรรคสมาชิกจะต้องพิจารณาและลงมติ ภายใน 30 วัน กรณีร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินต้องภายใน 15 วัน ถ้าไม่พิจารณา ลงมติภายในกำหนด ถือว่าพรรคสมาชิกให้ความเห็นชอบ กรณีพรรคสมาชิกลงมติไม่เห็นชอบหรือแก้ไขเพิ่มเติมให้ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎรใหม่ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบเหมือนกับพรรคสมาชิกร่างพระราชบัญญัตินั้นก็เป็นอันตกไป หรือถ้าเห็นว่าควรแก้ไขตามความเห็นของพรรคสมาชิก ก็แก้ไขเช่นเดียวกันแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้เป็นกฎหมาย แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรยื่นข้อสงสัยในร่างเดิมที่เสนอต่อพรรคสมาชิกด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมด ก็ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากพรรคสมาชิกแล้วเช่นกัน และให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายได้ซึ่งถือเป็นการให้อำนาจเด็ดขาดในขั้นสุดท้ายแก่สภาผู้แทนราษฎร

(2) อำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร

- การตั้งกระทู้ถาม พรรคสมาชิก มีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับการงานในหน้าที่ได้แต่รัฐมนตรีมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าข้อความนั้น ๆ ยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน (มาตรา 57)

- การให้ความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีในการแถลงนโยบายเข้าบริหารราชการแผ่นดิน ตามมาตรา 69 กำหนดให้การดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภา และในมาตรา 70 กำหนดให้รัฐมนตรีทั้งคณะต้องออกจากตำแหน่งเมื่อรัฐสภาไม่ให้ความไว้วางใจตามมาตรา 69

- การอนุมัติพระราชกำหนด ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการตราพระราชกำหนด ในกรณีมีเหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความปลอดภัยสาธารณะ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ แต่ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไปต้องนำพระราชกำหนดนั้น เสนอต่อรัฐสภาเพื่อขออนุมัติ กรณีเป็นพระราชกำหนดเกี่ยวกับการเงิน ต้องเสนอขออนุมัติภายในสองวัน (มาตรา 72-73)

(3) อำนาจหน้าที่อื่น ๆ เช่น

- ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา
- ให้ความเห็นชอบตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์
- ให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ
- ให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม
- ให้ความเห็นชอบในการทำหนังสือสัญญาบางประเภทกับนานาประเทศ
- การแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญ
- การตีความรัฐธรรมนูญ
- การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (วุฒิสภาไม่มีสิทธิเสนอ)

4. วุฒิสภาของไทยที่มาจากการแต่งตั้ง

4.1 วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2490

4.1.1 ที่มาของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2490

รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2490 กำหนดให้มีสองสภาคือสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา (เปลี่ยนชื่อจากวุฒิสภา) โดยที่มาของวุฒิสภามีกำหนดไว้ในมาตรา 33 ให้ประกอบด้วยสมาชิกที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งมีจำนวนเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทน ซึ่งในทางปฏิบัติพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของรัฐบาลนั่นเอง และตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้กำหนดในเรื่องคุณสมบัติของวุฒิสภาไว้

วาระในการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภามีกำหนด 6 ปี และแต่งตั้งใหม่จำนวนกึ่งหนึ่งแทนสมาชิกที่จับสลากออกในเมื่อครบ 3 ปีแรก

4.1.2 อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2490

(1) อำนาจหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติ

- การเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ตาม ม.61 กำหนดให้สมาชิกรัฐสภาเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินได้ โดยมีนายกรัฐมนตรีรับรอง

- เสนอร่างพระราชบัญญัติทั่วไปได้
- การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั่วไปมีกำหนด 30 วัน กรณีร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน 15 วัน ไม่มีกำหนดเวลาในการขยับร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาเอาไว้

(2) อำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร

- มีสิทธิในการตั้งกระทู้ถาม (ม.65)
- ตั้งคณะกรรมการวิสามัญ (ม.66)
- การให้ความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีในการแถลงนโยบายเข้าบริหารราชการแผ่นดิน

ดิน

(3) อำนาจหน้าที่อื่น ๆ เช่น

- ให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา (มาตรา 71)
 - การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้โดยความเห็นชอบของรัฐสภา (มาตรา 93)
- โดยใช้เสียงข้างมาก

- การตีความรัฐธรรมนูญ
- ให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ
- ให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม
- ให้ความเห็นชอบในการทำหนังสือสัญญาบางประการกับนานาประเทศ
- ในระหว่างสภาผู้แทนราษฎรยุบ วุฒิสภาสามารถประชุมได้ในกรณีจำเป็น

4.2 วุฒิสภิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2492

4.2.1 ที่มาของวุฒิสภิตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2492

รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2492 ในมาตรา 82 กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 100 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ ทรงเลือกและแต่งตั้งจากผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทน และมีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปี ซึ่งทรงเห็นว่าเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ มีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจกรรมต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน และให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมโองการ (บทเฉพาะกาล มาตรา 181 ให้วุฒิสภาที่ได้รับการแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2490 เป็นสมาชิกวุฒิสภิตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ด้วย)

วาระในการดำรงตำแหน่งมีกำหนด 6 ปี ในวาระเริ่มแรกเมื่อครบ 3 ปี ให้มีการเปลี่ยนสมาชิกจำนวนกึ่งหนึ่ง โดยวิธีจับสลาก และพระมหากษัตริย์ มีอำนาจที่จะเลือกและแต่งตั้งผู้ที่ออกตามวาระเป็นสมาชิกวุฒิสภาอีกได้ (มาตรา 83)

4.2.2 อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2492

(1) อำนาจหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติ

วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ไม่มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าผู้การพิจารณาของรัฐสภา ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อสภาผู้แทนและสภาผู้แทนลงมติ ให้ใช้ได้แล้วนั้น เมื่อเสนอต่อวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน ส่วนร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน วุฒิสภาอาจมีมติไม่เห็นชอบต่อร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนเสนอมา ซึ่งถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติทั่วไปวุฒิสภามีอำนาจยับยั้งไว้ได้นาน 1 ปี สภาผู้แทนจึงจะมีสิทธิยกขึ้นมาพิจารณาได้ใหม่ แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ก็ให้สิทธิสภาผู้แทนยกขึ้นมาพิจารณาได้ใหม่ทันที ในกรณีที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมให้ทั้งสองสภาดังคณะกรรมการร่วมกันมีจำนวนเท่าที่สภาผู้แทนกำหนดเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น แล้วเสนอต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาหนึ่งสภาใดไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน

(2) อำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร

- มีสิทธิในการตั้งกระทู้ถาม (มาตรา 129)
- ขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่มีการลงมติ ทำได้โดยสมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่ต่ำกว่า 1 ใน 5 ของสมาชิกทั้งหมดของวุฒิสภา มีสิทธิขอเปิดอภิปรายได้ (มาตรา 130) แต่คณะรัฐมนตรีมีสิทธิขอให้ระงับการเปิดอภิปรายทั่วไปได้
- การอนุมัติพระราชกำหนด พระราชกำหนดทั่วไปให้เสนอต่อรัฐสภาเพื่ออนุมัติในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป (มาตรา 150) กรณีพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา ต้องเสนอต่อรัฐสภาเพื่ออนุมัติภายใน 2 วัน ถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 151)

(3) อำนาจหน้าที่อื่น ๆ เช่น

- ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา
- การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกวุฒิสภากับสมาชิกสภาผู้แทนรวมกัน จำนวนไม่ต่ำกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภามีสิทธิเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ (มาตรา 73)

- ให้ความเห็นชอบในการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์
- ให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ
- การตีความรัฐธรรมนูญ (มาตรา 177)
- ให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม
- ให้ความเห็นชอบในการทำสนธิสัญญาบางประเภท
- แต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญ

4.3 วุฒิสภตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2511

4.3.1 ที่มาของวุฒิสภตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2511

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากบุคคลซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิในวิชาการ หรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน มีสัญชาติไทยโดยกำเนิดและมีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ ซึ่งได้บัญญัติไว้ในมาตรา 78 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้ระบุบุคคลที่จะรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาไว้ แต่ในมาตรา 177 ของบทเฉพาะกาลได้ให้พระมหากษัตริย์แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภภายใน 15 วัน นับจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ซึ่งในทางปฏิบัตินายกรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอรายชื่อสมาชิกวุฒิสภาให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง วาระในการดำรงตำแหน่งนั้น กำหนดไว้คราวละ 6 ปี แต่ในวาระแรกเมื่อครบ 3 ปี ให้จับสลากออกกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด เพื่อทรงแต่งตั้งสมาชิกใหม่ โดยอาจแต่งตั้งผู้ที่ถูกจับสลากออกเป็นสมาชิกอีกได้ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้วุฒิสภามีจำนวน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร

ในทางปฏิบัติได้มีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 120 คน ขึ้นมาก่อนตามที่บทเฉพาะกาลได้กำหนดไว้ และเมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2512 ได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 219 คน จึงมีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเพิ่มอีก 44 คน เพื่อให้ได้ครบสัดส่วน 3 ใน 4 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับแต่งตั้งก่อนมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ได้รับอำนาจให้ทำหน้าที่เป็นรัฐสภาด้วย¹⁰

¹⁰ อานาจ ชุมพะนันท์. บทบาทของวุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ : ศึกษาเฉพาะกรณีวุฒิสภามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521. วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532, หน้า 23.

4.3.2 อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาคตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2511

(1) อำนาจหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติ

วุฒิสภาคตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2511 มีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ เช่นเดียวกับสภาผู้แทนและคณะรัฐมนตรี แม้แต่ร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวกับการเงินก็เสนอได้ โดยมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติก็ไม่ต้องเสนอต่อสภาผู้แทน ก่อนดังเช่นรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2490 แต่บัญญัติให้ร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนก็เสนอ ให้สภาผู้แทนพิจารณา และร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกวุฒิสภาก็เสนอต่อวุฒิสภาให้ พิจารณาได้เลย เมื่อสภาใดพิจารณาเสร็จแล้วก็ส่งให้อีกสภาหนึ่งพิจารณา ถ้าเป็นร่างพระราช บัญญัติทั่วไปวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่อีกสภาหนึ่งเสนอมา ให้เสร็จภายใน 60 วันแต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน

ถ้าสภาผู้แทนไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาก็ให้ร่างพระราชบัญญัติ นั้นตกไป แต่ถ้าวุฒิสภาไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทน ก็มีสิทธิยับยั้งร่าง พระราชบัญญัตินั้นเป็นเวลา 1 ปี สภาผู้แทนจึงจะยกร่างพระราชบัญญัติขึ้นมาพิจารณาได้ใหม่ ยกเว้นที่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนมีสิทธิยกขึ้นมาพิจารณาได้ทันที

ในกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดให้ทั้งสองสภาตั้ง คณะกรรมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณาใหม่ แล้วรายงานต่อสภาทั้งสอง ซึ่งถ้าวุฒิสภาหรือสภาผู้ แทนเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยประการใด ๆ ให้ดำเนินการตามความในย่อหน้าก่อนนี้

(2) อำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร

- สิทธิในการตั้งกระทู้ถาม (มาตรา 126)

- ขอเปิดอภิปรายทั่วไป โดยไม่มีการลงมติ (มาตรา 127) สมาชิกวุฒิสภา ไม่ต่ำกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสมาชิกวุฒิสภา มีสิทธิขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงใดๆ ได้ แต่คณะรัฐมนตรีมีสิทธิขอระงับการเปิดอภิปราย ทั่วไปนั้นได้ (มาตรา 127 วรรค 2)

- ขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะ (มาตรา 128) โดยสมาชิกวุฒิสภา หรือรวมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่ต่ำกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา มีสิทธิขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้ การเปิดอภิปรายดังกล่าวให้ทำในที่ประชุมของรัฐสภา

- คณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดิน ต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดย
ไม่มีการลงมติ (มาตรา 141)

- การอนุมัติพระราชกำหนด (มาตรา 146, 147)

(3) อำนาจหน้าที่ อื่น ๆ เช่น

- ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา

- การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (ม.169) สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกวุฒิสภากับ
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่ต่ำกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา
มีสิทธิยื่นญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้

- ให้ความเห็นชอบในการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

- ให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ

- การตีความรัฐธรรมนูญ (มาตรา 173)

- ให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม

- ให้ความเห็นชอบในการทำหนังสือสนธิสัญญาบางประเภท

- แต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญ

- การให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้หรือเลิกใช้อำนาจนิติบัญญัติทางคณะ

รัฐมนตรีในยามที่มีสถานะการทางสงครามหรือในภาวะคับขัน (มาตรา 176)

4.4 วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2517

4.4.1 ที่มาของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517

รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 ในมาตรา 107 กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วย
สมาชิกจำนวน 100 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีความรู้
ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดินมี
อายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ
แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา 107) แต่เมื่อมีการทูลเกล้าฯ ถวายร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 เพื่อ
ทรงลงพระปรมาภิไธยนั้น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานพระราชกระแสรับสั่ง
กลับมาว่า ประธานองคมนตรีเป็นผู้ที่พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งตามพระราชอัธยาศัย
แต่ให้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นการขัดกับหลักของระบอบ
ประชาธิปไตยว่า พระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือการเมือง ทั้งจะทำให้ประธานองคมนตรีอยู่ใน
สภาพเหมือนเป็นองค์กรในทางการเมือง¹¹

¹¹ สมชาติ รอบกิจ. การร่างรัฐธรรมนูญ 2517. อ่างแล้ว, หน้า 156.

ต่อมาจึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในกรณีดังกล่าวในปี พ.ศ.2518 ให้นำกรรมนครเป็น
ผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา*

วาระในการดำรงตำแหน่งมีกำหนด 6 ปี ในวาระเริ่มแรกให้สมาชิกออกจากตำแหน่ง
เป็นจำนวนกึ่งหนึ่งโดยวิธีจับฉลาก เมื่อครบกำหนด 3 ปี

4.4.2 อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517

(1) อำนาจหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติ

วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติแต่
อย่างไรและในการพิจารณาพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนเสนอมานั้น จะต้องพิจารณาให้เสร็จ
ภายใน 60 วัน แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน
30 วัน เว้นแต่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณวุฒิสภาจะต้องให้
ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบภายใน 15 วัน และในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบกับร่างพระราช
บัญญัติที่เสนอมานั้น มีสิทธิยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ แล้วส่งคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎรหรือ
เมื่อเห็นว่าควรแก้ไขเพิ่มเติมก็ให้สภาทั้งสองตั้งคณะกรรมการร่วมกันพิจารณา และส่งให้
สภาทั้งสองพิจารณาใหม่ ซึ่งถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ
นั้นไว้ก่อน เมื่อ พ้นกำหนด 180 วัน ที่วุฒิสภายับยั้งร่างพระราชบัญญัติ สภาผู้แทนอาจยก
ร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นมาพิจารณาได้ใหม่ และถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินก็ยกขึ้น
พิจารณาใหม่ได้ทันที

ร่างพระราชบัญญัติใดที่วุฒิสภายับยั้งไว้ จะถือว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติ
อันได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ สภาผู้แทนราษฎรต้องลงมติ
ยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของ
จำนวนสมาชิกทั้งหมด

(2) อำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร

- มีสิทธิตั้งกระทู้ถาม (มาตรา 157)
- ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
งบประมาณฯ (ม.154) กำหนดให้วุฒิสภาให้ความหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายใน 15 วัน
วุฒิสภามีอำนาจในการยับยั้งได้ แต่สภาผู้แทนราษฎรอาจยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที และถ้าลง

*มาตรา 3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2518.

มติยืนยันด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา ให้ถือว่าได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

- การอนุมัติพระราชกำหนด ถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติพระราชกำหนดใดพระราชกำหนดนั้นจะมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติได้ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด (มาตรา 190)

(3) อำนาจหน้าที่อื่น ๆ เช่น

- การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ วุฒิสภาไม่มีสิทธิเสนอญัตติ แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพียงกำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา
- การให้ความเห็นชอบตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์
- การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายตราว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์
- การให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ
- การให้ความเห็นชอบในการปิดสมัยประชุมก่อนกำหนด
- การตีความรัฐธรรมนูญ
- การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม
- การให้ความเห็นชอบในการทำหนังสือสัญญาบางประเภท
- การแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญ
- สมาชิกวุฒิสภาต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน

4.5 วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2521

4.5.1 ที่มาของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521

รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 มาตรา 84 บัญญัติให้ "วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิก ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์ และไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองหนึ่งพรรคการเมืองใด

สมาชิกวุฒิสภาให้มีจำนวนไม่เกินสามในสี่ของสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร"

วาระการดำรงตำแหน่ง มาตรา 85 ได้กำหนดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งให้มีกำหนด 6 ปี นับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง แต่ในวาระเริ่มแรก เมื่อครบ 2 ปี ให้สมาชิกออกจากตำแหน่งจำนวนหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด โดยวิธีจับสลากและเมื่อครบ 4 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ให้สมาชิกวุฒิสภาจำนวนที่เหลือจากการจับสลากออก

เมื่อครบสองปีแรกออกจากตำแหน่งกิ่งหนึ่งของจำนวนดังกล่าวโดยวิธีจับสลาก สมาชิกวุฒิสภาที่จับสลากออกนั้นถือว่าออกตามวาระด้วย และผู้ที่ออกตามวาระนั้นอาจได้รับแต่งตั้งเข้ามาใหม่ อีกก็ได้ กล่าวคือ ตามข้อเท็จจริงแล้วพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญนี้ เมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ.2522 มีจำนวน 225 คน พอครบ 2 ปี ใน พ.ศ.2524 สมาชิกวุฒิสภาจะต้องจับสลากออกหนึ่งในสามของจำนวนทั้งหมดคือ 75 คน แล้วพระมหากษัตริย์ก็ทรงแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่เข้ามาเท่าจำนวนที่จับสลากออก เมื่อครบ 4 ปี ใน พ.ศ.2526 สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับแต่งตั้งในปี พ.ศ.2522 จะต้องจับสลากออกครั้งหนึ่งของจำนวนที่เหลือจากการจับสลากออกครั้งแรก คือ จับสลากออก 75 คน จาก 150 คน แล้วพระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่เข้ามา ต่อไปเมื่อถึงปี พ.ศ.2528 สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับแต่งตั้งในปี พ.ศ.2522 ที่ยังเหลืออยู่ก็จะพ้นจากตำแหน่งเพราะครบวาระ 6 ปี และพระมหากษัตริย์ก็จะทรงแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาขึ้นมาใหม่¹²

4.5.2 อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521

(1) อำนาจหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติ

ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้วุฒิสภาเสนอร่างพระราชบัญญัติไม่ได้ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว กรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติทั่วไป วุฒิสภาต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 60 วัน กรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติอันเกี่ยวกับการเงินต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน (มาตรา 127) และร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภายับยั้งไว้ ต้องผ่าน 180 วัน สภาผู้แทนราษฎรจึงสามารถยกขึ้นมาพิจารณาใหม่ได้ เว้นเป็นพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที (มาตรา 129) ในกรณีที่วุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแล้วมีการแก้ไขเพิ่มเติม ให้มีการตั้งกรรมาธิการร่วมกัน พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น แล้วเสนอต่อสภาทั้งสองเพื่อดำเนินการต่อไป (มาตรา 128)

(2) อำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร

- มีสิทธิในการตั้งกระทู้ถาม
- ในบทเฉพาะกาล กำหนดให้มีสิทธิเข้าร่วมในการประชุมและลงมติในการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี
- การเข้าปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติ

¹²อำนาจ ชูณหะนันท์. บทบาทของวุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ : ศึกษาเฉพาะกรณีวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2521. อ่างแล้ว, หน้า 37-38.

- พิจารณาและยับยั้ง ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณฯ โดยต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 15 วัน กรณียับยั้ง สภาผู้แทนราษฎรยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที(ในบทเฉพาะกาลกำหนดให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ ทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา)

- การอนุมัติพระราชกำหนด (ในบทเฉพาะกาลกำหนดให้การพิจารณาพระราชกำหนด กระทำในที่ประชุมร่วมกัน)

- ในบทเฉพาะกาลกำหนดให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ หรือเศรษฐกิจของประเทศ กระทำในที่ประชุมร่วมของรัฐสภา

(3) อำนาจหน้าที่อื่น ๆ เช่น

- ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา (ต่อมาได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2532 กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา)

- การให้ความเห็นชอบตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์
- การแก้ไขกฎหมายเหี่ยวบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์
- การให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ
- การให้ความเห็นชอบในการปิดสมัยประชุมก่อนกำหนด
- การตีความรัฐธรรมนูญ
- การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม
- การให้ความเห็นชอบในการทำหนังสือสัญญาบางประเภท
- การแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญ
- การแต่งตั้งผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา
- การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (วุฒิสภาไม่มีสิทธิเสนอ)

4.6 วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2534

4.6.1 ที่มาของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2534

ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2534 กำหนดให้ วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิก ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ

อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดินในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข จำนวน 270 คน จากบุคคลที่มีสัญชาติไทยโดยการเกิด และมีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์

และต่อมากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2538 กำหนดให้มีวุฒิสภาจำนวน 2 ใน 3 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และกำหนดให้วาระการดำรงตำแหน่งมีวาระ 4 ปี (เดิมตามรัฐธรรมนูญ 2534 มีวาระ 6 ปี โดยใน 3 ปีแรกจับสลากออกกึ่งหนึ่งและแต่งตั้งใหม่แทน)

4.6.2 อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภามารัฐธรรมนูญ พ.ศ.2534

(1) อำนาจหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติ

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร กรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติทั่วไป วุฒิสภาต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 60 วัน และถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน กรณีวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติใดมีสิทธิในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นได้ โดยถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติทั่วไปเมื่อวุฒิสภายับยั้งไว้ สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต้องผ่าน 180 วันไปก่อน ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินสภาผู้แทนราษฎรยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที กรณีวุฒิสภามีการแก้ไขเพิ่มเติมให้ตั้งกรรมาธิการร่วมกันทำการพิจารณา แล้วเสนอต่อรัฐสภาทั้งสองเพื่อดำเนินการต่อไป

(2) อำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร

- มีสิทธิในการตั้งกระทู้ถาม
- คณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดิน ต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยไม่มีการลงมติ
- โดยคณะกรรมาธิการ มีอำนาจตั้งกรรมาธิการสามัญจากสมาชิกวุฒิสภา และตั้งกรรมาธิการวิสามัญจากบุคคลที่เป็นหรือไม่เป็นสมาชิกวุฒิสภาให้กระทำเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา
- การให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี วุฒิสภาต้องให้ความเห็นชอบภายใน 15 วัน (แก้ไขเพิ่มเติมเป็น 20 วัน) โดยวุฒิสภาจะแก้ไขเพิ่มเติมอย่างใดมิได้ถ้าวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยให้มีผลเป็นการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ แต่สภาผู้แทนราษฎรอาจยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที

- การอนุมัติพระราชกำหนด โดยฝ่ายบริหารต้องเสนอพระราชกำหนดให้รัฐสภา ลงมติอนุมัติในการประชุมคราวต่อไปโดยไม่ชักช้า กรณีเป็นพระราชกำหนดเกี่ยวกับการเงิน ต้องเสนอขออนุมัติภายใน 3 วัน

- การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี (รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2535 กำหนดให้ยกเลิก)

(8) อำนาจหน้าที่อื่น ๆ เช่น

- ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา (รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ.2535 กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา)

- การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สมาชิกวุฒิสภาร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา สามารถเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมได้

- การให้ความเห็นชอบตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

- การให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ

- การให้ความเห็นชอบในการปิดสมัยประชุมก่อนกำหนด

- การตีความรัฐธรรมนูญ

- การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม

- การให้ความเห็นชอบในการทำหนังสือสัญญาบางประเภท

- การแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญ

- การพิจารณาเสนอแนะบุคคลเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งเป็นผู้ตรวจการ รัฐสภา (รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2538)

- วุฒิสภาสามารถประชุมได้กรณีมีความจำเป็นในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎร สิ้นอายุหรือถูกยุบ

- สมาชิกวุฒิสภาต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน (รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2538)

ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ผ่านมามีกำหนดในเรื่องรูปแบบของสภาเป็นแบบสองสภามาแล้วรวมจำนวน 7 ฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489, 2490, 2492, 2511, 2517, 2521, 2534 ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ ฉบับต่าง ๆ ดังกล่าว ได้มีการบัญญัติถึง องค์ประกอบที่มา อำนาจหน้าที่ จำนวน คุณสมบัติ วาระการดำรงตำแหน่ง ฯลฯ ไว้แตกต่างกันออกไป ซึ่งในส่วนนี้ได้สรุปเป็นตารางเปรียบเทียบไว้ในภาคผนวก

5. วุฒิสภาของไทยที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง

5.1 วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ในช่วงระหว่างการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ในประเด็นของที่มาของสมาชิกวุฒิสภานั้น ได้มีความเห็นที่แตกแยกกันเป็นอย่างมาก โดยในร่างที่เสนอครั้งแรกที่มาของสมาชิกวุฒิสภาจะเป็นแบบผสม โดยมาจาก 2 ทางด้วยกัน คือ

(1) สมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ มีจำนวนไม่เกิน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกตาม (2) โดยมีคณะกรรมการสรรหาซึ่งประกอบด้วยอดีตรองประธานสภาผู้แทนราษฎร อดีตรองประธานสภาผู้แทนราษฎร อดีตรองวุฒิสภา อดีตรองประธานวุฒิสภา ซึ่งมีได้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในขณะนั้น เป็นผู้พิจารณาเสนอชื่อผู้ที่จะเป็นสมาชิกวุฒิสภาต่อประธานรัฐสภาให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้ง

(2) สมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้ง โดยให้คำนวณตามเกณฑ์ราษฎร หนึ่งล้านคน ต่อสมาชิกวุฒิสภา 1 คน จังหวัดใดมีราษฎรไม่ถึงหนึ่งล้านคน ให้มีสมาชิกวุฒิสภาในจังหวัดนั้นได้ 1 คน เศษของหนึ่งล้านคน ถ้าถึงห้าแสนคน หรือกว่านั้น ให้นับเป็นหนึ่งล้านคน

แต่ร่างดังกล่าวเมื่อเข้าสู่ที่ประชุมของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ก็ได้มีการอภิปรายโต้แย้งกันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะในประเด็นของความสามัคคีของสมาชิกวุฒิสภาที่มีที่มาแตกต่างกัน และไม่เห็นด้วยกับสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง ที่เสนอชื่อโดยคณะกรรมการสรรหา ทำให้ร่างดังกล่าวไม่ได้รับการสนับสนุน จนต้องมีการเปลี่ยนแปลงร่างรัฐธรรมนูญในประเด็นของที่มาของสมาชิกวุฒิสภาใหม่ โดยให้มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม

โดยให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจำนวน 200 คน จากบุคคลดังต่อไปนี้

(1) ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้มีประสบการณ์ประเภทผู้มีความรู้ ความชำนาญ ด้านวิชาการ ผู้มีประสบการณ์ทางวิชาชีพ ผู้มีประสบการณ์ด้านการเมือง หรือการบริหารราชการแผ่นดิน หรือผู้แทนองค์กรเอกชน จำนวน 60 คน

(2) ผู้มีประสบการณ์ซึ่งเป็นผู้แทนกลุ่มอาชีพประเภทต่าง ๆ จำนวน 60 คน

(3) ผู้มีประสบการณ์ซึ่งเป็นผู้แทนองค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ จำนวน 80 คน

ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้มีประสบการณ์แต่ละประเภทตาม (1) (2) และ (3) แต่ละประเภทจะมีจำนวนเท่าใด ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

การสมัครรับเลือกตั้ง คุณสมบัติของผู้เลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้ง ผู้ซึ่ง จะได้รับการนำชื่อขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาตาม (1) (2) และ (3) ซึ่งต้องเป็นการออกเสียงลงคะแนนโดยวิธีลับ ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่า ด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

เมื่อร่างดังกล่าวเข้าสู่ที่ประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ก็มีการอภิปรายโต้แย้งกันอย่าง มาก โดยแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) ที่เป็นผู้ แทนของแต่ละจังหวัด ซึ่งสมาชิก ส.ส.ร. ในส่วนนี้ ส่วนใหญ่มีความต้องการให้มีการเลือกตั้ง สมาชิกวุฒิสภาโดยตรง โดยให้เหตุผลว่า เป็นความต้องการส่วนใหญ่ของประชาชน ใน จังหวัดที่ตนเป็นตัวแทนอยู่ ต้องการให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยตรง และอีกกลุ่มหนึ่ง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) ประเภทผู้ทรงคุณวุฒิ (ผู้เชี่ยวชาญสาขา กฎหมายมหาชน ผู้เชี่ยวชาญสาขารัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ ผู้มีประสบการณ์ด้าน การเมืองและการร่างรัฐธรรมนูญ) ซึ่งมีความเห็นว่า ประเทศไทยในปัจจุบันยังไม่พร้อมที่จะมี การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยตรง ควรให้มีการพัฒนาไปอีกสักระยะหนึ่งก่อน ซึ่งในที่สุด เมื่อมีการลงมติ ส.ส.ร. ส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการที่ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยตรง มี ผลทำให้ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 มาจากการเลือกตั้งโดย ตรงของประชาชน โดยใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง ดังรายละเอียดที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540

5.1.1 ที่มาของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการ เลือกตั้งของประชาชนจำนวน 200 คน (มาตรา 121) โดยในการเลือกตั้งให้ใช้เขตจังหวัดเป็น เขตเลือกตั้ง (มาตรา 122) และการคำนวณจำนวนสมาชิกในแต่ละจังหวัดจะพึงมีให้นำจำนวน รายชื่อทั่วประเทศหารด้วย 200 ได้เท่าไรให้นำผลลัพท์มาหารจำนวนรายชื่อของแต่ละจังหวัด ได้เท่าไรเท่ากับจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่จะพึงมีสำหรับจังหวัดนั้น จังหวัดใดมีพลเมืองไม่ถึง ผลลัพท์ดังกล่าวให้มีสมาชิกได้หนึ่งคน เมื่อคำนวณตามวิธีการดังกล่าวแล้วยังได้จำนวนสมาชิก ไม่ถึง 200 คน จังหวัดใดมีเศษเหลือมากที่สุดให้มีสมาชิกเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคน และดำเนินการไป ตามนี้จนกว่าจะมีสมาชิกครบ 200 คน (มาตรา 122 วรรค 2 ให้อนุโลมใช้วิธีตามมาตรา 102 วรรค 2 วรรค 3 วรรค 4)

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะลงคะแนนได้เขตละ 1 คน ถ้าจังหวัดใดมีสมาชิกวุฒิสภาได้มากกว่า หนึ่งคน ให้ผู้สมัครที่ได้คะแนนสูงสุดเรียงตามลำดับจนครบจำนวน เป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง

(มาตรา 123) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา จะต้องมีความสมบูรณ์และไม่มีความต้องห้ามเช่นเดียวกับผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 124)

คุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นวุฒิสมาชิก คือ

- มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- มีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีในวันเลือกตั้ง
- จบปริญญาตรีหรือเทียบเท่า
- มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา 107(5) คือ
 - มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครมาแล้วติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปี
 - เคยเป็น ส.ส. จังหวัดที่สมัคร หรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในจังหวัดนั้น
 - เป็นบุคคลซึ่งเกิดในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้ง
 - เคยศึกษาในสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในจังหวัดที่สมัครเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสองปีการศึกษา
 - เคยรับราชการหรือเคยมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครติดต่อกันไม่น้อยกว่า 2 ปี

ลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นวุฒิสมาชิก มีดังต่อไปนี้ (มาตรา 126)

1. เป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง
2. เป็น สส. หรือเคยเป็น สส. และพ้นจากการเป็น สส. มาแล้วยังไม่เกินหนึ่งปี
3. เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญนี้ในอายุของวุฒิสภาคราวก่อนการสมัครรับเลือกตั้ง (เป็นสองครั้งติดต่อกันไม่ได้)
4. เป็นผู้ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัคร ดังต่อไปนี้
 - (1) ดิคาเสพติดให้โทษ
 - (2) เป็นบุคคลล้มละลาย
 - (3) เป็นผู้ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง สส. เพราะเหตุดังนี้
 - วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ
 - เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
 - อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง
 - ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล

- เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่ 2 ปีขึ้นไป และได้พ้นโทษมายังไม่ถึง 5 ปี เว้นแต่ความผิดอันได้กระทำโดยประมาท

- เคยถูกไล่ออก ปลดออกหรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

- เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะรื้อรายผิดปกติ

- เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำนอกจากข้าราชการการเมือง

- เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

- เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ

- เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครอง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

- อยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพราะไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สินหรือยื่นบัญชีเป็นเท็จ

- เคยถูกวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งยังไม่พ้น 5 ปี

ในการเลือกตั้งหลักเกณฑ์และวิธีการให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้ง สส. และ สว. และให้รัฐดำเนินการแนะนำผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาดังต่อไปนี้ (มาตรา 129)

1. จัดให้มีการปิดประกาศและติดแผ่นป้ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและผู้สมัคร
2. พิมพ์และจัดส่งเอกสารเกี่ยวกับการเลือกตั้งและผู้สมัครไปให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
3. จัดหาสถานที่และจัดสรรเวลาออกอากาศทางวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์เพื่อ

แนะนำผู้สมัคร

4. กิจกรรมอื่นตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

อายุของวุฒิสภามีกำหนดคราวละ 6 ปี นับจากวันเลือกตั้ง (มาตรา 130) และเมื่อสิ้นสุดลงจะต้องเลือกตั้งภายใน 30 วัน (มาตรา 131 วรรคแรก) ในระหว่างนั้นสมาชิกชุดเดิมยังคงทำหน้าที่บางประการต่อไปได้ เช่น การทำหน้าที่แต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งพิจารณาและมีมติให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง เป็นต้น (มาตรา 131 วรรค 2 ประกอบมาตรา 168) ถ้าสมาชิกพ้นจากตำแหน่งเป็นการเฉพาะตัว ต้องเลือกตั้งใหม่ภายใน 45 วันเว้นแต่อายุของวุฒิสภาจะเหลือไม่ถึง 180 วัน (มาตรา 134)

ข้อห้ามของสมาชิกวุฒิสภา

- (1) จะเป็นรัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่นไม่ได้ (มาตรา 127)
- (2) ถ้าเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาและพ้นจากตำแหน่งยังไม่ถึง 1 ปี จะเป็นรัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่นไม่ได้ เว้นแต่เป็นการพ้นมาเพราะถึงคราวออกตามวาระ (มาตรา 127 วรรคสอง)
- (3) ไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการฯ หรือหน่วยงานท้องถิ่น (มาตรา 128 ให้นำมาตรา 110 (1) มาใช้)
- (4) ไม่รับสัมปทานหรือคู่สัญญากับรัฐที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเป็นคู่สัญญาดังกล่าว (มาตรา 128 ให้นำ มาตรา 110 (2) มาใช้)
- (5) ไม่รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากทางราชการนอกเหนือจากที่ปฏิบัติกับบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานตามปกติ (มาตรา 128 ให้นำมาตรา 110 (3) มาใช้)
- (6) ไม่ใช้สถานะหรือตำแหน่งเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงการบรรจุ แต่งตั้ง ย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง และเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการ พนักงานอื่นของรัฐ มาตรา 128 ให้นำมาตรา 111 มาใช้)

การขาดจากสมาชิกภาพ (มาตรา 133)

- (1) ถึงคราวออกตามอายุของวุฒิสภา
- (2) ตาย
- (3) ลาออก
- (4) ขาดคุณสมบัติในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นวุฒิสภา ตามมาตรา 125
- (5) มีลักษณะต้องห้ามมิให้สมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา 126
- (6) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 127 คือ ไปเป็นรัฐมนตรีฯ หรือข้าราชการการเมืองอื่น
- (7) กระทำการต้องห้ามตามมาตรา 128 (ไปดำรงตำแหน่งในหน่วยงานของรัฐ หรือไปก้าวก่ายการแต่งตั้งข้าราชการ ฯลฯ)
- (8) วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน หรือศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้พ้นจากสมาชิกภาพ (ตามมาตรา 96)
- (9) ขาดประชุมเกิน 1 ใน 4 ของสมัยประชุมสามัญ
- (10) ถูกจำคุก เว้นแต่ความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือลหุโทษ

5.1.2 อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540

(1) อำนาจหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติ

ตามรัฐธรรมนูญกำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว แต่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย และทรงพระราชทานคืนมา หรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องปรึกษาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นใหม่ มติยืนยันตามเดิมของรัฐสภาต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา แล้วให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าถวายอีกครั้งหนึ่ง ถ้าพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาภายในสามสิบวันให้นายกรัฐมนตรีนำพระราชบัญญัติ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว (มาตรา 94)

ในกรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีระบุไว้ในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาว่าจำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดิน หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด ถ้าสภาผู้แทนราษฎรมิมติไม่ให้ความเห็นชอบ และคะแนนเสียงที่ไม่ให้ความเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด คณะรัฐมนตรีอาจขอให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อมีมติอีกครั้งหนึ่ง หากรัฐสภามีมติให้ความเห็นชอบ ให้ตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกของแต่ละสภามีจำนวนเท่ากันตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอเป็นคณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภาเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น แล้วรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้พิจารณาแล้วต่อรัฐสภา รัฐสภามีมติเห็นชอบด้วยให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 93 ถ้ารัฐสภามีมติไม่ให้ความเห็นชอบ ให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป (มาตรา 173)

วุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญสภาผู้แทนราษฎรลงมติให้ความเห็นชอบแล้ว และให้เสร็จภายในหกสิบวัน และภายในสามสิบวัน กรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน โดยนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมาถึงวุฒิสภา วุฒิสภาสามารถลงมติขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษได้ไม่เกิน 30 วัน

ระบะเวลาดังกล่าว ไม่ให้นับรวมระยะเวลาที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

ถ้าวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ไม่เสร็จภายในกำหนด ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบ

และในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินไปยังวุฒิสภาให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรแจ้งไปด้วยว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอไปนั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

ถ้าไม่ได้แจ้งไปว่าร่างพระราชบัญญัติเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ให้ถือว่าไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน คำแจ้งของประธานสภาผู้แทนราษฎรถือเป็นเด็ดขาด (มาตรา 174)

เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว

(1) ถ้าเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 93

(2) ถ้าไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน และส่งร่างคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนจะยกมาพิจารณาใหม่ได้ต้องผ่าน 180 วัน ก่อน เว้นเป็นพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน พิจารณาใหม่ได้ทันที มติยืนยันต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมด มาตรา 176

(3) ถ้าแก้ไขเพิ่มเติม ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติตามที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติม ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 93 ถ้าเป็นกรณีอื่น ให้แต่ละสภาดังคณะกรรมการจากบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสถานนั้น ๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น แล้วรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าทั้งสองสภาต่างเห็นชอบให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 93 ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน (มาตรา 175) และสภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาใหม่ได้ต้องผ่าน 180 วันก่อน เว้นพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน การยืนยันใช้เสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิก (มาตรา 176)

ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่ถูกยับยั้งไว้ คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันไม่ได้

ในกรณีมีปัญหาเช่นนี้ ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภา ส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ถ้าศาลวินิจฉัยว่า มีหลักการอย่างเดียวกัน หรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้ ให้เป็นอันตกไป

คณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปอาจร้องขอภายในหกสิบวัน นับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรก ให้รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี จะพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม หรือร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบต่อไปได้ (มาตรา 178)

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายของวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ มิได้ ถ้าพ้นกำหนด ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น

ถ้าวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วย ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาใหม่ได้ทันที มติยืนยันให้ใช้คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมด

ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เห็นว่าการพิจารณา การเสนอ การแปรญัตติ หรือมีการกระทำอื่นใดที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม ในการใช้งบประมาณรายจ่ายให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา และศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็น ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำฝ่าฝืนให้การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำดังกล่าวสิ้นผลไป (มาตรา 180)

ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย

ถ้าหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ส่งความเห็นเช่นว่านั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาทราบโดยไม่ชักช้า

ให้นายกรัฐมนตรีระงับการดำเนินการเพื่อประกาศใช้ไว้จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ถ้าข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินั้น ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป แต่ถ้าข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ใช่สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ ให้เฉพาะข้อความนั้นตกไป (มาตรา 262)

(2) อำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร

มาตรา 182 กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ การควบคุมมีวิธีคือ

- การตั้งกระทู้ถาม สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควร

เปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน (มาตรา 183)

- การเปิดอภิปรายทั่วไป สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมด มีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายไปไว้ในวุฒิสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินได้โดยไม่มีการลงมติ

การขอเปิดอภิปรายทั่วไปนี้ ทำได้ครั้งเดียวในสมัยประชุมหนึ่ง (มาตรา 187)

- คณะกรรมาธิการ วุฒิสภา มีอำนาจเลือกสมาชิกของวุฒิสภาตั้งเป็นคณะกรรมาธิการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือไม่ได้เป็นสมาชิกวุฒิสภา ตั้งเป็น

คณะกรรมการสามัญ เพื่อกระทำกิจการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา แล้วรายงานต่อวุฒิสภา มติตั้งคณะกรรมการวิสามัญต้องระบุกิจการหรือเรื่องให้ชัดเจนและไม่ซ้ำซ้อนกัน

คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใด มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่ได้ (มาตรา 189)

- การอนุมัติพระราชกำหนด

ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะอันเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ คณะรัฐมนตรี สามารถออกเป็นพระราชกำหนดได้

และในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติ และสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอนุมัติพระราชกำหนดนั้น หรือถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติ และสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป

การพิจารณาพระราชกำหนดของสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภาในกรณียืนยันการอนุมัติพระราชกำหนด จะต้องกระทำในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภานั้น ๆ (มาตรา 218)

ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา 218 วรรคหนึ่ง และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และให้รอการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา 218 วรรคหนึ่งต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด และให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลใช้บังคับมาแต่ต้น (มาตรา 219)

ในระหว่างสมัยประชุม ถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้ แต่จะต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายในสามวันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พิจารณาเพื่อยืนยันอนุมัติหรือไม่อนุมัติ พระราชกำหนดดังกล่าวต่อไป (มาตรา 220)

(8) อำนาจหน้าที่ในการเป็นองค์กรในการตรวจสอบการใช้อำนาจ

3.1 การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออัยการสูงสุดกรรมการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ซึ่งมีพฤติการณ์ร้ายชัดกต ฝ่าฝืนไปทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย (มาตรา 303) โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ และสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติ ให้ถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งได้ (มาตรา 304)

เมื่อได้รับคำร้องขอให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนโดยเร็ว

เมื่อไต่สวนเสร็จให้รายงานเสนอต่อวุฒิสภา ว่าข้อกล่าวหาตามคำร้องขอข้อใดมีมูลหรือไม่ เพียงใด

ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูลนับแต่วันดังกล่าว ผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมิได้ จนกว่าวุฒิสภามี

มติและให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานวุฒิสภา แต่ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหาข้อนั้นเป็นอันตกไป (มาตรา 305)

เมื่อได้รับรายงานแล้วให้ประธานวุฒิสภาจัดให้มีการประชุมสภาเพื่อพิจารณาโดยเร็ว

ในกรณีนอกสมัยประชุมให้ประธานวุฒิสภาแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบเพื่อขอเปิดการประชุมสมัยวิสามัญ (มาตรา 305)

มติที่ถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่งให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา โดยการใช้วิธีลงคะแนนลับ (กรณี ปปช.ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4)

ผู้ใดถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งให้พ้นจากตำแหน่งหรือให้ออกจากราชการนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนและให้ตัดสิทธิผู้นั้นในการดำรงตำแหน่งใดในทางการเมืองหรือในการรับราชการเป็นเวลาห้าปี

มติของวุฒิสภาตามมาตรานี้ให้เป็นที่สุด แต่ไม่กระทบกระเทือนการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (มาตรา 307)

3.2 การพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งต่าง ๆ

ในการพิจารณาเลือก แต่งตั้งให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดต่อไปนี้ ให้วุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนั้น รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็น แล้วรายงานต่อวุฒิสภาเพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป (มาตรา 135)

คณะกรรมการเลือกตั้ง

คณะกรรมการเลือกตั้ง ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกสี่คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา (มาตรา 136 วรรคแรก) โดยวุฒิสภามีมติเลือกจากบุคคลที่คณะกรรมการสรรหาเสนอชื่อมาจำนวน 10 คน ให้เหลือ 5 คน (มาตรา 138) และให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง (มาตรา 136 วรรค 2)

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีจำนวนไม่เกินสามคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา การเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ให้เป็นไปตามกฎหมาย

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง (มาตรา 196)

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกสิบคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง (มาตรา 199)

ศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญคนหนึ่งและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีกสิบสี่คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจาก

(1) ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวนห้าคน

(2) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด โดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวนสองคน

(3) ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ ซึ่งวุฒิสภาได้มีมติเลือกจากบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อจากคณะกรรมการสรรหาจำนวน 10 คน ให้เหลือ 5 คน

(4) ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันรัฐศาสตร์ ซึ่งวุฒิสภาได้ มีมติเลือกจากบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อจากคณะกรรมการสรรหาจำนวน 6 คน ให้เหลือ 3 คน

ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง (มาตรา 255 และมาตรา 257)

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม

ให้วุฒิสภาเลือกผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสองคน ซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการตุลาการมาเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (มีทั้งหมด 15 คน ประธานศาลฎีกาเป็นประธาน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิชั้นศาลละ 4 คน (มาตรา 274 (3)))

ประธานศาลปกครอง

การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองให้ดำรงตำแหน่งประธานศาลปกครองสูงสุดนั้น เมื่อได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองและวุฒิสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป (มาตรา 278)

ตุลาการในศาลปกครอง

ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์และผู้ทรงคุณวุฒิในการบริหารราชการแผ่นดิน อาจได้รับแต่งตั้งให้เป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้ การแต่งตั้งให้บุคคลดังกล่าวเป็นตุลาการในศาล

ปกครองสูงสุด ให้แต่งตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนตุลาการในศาลปกครองสูงสุดทั้งหมด และต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติและได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาก่อน (มาตรา 277 วรรค 2)

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง

คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองประกอบด้วย

ประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นประธานกรรมการกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเก้าคน เลือกจากตุลาการในศาลปกครองด้วยตนเอง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภาสองคน และจากคณะรัฐมนตรีอีกหนึ่งคน (มาตรา 279)

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกแปดคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยวุฒิสภามีมติเลือกจากบุคคลที่คณะกรรมการสรรหาเสนอชื่อมาจำนวน 18 คน ให้เหลือ 9 คน และให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง (มาตรา 297)

เลขานุการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

การแต่งตั้งเลขานุการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและวุฒิสภา (มาตรา 302 วรรค 2)

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกเก้าคนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภามาจากผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง และด้านอื่น การสรรหาและการเลือกให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามคำแนะนำของวุฒิสภามาจากผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง หรือด้านอื่น

ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง (มาตรา 312)

(4) อำนาจหน้าที่อื่น ๆ เช่น

- การประชุมร่วมกันของรัฐสภา

มาตรา 193 กำหนดให้รัฐสภาประชุมร่วมกันในกรณีดังต่อไปนี้

(1) การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามมาตรา 19

(2) การปฎิญาณตนของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามมาตรา 21

(3) การรับทราบการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายทั้งหลาย ตามมาตรา 22

(4) การรับทราบหรือให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติตามมาตรา 23

(5) การปรึกษาร่างพระราชบัญญัติฯ ตามมาตรา 94

(6) การมีมติให้รัฐสภาพิจารณาเรื่องอื่นในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ตาม
มาตรา 159

(7) การให้ความเห็นชอบในการปิดสมัยประชุมตามมาตรา 160 คือ สมัยประชุม
สามัญของรัฐสภาสมัยหนึ่ง ๆ ให้กำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวัน การปิดสมัยประชุมก่อนครบกำหนด
จะกระทำได้แต่โดยความเห็นชอบของรัฐสภา

(8) การเปิดประชุมรัฐสภา ตามมาตรา 161 เป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์จะเสด็จ
พระราชดำเนินมาทรงทำรัฐพิธีเปิดประชุมสมัยสามัญทั่วไปครั้งแรกด้วยพระองค์เอง หรือจะ
โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้พระราชทายาทซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้ว หรือให้ผู้ใดคนหนึ่งเป็นผู้แทน
พระองค์มาทำรัฐพิธีก็ได้

(9) การให้ความเห็นชอบให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯตามมาตรา 173

(10) การให้ความเห็นชอบให้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฯ ตามมาตรา
178 วรรคสอง

(11) การตราข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ตามมาตรา 194 เพื่อใช้ในการประชุม
ร่วมกันของรัฐสภา

(12) การแถลงนโยบาย ตามมาตรา 211 คือการที่คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหาร
ราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ

(13) การเปิดอภิปรายทั่วไป ตามมาตรา 213 คือรัฐมนตรีเห็นสมควรจะฟังความ
คิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา นายกรัฐมนตรีจะขอให้มีการเปิด
อภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาก็ได้ โดยไม่มีการลงมติในปัญหาที่อภิปราย

(14) การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงครามตามมาตรา 223

(15) การให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาตามมาตรา 224 คือ หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

(16) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 313 กำหนดให้ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะกระทำได้ก็แต่โดยหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้

ก. ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎรหรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีจำนวน ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

ข. ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ

- ทำหน้าที่รัฐสภาในระหว่างที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ

มาตรา 168 ในระหว่างที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ จะมีการประชุมวุฒิสภามีได้ เว้นแต่เป็นกรณีดังต่อไปนี้

(1) การประชุมที่ให้วุฒิสภำทำหน้าที่รัฐสภาตามมาตรา 19 มาตรา 21 มาตรา 22 มาตรา 23 และมาตรา 223 โดยถือคะแนนเสียงจากจำนวนสมาชิกของวุฒิสภา

(2) การประชุมที่ให้วุฒิสภำทำหน้าที่เลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบ ให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดตามมาตรา 138 มาตรา 143 มาตรา 196 มาตรา 199 มาตรา 257 มาตรา 261 (3) มาตรา 277 มาตรา 278 มาตรา 279 (3) มาตรา 297 มาตรา 302 และมาตรา 312

(3) การประชุมที่ให้วุฒิสภำทำหน้าที่พิจารณาและมีมติให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

- อำนาจตราข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภาและรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีอำนาจตราข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการเลือกตั้งและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภา รองประธานสภา เรื่องหรือกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญแต่ละชุด การปฏิบัติหน้าที่และองค์ประชุมของคณะกรรมการ วิธีการประชุม การเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ การเสนอญัตติ การปรึกษา การอภิปราย การลงมติ การบันทึกการลงมติ การเปิดเผยการลงมติ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป การรักษาระเบียบและความเรียบร้อย ประมวลจริยธรรมของสมาชิกและกรรมการ และกิจการอื่นเพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ (มาตรา 191) การ

ตราข้อบังคับการประชุมของรัฐสภาให้ประชุมร่วมกัน 193(11) และการประชุมร่วมกันของรัฐสภาให้ใช้ข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา (มาตรา 194)

- สิทธิการเข้าชื่อร้องต่อประธานวุฒิสภาให้ส่งคำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงหรือไม่ สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อประธานวุฒิสภาว่าสมาชิกภาพของสมาชิกคนใดสิ้นสุดลงตามมาตรา 133 (3)(4)(5)(6)(7)(9) หรือ (10) และให้ประธานส่งคำร้องนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้นั้นสิ้นสุดลงหรือไม่ (มาตรา 96)

- สิทธิการเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่ากรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาว่ากรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 137 หรือกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 137 และให้ประธานรัฐสภาส่งคำร้องนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย (มาตรา 142)

- สิทธิการเข้าชื่อร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดรักรวยผิดปกติกติฯสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดรักรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ คำร้องขอต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาเป็นข้อ ๆ ให้ชัดเจน และให้ยื่นต่อประธานวุฒิสภา แล้วให้ส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อพิจารณาพิพากษา (มาตรา 300)

- การขอเปิดประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาทั้งสองสภารวมกัน หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้เรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญได้

- รับทราบรายงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีหน้าที่ในการจัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา (มาตรา 197(2))

- รับทราบรายงานข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่

(1) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการในกรณีที่น่าสงสัยว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ ให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป (มาตรา 200(1))

(2) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (มาตรา 200(2))

(3) จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชน ภายในประเทศ และเสนอต่อรัฐสภา (มาตรา 200(5))

- รับทราบรายงานผลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ได้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภามาตรา 305 (มาตรา 301(1)) รายงานผลการตรวจสอบและปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทุกปี และนำรายงานนั้นออกพิมพ์เผยแพร่ต่อไป (มาตรา 301(5))

- รับทราบรายงานการเสนอความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เมื่อครบห้าปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 คณะกรรมการการเลือกตั้งคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจทำรายงานเสนอความเห็นต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายอื่นได้ (มาตรา 336)

บทที่ 5

วิเคราะห์ที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540

หลังจากประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองตั้งแต่ พ.ศ.2475 เป็นต้นมา หากไม่นับรัฐสภาที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญการปกครองภายหลังการรัฐประหาร ประเทศไทยจะเคยชินกับการมีระบบสองสภาโดยตลอด ไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญปี 2489, ปี 2490, ปี 2492, ปี 2511, ปี 2517, ปี 2521, ปี 2534 และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน อย่างไรก็ตามในการร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น ประเด็นในเรื่องของที่มาและอำนาจหน้าที่ของสภาที่สอง ก็นับเป็นประเด็นสำคัญประเด็นหนึ่ง ในการร่างรัฐธรรมนูญมาโดยตลอดว่าจะบัญญัติให้สภาที่สองนี้มีที่มาจากไหน รวมทั้งให้ทำหน้าที่อะไร มากน้อยขนาดไหน ซึ่งรัฐธรรมนูญในอดีต จุดประสงค์ของการมีสภาที่สองของรัฐบาลและการบัญญัติให้สมาชิกมาจากการแต่งตั้งโดยบุคคลคนเดียว คือนายกรัฐมนตรี การกำหนดอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาให้มากบ้างน้อยบ้างตามแต่สถานการณ์ในขณะนั้น ๆ ก็คงจะทำให้วุฒิสภามีหน้าที่ได้สมตามจุดประสงค์ดังกล่าวได้ดีพอควร

แต่ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ.2540) จุดประสงค์ของการมีสภาที่สอง ได้แตกต่างไปจากเดิมอย่างมาก ดังนั้นจึงต้องมาศึกษาวิเคราะห์กันถึงที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้กันต่อไป

1. วิเคราะห์ที่มาของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540

ในช่วงระหว่างการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ในประเด็นของที่มาของสมาชิกวุฒิสภานั้น ได้มีความเห็นที่แตกแยกกันเป็นอย่างมาก โดยในร่างที่เสนอครั้งแรกที่มาของสมาชิกวุฒิสภาจะเป็นแบบผสม โดยมาจาก 2 ทางด้วยกัน คือ

(1) สมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ มีจำนวนไม่เกิน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกตาม (2) โดยมีคณะกรรมการสรรหาซึ่งประกอบด้วยอดีตประธานสภาผู้แทนราษฎร อดีตรองประธานสภาผู้แทนราษฎร อดีตประธานวุฒิสภา อดีตรองประธานวุฒิสภา ซึ่งมีได้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในขณะนั้น เป็นผู้พิจารณาเสนอชื่อผู้ที่จะเป็นสมาชิกวุฒิสภาต่อประธานรัฐสภาให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้ง

(2) สมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้ง โดยให้คำนวณตามเกณฑ์ราษฎร หนึ่งล้านคน ต่อสมาชิกวุฒิสภา 1 คน จังหวัดใดมีราษฎรไม่ถึงหนึ่งล้านคน ให้มีสมาชิกวุฒิสภาในจังหวัดนั้นได้ 1 คน เศษของหนึ่งล้านคน ถ้าถึงห้าแสนคน หรือกว่านั้น ให้นับเป็นหนึ่งล้านคน

แต่ร่างดังกล่าวเมื่อเข้าสู่ที่ประชุมของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ก็ได้มีการอภิปรายโต้แย้งกันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะในประเด็นของความสามัคคีของสมาชิกวุฒิสภา ที่มีที่มาแตกต่างกัน และไม่เห็นด้วยกับสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง ที่เสนอชื่อโดยคณะกรรมการสรรหา ทำให้ร่างดังกล่าวไม่ได้รับการสนับสนุน จนต้องมีการเปลี่ยนแปลงร่างรัฐธรรมนูญในประเด็นของที่มาของสมาชิกวุฒิสภาใหม่ โดยให้มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม

โดยให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจำนวน 200 คน จากบุคคลดังต่อไปนี้

(1) ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้มีประสบการณ์ประเภทผู้มีความรู้ ความชำนาญ ด้านวิชาการ ผู้มีประสบการณ์ทางวิชาชีพ ผู้มีประสบการณ์ด้านการเมือง หรือการบริหารราชการแผ่นดิน หรือผู้แทนองค์กรเอกชน จำนวน 60 คน

(2) ผู้มีประสบการณ์ซึ่งเป็นผู้แทนกลุ่มอาชีพประเภทต่าง ๆ จำนวน 60 คน

(3) ผู้มีประสบการณ์ซึ่งเป็นผู้แทนองค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ จำนวน 80 คน

ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้มีประสบการณ์แต่ละประเภทตาม (1) (2) และ (3) แต่ละประเภทจะมีจำนวนเท่าใด ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

การสมัครรับเลือกตั้ง คุณสมบัติของผู้เลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้ง ผู้ซึ่งจะได้รับการนำชื่อขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาตาม (1) (2) และ (3) ซึ่งต้องเป็นการออกเสียงลงคะแนนโดยวิธีลับ ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

เมื่อร่างดังกล่าวเข้าสู่ที่ประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ก็มีการอภิปรายโต้แย้งกันอย่างมาก โดยแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) ที่เป็นผู้แทนของแต่ละจังหวัด ซึ่งสมาชิก ส.ส.ร. ในส่วนนี้ ส่วนใหญ่มีความต้องการให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยตรง โดยให้เหตุผลว่า เป็นความต้องการส่วนใหญ่ของประชาชน ในจังหวัดที่ตนเป็นตัวแทนอยู่ ต้องการให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยตรง และอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งส่วนใหญ่เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) ประเภทผู้ทรงคุณวุฒิ (ผู้เชี่ยวชาญสาขา กฎหมายมหาชน ผู้เชี่ยวชาญสาขาวิทยาศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ ผู้มีประสบการณ์ด้าน

การเมืองและการร่างรัฐธรรมนูญ) ซึ่งมีความเห็นว่า ประเทศไทยในปัจจุบันยังไม่พร้อมที่จะมีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยตรง ควรให้มีการพัฒนาไปอีกสักระยะหนึ่งก่อน ซึ่งในที่สุดเมื่อมีการลงมติ ส.ส.ร. ส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการที่ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยตรง มีผลทำให้ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โดยใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง ดังรายละเอียดที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540

ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วย สมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนจำนวน 200 คน โดยให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง โดยจังหวัดใดจะมีสมาชิกเท่าไรให้นำจำนวนราษฎรทั้งประเทศหารด้วย 200 ได้เท่าไร ให้นำผลลัพธ์มาหารจำนวนราษฎรของแต่ละจังหวัด ได้เท่าไรเท่ากับจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่พึงมีสำหรับจังหวัดนั้น จังหวัดใดมีพลเมืองไม่ถึงผลลัพธ์ดังกล่าวให้มีสมาชิกได้หนึ่งคน เมื่อคำนวณตามวิธีดังกล่าวแล้วยังได้จำนวนสมาชิกไม่ถึง 200 คน จังหวัดใดมีเศษเหลือมากที่สุดให้มีสมาชิกเพิ่มขึ้นอีกคนหนึ่ง และดำเนินการไปตามนี้จนกว่าจะมีสมาชิกครบ 200 คน

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะลงคะแนนได้เขตละ 1 คน ถ้าจังหวัดใดมีสมาชิกวุฒิสภา ได้มากกว่าหนึ่งคน ให้ผู้สมัครที่ได้คะแนนสูงสุดเรียงตามลำดับจนครบจำนวน เป็นผู้ได้รับการเลือกตั้ง

นอกจากนี้ ยังได้บัญญัติถึงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเอาไว้สำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งที่สำคัญ ๆ ได้แก่

- มีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปี ในวันเลือกตั้ง
- จบปริญญาตรีหรือเทียบเท่า
- ไม่เป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง
- ไม่เป็น สส.หรือเคยเป็น สส.และพ้นจากการเป็น สส.มาแล้วยังไม่เกินหนึ่งปี
- ไม่เป็น หรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญนี้ในอายุของวุฒิสภาคราวก่อนการสมัครรับเลือกตั้ง (คือเป็นสองครั้งติดต่อกันไม่ได้)
- ต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ เป็นต้น

และยังได้กำหนดข้อห้ามของสมาชิกวุฒิสภาที่สำคัญ ๆ เช่น

- จะเป็นรัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่นไม่ได้
- ถ้าเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาและพ้นจากตำแหน่งยังไม่ถึง 1 ปี จะเป็นรัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่นไม่ได้ เว้นแต่เป็นการพ้นมาเพราะถึงคราวออกตามวาระ เป็นต้น

(รายละเอียดเกี่ยวกับสมาชิกวุฒิสภาอยู่ในบทที่ 4)

ตามรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้วุฒิสภาเป็นสถาบันหลักในการเป็นสภาตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ โดยให้มีอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ได้ เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด เป็นต้น และเป็นสภาในการพิจารณาเลือกหรือแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจต่าง ๆ และกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากลับกรอกร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร และอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ของวุฒิสภาไว้อีกหลายประการ

ซึ่งเมื่อได้พิจารณาถึงที่มาของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนแล้ว การที่บัญญัติให้วุฒิสภาเป็นสถาบันหลักในการเป็นสภาตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ และมีอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตลอดจนเป็นสภาในการพิจารณาเลือก แต่งตั้ง บุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นองค์กรที่มีความสำคัญทั้งสิ้น อีกทั้งยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ของวุฒิสภาไว้อีกหลายประการ ผู้เขียนเห็นว่า การบัญญัติให้วุฒิสภาซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรง มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นนั้น แม้จะเป็นหลักการที่ดี แต่ในสภาพปัจจุบันของเมืองไทย สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงคงจะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้สมตามวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญ เพราะมีปัญหาหลายประการ ตามที่จะได้กล่าวต่อไป

ปัญหาที่เกิดจากสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ 2540

ประการที่ 1 “ความเป็นกลางของวุฒิสภา” ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่สำคัญ ๆ หลายประการ ที่ต้องการสมาชิกวุฒิสภาที่มีความเป็นกลาง ปลอดจากอิทธิพล และการแทรกแซงทางการเมืองมาเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่นั้น ๆ โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตลอดจนการพิจารณาเลือก แต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจนั้น เป็นอำนาจหน้าที่ที่สำคัญอย่างยิ่ง มีผลกระทบต่อบุคคลและระบบการปกครองอย่างมาก ดังนั้นบุคคลที่จะเข้ามาทำหน้าที่ดังกล่าวจะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลาง ด้วยใจเป็นธรรม ปราศจากความรู้สึกในการเห็นแก่พรรคพวก หรือเห็นว่าเป็นศัตรูฝ่ายตรงข้าม ต้องปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระไม่ตกอยู่ในอาณัติสัญญาของผู้ใดมีประสบการณ์และวิสัยทัศน์กว้างไกลจึงจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้สมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบุคคลที่มีลักษณะดังกล่าว โดยเฉพาะในด้านของความเป็นกลางแล้ว ถ้าให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนแล้ว คงจะหาความเป็นกลางได้ยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบการเลือกตั้งของไทยในปัจจุบัน ซึ่งแม้ตาม

รัฐธรรมนูญจะได้พยายามบัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภา มีความเป็นกลางปลอดจากอิทธิพลใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นการห้ามสังกัดพรรคการเมือง การห้ามเป็นรัฐมนตรี การจัดการหาเสียงเลือกตั้งให้โดยรัฐ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามขึ้นชื่อว่าการเลือกตั้งที่จะให้ปลอดจากอิทธิพลทางการเมือง ย่อมเป็นไปได้ ในความเป็นจริง จะเป็นได้ก็แต่เพียงในแง่ของตัวบทกฎหมายเท่านั้น แม้ตามรัฐธรรมนูญจะกำหนดห้ามไม่ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาหาเสียงในการเลือกตั้ง ห้ามสังกัดพรรคการเมือง แต่ก็เป็นที่คาดหมายได้ว่า ในการเลือกตั้งโดยตรงนั้นการที่จะห้ามไม่ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งหาเสียงคงจะเป็นไปไม่ได้ อีกทั้งพรรคการเมืองไม่ว่าในระดับประเทศหรือระดับท้องถิ่นก็ตาม ก็คงจะต้องมีส่วนในการอยู่เบื้องหลังของผู้สมัคร และคอยสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาด้วยวิธีการต่าง ๆ แน่นนอน โดยเฉพาะเมื่อกำหนดให้อำนาจวุฒิสภามีอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ทางการเมืองได้ค้ำแล้ว ย่อมเป็นที่แน่นอนว่าพรรคการเมืองต่าง ๆ จะต้องพยายามส่งคนของตนหรือผู้ที่ตนให้การสนับสนุนอยู่ให้สามารถเข้าไปเป็นสมาชิกวุฒิสภาให้ได้มากที่สุด ไม่ว่าจะโดยวิธีใดก็ตาม ซึ่งจะทำให้เราได้สมาชิกวุฒิสภาที่ไม่มีความเป็นกลาง ไม่ปลอดจากอิทธิพลทางการเมือง มาปฏิบัติหน้าที่ซึ่งก็คงจะไม่สำเร็จตามวัตถุประสงค์ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

ประการที่ 2 “การแทรกแซงจากพรรคการเมือง” ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ได้กำหนดห้ามไม่ให้สมาชิกวุฒิสภาสังกัดพรรคการเมือง และได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาไว้หลายประการดังที่ได้กล่าวมาแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ อำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ และอำนาจในการพิจารณาเลือก แต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจ ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นอำนาจหน้าที่ที่มีผลกระทบโดยตรงต่อพรรคการเมือง ซึ่งแม้ตามรัฐธรรมนูญจะห้ามไม่ให้สมาชิกวุฒิสภาสังกัดพรรคการเมือง แต่เมื่อกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นก็จะมีผลทำให้ในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้นจะเกิดการแทรกแซงจากพรรคการเมืองต่าง ๆ ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม ซึ่งในกระบวนการเลือกตั้งนั้น ต้องยอมรับว่าพรรคการเมืองต่าง ๆ มีเครือข่าย ความชำนาญ ตลอดจนอิทธิพลมากที่สุด การให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงนั้น พรรคการเมืองไม่ว่าในระดับประเทศหรือระดับท้องถิ่นจะต้องพยายามสนับสนุนบุคคลของตนเข้าไปเป็นสมาชิกวุฒิสภาให้ได้มากที่สุด ซึ่งมีผลทำให้วุฒิสภาไม่สามารถทำหน้าที่ได้สมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และถ้าฝ่ายค้านหรือฝ่ายรัฐบาล สามารถมีเสียงของสมาชิกที่ตนสนับสนุนอยู่ในวุฒิสภามากกว่า ก็จะเป็นฝ่ายครอบงำวุฒิสภา และนำไปเล่นในเกมการเมืองตลอดจนนำอำนาจหน้าที่ที่วุฒิสภามีอยู่ไปใช้ในทางไม่ถูกต้องได้ซึ่งขัดกับจุดประสงค์ของรัฐธรรมนูญ

ประกาศที่ 3 “ผู้มีความรู้ความสามารถ” แม้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะบัญญัติให้วุฒิสภามีเป็นสถาบันหลักในการเป็นสภาในการตรวจสอบ และถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น แต่ก็ยังบัญญัติให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่อื่น ๆ อีก ซึ่งล้วนแต่มีความสำคัญไม่น้อยเช่นกัน ไม่ว่าอำนาจในการกลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร เช่น การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป โดยไม่มีการลงมติ การอนุมัติพระราชกำหนด การทำสนธิสัญญา เป็นต้น ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ของวุฒิสภาแล้วทำให้เห็นได้ว่าวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน คงจะไม่ได้บุคคลที่มีคุณภาพตลอดจนมีประสบการณ์ ความรู้ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้อย่างครบถ้วน ซึ่งแม้ว่าตามรัฐธรรมนูญจะกำหนดไว้ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา จะต้องจบการศึกษาอย่างน้อยระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า และมีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปี ในวันเลือกตั้งก็ตาม แต่การกำหนดคุณสมบัติไว้อย่างนั้น ในการเลือกตั้งก็อาจจะไม่ได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถหรือมีประสบการณ์ที่เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่ของการเป็นวุฒิสภา อีกทั้งยังมีผู้มีความรู้ความสามารถ มีประสบการณ์ และความเชี่ยวชาญ เป็นที่ยอมรับของประชาชนซึ่งสามารถทำหน้าที่เป็นวุฒิสภาได้อย่างดี แต่ไม่ยอมลงสมัครรับเลือกตั้ง ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใด ๆ ก็ตาม ซึ่งบุคคลประเภทนี้ ในสังคมไทยมีเป็นจำนวนไม่น้อย การปิดกั้นโอกาสของบุคคลประเภทนี้เป็นที่น่าเสียดายความสามารถของคนเหล่านั้นเป็นอย่างยิ่ง

ประกาศที่ 4 “ความหลากหลายของสมาชิกวุฒิสภา” การที่วุฒิสภามีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนนั้น ทำให้มีจุดบกพร่องในด้านที่ขาดความหลากหลายไม่ครอบคลุมในกลุ่มบุคคลต่าง ๆ กลุ่มต่าง ๆ ในสังคมจะเข้ามามีส่วนร่วมได้ไม่ทั่วถึง เพราะโดยการเลือกตั้งแล้ว บุคคลบางกลุ่มบางประเภทไม่ว่าจะสมัครเข้ารับเลือกตั้งอย่างไร ก็คงไม่สามารถได้รับการเลือกตั้งเข้ามาได้เลย หรือได้เข้ามาเป็นจำนวนน้อยมาก เช่น ตัวแทนของกลุ่มเกษตรกร ผู้ใช้แรงงาน หรือผู้ด้อยโอกาสทางสังคม เป็นต้น การให้บุคคลกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในสถาบันวุฒิสภา ทำให้เป็นการเสริมข้อบกพร่องในสภาผู้แทนราษฎรไปในตัวด้วย เพราะสมาชิกบางประเภท บางกลุ่มในสภาผู้แทนราษฎรเองก็อาจจะไม่มีเช่นกัน

ประกาศที่ 5 “ขาดการถ่วงดุลย์และคานอำนาจ” การปกครองในระบบรัฐสภานั้น การที่มีสภาที่สอง สาเหตุสำคัญอันหนึ่งก็คือ ต้องการให้มีการตรวจสอบ ถ่วงดุลย์ และคานอำนาจกันกับสภาผู้แทนราษฎร ไม่ให้ฝ่ายบริหารซึ่งมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรออกกฎหมายทุกอย่างได้ตามอำเภอใจ หรือรีบเร่งไปตามกระแสเรียกร้องจนขาดความรอบคอบ จึงให้วุฒิสภาเป็นสภาในการยับยั้ง ตลอดจนให้คำแนะนำและร่วมในการตัดสินใจในบางเรื่อง ซึ่งการจะทำหน้าที่ดังกล่าวของวุฒิสภาให้ได้ผลดีนั้น สมาชิกวุฒิสภาควรจะเป็นบุคคลต่างพรรค

การเมือง หรือคนละพวกกันกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ตามที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ทำให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาใกล้เคียงกันกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีผลทำให้ถ้าผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภาเป็นฝ่ายพรรครัฐบาล หรือที่ฝ่ายพรรครัฐบาลให้การสนับสนุนอยู่ และมีเสียงข้างมากในวุฒิสภาด้วยแล้ว (ซึ่งแนวโน้มคงจะเป็นเช่นนั้น) การที่จะให้วุฒิสภาเป็นสภาในการยับยั้ง ทักท้วง หรือให้ข้อคิดแก่สภาผู้แทนราษฎร หรือรัฐบาล ก็คงไม่อาจเกิดขึ้นได้ และมีผลทำให้ขาดการถ่วงดุลย์และคานอำนาจทางการเมือง

ประการที่ 6 “สมาชิกวุฒิสภาจะผูกพันอยู่กับเขตเลือกตั้ง” การที่สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนโดยใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งนั้น จะทำให้สมาชิกวุฒิสภามีจิตใจผูกพันอยู่กับจังหวัดของตนเท่านั้น ไม่ใช่ผู้แทนของปวงชนทั้งประเทศ

อย่างไรก็ดี มีผู้กล่าวอ้างเสมอว่า การเลือกตั้งทางตรงโดยประชาชนเป็นสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรมมากที่สุด ซึ่งผู้เขียนเองก็ไม่ได้ปฏิเสธข้อกล่าวอ้างดังกล่าว แต่อยากจะเสริมว่า การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนที่ถูกต้องชอบธรรมนั้น จะต้องเป็นการลงคะแนนโดยการใช้อภิปรายของตนเองอย่างแท้จริง และต้องรู้ว่าตัวแทนที่ตนเลือกไปนั้นเพื่อทำหน้าที่อะไรแทนตน ไม่ใช่การเลือกโดยมีอิทธิพลครอบงำ โดยมีอำมาตย์สินจ้างหรือโดยเห็นแก่พวกพ้อง ซึ่งการเลือกตั้งตามลักษณะดังกล่าวก็คงไม่อาจกล่าวได้ว่า เป็นการเลือกตั้งหรือเป็นตัวแทนโดยถูกต้องชอบธรรม

นอกจากนี้เมื่อกล่าวถึงที่มาของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการตรวจสอบและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ แล้วก็มักจะมีบุคคลเป็นจำนวนมากกล่าวว่า กรณีดังกล่าวนี้ของประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีบทบัญญัติในลักษณะเดียวกัน และสามารถใช้ได้ผลเป็นอย่างดี ซึ่งการกล่าวเช่นนั้นถ้าพิจารณาถึงรูปแบบและเนื้อหาแล้ว วุฒิสภาของไทยตามรัฐธรรมนูญปัจจุบันก็ไม่ได้ต่างจากของสหรัฐอเมริกามากนัก แต่การจะอ้างว่าอเมริกาวุฒิสภาของเขาปฏิบัติหน้าที่ได้ผลดี ของเราก็น่าจะเป็นเช่นเดียวกันนั้น ในเรื่องนี้ผู้เขียนเห็นว่าประเทศไทยจะนำบทบัญญัติดังกล่าวของอเมริกามาเปรียบเทียบกับของไทยคงจะไม่ได้ เพราะมีความแตกต่างกันในหลายประการ กล่าวคือ

ประการแรก บ่อเกิดของประชาธิปไตยของไทยกับอเมริกาแตกต่างกัน การเกิดเป็นประเทศก็แตกต่างกัน อเมริกาเป็นการมารวมตัวกันของอาณานิคมที่ต้องการความเป็นอิสระและความเสมอภาค อาณานิคมต่าง ๆ ร่วมกัน ร่างรัฐธรรมนูญโดยอาศัยพื้นฐานดังกล่าวในการอยู่ร่วมกันของไทยระบอบประชาธิปไตยไม่ได้เกิดขึ้นเอง แต่เป็นการเกิดขึ้นโดยการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครอง โดยการเลียนแบบของประเทศอื่นมาใช้

ประการที่สอง ในเรื่องคุณภาพโดยรวมของประชาชนตลอดจนแนวความคิดแตกต่างกัน ของไทยแนวความคิดของประชาชนยังติดอยู่กับระบบเจ้าขุนมูลนาย ฟังฟังผู้มีอำนาจ ตลอดจนถึงติดกับระบบอุปถัมภ์ที่ยังมีอิทธิพลอยู่ในแนวความคิดของคนไทย ความเข้าใจในระบอบประชาธิปไตยโดยเฉพาะของประชาชนในต่างจังหวัดยังไม่ดีเท่าที่ควร ซึ่งสะท้อนให้เห็นได้จากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ผ่านมา ๆ มา จะเห็นได้ว่านักการเมืองที่ถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจ ในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือคอร์รัปชันที่ค่อนข้างจะชัดเจน แต่เมื่อลงสมัครรับเลือกตั้งก็ยังคงได้รับการเลือกตั้งเข้ามาอีก

ประการที่สาม จิตสำนึก วัฒนธรรมทางการเมืองตลอดจนความรับผิดชอบของนักการเมืองของไทยต่างกับอเมริกา จะเห็นได้จากกรณีนักการเมืองของอเมริกา ถ้าถูกกล่าวหาหรือมีเรื่องเสื่อมเสียต่าง ๆ แล้ว ถ้าไม่สามารถแก้ข้อกล่าวหาได้อย่างชัดเจน ก็มักจะลาออกจากตำแหน่งไปเอง และพรรคก็จะไม่ส่งลงสมัครรับเลือกตั้งอีกเลยเป็นต้น ซึ่งต่างจากของไทย ซึ่งแม้ข้อกล่าวหาจะชัดแจ้งเพียงใด ก็ยากที่จะลาออกจากตำแหน่ง และก็จะยังคงลงสมัครรับเลือกตั้งต่อไปเรื่อย ๆ

ประการที่สี่ วุฒิสภาของอเมริกาเป็นตัวแทนอำนาจอธิปไตย และความเสมอภาคของมลรัฐต่าง ๆ ด้วย ต่างกับวุฒิสภาของไทย

ประการที่ห้า ระยะเวลาของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของอเมริกามีมา 200 ปีเศษ นานกว่าของไทยมากนัก ซึ่งมีผลทำให้กระบวนการปลูกฝังในจิตสำนึก ตลอดจนความเข้าใจในระบอบประชาธิปไตยต่างกันอยู่มาก

จากเหตุผลต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนจึงเห็นว่ากรณีที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 บัญญัติให้วุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มาทำหน้าที่เป็นสถาบันหลักในการเป็นสภาในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ และมีอำนาจในการถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตลอดจนเป็นสภาในการพิจารณาเลือก แต่งตั้ง บุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจต่างๆ และให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากลับกรอง ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร และมีอำนาจหน้าที่อื่น ๆ อีกหลายประการนั้น จะทำให้วุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้เสมือนเจตนารมณ์ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

แนวความคิดในการแก้ไขที่มาของสมาชิกวุฒิสภา

ในเรื่องที่มาของสมาชิกวุฒิสภาในประเทศไทยนั้น ได้มีแนวความคิดที่จะหาวิธีที่เหมาะสมและเป็นประชาธิปไตยอยู่หลายวิธี ซึ่งมีผู้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาไทยไว้หลายแนวด้วยกัน แนวคิดหลัก ๆ มีดังต่อไปนี้

วิธีที่ 1 เป็นแนวความคิดในที่ประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญโดยให้ “วุฒิสภา” ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจำนวนสองร้อยคนจากบุคคลดังต่อไปนี้

(1) ผู้ทรงคุณวุฒิหรือมีประสบการณ์ประเภทผู้มีความรู้ความชำนาญด้านวิชาการ ผู้มีประสบการณ์ทางวิชาชีพ ผู้มีประสบการณ์ด้านการเมืองหรือการบริหารราชการแผ่นดิน หรือผู้แทนองค์กรเอกชนจำนวนหกสิบคน

(2) ผู้มีประสบการณ์ซึ่งเป็นผู้แทนกลุ่มอาชีพประเภทต่าง ๆ จำนวนหกสิบคน

(3) ผู้มีประสบการณ์ซึ่งเป็นผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ จำนวนจำนวนแปดสิบคน

ผู้ทรงคุณวุฒิหรือมีประสบการณ์แต่ละประเภทตาม (1) (2) และ (3) แต่ละประเภทจะมีจำนวนเท่าใด ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

การสมัครรับเลือกตั้งคุณสมบัติของผู้เลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้ง ผู้ซึ่งจะได้รับการนำชื่อขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาตาม (1) (2) และ (3) ซึ่งต้องเป็นการออกเสียงลงคะแนนโดยวิธีลับ ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา”

วิธีนี้กล่าวโดยสรุป ก็คือเป็นแนวความคิดที่ต้องการให้องค์กรประเภทต่าง ๆ ที่มีความหลากหลายเข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกตัวแทนของตนเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งในรายละเอียดขององค์กรต่าง ๆ นั้นได้มีการกล่าวถึงกันคร่าว ๆ พอสรุปได้คือ ตาม (1) ผู้ทรงคุณวุฒิหรือมีประสบการณ์ประเภทผู้มีความรู้ความชำนาญด้านวิชาการ ผู้มีประสบการณ์ทางวิชาชีพ ผู้มีประสบการณ์ด้านการเมืองหรือการบริหารราชการแผ่นดิน หรือผู้แทนองค์กรเอกชน นั้นจะมาจากสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกวุฒิสภาที่มีประสบการณ์ทางวิชาชีพ สมาชิกวุฒิสภาที่มีประสบการณ์ในการบริหารราชการ สมาชิกขององค์กรเอกชน แล้วแต่กรณีจะเป็นผู้เลือกตัวแทนของตนเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภา ส่วนจำนวนประเภทละเท่าไรจะกำหนดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ตาม (2) ผู้มีประสบการณ์ซึ่งเป็นผู้แทนผู้ประกอบการ 20 คน เลือกโดยสมาชิกผู้ประกอบการ ผู้แทนใช้แรงงาน 20 คน เลือกโดยสมาชิกใช้แรงงาน ผู้แทนผู้ประกอบการ 10 คน เลือกโดยสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ผู้แทนผู้ประกอบการอุตสาหกรรม

10 คน เลือกโดยสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ตาม (3) ผู้มีประสบการณ์ซึ่งเป็นผู้แทนองค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะมาจาก สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร สมาชิกสภาเขตทุกเขตร่วมกันเลือกจำนวนหนึ่ง สมาชิกสภาจังหวัดทั่วประเทศร่วมกันเลือกจำนวนหนึ่ง สมาชิกสภาเทศบาลทั่วประเทศร่วมกันเลือกจำนวนหนึ่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล ร่วมกันเลือกอีกจำนวนหนึ่ง ซึ่งรายละเอียดต่าง ๆ ของการเลือกสมาชิกวุฒิสภาจะได้อธิบายกำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

แนวความคิดดังกล่าวก็นับว่าเป็นแนวความคิดที่ดี ทำให้ที่มาของสมาชิกวุฒิสภามีความหลากหลายและมีองค์กรต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมเป็นจำนวนมาก แต่ก็ยังมีข้อเสียในบางเรื่องเช่น หลักความไม่เป็นประชาธิปไตยโดยเฉพาะสมาชิกวุฒิสภาตาม (1) และ (2) เพราะสมาชิกผู้ทำหน้าที่เลือกสมาชิกวุฒิสภาตาม (1) และ (2) ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยทั่วไป เป็นการเลือกกันในกลุ่มแคบ ๆ เท่านั้น นอกจากนี้สมาชิกวุฒิสภาตาม (3) แม้ผู้เลือกสมาชิกวุฒิสภาจะเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนให้ทำหน้าที่ในองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ แต่ก็ไม่ได้รับมอบอำนาจให้ทำหน้าที่เลือกสมาชิกวุฒิสภาแทนประชาชน และวิธีการในการเลือกก็เป็นไปได้ลำบาก เช่น การให้สภาเทศบาลทั่วประเทศร่วมกันเลือกสมาชิกวุฒิสภาจำนวนหนึ่งนั้น สมาชิกสภาเทศบาลทั่วประเทศมีเป็นจำนวนมาก การประชุมร่วมกันคงจะเป็นไปได้โดยลำบาก และในด้านของความสามัคคีของสมาชิกวุฒิสภาเอง เพราะมีที่มาแตกต่างกันอาจทำให้เกิดการแบ่งแยกแตกความสามัคคีได้ เป็นต้น และที่สำคัญให้สมาชิกวุฒิสภาที่มีที่มาโดยวิธีนี้ทำหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลที่ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ นั้น ก็เป็นเรื่องที่ไม่เหมาะสม

วิธีที่ 2 เป็นแนวความคิดที่เกิดในการประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญเช่นกัน โดยให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งได้รับเลือกไม่เกิน 250 คน ไม่เกินครึ่งหนึ่งของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมี 500 คน คุณสมบัติต้องมีอายุ 40 ปี ต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี ไม่เป็นสมาชิก เจ้าหน้าที่หรือที่ปรึกษาพรรคการเมือง ไม่เป็นข้าราชการ ไม่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และคุณสมบัติอื่น ๆ โดยการเลือก 2 ชั้น ชั้นที่ 1 ให้มีผู้แทนของประชาชนเลือก เลือกคนขึ้นมาจำนวนหนึ่งเรียกว่าสมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิ และชั้นที่ 2 ให้สมาชิกสมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิมาเลือกกันเอง กลไกก็คือว่าผู้ซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนคือ

ประเภทที่หนึ่ง ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเลือกสมาชิกสมาชิก 100 คน ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นคนที่ประชาชนเลือกตั้ง

ประเภทที่ 2 ที่ประชุมร่วมกันของสมาชิกสภาท้องถิ่นแต่ละจังหวัดเลือกตั้งมาจังหวัดละ 10 คน รวมเป็น 760 คน สมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชน

ประเภทที่ 3 คือประเภทซึ่งเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ของนิติบุคคลที่มีกฎหมายจัดตั้ง ซึ่งไม่ใช่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์การทางศาสนา ซึ่งเวลานี้ มีประมาณ 14 หน่วยงาน เช่น สภาอุตสาหกรรม สภาหอการค้า สภาการเหมืองแร่ แพทยสภา สภานายความ เป็นต้น แต่ไม่ใช่กรรมการบริหารเลือก ต้องให้สมาชิกขององค์กรนั้น ๆ ในที่ประชุมใหญ่เลือกกันมา องค์กรละ 20 คน ได้ประมาณ 280 คน บุคคลที่มาจาก 100 คน ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเลือก 760 คนจากองค์กรท้องถิ่นเลือกแล้วก็นิติบุคคลเลือกมาโดยที่ประชุมใหญ่ องค์กรละ 20 คน ประมาณ 280 คน รวมทั้งสิ้นประมาณ 1,000 คน มารวมกัน เรียกว่าสมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิแล้วสมาชิกเหล่านี้สมาชิกแต่ละคนมีคะแนนเสียง 3 คะแนน เลือกกันเอง ใครได้คะแนนสูงสุดลำดับ 1-250 ก็จะได้เป็นสมาชิกวุฒิสภา

แต่แนวความคิดดังกล่าวก็มีข้อบกพร่องหลายประการเช่น การเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ของนิติบุคคลที่มีกฎหมายจัดตั้งนั้น ไม่ครอบคลุมกว้างขวางพอเช่นไม่มีผู้ใช้แรงงานกับเกษตรกร เป็นต้น และอาจมีปัญหาในแง่ของความสามัคคีของสมาชิกวุฒิสภาที่มีที่มาต่างกันได้ แต่ข้อบกพร่องที่สำคัญที่สุดก็ ปัญหาในการ "จัดตั้ง" (Organized)" หรือการบล็อกโหวต (Bloc Vote) คือมีการออกเสียงตามความประสงค์ของผู้จัดตั้ง ซึ่งวิธีการนี้ได้เคยเกิดขึ้นและเคยใช้มาแล้วในการเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือที่เรียกกันในครั้งนั้นว่า "สมาชิกสามม้า" ซึ่งถ้าใช้แนวความคิดดังกล่าวในการเลือกสมาชิกวุฒิสภา และมีการจัดตั้งกลุ่มขึ้นเพื่อทำการ Bloc Vote แล้ว กลุ่มที่จัดตั้งขึ้นก็จะได้สมาชิกเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภาจำนวนมาก โดยเฉพาะตามแนวความคิดดังกล่าวนี้ กลุ่มที่มาจากสภาท้องถิ่นมีเป็นจำนวนมากคือ 760 คน โอกาสในการรวมกลุ่มจัดตั้งเป็นกลุ่มใหญ่ย่อมมีมาก สมาชิกของวุฒิสภาก็จะมาจากสมาชิกของกลุ่มดังกล่าวเป็นจำนวนมาก เกิดการครอบงำวุฒิสภา โดยตัวแทนขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นขึ้น สมาชิกวุฒิสภาก็จะไม่มีหลากหลายตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

แนวความคิดตามวิธีที่ 1 และวิธีที่ 2 จัดเป็นการเลือกตั้งทางอ้อม คล้ายกับของประเทศฝรั่งเศส แต่แตกต่างกันในวิธีการเลือกตลอดจนกลุ่มบุคคลที่ทำการเลือกสมาชิกวุฒิสภา คือตามวิธีที่ 1 มีการเพิ่ม ผู้มีความรู้ความชำนาญ และมีประสบการณ์ประเภทต่าง ๆ และตัวแทนกลุ่มอาชีพ เข้ามาเป็นผู้เลือกสมาชิกวุฒิสภาด้วย ส่วนตามวิธีที่ 2 ก็มีการเพิ่ม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนระดับชาติ และตัวแทนองค์กรกลุ่มต่าง ๆ เข้ามามีส่วนในการร่วมเลือกสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งของประเทศฝรั่งเศสสมาชิกวุฒิสภาจะมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นผู้เลือกผู้เข้ามาดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา

วิธีที่ 3 เป็นแนวความคิดให้สมาชิกวุฒิสภาได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง โดยวิธีการเลือกตั้งจากบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคเสนอมา กล่าวคือให้ประชาชนเลือกสมาชิกวุฒิสภาจากบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองเสนอมา พร้อมๆ กับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา โดยไม่บังคับว่าประชาชนจะต้องเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เสนอโดยพรรคหนึ่ง แต่เลือกสมาชิกวุฒิสภาอีกพรรคหนึ่ง หรืออาจจะเลือกสมาชิกทั้งสองสภาในพรรคเดียวกันก็ได้ และเมื่อมีการเลือกตั้งเรียบร้อยแล้วก็จะมีการจัดสัดส่วนจำนวนของสมาชิกวุฒิสภาระหว่างพรรคการเมืองตามคะแนนนิยมที่ได้รับจากประชาชน โดยไม่รวมพรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียงนิยมไม่ถึงร้อยละ 10 ของผู้มาใช้สิทธิออกเสียงทั้งหมดไม่ให้ได้มีสมาชิกวุฒิสภา จำนวนสมาชิกวุฒิสภาก็ควรมีประมาณ 1 ใน 3 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือไม่ควรเกิน 200 คน

แนวความคิดดังกล่าวมีข้อดีในด้านส่งเสริมพรรคการเมือง ทำให้พรรคการเมืองเล็ก ๆ ที่ได้รับคะแนนไม่ถึงร้อยละ 10 ไม่ได้สมาชิกในวุฒิสภาและทำให้มีบุคคลหลากหลายประเภทตามแต่พรรคการเมืองต่าง ๆ จะจัดเรียงลำดับ ในบัญชีรายชื่อเอาไว้และเป็นการแสดงออกซึ่งภาวะทางการเมืองของประเทศตามความเป็นจริงในแต่ละช่วงเวลา ตลอดจนทำให้ได้ตัวแทนในระดับชาติ โดยไม่ผูกพันอยู่กับพื้นที่หรือจังหวัดใดจังหวัดหนึ่ง ในตัวแทนโดยรวมของประเทศ และมีที่มาถูกต้องตามหลักประชาธิปไตย เพราะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

แต่อย่างไรก็ตามแนวความคิดดังกล่าวก็มีข้อบกพร่องอยู่หลายประการด้วยกัน เช่น ทำให้สมาชิกวุฒิสภามีการรวมศูนย์อยู่แต่เฉพาะในกรุงเทพมหานคร โอกาสที่บุคคลที่อยู่ต่างจังหวัด จะได้รับการเสนอชื่อเข้าอยู่ในบัญชีรายชื่อคงเป็นไปได้ยาก นอกจากนี้บุคคลที่ถูกเสนอชื่อโดยพรรคการเมืองอาจไม่ครอบคลุมบุคคลจากตัวแทนองค์กรต่าง ๆ ไม่ครบถ้วน หรืออาจจัดไว้ลำดับหลัง ๆ ซึ่งเมื่อคิดคะแนนแล้วอาจทำให้ไม่ได้เข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภา เช่นตัวแทนเกษตรกรผู้ใช้แรงงาน หรือกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ตลอดจนอาจจัดพรรคพวกของตนหรือบุคคลที่ประชาชนไม่ต้องการเลือกไว้ในลำดับต้น ๆ ทำให้ได้รับเลือกเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภา โดยที่ไม่ใช่ความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง และที่สำคัญก็คือทำให้สมาชิกวุฒิสภามีฐานมาจากพรรคการเมือง บุคคลใดจะได้รับการเสนอชื่อโดยพรรคการเมืองใด ก็มักจะเป็นบุคคลของพรรคการเมืองนั้น วุฒิสภาก็อาจจะถูกครอบงำโดยพรรคการเมืองได้ ซึ่งจะทำให้สมาชิกวุฒิสภาไม่สามารถทำหน้าที่ในฐานะวุฒิสภาได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ใหม่ตามรัฐธรรมนูญ คืออำนาจในการตรวจสอบ ตลอดจนถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ

แนวความคิดตามวิธีที่ 3 นี้ ก็คล้ายกับของประเทศญี่ปุ่น แต่ของประเทศญี่ปุ่น วุฒิสภาจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ตามเขตพื้นที่จำนวน 152 คน และจากบัญชีรายชื่ออีกจำนวน 100 คน

วิธีที่ 4 โดยวิธีตั้งคณะกรรมการสรรหาเป็นผู้สรรหาผู้เป็นสมาชิกวุฒิสภา โดยให้ตั้งคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาอย่างน้อย 5 คน แต่ไม่เกิน 9 คน โดยให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากบุคคลที่เป็นอดีตประธานสภาผู้แทนราษฎร อดีตประธานวุฒิสภา อดีตนายกรัฐมนตรี อดีตประธานศาลฎีกา อย่างน้อยตำแหน่งละ 1 คน แต่ไม่เกิน 3 คน ซึ่งบุคคลเหล่านี้ต้องไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเมืองอย่างน้อย 3 ปี นี่เป็นขั้นตอนแรกของการได้มาซึ่งคณะกรรมการสรรหาวุฒิสมาชิก

คณะกรรมการสรรหาฯ จะทำหน้าที่ “สรรหาผู้ทรงคุณวุฒิที่เหมาะสมเป็นสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 3 เท่าของกฎหมายกำหนดและให้ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกมาทำการคัดเลือกกันเองให้เหลือ 200 คน ตามข้อกำหนดของกฎหมาย และให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง” คือให้คณะกรรมการสรรหาฯ ไปเลือกคนที่น่าจะเป็นวุฒิสมาชิกให้ได้จำนวน 600 คนมาก่อน แล้วให้คนจำนวนนี้ไปเลือกกันเอง ว่าใครจะได้เป็นสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 200 คน

วิธีการดังกล่าวแม้จะเป็นแนวความคิดที่ดีพยายามให้ได้สมาชิกวุฒิสภาที่มีความหลากหลายและมีความเป็นกลางทางการเมือง แต่ก็มีข้อเสียในด้านที่คณะกรรมการสรรหาไม่เป็นประชาธิปไตยในตัวของมันเอง เพราะไม่ใช่บุคคลที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน นอกจากนี้คณะกรรมการสรรหายังไม่มีความหลากหลายพอ ทำให้แนวโน้มของสมาชิกวุฒิสภาจะเป็นบุคคลที่อยู่ในกลุ่มเดียว สถานะเดียวกัน หรือคล้ายกันกับของบุคคลผู้เป็นคณะกรรมการสรรหาตนเอง นอกจากนี้ก็ยังมีปัญหาในการ Bloc Vote ขึ้นอีก ในการเลือกสรรกันเองเป็นสมาชิกวุฒิสภา

ที่กล่าวมาข้างต้นเป็นเพียงส่วนหนึ่งของแนวความคิดในการให้ได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ที่ผู้เขียนเห็นว่าเป็นแนวทางหลัก ๆ และน่าสนใจ นอกจากนี้ยังมีแนวความคิดอื่น ๆ อีกมากมาย ไม่ว่าจะเป็นการเลือกทางอ้อมโดยองค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบฝรั่งเศส การให้ตัวแทนกลุ่มอาชีพต่าง ๆ เลือกตัวแทนของตนเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภา การให้มีคณะกรรมการสรรหาวุฒิสมาชิกโดยให้คณะกรรมการสรรหาที่มีความหลากหลายมากขึ้น การเลือกตั้งโดยบัญชีรายชื่อโดยอาศัยคะแนนเสียงของพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่ได้รับคะแนนเสียงในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นเกณฑ์คิดหาจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่แต่ละพรรคการเมือง

ต่าง ๆ จะได้ รวมทั้งแนวความคิดที่เห็นว่าประเทศไทยไม่ควรมิวุฒิสภาอีกต่อไปแล้วก็มีผู้เห็นด้วยเป็นจำนวนมิใช่น้อย เช่นกัน

ในส่วนของจุดประสงค์และเจตนารมณ์ของการมีวุฒิสภาของไทยตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ฉบับปัจจุบันนี้ พอสรุปหลักที่สำคัญ ๆ ได้ 4 ประการคือ

1. เพื่อเป็นสภาพในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ โดยให้มีอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ได้เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด เป็นต้น และเป็นสภาพในการพิจารณาเลือกหรือแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจต่าง ๆ โดยจะให้องค์กรตรวจสอบเหล่านั้นมีความเชื่อมโยงกับวุฒิสภา

2. ให้ทำหน้าที่ในการพิจารณากลับกรองร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้การออกกฎหมายเป็นไปอย่างรอบคอบ ไม่รีบเร่งตามกระแสหรือเป็นไปตามความต้องการของรัฐบาล ซึ่งมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ในทุก ๆ เรื่อง

3. เป็นสภาพในการถ่วงดุลย์อำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารถ่วงดุลย์ไม่ให้เกิดความตึงเครียดทางการเมืองของฝ่ายบริหารซึ่งมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกควบคุมโดยรัฐบาล ทำการบริหารราชการแผ่นดินได้ตามใจชอบ

4. ต้องการให้เป็นสภาพที่มีตัวแทนของกลุ่มต่าง ๆ ร่วมกันเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภา ไม่ใช่มีแต่ตัวแทนของพรรคการเมืองอย่างเดียว

ซึ่งเมื่อพิจารณาจากปัญหา แนวความคิดในการแก้ไข วัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของการมีวุฒิสภาดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่าสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนแต่เพียงอย่างเดียว ตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ คงไม่อาจจะทำหน้าที่ได้สมตามเจตนารมณ์อย่างแน่แท้

ดังนั้นผู้เขียนจึงขอเสนอแนวทางแก้ไขโดยให้เปลี่ยนแปลงที่มาของสมาชิกวุฒิสภาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนจำนวน 200 คน โดยใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ.2540) เป็นให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาแบบผสมโดยให้มีที่มาจาก 2 ทางด้วยกัน คือ

1. มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จำนวน 100 คน โดยใช้จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง การคำนวณจำนวนสมาชิกในแต่ละจังหวัดจะพึงมีให้นำจำนวนราษฎรทั้งประเทศหารด้วย 100 ได้เท่าไรให้นำมาหารจำนวนราษฎรแต่ละจังหวัดได้เท่าไรเท่ากับจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่พึงจะมีสำหรับจังหวัดนั้น ๆ จังหวัดใดมีพลเมืองไม่ถึงผลลัพธ์ดังกล่าวให้มีสมาชิกได้

1 คน เมื่อคำนวณตามวิธีดังกล่าวแล้วยังได้จำนวนสมาชิกไม่ถึง 100 คน จังหวัดใดมีเศษเหลือมากที่สุดให้มีสมาชิกเพิ่มขึ้นอีก 1 คน และดำเนินการตามนี้จนกว่าจะมีสมาชิกครบ 100 คน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะลงคะแนนได้เขตละ 1 คน ถ้าจังหวัดใดมีสมาชิกวุฒิสภาได้มากกว่า 1 คน ให้ผู้สมัครที่ได้คะแนนสูงสุดเรียงตามลำดับจนครบจำนวนเป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง (คือให้ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาแบบเดียวกับที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญทุกอย่าง เพียงแต่เปลี่ยนแปลงจำนวนสมาชิกวุฒิสภาจาก 200 คน เป็น 100 คน)

2. ให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งได้รับเลือกมาตามข้อ 1 รวมกันเป็น "คณะผู้เลือกตั้ง" ทำหน้าที่เลือกสมาชิกวุฒิสภาอีก 100 คน โดยให้เลือกจาก

- (1) ผู้ทรงคุณวุฒิหรือมีประสบการณ์ประเภทผู้มีความชำนาญด้านวิชาการ ผู้มีประสบการณ์ทางวิชาชีพ ผู้มีประสบการณ์ด้านการเมืองหรือการบริหารราชการแผ่นดิน หรือผู้แทนองค์กรเอกชน จำนวน 30 คน
- (2) ผู้มีประสบการณ์ซึ่งเป็นผู้แทนกลุ่มอาชีพประเภทต่างๆ จำนวน 30 คน
- (3) ผู้มีประสบการณ์ซึ่งเป็นผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ จำนวน 40 คน

ผู้ทรงคุณวุฒิหรือมีประสบการณ์แต่ละประเภทตาม (1) (2) และ (3) ให้มาจากหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณีเป็นผู้ส่งรายชื่อตามจำนวนไม่เกินที่หน่วยงานหรือองค์กรของตนมีสิทธิเสนอมาให้คณะผู้เลือกตั้ง ทำการเลือกให้เหลือตามจำนวนที่กำหนดไว้เข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภา ภายใน 30 วันนับแต่สมาชิกวุฒิสภาตามข้อ 1 ได้รับเลือกเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภา

หน่วยงานหรือองค์กรใดบ้างที่จะมีสิทธิส่งรายชื่อบุคคลตาม (1) (2) และ (3) และส่งได้จำนวนเท่าใด ตลอดจนคุณสมบัติของบุคคลตาม (1) (2) และ (3) จะเป็นอย่างไร ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

ในส่วนของที่มาของสมาชิกวุฒิสภาในแนวทางที่ 2 นี้อธิบายโดยละเอียดก็คือ ให้ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 100 คน ซึ่งได้รับเลือกโดยการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โดยใช้จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งร่วมกันทำหน้าที่เป็น "คณะผู้เลือกตั้ง" ทำการเลือกผู้ที่จะมาเป็นสมาชิกวุฒิสภาอีกจำนวน 100 คนแต่ไม่ใช่ว่าจะไปเลือกใครมาเป็นสมาชิกวุฒิสภาก็ได้ จะต้องเลือกบุคคลตาม (1) (2) และ (3) ซึ่งบุคคลตาม (1) (2) และ (3) ก็จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับการคัดเลือกและเสนอชื่อจากหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง แล้วส่งรายชื่อไปให้ "คณะผู้เลือกตั้ง" ทำการเลือกให้เหลือตามจำนวนที่กำหนด เข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภา

หน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องที่มีสิทธิเสนอรายชื่อจะมีหน่วยงานหรือองค์กรใดบ้าง และเสนอได้กี่รายชื่อให้เขียนไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นการรวบรัดและสะดวกในการแก้ไขเพราะอาจมีการเพิ่มหรือลดจำนวนหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ เช่นอาจมีการเพิ่มจังหวัดขึ้นอีกใน (3) ก็อาจต้องแก้ไข หรือมีหน่วยงานหรือองค์กรใดเกิดขึ้นใหม่และมีองค์ประกอบและหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดให้มีสิทธิเสนอรายชื่อเข้าคัดเลือกได้เป็นต้น

การเสนอรายชื่อก็เช่นตาม (1) อาจให้สถาบันอุดมศึกษาสมาคมผู้ประกอบการวิชาชีพต่าง ๆ สมาคมข้าราชการ ผู้แทนองค์กรเอกชนที่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในการหาผลประโยชน์หรือกำไร เช่น มูลนิธิ NGO เสนอรายชื่อมาสถาบันหรือสมาคมละ 1-3 คน ให้คณะผู้เลือกตั้งเลือกให้เหลือ 30 คน

ตาม (2) ก็ได้แก่ตัวแทนผู้ประกอบการ ตัวแทนผู้ใช้แรงงาน ตัวแทนผู้ประกอบการอาชีพพาณิชย์กรรม ตัวแทนผู้ประกอบการอุตสาหกรรม เป็นต้น

ตาม (3) ก็ได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ โดยอาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัดเดียวกันร่วมกันเสนอชื่อได้จังหวัดละ 2 คน เป็นต้น

การเสนอชื่อบุคคลตาม (1) (2) และ (3) ของหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ แต่ละประเภทไม่ควรมีจำนวนมากนัก ไม่ควรจะมีเกิน 3-4 เท่า ของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาในแต่ละประเภทมีสิทธิจะได้รับคัดเลือก เช่นตาม (1) รายชื่อทั้งหมดที่เสนอควรจะอยู่ประมาณ 90-120 เพราะมีสิทธิจะได้รับคัดเลือกเพียง 30 คน เพราะถ้ามีจำนวนมากเกินไปอาจเปิดโอกาสให้คนของพรรคการเมืองต่าง ๆ เข้ามาแทรกแซงได้ง่าย นอกจากนี้ในการที่หน่วยงานหรือองค์กรใดจะเสนอรายชื่อผู้ใดเข้ามา ก็จะต้องโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ของแต่ละองค์กร ไม่ใช่โดยประธานหรือหัวหน้าเป็นผู้เสนอได้เอง

นอกจากนี้ในเรื่องของคุณสมบัติของผู้ที่ได้รับเสนอชื่อก็ควรมีการกำหนดไว้ให้สูงเป็นพิเศษ เช่นนอกจากในเรื่องอายุ และจบการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีแล้ว ควรจะเป็นผู้มีประสบการณ์การทำงานมาพอสมควร เช่นกรณีเป็นอดีตข้าราชการ ก็ควรเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดี เป็นต้น และต้องเป็นบุคคลที่ปลอดจากการเมืองให้มากที่สุด เช่นไม่เคยเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองใด ๆ เลย หรือเคยเป็นแต่เลิกเป็นมาแล้วต้องไม่ต่ำกว่า 5-10 ปี เป็นต้น

ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตามที่ผู้เขียนได้นำเสนอมานี้สามารถแก้ปัญหาของการมีสมาชิกวุฒิสภาจากการเลือกตั้งโดยตรงและมีข้อดีหลายประการคือ

ประการที่ 1 ทำให้วุฒิสภามีความเป็นกลางมากขึ้นสามารถทำหน้าที่ของตนได้สมตามเจตนารมณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ เพราะตามรัฐธรรมนูญกำหนดให้ใช้คะแนนเสียง 3 ใน 5 ซึ่งก็คือ 120 เสียง เมื่อมีวุฒิสภาที่มาจาก การเลือก

ตั้งทางอ้อม 100 คน เหลืออีกเพียง 20 คน ก็จะสามารถถอดถอนบุคคลต่าง ๆ ได้ทำให้มาตรการดังกล่าวมีโอกาสบรรลุผลได้จริง และในทางกลับกันบุคคลใดจะใช้วุฒิสภาในการกลั่นแกล้งถอดถอนบุคคลใดก็เป็นไปได้ยาก นอกจากนี้การทำหน้าอื่น ๆ ของวุฒิสภาไม่ว่าการกลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติหรือการถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ก็จะมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ประการที่ 2 เป็นการคานอำนาจกันตลอดจนสร้างความเป็นกลางให้ปลอดจากการเมืองของวุฒิสภาให้มากที่สุด เพื่อให้วุฒิสภามีหน้าที่ได้สมตามเจตนารมณ์ ทำให้พรรคการเมืองต่าง ๆ ไม่สามารถเข้ามาครอบงำวุฒิสภาได้โดยง่าย เพราะแม้จะสนับสนุนคนของตนให้ได้รับเลือกตั้งโดยตรงเข้ามาเป็นเกินครึ่งจำนวน (เกิน 50 คน) ก็ยังไม่ใช่เป็นเสียงข้างมากในวุฒิสภาแต่อย่างใด

ประการที่ 3 ทำให้มีโอกาสที่จะได้คนดีมีความรู้ความสามารถและเป็นที่ยอมรับของประชาชนอย่างแท้จริงเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภา เพราะเมื่อทำตามวิธีนี้จำนวนสมาชิกวุฒิสภาในแต่ละจังหวัดจึงมีจะน้อยลงทำให้ผู้ที่ได้รับเลือกเข้ามาจะเป็นบุคคลที่ดีมีความรู้ความสามารถ เป็นที่ยอมรับของประชาชนอย่างแท้จริง และในส่วนของสมาชิกวุฒิสภาที่องค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ เสนอรายชื่อมาให้เลือกนั้น หน่วยงานหรือองค์กรนั้น ๆ ก็ต้องพยายามคัดเลือกบุคคลที่ดี มีความรู้ความสามารถให้ได้มากที่สุด มิฉะนั้นโอกาสได้รับเลือกก็จะไม่มี

ประการที่ 4 ทำให้ประชาชนกลุ่ม องค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ในสังคมมีส่วนร่วมในที่มาของสมาชิกวุฒิสภาอย่างทั่วถึง เพราะการเลือกตั้งโดยตรงอย่างเดียว อาจไม่มีตัวแทนของคนบางกลุ่มได้รับเลือกเข้ามาเลยและเป็นการเสริมข้อบกพร่องของสภาผู้แทนราษฎรที่ อาจไม่ได้ตัวแทนราษฎรที่แทนกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มคนประเภทต่างๆอย่างแท้จริง สมกับบทบัญญัติ "วุฒิสภาเป็นตัวแทนของปวงชนชาวไทย"

ประการที่ 5 การให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาเป็น 2 ประเภทนั้น ประเด็นหนึ่งก็เพื่อให้วุฒิสภากระจายกันไปตามจังหวัดต่าง ๆ และมีฐานที่มาจากประชาชน ซึ่งก็เป็นไปตามข้อเรียกร้องของประชาชนในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับนี้ และการมีสมาชิกวุฒิสภาประเภทที่ 2 นั้น นอกจากต้องการสร้างความเป็นกลางทางการเมืองแล้วยังเป็นการสนองข้อเรียกร้องของคนอีกจำนวนมากที่ต้องการให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือมาจากการแต่งตั้งแบบเดิม หรือโดยการส่งตัวแทนสาขาอาชีพต่าง ๆ เข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภา และวิธีอื่นอีกหลายวิธีซึ่งเมื่อรวมกันแล้วก็มีจำนวนไม่น้อยไปกว่าจำนวนของผู้ที่ผู้ต้องการให้เลือกตั้งโดยตรงเช่นกัน และการมีวุฒิสภาประเภทที่ 2 นั้น ยังมีประโยชน์ในด้านการวางพื้นฐานของที่มาของสมาชิกวุฒิสภาที่ควรจะเป็นในอนาคตด้วย

ประการที่ 6 เป็นการส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนภาคเอกชนให้มีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองเป็นการปลูกฝังจิตสำนึกในทางการเมืองไปในตัวทำให้องค์การหรือกลุ่มต่าง ๆ มีการพัฒนาตนเองในทางการเมือง ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยของไทยต่อไป

การที่ผู้เขียนนำเสนอแนวความคิดดังกล่าวนี้ไม่ใช่ไม่เห็นด้วยกับระบบเลือกตั้งเสียทีเดียว แต่เห็นว่าในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีความพร้อมในการที่จะเลือกสมาชิกวุฒิสภามาทำหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และผู้เขียนไม่ต้องการให้บุคคลกลุ่มเดียวกันพวกเขาเหล่านั้นมาทำหน้าที่ตรวจสอบ ถอดถอน หรือถ่วงดุลย์กันเอง ซึ่งจะไม่เกิดผลดีต่อระบบการปกครองแต่อย่างใด ต้องมีการคานอำนาจกัน ต้องมีวุฒิสภาที่ต่างจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือเป็นคนละพวก คนละกลุ่มกัน เพื่อให้การทำหน้าที่ต่าง ๆ เป็นไปได้ด้วยดี เช่นการเปิดอภิปรายขอความเห็นจากรัฐสภา การประกาศสงครามหรือการทำสนธิสัญญาต่าง ๆ ถ้าวุฒิสภาเป็นฝ่ายเดียวกับรัฐบาล เรื่องดังกล่าวก็จะไม่มีประโยชน์อะไรที่จะมาบัญญัติไว้เพราะอย่างไรก็จะเป็นไปตามที่รัฐบาลต้องการอยู่ดี

นอกจากนั้นการที่ให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเสนอชื่อจากตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ นั้นก็เพราะในยุคปัจจุบันการแข่งขันกันทางธุรกิจระหว่างประเทศมีสูงมากเราจึงควรมีตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง เพราะสภาพของกลุ่มผลประโยชน์และการเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ที่ดำรงอยู่ในสังคมไทยปัจจุบันมีสภาพ "ไม่เป็นทางการ" (Informal) ขาดการยอมรับจากทางการ ขาดพลังจึงควรทำให้มีสภาพ "เป็นทางการ" (Formalized) มีระบบ ผ่านกลไกที่มีศักดิ์ศรีอย่างถาวร ซึ่งก็รวมไปถึงบุคคลในกลุ่มเกษตรกร ผู้ใช้แรงงาน สื่อสารมวลชน และอื่น ๆ ด้วย

อย่างไรก็ดีวุฒิสภาในแบบผสมที่มีที่มาต่างกัันนี้ก็มีผู้กล่าวอ้างถึงข้อบกพร่องในด้านความสามัคคี ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเมื่อเทียบกับข้อดีอื่น ๆ แล้ว ก็คงต้องยอมรับกันได้ ตลอดจนในโลกของความเป็นจริงนั้นก็มีสภาวะคู่อยู่ในตัว มีกลางวันก็ต้องมีกลางคืน เพราะฉะนั้นการที่จะให้สังคมอยู่ได้อย่างสมดุล จะโอนเอียงไปทางใดทางหนึ่งคงจะยาก นอกจากนี้สังคมที่มีการขัดแย้งกันบ้างก็จะเป็นสังคมที่สร้างสรรค์ และพัฒนาได้เร็วขึ้น ซึ่งในประเทศไทยการมีสมาชิกสภา 2 ประเภท อยู่ในสภาเดียวกันก็เคยมีมาแล้วคือ สส.ประเภท 2 ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2475 และ พ.ศ.2495 และในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ.2540) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็มี 2 ประเภทเช่นกัน ในส่วนของต่างประเทศก็เช่น สมาชิกวุฒิสภาของเบลเยียม ซึ่งมีที่มาถึง 4

ประเภท วุฒิสภาของญี่ปุ่นก็มีที่มา 2 ประเภท และของมาเลเซีย ก็มีสมาชิก 2 ประเภทเช่นกัน โดยมาจากการแต่งตั้ง 42 คน และสภามลรัฐเลือกอีก 26 คน เป็นต้น

2. วิเคราะห์อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภามาตรฐานรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540

ในอดีตรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ของไทยที่กำหนดให้มีสองสภาไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญปี 2489, ปี 2490, ปี 2492, ปี 2511, ปี 2517, ปี 2521 และปี 2534 นั้น จะได้มีการกำหนดในเรื่องของอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไว้แตกต่างกันออกไป บางฉบับให้อำนาจของวุฒิสภาไว้อย่างมากเกือบเท่ากับของสภาผู้แทนราษฎร บางฉบับให้อำนาจวุฒิสภาเป็นเพียงแค่ว่าเป็นสภาในการกลั่นกรองกฎหมาย ซึ่งก็เป็นไปตามแต่สถานการณ์และจุดประสงค์ของการมีวุฒิสภาแล้วแต่ช่วงเวลานั้น ๆ และในส่วนของสมาชิกวุฒิสภาเองจะมีบุคคลประเภทใด กลุ่มใดบ้างก็เป็นไปตามความต้องการของผู้เสนอแต่งตั้งซึ่งในอดีตก็คือนายกรัฐมนตรี ว่าต้องการให้บุคคลใดบ้างเข้ามาทำหน้าที่สมาชิกวุฒิสภา ให้สมตามเจตนารมณ์ของการมีวุฒิสภาในแต่ละช่วงเวลานั้น ๆ

แต่ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ.2540) ได้บัญญัติให้ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาต่างไปจากเดิม มีฐานที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน ไม่ใช่แต่งตั้งโดยบุคคลคนเดียวอีกต่อไป ทำให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย อย่างแท้จริง ไม่ใช่เป็นแต่เพียงในนามของตัวบทกฎหมายเหมือนแต่ก่อน ดังนั้นจึงต้องมาวิเคราะห์กันถึงอำนาจหน้าที่บางประการของวุฒิสภา กันต่อไป

2.1 อำนาจหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติ

2.1.1 การริเริ่มเสนอกฎหมาย

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 กำหนดให้ผู้มีสิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายได้มี 3 กรณีคือ

(1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (กรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับด้านการเงิน เสนอได้ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี) การเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด ๆ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะทำได้เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดอยู่ มีมติให้เสนอได้ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า 20 คนรับรอง (มาตรา 169)

(2) คณะรัฐมนตรี (มาตรา 169)

(3) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด 3 (สิทธิเสรีภาพของชน

ชาวไทย) และหมวด 5 (แนวนโยบายพื้นฐานของรัฐ) คำร้องขอดังกล่าวต้องจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติเสนอมาด้วย (มาตรา 170)

จะเห็นได้ว่าตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ.2540) สมาชิกวุฒิสภาไม่มีสิทธิในการริเริ่มเสนอกฎหมาย ซึ่งเมื่อได้พิจารณาประกอบกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาแบบผสมตามที่ผู้เขียนได้เสนอไว้แล้ว ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิในการริเริ่มเสนอกฎหมายได้ เนื่องจาก

ประการที่ 1 สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงถือได้ว่าสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนของประชาชนในภาพโดยรวมของจังหวัด ซึ่งน่าจะมีความเข้าใจในสภาพปัญหา ตลอดจนความต้องการของประชาชนได้ดีไม่น้อยไปกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเช่นกัน

ประการที่ 2 การเสนอกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีข้อจำกัดอยู่โดยต้องได้รับมติของพรรคการเมืองที่สังกัดอยู่ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า 20 คนรับรอง ซึ่งทำให้การริเริ่มเสนอกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องอยู่ในขอบเขตจำกัดดังกล่าว ทำให้กฎหมายอันจำเป็นหรือมีความสำคัญในบางเรื่องอาจไม่ได้รับการเสนอให้รัฐสภาพิจารณา แต่ในส่วนของสมาชิกวุฒิสภามตามรัฐธรรมนูญ 2540 ไม่ได้สังกัดพรรคการเมือง การให้สมาชิกวุฒิสภา สามารถริเริ่มเสนอกฎหมายได้ น่าจะมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นในการบัญญัติกฎหมายของรัฐสภา

ประการที่ 3 จุดประสงค์ของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมุ่งประสงค์ส่วนใหญ่อยู่ที่การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารประเทศเป็นหลัก ตลอดจนมุ่งเน้นในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ไม่ค่อยได้ให้ความสนใจในกระบวนการทางด้านนิติบัญญัติเท่าที่ควร เห็นได้จากในอดีตที่ผ่านมา กฎหมายที่ริเริ่มโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีน้อยมาก ในส่วนของสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ 2540 บัญญัติห้ามการเป็นรัฐมนตรี ดังนั้นสมาชิกวุฒิสภาน่าจะมุ่งเน้นการทำงานในด้านนิติบัญญัติได้มากกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงควรให้มีอำนาจในการริเริ่มเสนอกฎหมายได้

ประการที่ 4 ตามรัฐธรรมนูญ 2540 กำหนดให้ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเขตละคน ดังนั้นในเขตใดเมื่อมีการเลือกตั้งไปแล้วผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตนั้น ๆ อาจจะขาดความเอาใจใส่ในเขตที่ตนได้รับเลือกตั้งมา โดยอาจได้รับมอบหมายหน้าที่ในด้านอื่น ๆ จากพรรคหรือเหตุผลอื่นใดก็ตาม ในกรณีนี้สมาชิกวุฒิสภาก็อาจจะเข้าไปเสริมในส่วนที่บกพร่องนี้ได้ และถ้ามีความจำเป็นก็อาจเสนอกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาหรือข้อขัดข้องต่าง ๆ แทนได้เช่นกัน

ประการที่ 5 ตามมาตรา 170 กำหนดให้ประชาชนริเริ่มเสนอกฎหมายได้ โดยร่วมกันลงชื่อไม่น้อยกว่า 50,000 คน ในกฎหมายตามที่กำหนดในหมวด 3 และหมวด 5 โดยให้ทำเป็นคำร้องขอแต่ต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมาด้วย จะเห็นได้ว่าการให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อร้องดังกล่าว เป็นการลำบากและยากในทางปฏิบัติตลอดจนเมื่อพิจารณาถึงผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาก็คงมีคะแนนเสียงที่ได้รับเลือกมากกว่า หรือใกล้เคียงจำนวน 50,000 เสียง จึงควรให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจในการริเริ่มเสนอกฎหมายได้ด้วย เพราะบางครั้งจะได้ทำแทนประชาชนได้บ้าง ซึ่งจะสะดวกและน่าจะมีประสิทธิภาพมากกว่า

ประการที่ 6 เมื่อพิจารณาประกอบกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตามแนวทางแบบผสมที่ผู้เขียนได้เสนอไว้ นั้น จะมาจากที่มาหลากหลาย ทั้งจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนและตัวแทนของหน่วยงาน หรือองค์กรต่าง ๆ ซึ่งถือได้ว่า เป็นจุดรวมของตัวแทนประชาชนที่หลากหลาย จึงน่าจะมีความเข้าใจในสภาพของปัญหา ตลอดจนความต้องการของประชาชนและองค์กร หน่วยงาน หรือสาขาอาชีพต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี ไม่น้อยไปกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะในสภาผู้แทนราษฎรเองก็ยังมีสมาชิกที่มีความหลากหลายเท่ากับสมาชิกของวุฒิสภา

ประการที่ 7 ในประเทศที่มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยตรง ทั้งที่เป็นประเทศสหพันธรัฐ และประเทศรัฐเดี่ยว เช่น สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น อิตาลี ต่างก็มีบทบัญญัติในการให้อำนาจสมาชิกวุฒิสภาในการริเริ่มเสนอกฎหมายได้ และแม้กระทั่งของไทย สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งในบางสมัยก็ยังมีอำนาจในการริเริ่มเสนอกฎหมายได้

2.1.2 การกลั่นกรองและยับยั้งกฎหมาย

ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการกลั่นกรองและยับยั้งกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว โดยร่างพระราชบัญญัติทั่วไปที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรส่งมายังวุฒิสภา ถ้าวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วย มีผลให้เป็นการยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ ทำให้สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นมาพิจารณาได้ใหม่ต้องผ่าน 180 วันไปก่อน (กรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที) มติยืนยันของสภาผู้แทนราษฎรต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมด กรณีวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมให้มีการตั้งคณะกรรมการร่วมกันขึ้นเพื่อพิจารณา แล้วเสนอต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาหนึ่งสภาใดไม่เห็นชอบด้วย มีผลให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นถูกยับยั้งไว้ สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต้องผ่าน 180 วันไปก่อน (เว้นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน)

ในส่วนของอำนาจหน้าที่ในการกลั่นกรองและยับยั้งกฎหมายนี้ ผู้เขียนมีความเห็นด้วยว่า ในกระบวนการตรากฎหมายของไทยในปัจจุบันนี้ ควรให้วุฒิสภาเป็นองค์กรในการกลั่นกรองและยับยั้งการออกกฎหมายเนื่องจาก

ประการที่ 1 ประเทศไทยมีการปกครองในระบบรัฐสภา ซึ่งผู้ที่เข้ามาทำหน้าที่ในด้านบริหาร ย่อมจะมีเสียงสนับสนุนเป็นฝ่ายข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้นในการตรากฎหมายต่าง ๆ ของฝ่ายรัฐบาลย่อมได้รับความสนับสนุนจากเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร โดยอาจไม่มีการดูว่าเป็นกฎหมายที่สมควรออกมาบังคับใช้หรือไม่ หรือที่เรียกว่าเป็น "เผด็จการทางรัฐสภา" ได้ ดังนั้นการมีวุฒิสภาเป็นผู้กลั่นกรองหรือยับยั้งกฎหมายอีกชั้นหนึ่ง ก็เท่ากับเป็นการกานอำนาจของฝ่ายเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรไม่ให้ออกกฎหมายได้ตามใจชอบในทุกกรณี

ประการที่ 2 ในด้านความรอบคอบตลอดจนการวินิจฉัยในปัญหาสาธารณะของสมาชิกวุฒิสภา น่าจะมีความสุขุมรอบคอบกว่าของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเนื่องจากตามรัฐธรรมนูญกำหนดเรื่องวัยวุฒิของผู้สมัครไว้ให้มีอายุสูงกว่าผู้สมัครเป็นผู้แทนราษฎร ตลอดจนจุดมุ่งหมายของผู้สมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภา ก็ต่างจากผู้สมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเงื่อนไขต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ก็บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภามีความเป็นกลาง ปลอดภัยจากการเมืองมากกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การพิจารณาออกกฎหมายของวุฒิสภา จึงน่าจะเป็นไปโดยเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมโดยแท้จริงมากกว่า

ประการที่ 3 การออกกฎหมายของฝ่ายบริหารหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อาจเป็นไปโดยขาดความรอบคอบ หรือโดยมุ่งหวังผลในทางการเมืองในการเลือกตั้งครั้งต่อไป หรือเพื่อกลุ่มผู้ที่สนับสนุนตนโดยเฉพาะ จนอาจไม่ได้คิดถึงผลกระทบต่อส่วนรวม เช่นการออกกฎหมายยกเลิกการดื่มเหล้า การออกกฎหมายให้พกพาอาวุธปืนได้ การออกกฎหมายยกเลิกหนี้ของชาวบ้านกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น

ในส่วนของอำนาจหน้าที่ในการกลั่นกรองและยับยั้งกฎหมายของวุฒิสภานั้น ประเทศญี่ปุ่นร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภายับยั้งไว้ การที่จะให้ผ่านออกมาเป็นกฎหมายได้ จะต้องให้สภาผู้แทนราษฎรยืนยันด้วยคะแนนเสียงที่มากขึ้น คือต้องให้สภาผู้แทนราษฎรยืนยันด้วยคะแนนเสียง 2 ใน 3 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงจะสามารถออกมาบังคับใช้เป็นกฎหมายได้

สำหรับประเทศไทยอำนาจหน้าที่ในการกลั่นกรองและยับยั้งกฎหมายของวุฒิสภานั้น เมื่อพิจารณาประกอบกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาคตามแบบผสมที่ผู้เขียนเสนอมาและจากเจตนารมณ์ของการมีวุฒิสภาแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ไม่ควรมี

การแก้ไขเปลี่ยนแปลง การที่จะนำแบบของประเทศญี่ปุ่นมาใช้คือ ให้มีการยืนยันการยับยั้ง ด้วยคะแนนเสียงเพิ่มมากขึ้น จะทำให้การบริหารงานของรัฐบาลเป็นไปได้โดยยากลำบาก และ ทำให้พรรคการเมืองต่าง ๆ จะพยายามเข้าแทรกแซงวุฒิสภาเพื่อหาทางกุมเสียงข้างมากของ สมาชิกวุฒิสภาไว้ให้ได้

2.2 อำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร

2.2.1 การให้ความไว้วางใจในการเข้าปฏิบัติหน้าที่ (นโยบาย)

ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ม.211 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันเข้ารับหน้าที่ และในมาตรา 212 กำหนดให้ในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายที่ได้แถลงไว้ และนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี

และในมาตรา 173 กำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีระบุไว้ในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาตามมาตรา 211 ว่าจะมีความจำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดิน หากสภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่ให้ความเห็นชอบ และคะแนนเสียงที่ไม่ให้ความเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ คณะรัฐมนตรีอาจขอให้รัฐสภาประชุมร่วมกัน เพื่อมีมติอีกครั้งหนึ่ง หากรัฐสภามีมติเห็นชอบให้ตั้งคณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภา พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ แล้วรายงานต่อรัฐสภา ถ้ารัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นตกไป ถ้าให้ความเห็นชอบก็ให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

จากกรณีในมาตราต่าง ๆ ข้างต้นจะเห็นได้ว่า การเข้ามาบริหารราชการของคณะรัฐมนตรี ไม่มีการลงมติในนโยบายที่แถลง แต่กรณีเกิดมีปัญหาตามมาตรา 173 คือ สภาผู้แทนราษฎรไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติ อันเกี่ยวข้องกับนโยบายที่ได้แถลงไว้ กลับให้วุฒิสภามาเป็นฐานกำลังในการสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวอีกแรงหนึ่ง ทั้งที่วุฒิสภาเองก็ไม่ได้มีการลงมติให้ความไว้วางใจในนโยบายของรัฐบาลแต่อย่างใด จึงมีปัญหาว่าในการเข้าปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีควรให้มีการลงมติให้ความไว้วางใจหรือไม่

และในกรณีการลงมติให้ความไว้วางใจในนโยบายของคณะรัฐมนตรีในการเข้าปฏิบัติหน้าที่นั้น ในส่วนของประเทศอิตาลี มีบทบัญญัติในกรณีนี้ไว้ ตลอดจนในรัฐธรรมนูญของไทยเองก็เคยมี บทบัญญัติดังกล่าวเช่นกัน เช่น สมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2489 และ พ.ศ.2490 มีสิทธิร่วมลงคะแนนในการให้ความไว้วางใจในการเข้าปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี

ในกรณีดังกล่าวนี้ เมื่อพิจารณาประกอบกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาและเจตนารมณ์ของการมีวุฒิสภาแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าวุฒิสภาไม่ควรมีอำนาจในการให้ความไว้วางใจในการเข้าปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี เพราะจะทำให้การจัดตั้งรัฐบาลเป็นไปโดยยากลำบาก และต้องคำนึงถึงเสียงสนับสนุนของสมาชิกวุฒิสภา อีกทั้งกรณีตามมาตรา 173 ก็เป็นกรณีที่มติของสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีระบุไว้ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามมาตรา 212 ว่ามีความจำเป็นต่อการบริหารประเทศโดยมติของสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ให้ความเห็นชอบมีไม่ถึงกึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ คณะรัฐมนตรีอาจขอให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อมีมติได้ มาตราดังกล่าวเป็นการให้วุฒิสภาช่วยสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติตามที่กล่าวมาข้างต้น เฉพาะกรณีที่มติไม่ให้ความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรมีไม่ถึงกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่านั้น ถ้ามติไม่ให้ความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรมีถึงกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมด ก็ไม่อาจขอให้วุฒิสภาช่วยสนับสนุนได้ และถ้าไม่ใช่ร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีได้ระบุไว้ในการแถลงนโยบายตามมาตรา 212 ว่าจำเป็นต่อการบริหารประเทศ คณะรัฐมนตรีก็ไม่อาจขอให้รัฐสภาประชุมร่วมกันได้

2.2.2 การขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ

ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 กำหนดให้การเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจเป็นอำนาจเฉพาะของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยกรณีขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ใช้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของสมาชิกทั้งหมด และจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของสมาชิกทั้งหมด ในการเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล (มาตรา 185,186)

โดยในส่วนของวุฒิสภากำหนดให้ สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด มีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่มีการลงมติ (มาตรา 187)

และในมาตรา 212 ให้รัฐมนตรี "รับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน" จากกรณีดังกล่าว จะเห็นได้ว่าวุฒิสภามีสิทธิแต่เพียงการขอเปิดอภิปรายให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง โดยไม่มีการลงมติและรัฐมนตรีไม่ต้องรับผิดชอบต่อวุฒิสภาในหน้าที่ของตน เพียงรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงที่มาของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนแล้ว ประกอบกับในกรณีการขอเปิด

อภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องใช้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ซึ่งในทางปฏิบัติถ้าฝ่ายบริหารรวบรวมคะแนนเสียงข้างมากไว้ได้ อาจทำให้ไม่สามารถขอเปิดอภิปรายนายกรัฐมนตรีได้เลย จึงมีปัญหาว່ควรให้สมาชิกวุฒิสภามีส่วนร่วมในการขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจหรือไม่

ในกรณีของประเทศอิตาลี สมาชิกวุฒิสภาขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจได้ และรัฐธรรมนูญของไทยบางฉบับก็ให้อำนาจสมาชิกวุฒิสภาในกรณีนี้ไว้เช่น ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2511 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 ในบทเฉพาะกาล ให้สมาชิกวุฒิสภาร่วมประชุมและลงคะแนนในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ เป็นต้น

เมื่อพิจารณาจากที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตามแบบผสมที่ผู้เขียนเสนอมานี้ ประกอบกับเจตนารมณ์ของการมีวุฒิสภาดำรงรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 แล้วผู้เขียนเห็นว่าวุฒิสภาไม่ควรมีอำนาจในการขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร เพราะจะทำให้การบริหารประเทศของฝ่ายรัฐบาลเป็นไปได้อย่างยากลำบาก และเป็นการสร้างให้นายกรัฐมนตรีมี “ภาวะความเป็นผู้นำ” (STRONG PRIME MINISTER) คือไม่ถูกกดดันทางการเมืองโดยถูกเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจได้ง่ายจนเกินไป

2.2.3 การให้ความเห็นชอบใน พ.ร.บ.งบประมาณฯ

ตามมาตรา 180 วรรคสามของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้การพิจารณาและให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบ ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณฯ ของวุฒิสภา ต้องทำภายในยี่สิบวันนับแต่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ ไม่ได้

เมื่อพิจารณาถึงที่มาของสมาชิกวุฒิสภาที่มีที่มาหลากหลายมีฐานการเลือกตั้งจากประชาชนไม่ได้มาจากการแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรีเหมือนในอดีต อีกทั้ง พ.ร.บ.งบประมาณฯ ก็เป็นกฎหมายที่มีความสำคัญอย่างมาก จึงควรให้วุฒิสภามีอำนาจในการพิจารณาเช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติโดยทั่วไปที่ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรคือ 60 วัน หรือเท่ากับ พ.ร.บ.เกี่ยวกับการเงินคือ 30 วัน หรือมิฉะนั้นก็ควรกำหนดให้เป็นการพิจารณาโดยที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา (ในช่วงบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 ก็กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาเข้าร่วมในการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ)

2.2.4 การควบคุมการออกพระราชกำหนด

ตามมาตรา 218 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการตราพระราชกำหนดได้เมื่อเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วน อันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์ใน

อันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ และในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไปให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า (มาตรา 220 ในระหว่างสมัยประชุม ถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภัยอากร หรือเงินตราซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับ เพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน สามารถออกเป็นพระราชกำหนดได้ ในกรณีดังกล่าวต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายใน 3 วันนับจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา) กรณีนอกสมัยประชุม คณะรัฐมนตรีอาจเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว

ในส่วนของวุฒิสภาในการพิจารณาพระราชกำหนดที่ออกโดยฝ่ายบริหารนี้ ถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติมีผลเป็นการยับยั้งพระราชกำหนดดังกล่าว และจะผ่านเป็นกฎหมายต่อไปได้ด้วยการยื่นยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร

ทำให้มีปัญหามาพิจารณาว่า ในสภาผู้แทนราษฎร ฝ่ายบริหารย่อมคุมเสียงข้างมากของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ ดังนั้นในการพิจารณาตลอด จนการยื่นยันการอนุมัติพระราชกำหนดที่ออกโดยฝ่ายบริหาร ย่อมเป็นไปได้โดยไม่มีข้อขัดข้อง ดังนั้นเมื่อสมาชิกวุฒิสภามีที่มาหลากหลายมีฐานมาจากการเลือกตั้งของประชาชน และมีความเป็นกลาง ปลอดภัยการเมืองมากกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้นพระราชกำหนดใดที่ วุฒิสภาไม่อนุมัติการที่จะผ่านเป็นกฎหมายได้ควรให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยื่นยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงที่มากขึ้นหรือควรให้การพิจารณาอนุมัติพระราชกำหนดกระทำร่วมกันในที่ประชุมรัฐสภาและเพื่อเป็นการป้องกันการบิดเบือนกระบวนการในทางนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหารอีกด้วย

2.2.5 การตั้งกระทู้สด

ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ในมาตรา 184 ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการตั้งกระทู้สดถามนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ในเรื่องที่เป็นปัญหาสำคัญที่อยู่ในความสนใจของประชาชน เป็นเรื่องที่กระทบถึงประโยชน์ของประเทศชาติ หรือที่เป็นเรื่องเร่งด่วน โดยแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรก่อนเริ่มประชุมในวันนั้น ว่าจะถามนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในเรื่องนั้น โดยไม่ต้องระบุคำถาม และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรบรรจุเรื่องดังกล่าวไว้ในวาระการประชุมวันนั้น ในการถามและตอบกระทู้ดังกล่าวให้กระทำได้สัปดาห์ละหนึ่งครั้ง และให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาเรื่องการบริหารราชการแผ่นดินนั้นได้เรื่องละไม่เกินสามครั้ง

ในส่วนของสมาชิกวุฒิสภา ในมาตรา 183 ให้สิทธิในการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน

ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ที่มีฐานมาจากการเลือกตั้งของประชาชน เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว จึงควรให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิในการตั้งกระทู้สดถามนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี ในเมื่อมีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้ด้วย เพราะในกรณีการตั้งกระทู้ถามแบบธรรมดา นั้น การตอบมักจะเป็นไปโดยล่าช้า และกระทำในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งไม่ได้รับความสนใจและเอาใจใส่เท่าที่ควร ตลอดจนการตั้งกระทู้สดก็เป็นการกระตุ้นให้ฝ่ายบริหารมีความตื่นตัวอยู่ตลอดเวลา ให้ความสนใจในการปฏิบัติหน้าที่มากขึ้น ซึ่งจะเป็นประโยชน์โดยรวมของประชาชนและประเทศชาติ

ในเรื่องนี้ ประเทศออสเตรเลียกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิในการตั้งกระทู้สดได้ แต่เป็นการตั้งกระทู้สดถามผู้ที่ป็นรัฐมนตรีที่อยู่ในวุฒิสภา ซึ่งจะเป็นผู้ตอบแทนรัฐมนตรีที่อยู่ในสภาผู้แทนราษฎรด้วย (ในออสเตรเลียไม่ห้ามสมาชิกวุฒิสภาเป็นรัฐมนตรี)

2.3 อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ

2.3.1 อำนาจในการถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ

มาตรา 303 บัญญัติให้วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด กรรมการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

บุคคลที่มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ หรือประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คน โดยให้เข้าชื่อร้องต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้มีมติถอดถอน คำร้องขอดังกล่าวต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำผิดเป็นข้อ ๆ ให้ชัดเจนและสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของสมาชิกวุฒิสภาที่มีอยู่ทั้งหมด เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาได้ (มาตรา 304) และกำหนดให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องตามที่ได้รับคำร้องขอให้คณะ

กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดำเนินการไต่สวนโดยเร็ว กรณีเห็นว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหาที่นั้นตกไป กรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูล ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมความเห็นไปยังประธานวุฒิสภาและอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการต่อไป (มาตรา 305)

เมื่อได้รับรายงานแล้ว ให้ประธานวุฒิสภาจัดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาโดยเร็ว กรณีส่งรายงานให้นอกสมัยประชุม ให้ประธานวุฒิสภาแจ้งต่อประธานรัฐสภาทราบ เพื่อทำการเรียกประชุมสมัยวิสามัญ (มาตรา 306)

มติของวุฒิสภาที่ให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ โดยถ้าผู้ใดถูกถอดถอนก็ให้ตัดสิทธิผู้นั้นในการดำรงตำแหน่งในทางการเมือง หรือในการรับราชการเป็นเวลา 5 ปี มติของวุฒิสภาให้เป็นที่สุด จะมีการร้องขอโดยอาศัยเหตุเดียวกันไม่ได้ แต่ไม่กระทบกระเทือนการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (มาตรา 307)

ตามบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ ที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า เป็นการให้อำนาจและความรับผิดชอบที่สำคัญและกว้างขวางแก่วุฒิสภา ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนแล้ว ในด้านความเที่ยงธรรมความเป็นกลางทางการเมือง และการปลอดจากอิทธิพลต่าง ๆ ของสมาชิกวุฒิสภา ยังเป็นปัญหาอยู่ว่าการให้วุฒิสภาทำหน้าที่ในการพิจารณาถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวข้างต้นจะสมควรหรือไม่ แม้จะมีบทบัญญัติในการห้ามหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ห้ามสังกัดพรรคการเมือง ห้ามเป็นรัฐมนตรี มีวาระการดำรงตำแหน่งวาระเดียว เป็นต้น ก็ยังไม่เป็นหลักประกันในความเป็นกลางของวุฒิสภาได้มากนัก

และในส่วนของการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการมีกฎหมายและระเบียบที่สามารถลงโทษ ปลดจากตำแหน่ง และดำเนินคดีอาญาได้ตามกฎหมายอาญาอยู่แล้ว ในส่วนของผู้พิพากษาและตุลาการ ก็ได้มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตรา 251 ให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและทรงให้พ้นจากตำแหน่ง การให้วุฒิสภาไปถอดถอนจะเป็นการสมควร ตลอดจนเป็นการแทรกแซงในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการและผู้พิพากษา ตุลาการหรือไม่

ในกรณีผู้ถูกร้องขอให้ถอดถอนเป็นตัวประธานวุฒิสภา หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเองแล้ว ยังมีปัญหาว่าจะให้ผู้ใดเป็นผู้รับคำร้องขอให้ถอดถอน หรือทำการไต่สวนข้อกล่าวหาว่ามีมูลหรือไม่แล้วแต่กรณี จึงจะเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม ตลอดจนในกรณีที่ผู้ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งแล้ว ภายหลังศาลได้มีคำตัดสินไม่มี

ความคิด แล้วจะอย่างไรกับสิ่งที่ผู้ถูกกล่าวหาได้สูญเสียไป และถ้าเป็นกรณีนายกรัฐมนตรีถูกพิจารณาถอดถอนออกจากตำแหน่ง ซึ่งทำให้คณะรัฐมนตรีทั้งคณะต้องพ้นจากสมาชิกภาพไปด้วยนั้น กรณีดังกล่าวจะยอมรับกันได้หรือไม่

มาตรการและขบวนการในการถอดถอน ก็คงจะเกิดผลในทางปฏิบัติได้ยาก เพราะกำหนดให้ต้องได้เสียง 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาซึ่งถ้าฝ่ายใดมีฐานเสียงสนับสนุนอยู่ในวุฒิสภา 2 ใน 5 ขึ้นไปก็ไม่ต้องกลัวการถูกถอดถอนและในทางกลับกัน ถ้าฝ่ายใดมีฐานเสียงในวุฒิสภามากกว่า 3 ใน 5 ขึ้นไป ก็อาจใช้เวทีของวุฒิสภาเป็นเครื่องมือในการถอดถอนบุคคลในตำแหน่งต่าง ๆ ได้เช่นกัน ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องระวังเป็นอย่างมาก

ในกรณีของอำนาจหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ของวุฒิสภานี้ เมื่อได้พิจารณาจากที่มาของสมาชิกวุฒิสภาในแบบผสมตามแนวทางที่ผู้เขียนได้เสนอไว้ นั้น จะเห็นได้ว่ามีผลทำให้สมาชิกวุฒิสภามาจากบุคคลที่มีความเป็นกลางปลอดจากอิทธิพลทางการเมืองเพิ่มมากขึ้น การจะเข้าครอบงำวุฒิสภาโดยพรรคการเมืองต่าง ๆ จะเป็นไปได้โดยยากลำบาก ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจหน้าที่ในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ เพราะตามรัฐธรรมนูญกำหนดให้ใช้คะแนนเสียง 3 ใน 5 ซึ่งก็คือ 120 เสียงในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ซึ่งเมื่อมีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากทางเลือกตั้งทางอ้อมจำนวน 100 คน เหลืออีกเพียง 20 คน ก็จะสามารถถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ได้ ทำให้มาตรการดังกล่าวมีโอกาสในการบรรลุผลได้จริงและในทางกลับกันบุคคลใด หรือพรรคการเมืองใดจะใช้วุฒิสภาในการกลั่นแกล้งถอดถอนบุคคลใดออกจากตำแหน่งก็เป็นไปได้ยาก

2.3.2 อำนาจในการพิจารณามีมติเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบต่าง ๆ

ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 กำหนดให้วุฒิสภาเป็นจุดเชื่อมโยงกับองค์กรในการตรวจสอบการใช้อำนาจต่าง ๆ โดยให้วุฒิสภาเป็นสภาในการพิจารณาเลือก แต่งตั้งให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบ ให้บุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบต่าง ๆ ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ประธานศาลปกครอง ตุลาการในศาลปกครอง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

การกำหนดให้วุฒิสภำทำหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นนั้น เป็นที่น่าคิดว่าวุฒิสภำที่มาจากกรเลือกตั้งโดยตรง ในระบบรัฐสภำนั้นควรให้ทำหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นแต่สภาเดียวหรือไม่ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงที่มาของสมาชิกวุฒิสภำ ตลอดจนอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ (โดยเฉพาะผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา) ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นตำแหน่งและองค์กรที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากทั้งสิ้น ซึ่งต้องการผู้ซึ่งมีความรู้ความสามารถและมีความเป็นกลางมาเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรต่าง ๆ เหล่านั้น

ในกรณีดังกล่าวนี้ เมื่อได้มีการเปลี่ยนแปลงที่มาของสมาชิกวุฒิสภำเป็นแบบผสมตาม ที่ผู้เขียนได้เสนอมานั้น ทำให้ได้สมาชิกวุฒิสภำที่มีความหลากหลาย ความเป็นกลาง และมีความรู้ความสามารถ ตลอดจนคุณภาพมากขึ้น ทำให้การพิจารณามีมติเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบต่าง ๆ ของวุฒิสภำมีแนวโน้มในทางที่จะเป็นไปโดยถูกต้องชอบธรรม โดยพิจารณาจากความรู้ความสามารถของบุคคลที่จะเข้ามาทำหน้าที่โดยปราศจากอคติหรือเห็นแก่พวกพ้อง

2.4 อำนาจหน้าที่อื่น ๆ

2.4.1 การเป็นรัฐมนตรี

ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 บัญญัติห้ามสมาชิกวุฒิสภำเป็นรัฐมนตรีโดยจะเป็นได้ต้องพ้นจากการเป็นสมาชิกวุฒิสภำมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี เว้นกรณีหมดวาระซึ่งเมื่อพิจารณาจากการที่สมาชิกวุฒิสภำมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนแล้ว จึงมีปัญหาว่า การบัญญัติข้อห้ามดังกล่าว จะเป็นการสมควรหรือไม่

ตลอดจนในส่วนของแต่ละประเทศที่มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภำโดยตรง เช่น อิตาลี ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย ต่างก็ให้สมาชิกวุฒิสภำเป็นรัฐมนตรีได้

ในกรณีนี้เมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของการมีวุฒิสภำตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ประกอบกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภำในแบบผสม ตามแนวทางที่ผู้เขียนได้เสนอมานั้น ผู้เขียนเห็นด้วยกับการห้ามสมาชิกวุฒิสภำเป็นรัฐมนตรี เพราะมีฉะนั้น ตำแหน่งรัฐมนตรีอาจเป็นแรงจูงใจหรือเครื่องต้อรอง ทำให้ความเป็นกลางของวุฒิสภำต้องเสียไป ไม่สามารถทำหน้าที่ได้ตามวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญ

2.4.2 การริเริ่มในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ในมาตรา 313 กำหนดให้ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของสมาชิกทั้ง

หมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอหรือร่วมเสนอญัตติดังกล่าวได้ เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้

จะเห็นได้ว่า ตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2540 นี้สมาชิกวุฒิสภา ไม่สามารถที่จะเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้เอง ต้องร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะไม่สอดคล้องกับหลักการที่กำหนดให้ที่มาของสมาชิกวุฒิสภามีฐานมาจากมาจากการเลือกตั้งของประชาชนตลอดจนแนวพระราชดำริสในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่ว่า “รัฐธรรมนูญจะต้องปรับปรุงให้เข้ากับสภาวะบ้านเมืองที่เปลี่ยนไปอยู่ตลอดเวลา” การแก้ไขรัฐธรรมนูญจึงควรกำหนดให้ทำได้ง่ายผู้เขียนจึงเห็นควรให้สมาชิกวุฒิสภาสามารถเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ด้วย

ในกรณีการขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ในอดีตรัฐธรรมนูญของไทยบางฉบับที่วุฒิสภามาจากการแต่งตั้งก็ยังให้อำนาจในการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้เองโดยลำพัง เช่น รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2492, พ.ศ.2511 เป็นต้น

2.4.3 การขอเปิดประชุมสมัยวิสามัญ

ตามรัฐธรรมนูญ 163 กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาทั้งสองสภารวมกัน หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อประธานรัฐสภาเพื่อนำความกราบบังคมทูลเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญได้

จะเห็นได้ว่าในการขอเปิดประชุมสมัยวิสามัญ สมาชิกวุฒิสภาไม่สามารถขอเปิดประชุมสมัยวิสามัญได้โดยลำพัง ต้องร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ในส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น สามารถขอเปิดได้เองโดยลำพัง ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงที่มาของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมีฐานมาจากจากการเลือกตั้งจากประชาชนเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ก็ควรให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจในการขอเปิดประชุมสมัยวิสามัญได้ด้วย อีกทั้งตามรัฐธรรมนูญกำหนดให้การขอเปิดประชุมสมัยวิสามัญต้องใช้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ทำให้สมาชิกวุฒิสภาไม่สามารถขอเปิดสมัยประชุมวิสามัญได้เองโดยปริยาย จึงควรมีการกำหนดจำนวนผู้ขอเปิดสมัยประชุมวิสามัญให้น้อยลงเป็น 1 ใน 4 หรือ 1 ใน 5 ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เป็นต้น เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาสามารถขอเปิดประชุมสมัยวิสามัญได้เองด้วย

2.4.4 วาระในการดำรงตำแหน่ง

ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งได้วาระเดียวเป็นเวลา 6 ปี โดยจะสมัครรับเลือกตั้งในวาระต่อเนื่องกันไม่ได้ ซึ่งเป็นประเด็นที่น่าพิจารณาว่า การกำหนดไว้ดังกล่าวมีความถูกต้องเหมาะสมเพียงใด เพราะโดยทั่วไปแล้วการจำกัดวาระมักจะใช้กับการดำรงตำแหน่งในทางบริหารมากกว่าตำแหน่งในทางนิติบัญญัติ ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ตลอดจนเมื่อพิจารณาถึงความต่อเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว ทำให้มีปัญหาว່ว่าควรให้สมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งได้ 2 วาระติดต่อกันหรือไม่ เพื่อจะได้มีบุคคลเก่าที่เป็นสมาชิกวุฒิสภาในสมัยก่อนในบางส่วนได้เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างต่อเนื่อง โดยไม่ต้องมาเรียนรู้งานหรือกฎระเบียบใหม่ทั้งหมดทุกคน และเปิดโอกาสให้ผู้ที่ทำงานดีเป็นที่ชื่นชอบของประชาชนได้มีโอกาสดับเข้ามาทำงานได้อีก และในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาจะได้เป็นไปโดยคำนึงถึงเสียงของประชาชนที่เลือกตนเข้ามา และมีความรับผิดชอบต่อประชาชน

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาจากวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของการมีวุฒิสภามารัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 แล้ว ผู้เขียนเห็นด้วยกับบทบัญญัติที่ห้ามสมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่ง 2 วาระติดต่อกัน เพราะจะทำให้สมาชิกวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่ได้โดยไม่ต้องกังวลกับผลการเลือกตั้งครั้งต่อไป สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระตามความคิดเห็นของตนเอง โดยไม่ต้องกลัวอิทธิพล หรือยึดติดกับตำแหน่ง และทำให้การแทรกแซงสถาบันวุฒิสภาโดยพรรคการเมืองเป็นไปได้โดยลำบาก

บทที่ 6

สรุปและเสนอแนะ

จากการที่ได้ศึกษาถึงที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในประเทศต่าง ๆ จะพบว่าจุดประสงค์ของการมีวุฒิสภาในประเทศที่มีรูปแบบการปกครองแบบสหพันธรัฐ จะมีสภาที่สอง เพราะถือหลักการว่าสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นสภาที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนทั่วประเทศ ส่วนวุฒิสภาจะเป็นสถาบันตัวแทนของมลรัฐ โดยให้แต่ละมลรัฐส่งผู้แทนมาได้จำนวนเท่ากันและให้ทั้งสองสภามีอำนาจนิติบัญญัติใกล้เคียงหรือเท่าเทียมกัน เพื่อป้องกันมิให้มลรัฐที่มีราษฎรมากใช้เสียงที่ตนมีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร เอาเปรียบมลรัฐที่มีราษฎรน้อยกว่า

ส่วนการมีสองสภาในประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยวนั้น การสะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ 2 ประการด้วยกันคือ เพื่อให้วุฒิสภาเป็นสภาที่คอยถ่วงดุลอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร และเห็นยั้งมิให้สภาผู้แทนราษฎรทำงานด้านนิติบัญญัติเร็วเกินไปจนขาดความรอบคอบ โดยให้วุฒิสภาเป็นลักษณะที่เลี้ยงทำหน้าที่คอยถ่วงดุลอีกชั้นหนึ่ง และอีกประการเพื่อให้เป็นการถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารกล่าวคือ ในประเทศที่ปกครองในระบบรัฐสภาฝ่ายบริหารจะได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองฝ่ายข้างมากไม่ว่าพรรคเดียวหรือหลายพรรครวมกัน การมีวุฒิสภาจะช่วยลดหรือยับยั้งอำนาจฝ่ายบริหาร มิให้อาศัยพรรคการเมืองที่เป็นพวกเดียวกับตนออกกฎหมายหรือบริหารราชการแผ่นดินได้ตามชอบใจ แต่ทั้งนี้จะต้องจัดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งเป็นคนละพรรคกับพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้ประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยวได้พยายามคิดหาวิธีการที่จะทำให้ได้สมาชิกวุฒิสภาที่จะสามารถทำหน้าที่ดังกล่าวได้ดีโดยบางประเทศได้กำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยการเลือกตั้งทางตรงเหมือนกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังเช่นประเทศญี่ปุ่นและประเทศอิตาลี บางประเทศได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งทางอ้อม ดังเช่นประเทศฝรั่งเศส บางประเทศได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นแบบผสมคือ มีที่มาหลายทาง เช่นเบลเยียม ส่วนในเรื่องของอำนาจหน้าที่บางประเทศก็ให้วุฒิสภามีอำนาจเท่าเทียมหรือใกล้เคียงกับสภาผู้แทนราษฎร เช่นประเทศอิตาลี และประเทศเบลเยียม บางประเทศก็กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจน้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎร เช่น ประเทศญี่ปุ่น และประเทศฝรั่งเศส ซึ่งก็เป็นไปตามเหตุผลและเจตนารมณ์ของการมีสภาที่สองของแต่ละประเทศนั่นเอง

ในส่วนของประเทศไทย การที่จะกำหนดถึงที่มาและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาก็จะต้องตอบคำถามให้ได้ว่ามีวุฒิสภาเพื่ออะไร หรือแทนใคร เช่นวุฒิสภาอเมริกาเป็นตัวแทนของพื้นที่หรือมลรัฐวุฒิสภาฝรั่งเศสเป็นตัวแทนของพื้นที่และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งประชากรโพ้นทะเล หรือวุฒิสภาอังกฤษเป็นตัวแทนของชนชั้น เป็นต้น ดังนั้นการที่เราจะกำหนดที่มาของวุฒิสภาได้จะต้องรู้ถึงภารกิจหรือจุดประสงค์ของการมีวุฒิสภาก่อน

ซึ่งจุดประสงค์และเจตนารมณ์ของการมีวุฒิสภาของไทยตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ฉบับปัจจุบันนี้ พอสรุปหลักที่สำคัญ ๆ ได้ 4 ประการคือ

1. เพื่อเป็นสภาในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ โดยให้มีอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ได้เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด เป็นต้น และเป็นสภาในการพิจารณาเลือกหรือแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจต่าง ๆ โดยจะให้องค์กรตรวจสอบเหล่านั้นมีความเชื่อมโยงกับวุฒิสภา

2. ให้ทำหน้าที่ในการพิจารณากลับกรองร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้การออกกฎหมายเป็นไปอย่างรอบคอบ ไม่รีบเร่งตามกระแสหรือเป็นไปตามความต้องการของรัฐบาล ซึ่งมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ในทุก ๆ เรื่อง

3. เป็นสภาในการถ่วงดุลย์อำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารถ่วงดุลย์ไม่ให้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองของฝ่ายบริหารซึ่งมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกควบคุมโดยรัฐบาล ทำการบริหารราชการแผ่นดินได้ตามใจชอบ

4. ต้องการให้เป็นสภาที่มีตัวแทนของกลุ่มต่าง ๆ ร่วมกันเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภา ไม่ใช่มีแต่ตัวแทนของพรรคการเมืองอย่างเดียว

เมื่อพิจารณาจากวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของการมีวุฒิสภาดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่าสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนแต่เพียงอย่างเดียว ตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ คงไม่อาจจะทำหน้าที่ได้สมตามเจตนารมณ์อย่างแน่แท้

ดังนั้นผู้เขียนจึงขอเสนอให้เปลี่ยนแปลงที่มาของสมาชิกวุฒิสภาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนจำนวน 200 คน โดยใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ.2540) เป็นให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาแบบผสม โดยให้มีที่มาจาก 2 ทางด้วยกัน คือ

1. มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จำนวน 100 คน โดยใช้จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง การคำนวณจำนวนสมาชิกในแต่ละจังหวัดจะพึงมีให้นำจำนวนราษฎรทั้งประเทศหาร

ด้วย 100 ได้เท่าไรให้นำมาหารจำนวนราษฎรแต่ละจังหวัดได้เท่าไรเท่ากับจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่พึงจะมีสำหรับจังหวัดนั้น ๆ จังหวัดใดมีพลเมืองไม่ถึงผลลัพธ์ดังกล่าวให้มีสมาชิกได้ 1 คน เมื่อคำนวณตามวิธีดังกล่าวแล้วยังได้จำนวนสมาชิกไม่ถึง 100 คน จังหวัดใดมีเศษเหลือมากที่สุดให้มีสมาชิกเพิ่มขึ้นอีก 1 คน และดำเนินการตามนี้จนกว่าจะมีสมาชิกครบ 100 คน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะลงคะแนนได้เขตละ 1 คน ถ้าจังหวัดใดมีสมาชิกวุฒิสภาได้มากกว่า 1 คน ให้ผู้สมัครที่ได้คะแนนสูงสุดเรียงตามลำดับจนครบจำนวนเป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง (คือให้ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาแบบเดียวกับที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญทุกอย่าง เพียงแต่เปลี่ยนแปลงจำนวนสมาชิกวุฒิสภาจาก 200 คน เป็น 100 คน)

2. ให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งได้รับเลือกมาตามข้อ 1 รวมกันเป็น "คณะผู้เลือกตั้ง" ทำหน้าที่เลือกสมาชิกวุฒิสภาอีก 100 คน โดยให้เลือกจาก

(1) ผู้ทรงคุณวุฒิหรือมีประสบการณ์ประเภทผู้มีความชำนาญด้านวิชาการ ผู้มีประสบการณ์ทางวิชาชีพ ผู้มีประสบการณ์ด้านการเมืองหรือการบริหารราชการแผ่นดิน หรือผู้แทนองค์กรเอกชน จำนวน 30 คน

(2) ผู้มีประสบการณ์ซึ่งเป็นผู้แทนกลุ่มอาชีพประเภทต่างๆ จำนวน 30 คน

(3) ผู้มีประสบการณ์ซึ่งเป็นผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ จำนวน 40 คน

ผู้ทรงคุณวุฒิหรือมีประสบการณ์แต่ละประเภทตาม (1) (2) และ (3) ให้มาจากหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณีเป็นผู้ส่งรายชื่อตามจำนวนไม่เกินที่หน่วยงานหรือองค์กรของตนมีสิทธิเสนอมาให้คณะผู้เลือกตั้ง ทำการเลือกให้เหลือตามจำนวนที่กำหนดไว้เข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภา ภายใน 30 วันนับแต่สมาชิกวุฒิสภาตามข้อ 1 ได้รับเลือกเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภา

หน่วยงานหรือองค์กรใดบ้างที่จะมีสิทธิส่งรายชื่อบุคคลตาม (1) (2) และ (3) และส่งได้จำนวนเท่าใด ตลอดจนคุณสมบัติของบุคคลตาม (1) (2) และ (3) จะเป็นอย่างไร ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

ซึ่งเมื่อที่มาของสมาชิกวุฒิสภาเป็นแบบผสมตามแนวทางที่ผู้เขียนได้เสนอมานี้ จะทำให้ได้สมาชิกวุฒิสภาที่เป็นผู้มีความรู้ความสามารถ มีประสบการณ์เป็นยอมรับ และมีตัวแทนขององค์กร หน่วยงาน หรือสาขาอาชีพต่าง ๆ เข้าร่วมทำหน้าที่เป็นวุฒิสภา ตลอดจนทำให้สถาบันวุฒิสภามีความเป็นกลางทางการเมืองเพิ่มมากขึ้น ทำให้วุฒิสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้สมตามเจตนารมณ์ของการมีวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540

และในส่วนของอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภานั้น เมื่อพิจารณาจากวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของการมีวุฒิสภาตลอดจนที่มาของสมาชิกวุฒิสภาแบบผสม ตามแนวทางที่ผู้เขียนได้เสนอมาแล้วนั้น ผู้เขียนขอเสนอแนะในเรื่องอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ในอำนาจหน้าที่หลัก ๆ ตามที่ได้กล่าวถึงในบทวิเคราะห์ดังต่อไปนี้

1. อำนาจหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติ

1.1 การริเริ่มเสนอกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญปัจจุบัน สมาชิกวุฒิสภาไม่มีสิทธิในการริเริ่มเสนอกฎหมายแต่เมื่อพิจารณาจากที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตามแนวทางแบบผสมที่ผู้เขียนเสนอมานั้น ผู้เขียนขอเสนอให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิในการริเริ่มเสนอกฎหมายได้ด้วย เพราะสมาชิกวุฒิสภาตามแนวทางที่ผู้เขียนเสนอมานั้น จะมาจากที่มาหลากหลาย ทั้งจากการเลือกโดยตรงของประชาชน และตัวแทนของหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ซึ่งถือได้ว่าเป็นจุดรวมของตัวแทนของประชาชนที่หลากหลาย จึงน่าจะมีความเข้าใจในสภาพของปัญหาตลอดจนความต้องการของประชาชน และขององค์กร หน่วยงาน หรือสาขาอาชีพต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดีไม่น้อยไปกว่าของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะสภาผู้แทนราษฎรเองก็อาจจะยังไม่มีสมาชิกที่มีความหลากหลายเท่าของสมาชิกวุฒิสภา อีกทั้งจุดประสงค์ของผู้สมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็มุ่งเน้นการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารประเทศ และการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารเป็นหลัก จึงอาจไม่ได้สนใจในกระบวนการด้านนิติบัญญัติเท่าที่ควร นอกจากนี้ การเสนอกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเองก็มีข้อจำกัดที่ต้องได้รับมติของพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่ ไม่สามารถเสนอได้โดยอิสระ และตามรัฐธรรมนูญ แม้แต่ประชาชนยังสามารถริเริ่มเสนอกฎหมายตามที่กำหนดในหมวดที่ 3 และหมวดที่ 5 ตามรัฐธรรมนูญได้ โดยร่วมกันลงชื่อไม่น้อยกว่า 50,000 คน ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภาก็ควรมีอำนาจในการริเริ่มเสนอกฎหมายได้เช่นกัน

ในส่วนของ การริเริ่มเสนอกฎหมายของสมาชิกวุฒิสภานี้ สมาชิกวุฒิสภาของประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย อิตาลี ญี่ปุ่น เบลเยียมและฝรั่งเศสต่างก็ให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวได้เช่นกัน

1.2 การกั้นกรองและยับยั้งกฎหมาย ซึ่งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ก็ได้อำนาจให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณา กั้นกรองและยับยั้งร่างกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร ได้อยู่แล้วซึ่งผู้เขียนเห็นว่าวุฒิสภาควรมีอำนาจในการพิจารณา กั้นกรองและยับยั้งร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรต่อไป เพราะเป็นการคานอำนาจของฝ่ายที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรไม่ให้ออกกฎหมายมาบังคับใช้ได้ตามใจชอบทุก

กรณี ตลอดจนทำให้การมีกฎหมายออกมาใช้เป็นไปโดยรอบคอบ ไม่เลือกปฏิบัติต่อกลุ่มบุคคลใดโดยเฉพาะหรือเพื่อหวังผลทางการเมืองในการเลือกตั้งครั้ง ๆ ต่อ ๆ ไป

ร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภายังไว้นั้น การจะผ่านมาเป็นกฎหมายได้นั้นรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ต้องมีมติยืนยันด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตามที่ผู้เขียนเสนอและจากเจตนารมณ์ของการมีวุฒิสภาแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวไม่ควรมีการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด การจะนำแบบของประเทศญี่ปุ่นมาใช้ (ยืนยันการยืนยันด้วยคะแนนเสียง 2 ใน 3 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) จะทำให้การบริหารงานของรัฐบาลเป็นไปได้โดยยากลำบากและทำให้พรรคการเมืองต่าง ๆ ต้องหาทางพยายามที่จะกุมเสียงของสมาชิกวุฒิสภาไว้ให้ได้มากที่สุด

2. อำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร

2.1 การให้ความไว้วางใจในการเข้าปฏิบัติหน้าที่ (นโยบาย) ในเรื่องนี้วุฒิสภาอิตาลี และวุฒิสภาของไทยเองบางสมัย (พ.ศ.2489, พ.ศ.2490) สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิร่วมลงคะแนนในการให้ความไว้วางใจในการเข้าปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรี แต่ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ.2540) ไม่ได้ให้อำนาจนี้แก่วุฒิสภา ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยว่า วุฒิสภาไม่ควรมีอำนาจในการให้ความไว้วางใจในการเข้าปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี เพราะจะทำให้การจัดตั้งรัฐบาลเป็นไปได้โดยยากลำบาก และจะต้องคำนึงถึงเสียงในวุฒิสภาอีกด้วย

2.2 การขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ แม้ในประเทศอิตาลีและตามรัฐธรรมนูญของไทยบางฉบับ (พ.ศ. 2511, พ.ศ.2521 ในบทเฉพาะกาล) จะให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจในการขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารได้ แต่ตามรัฐธรรมนูญปัจจุบันวุฒิสภาไม่มีอำนาจนี้ ซึ่งผู้เขียนก็เห็นด้วยว่า สมาชิกวุฒิสภาไม่ควรมีอำนาจในการขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร เพราะจะทำให้การบริหารประเทศของรัฐบาลเป็นไปได้โดยยากลำบากและเป็นการสร้างให้นายกรัฐมนตรีมี "ภาวะความเป็นผู้นำ" (Strong Prime Minister) คือไม่ถูกกดดันทางการเมืองโดยถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจได้ง่ายเกินไป

2.3 การให้ความเห็นชอบใน พ.ร.บ. งบประมาณฯ ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน กำหนดให้การพิจารณาและให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณฯ ของวุฒิสภาต้องทำภายใน 20 วันนั้น เมื่อพิจารณาจากที่มาของสมาชิกวุฒิสภาที่มีที่มาหลากหลาย มีฐานการเลือกตั้งมาจากประชาชนไม่ได้มาจากการแต่งตั้งโดยบุคคลคนเดียวเหมือนแต่ก่อน และ พ.ร.บ. งบประมาณฯ ก็เป็นกฎหมายที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก ผู้เขียนจึงขอเสนอให้ระยะเวลาในการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ของ

วุฒิสภามีเวลามากขึ้น โดยอาจให้เป็น 60 วันเหมือนร่าง พ.ร.บ.ทั่วไป หรืออย่างน้อย 30 วันเท่ากับ พ.ร.บ.เกี่ยวกับการเงิน

2.4 การควบคุมการออกพระราชกำหนด ตามรัฐธรรมนูญปัจจุบันการพิจารณาพระราชกำหนดที่ออกโดยฝ่ายบริหารถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติจะมีผลเป็นการยับยั้งพระราชกำหนดดังกล่าว จะผ่านเป็นกฎหมายได้ต้องได้รับการยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเมื่อพิจารณาจากการที่รัฐบาลย่อมมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร การบัญญัติไว้ดังกล่าวทำให้รัฐบาลสามารถออกพระราชกำหนดได้ตามใจชอบ ประกอบกับเมื่อคู่ถึงที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตามแนวทางที่เสนอไว้ นั้น จะมีผู้ทรงคุณวุฒิและตัวแทนองค์กร หน่วยงาน สาขาอาชีพต่าง ๆ มากมาย ดังนั้นผู้เขียนขอเสนอให้พระราชกำหนดใดที่วุฒิสภาไม่อนุมัติ การจะผ่านเป็นกฎหมายได้ ควรให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากขึ้นหรือควรให้การพิจารณาอนุมัติพระราชกำหนดกระทำร่วมกันในที่ประชุมรัฐสภา

2.5 การตั้งกระทู้สด ในรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นอำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ของสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเพียงการตั้งกระทู้ถามแบบธรรมดา เมื่อพิจารณาจากที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ที่มีฐานมาจากประชาชนเช่นกัน ตลอดจนการตั้งกระทู้สดก็เป็นการกระตุ้นให้ฝ่ายบริหารมีความตื่นตัว ให้ความสนใจในการปฏิบัติหน้าที่มากขึ้น ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติ ผู้เขียนเสนอให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิในการตั้งกระทู้สดสอบถามนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีได้ ซึ่งของประเทศออสเตรเลียก็มีบทบัญญัติทำนองดังกล่าวไว้เช่นกัน

3. อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ

3.1 อำนาจในการถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด ฯลฯ ซึ่งเมื่อพิจารณาที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตามแนวทางที่ผู้เขียนได้เสนอไว้แล้ว จะเห็นได้ว่าวุฒิสภาก็มีความเป็นกลางปลอดจากการเมืองเพิ่มมากขึ้น ตลอดจนมีฐานที่มาจากประชาชนรองรับจึงควรให้วุฒิสภามีอำนาจในการถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ต่อไป

3.2 อำนาจในการพิจารณามีมติเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบต่าง ๆ เมื่อที่มาของสมาชิกวุฒิสภาเปลี่ยนไปโดยไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนแต่เพียงอย่างเดียว ทำให้มีความเป็นกลาง ปลอดจากการเมือง และคุณภาพของสมาชิกวุฒิสภา

สูงขึ้น ผู้เขียนจึงเห็นว่ายังคงควรให้วุฒิสภามีอำนาจในการพิจารณามีมติเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบต่าง ๆ

4. อำนาจหน้าที่อื่น ๆ

4.1 การเป็นรัฐมนตรี แม้ประเทศที่มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยตรงเช่น อิตาลี ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย จะไม่ห้ามสมาชิกวุฒิสภาเป็นรัฐมนตรีก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาจากจุดประสงค์ของการมีวุฒิสภาในปัจจุบันของไทยแล้ว ผู้เขียนยังคงเห็นด้วยกับการที่ห้ามสมาชิกวุฒิสภาเป็นรัฐมนตรี เพราะมีฉันทานตำแหน่งรัฐมนตรีอาจเป็นแรงจูงใจหรือเครื่องต่อรอง ทำให้ความเป็นกลางของวุฒิสภาต้องเสียไปได้

4.2 การริเริ่มในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญสมาชิกวุฒิสภาไม่สามารถเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้เอง ต้องร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเมื่อพิจารณาจากที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ตลอดจนแนวพระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่ว่า "รัฐธรรมนูญจะต้องปรับปรุงให้เข้ากับสภาวะบ้านเมืองที่เปลี่ยนไปอยู่ตลอดเวลา" การแก้ไขรัฐธรรมนูญจึงควรกำหนดให้ทำได้ง่าย ผู้เขียนจึงขอเสนอให้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาสามารถเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้เองด้วย

4.3 การขอเปิดประชุมสมัยวิสามัญ ตามรัฐธรรมนูญสมาชิกวุฒิสภาไม่สามารถขอเปิดประชุมสมัยวิสามัญได้เองโดยลำพัง ต้องร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อพิจารณาถึงที่มาของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมีที่มาจากประชาชนเช่นเดียวกัน ผู้เขียนจึงขอเสนอให้สมาชิกวุฒิสภาสามารถขอเปิดสมัยประชุมวิสามัญได้เองโดยลำพัง

4.4 วาระในการดำรงตำแหน่ง ตามรัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งได้วาระละ 6 ปี โดยจะเป็นติดต่อกันสองวาระไม่ได้ เมื่อพิจารณาถึงที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาแล้ว ผู้เขียนเห็นด้วยกับบทบัญญัติดังกล่าว เพราะจะทำให้สมาชิกวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่ได้โดยไม่ต้องกังวลกับผลการเลือกตั้งหรือการคัดเลือกครั้งต่อไป สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระตามความคิดเห็นของตนเองโดยไม่ต้องกลัวอิทธิพลหรือยึดติดกับตำแหน่ง และทำให้การแทรกแซงโดยพรรคการเมืองเป็นไปได้ลำบากขึ้นด้วย

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- กมลชัย รัตนสกาวงศ์. **บทเรียนจากรัฐธรรมนูญต่างประเทศต่อการปฏิรูปการเมืองไทย.**
กรุงเทพฯ : สภาวิจัยแห่งชาติ, 2540.
- กรี อิศริวรรณ. **ปริทรรศน์รัฐธรรมนูญไทย.** กรุงเทพฯ : สุทธิสารการพิมพ์, 2539.
- กิตินันท์ วรอนุวัฒน์กุล. **บทความเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ.** กรุงเทพฯ : สำนักเลขาธิการ
รัฐสภา, 2533.
- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. **เปิดโลกความคิด เสี่ยงสวรรคตการเมืองไทย : วิจัยความคิด
ประชาชนเรื่องการเมืองไทย.** พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : บริษัท เอช เอ็น กรุป
จำกัด (ซัดเซสมิเดีย), 2539.
- โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์. **บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกับเสถียรภาพของรัฐบาล.** พิมพ์ครั้งที่ 2.
กรุงเทพฯ : แพร่พิทยา, 2524.
- คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ. **ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราช
อาณาจักรไทย พุทธศักราช....** กรุงเทพฯ:สำนักงานเลขาธิการสภาร่างรัฐธรรมนูญ,
2540.
- จรูญ สุภาพ, สุจิต บุญบงการ, พงศ์เพ็ญ สุคุณดาภัย, และอรุณี นวลสุวรรณ. **การเมืองการ
ปกครองยุโรป อังกฤษ ฝรั่งเศส เบนเนลักซ์.** กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิชย์,
2523.
- ฉันทิชย์ โสถิพันธุ์. **บทเรียนจากรัฐธรรมนูญต่างประเทศต่อการปฏิรูปการเมืองไทย.**
กรุงเทพฯ : สภาวิจัยแห่งชาติ, 2540.
- ชุมพร สังขปรีชา. **เอกสารการสอนชุดวิชา “ระบบการเมืองเปรียบเทียบ” หน่วยที่ 1-6
สาขาวิชารัฐศาสตร์.** กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2527.
- ณรงค์ สิ้นสวัสดิ์. **การเมืองไทย : การวิเคราะห์เชิงจิตวิทยา.** กรุงเทพฯ : บริษัท
วัชรินทร์การพิมพ์ จำกัด, 2539.
- เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ, ผู้แปล. **รัฐธรรมนูญนานาชาติ.** กรุงเทพฯ : มิตรนภาการพิมพ์,
2529.

- รัชชัย เทพรัตน์. **สรุปข่าวการเมือง**. (1-16 สิงหาคม 2540), กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540.
- นรนิติ เศรษฐบุตร. **การบ้าน-การเมือง**. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539.
- ไพโรจน์ ชัยนาม. **รัฐธรรมนูญและการปกครองของอิตาลี**. กรุงเทพฯ : มิตรนาภาการพิมพ์, 2529.
- โกคิน พลกุล. **เอกสารเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญไทย**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2531.
- มนตรี รูปสุวรรณ. **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : หจก. กิ่งจันทร์การพิมพ์, 2531.
- วัชรา ไชยสาร. **การปฏิรูปการเมืองไทยกับระบบการเลือกตั้ง**. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540.
- วิชัย ดันศิริ. **รัฐธรรมนูญประเทศตะวันตกและไทย กรณีศึกษาทางประวัติศาสตร์และกฎหมาย**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายการศึกษา, 2540.
- วิษณุ เครืองาม. **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : แสงสุทธิการพิมพ์, 2530.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. **รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน : ข้อสังเกตและเชิงอรรถเรียงมาตรา**. กรุงเทพฯ : บริษัท พิมพ์ดี จำกัด, 2536.
- สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์. **เอกสารการสอนชุดวิชา "การเมืองการปกครองในยุโรปและอเมริกา" (หน่วยที่ 10-11) สาขารัฐศาสตร์**. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2520.
- สุจิต บุญบงการ. **เอกสารการสอนชุดวิชา "ระบบการเมืองเปรียบเทียบ" (หน่วยที่ 7-15)**. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2528.
- สุรพล นิติไกรพจน์. **รายงานการวิจัย : ระบบควบคุมตรวจสอบรัฐบาล ทางการเมืองที่เหมาะสม**. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2538.
- หยุด แสงอุทัย. **หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป**. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพฯ : บริษัท ธรรมสาร จำกัด, 2539.
- อมร จันทรสมบูรณ์. **รวมบทความเกี่ยวกับโครงสร้างและกลไกทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายการศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2539.

- อมร รักษาศักดิ์ และคณะ. ประชาธิปไตย อุดมการณ์ หลักการ และแบบอย่างการปกครอง
หลายประเทศ. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.
- อรอนงค์ ทองอร่าม. การเมืองเอเชีย 2 (เอเชียอาคเนย์). พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ :
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2523.
- สภาร่างรัฐธรรมนูญ. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช... พร้อมด้วย
รายงานของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช...(เล่ม 1 หนังสือนำรายงานของคณะกรรมการ และร่างรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช...) กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาร่าง
รัฐธรรมนูญ, 2540.
- สภาร่างรัฐธรรมนูญ. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช... พร้อมด้วย
รายงานของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช... (เล่ม 2 ผลการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช...รายละเอียดการสงวนความเห็นของกรรมการ และการสงวนคำ
แปรญัตติของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ). กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการ
สภาร่างรัฐธรรมนูญ, 2540.
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. บทบาท อำนาจและหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับวุฒิสภาและ
สมาชิกวุฒิสภา ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับใหม่.
กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2540.
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. วุฒิสภาไทย. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2540.
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. สรุปประเด็นการสัมมนาของสมาชิกวุฒิสภาเกี่ยวกับร่างรัฐ
ธรรมนูญฉบับใหม่. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2540.
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. หลักการและสาระสำคัญ รวมทั้งสรุปประเด็นข้อพิจารณา
เบื้องต้นต่อบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่. กรุงเทพฯ : สำนักงาน
เลขาธิการวุฒิสภา, 2540.
- สำนักงานเลขาธิการสภาร่างรัฐธรรมนูญ. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธ
ศักราช... พร้อมด้วยรายงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : สำนักงาน
เลขาธิการสภาร่างรัฐธรรมนูญ, 2540.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รายงานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนว
ทางแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 สภาผู้แทน
ราษฎร (เล่ม 1, 2). กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการผู้แทนราษฎร, 2536.

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. นิตินิติบัญญัติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
2521 พร้อมด้วยการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ. กรุงเทพฯ : นิติ
บรรณการ, 2531.

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. บทความเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : สำนักงาน
เลขาธิการรัฐสภา, 2533.

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. กรุงเทพฯ :
สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2534.

วารสาร

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. “ทางเลือกเฉพาะกิจ กรรมการสรรหาวุฒิสมาชิก”. รัฐสภาสาร.
44, 2. กุมภาพันธ์ 2539.

ไกรยุทธ ธีรตยาศินันท์. “ทฤษฎีใหม่สำหรับการมีวุฒิสภา : มุมมองจากเศรษฐศาสตร์การ
เมือง”. รัฐสภาสาร. 42, 7 กรกฎาคม 2537.

วีระพันธ์ มุขสมบัติ. “โครงสร้างรัฐสภา.” รัฐสภาสาร. 34, 1 มกราคม 2529.

วิทยานิพนธ์

พีรศักดิ์ จันทวรินทร์. บทบาททางการเมืองของวุฒิสภา : ศึกษาเฉพาะกรณีวุฒิสภาไทย
ชุดที่ 6 (22 เม.ย. 22 - 18 มี.ค. 26). วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาการปกครองบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529.

สมชาติ รอบกิจ. การร่างรัฐธรรมนูญ 2517, วิทยานิพนธ์ ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523.

สุรินทร์ สุทธิธรรมดำรง. วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา. วิทยานิพนธ์ปริญญามหา
บัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536.

อำนาจ ชุมพะนันท์. บทบาทของวุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ : ศึกษาเฉพาะ
กรณีวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521. วิทยานิพนธ์
นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532.

อำนวยการพิมพ์. ระบบสองสภาในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ ปริญญาโท สาขา
 ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534.

รายงานการประชุม

รายงานการประชุม คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ	ครั้งที่ - วันที่ 14 มิถุนายน 2540
รายงานการประชุม คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ	ครั้งที่ - วันที่ 16 มิถุนายน 2540
รายงานการประชุม คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ	ครั้งที่ - วันที่ 17 มิถุนายน 2540
รายงานการประชุม คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ	ครั้งที่ - วันที่ 24 มิถุนายน 2540
รายงานการประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญ	ครั้งที่ 11 วันที่ - กรกฎาคม 2540
รายงานการประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญ	ครั้งที่ 25 วันที่ 24 กรกฎาคม 2540
รายงานการประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญ	ครั้งที่ 26 วันที่ 25 กรกฎาคม 2540

ภาษาอังกฤษ

BOOKS

- Burks, Ardath W. **The Government of Japan**. London : Methuen & Co, 1996.
- Burn, James Macgregor. **Government by the People**. New Jersey : Prentice Hall INC, 1989.
- Campbell, Colin. **Politics and Government in Europe today**. Harcourt Breace : Jovonovich INC : 1990.
- Johnson, Otto. **The Information Please Almanac**. Boston : Houghtan Mifflin company, 1989.
- Holt, Stephen. **Six European State**. London : Hamish Hamilton, 1970.
- Kaichi, Kishimoto. **Politics in Modern Japan**, Tokyo : Japan Echo Inc, 1982.
- Maidment, Richard and Zvesper, John. **Reflections on the Constitution**. Grant Britain : Billings of Worcester, 1989.
- Mcnelly, Theodor. **Politics and Government in Japan**. 2nd ed. Boston : Honghton Miffin Company, 1972.
- Safran, William. **The Franch Polity**. 2nd ed. Longman : New York & London, 1985.
- Smith, Gordon. **Politics In Western Europe**. London : Heinemann Educational Books, 1976.

ภาคผนวก

ตารางเปรียบเทียบองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ*

สาระสำคัญ	รัฐธรรมนูญ ปี 2489	รัฐธรรมนูญ ปี 2490	รัฐธรรมนูญ ปี 2492	รัฐธรรมนูญ ปี 2511	รัฐธรรมนูญ ปี 2517	รัฐธรรมนูญ ปี 2521	รัฐธรรมนูญ ปี 2534	รัฐธรรมนูญ ปี 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2539	รัฐธรรมนูญ ปี 2540
1. ระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ	24 พ.ค. 2489-8 พ.ย. 2490	18 พ.ย. 2490-22 มี.ค. 2492	23 มี.ค. 2492-29 พ.ย. 2490	4 ก.ค. 2511-17 พ.ย. 2514	26 มี.ค. 2518-6 ต.ค. 2519	22 เม.ย. 2522-23 ก.พ. 2534	22 มี.ค. 2535-21 มี.ค. 2539	22 มี.ค. 2539-21 มี.ค. 2543 หรือวันเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญปี 2540	นับจากวันเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญปี 2540
2. วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภา	6 ปี (จับสลากออกและแต่งตั้งใหม่จำนวน 1 ใน 2 เมื่อครบ 3 ปีแรก)	6 ปี (จับสลากออกและแต่งตั้งใหม่จำนวน 1 ใน 2 เมื่อครบ 3 ปีแรก)	6 ปี (จับสลากออกและแต่งตั้งใหม่จำนวน 1 ใน 2 เมื่อครบ 3 ปีแรก)	6 ปี (จับสลากออกและแต่งตั้งใหม่จำนวน 1 ใน 2 เมื่อครบ 3 ปีแรก)	6 ปี (จับสลากออกและแต่งตั้งใหม่จำนวน 1 ใน 2 เมื่อครบ 3 ปีแรก)	6 ปี (จับสลากออกและแต่งตั้งใหม่จำนวน 1 ใน 3 เมื่อครบ 2 ปีแรก และเมื่อครบ 4 ปี จับสลากออกและแต่งตั้งใหม่จากจำนวนที่เหลือจากการจับสลากจำนวน 1 ใน 2)	6 ปี* (จับสลากออกและแต่งตั้งใหม่จำนวน 1 ใน 2 เมื่อครบ 3 ปีแรก)	4 ปี	6 ปี

* บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 กำหนดให้ในวาระเริ่มแรกสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับแต่งตั้งวันที่ 22 มีนาคม 2535 มีวาระอยู่ในตำแหน่งถึงปี

* สำนักเลขาธิการวุฒิสภา, วุฒิสภาไทย กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2540, หน้า 61-73. (เพิ่มเติมโดยผู้เขียน)

สาระสำคัญ	รัฐธรรมนู ปี 2489	รัฐธรรมนู ปี 2490	รัฐธรรมนู ปี 2492	รัฐธรรมนู ปี 2511	รัฐธรรมนู ปี 2517	รัฐธรรมนู ปี 2521	รัฐธรรมนู ปี 2534	รัฐธรรมนู ปี 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2539	รัฐธรรมนู ปี 2540
3.จำนวนสมาชิกในสภา	80 คน เลือกตั้งทางอ้อม	เท่ากับ จำนวน สส แต่งตั้ง	100 คน แต่งตั้ง	ไม่เกิน 3 ใน 4 ของจำนวน สส. แต่งตั้ง	100 คน แต่งตั้ง	ไม่เกิน 3 ใน 4 ของ จำนวน สส. แต่งตั้ง	270 คน แต่งตั้ง	2 ใน 3 ของ จำนวน สส. แต่งตั้ง	200 คน เลือกตั้งโดยตรง
4.การได้มาซึ่งสมาชิกภาพ	เลือกตั้งทางอ้อม	-	/	/	/	/	/	/	สำเร็จการศึกษา ในต่ำกว่า ปริญญาตรีหรือ เทียบเท่า
5.คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม	มีวิทยฐานะไม่ ต่ำกว่า ปริญญาตรี	-	-	/	/	/	/	/	/
5.1 เป็นผู้ทรงคุณวุฒิมีความรู้ ความชำนาญในวิชาการและ กิจการต่าง ๆ	มีสัญชาติไทย ตาม กม.* 40 ปี	-	40 ปี	40 ปี	มีสัญชาติไทยตาม กม. 35 ปี	35 ปี	35 ปี	35 ปี	40 ปี
5.2 มีสัญชาติไทยโดยการเกิด	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5.3 มีอายุขั้นต่ำ	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5.4 ไม่เป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ หรือที่ปรึกษาของพรรคการ เมือง	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5.5 ไม่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งได้รับ เลือกตั้ง	-	-	-	-	-	-	-	-	-

* บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกพรรคสภาให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2479

หมายเหตุ เครื่องหมาย / หมายถึง สาระสำคัญดังกล่าวได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

เครื่องหมาย - หมายความว่า สาระสำคัญดังกล่าวมิได้กำหนดไว้

สาระสำคัญ	รัฐธรรมนุญ ปี 2489	รัฐธรรมนุญ ปี 2490	รัฐธรรมนุญ ปี 2492	รัฐธรรมนุญ ปี 2511	รัฐธรรมนุญ ปี 2517	รัฐธรรมนุญ ปี 2521	รัฐธรรมนุญ ปี 2534	รัฐธรรมนุญ ปี 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2539	รัฐธรรมนุญ ปี 2540
5.6 ไม่เคยถูกยุบสภาหรือสภาผู้แทน ราษฎรและคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ย่อมมีมติให้พ้นจากสมาชิกภาพ	-	-	-	-	-	-	/	/	/
5.7 ไม่เป็นบุคคลวิกลจริต หรือจิต พั่นเพี้ยนไม่สมประกอบ	•	-	/	/	/	/	/	/	/
5.8 ไม่หุนหวกและเป็นใบ้ซึ่งไม่ สามารถอ่านและเขียนหนังสือ ได้	•	-	/	/	/	/	/	/	-
5.9 ไม่เป็นมิชฌุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช	•	-	/	/	/	/	/	/	/
5.10 ไม่อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอน สิทธิเลือกตั้งโดยคำพิพากษา	•	-	/	/	/	/	/	/	/
5.11 ไม่ติดยาเสพติดให้โทษ	•	-	/	/	/	/	/	/	/
5.12 ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย	•	-	/	/	/	/	/	/	/
5.13 ไม่เป็นบุคคลตาบอด 2 ข้าง	/	-	/	/	/	/	/	/	/
5.14 ไม่ต้องคำพิพากษาของศาลให้ จำคุกและต้องคุมขังอยู่โดย หมายของศาลในคดีนั้น	-	-	-	-	-	-	-	-	/

• บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกพฤฒสภาให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2479

หมายเหตุ เครื่องหมาย / หมายความว่า สาระสำคัญดังกล่าวได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนุญ
เครื่องหมาย - หมายความว่า สาระสำคัญดังกล่าวมิได้กำหนดไว้

สาระสำคัญ	รัฐธรรมนูญ ปี 2489	รัฐธรรมนูญ ปี 2490	รัฐธรรมนูญ ปี 2492	รัฐธรรมนูญ ปี 2511	รัฐธรรมนูญ ปี 2517	รัฐธรรมนูญ ปี 2521	รัฐธรรมนูญ ปี 2534	รัฐธรรมนูญ ปี 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2539	รัฐธรรมนูญ ปี 2540
5.15 ไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่ 2 ปีขึ้นไป โดยได้พ้นโทษมาไม่ถึง 5 ปี ในวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท	-	-	-	-	/	-	-	-	/
5.16 ไม่เป็นข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ	*	-	/	-	/	-	/	/	/
5.17 ไม่เป็นพนักงานของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ	-	-	-	-	/	-	/	/	/
5.18 ไม่รับสัมปทานหรือคงถือไว้หรือเป็นผู้สัญญาแก่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษ	-	-	/	-	/	/	/	/	/
5.19 ไม่รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษ	-	-	/	-	/	/	/	/	/

* บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกพรรคสภาให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2479

หมายเหตุ เครื่องหมาย / หมายความว่า สาระสำคัญดังกล่าวได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

เครื่องหมาย - หมายความว่า สาระสำคัญดังกล่าวมิได้กำหนดไว้

สาระสำคัญ	รัฐธรรมนูญ ปี 2489	รัฐธรรมนูญ ปี 2490	รัฐธรรมนูญ ปี 2492	รัฐธรรมนูญ ปี 2511	รัฐธรรมนูญ ปี 2517	รัฐธรรมนูญ ปี 2521	รัฐธรรมนูญ ปี 2534	รัฐธรรมนูญ ปี 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2539	รัฐธรรมนูญ ปี 2540
5.20 ไม่ถูกจำกัดโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเว้นแต่ความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ	-	-	/	/	/	/	/	/	/
5.21 เป็น ส.ส. หรือเคยเป็น ส.ส. และพ้นจากการเป็น ส.ส.มายังไม่เกินหนึ่งปี	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5.22 เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาในอายุของวุฒิสภา	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5.23 เป็นกรรมการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตุลาการศาลปกครองกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน	-	-	-	-	-	-	-	-	-

หมายเหตุ เครื่องหมาย / หมายความว่า สาระสำคัญดังกล่าวได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

เครื่องหมาย - หมายความว่า สาระสำคัญดังกล่าวมิได้กำหนดไว้

สาระสำคัญ	รัฐธรรมนู ปี 2489	รัฐธรรมนู ปี 2490	รัฐธรรมนู ปี 2492	รัฐธรรมนู ปี 2511	รัฐธรรมนู ปี 2517	รัฐธรรมนู ปี 2521	รัฐธรรมนู ปี 2534	รัฐธรรมนู ปี 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2539	รัฐธรรมนู ปี 2540
5.24 อยู่ในระหว่างต้องห้ามไม่ให้ ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพราะไม่มีบัญชีทรัพย์สินหรือ ยื่นบัญชีเท็จ	-	-	-	-	-	-	-	-	/
5.25 ถูกพิพากษามีคดีออกนอก จากตำแหน่งและยังไม่พ้น กำหนดห้าปี	-	-	-	-	-	-	-	-	/
6. การสิ้นสุดสมาชิกภาพ									
6.1 ออกตามวาระ	/	/	/	/	/	/	/	/	/
6.2 ตาย	/	/	/	/	/	/	/	/	/
6.3 ลาออก	/	/	/	/	/	/	/	/	/
6.4 เสียสัญชาติไทย	/	/	/	/	/	/	/	/	/
6.5 เป็นสมาชิกของพรรคการเมือง	-	-	-	-	-	-	-	-	/
6.6 เป็นเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง	-	-	-	-	-	-	-	-	/
6.7 เป็นที่ปรึกษาของพรรคการเมือง	-	-	-	-	-	-	-	-	/
6.8 เป็นสมาชิกท้องถิ่นหรือผู้ บริหารท้องถิ่น ซึ่งได้รับเลือก ตั้ง	-	-	-	-	-	-	-	-	/

หมายเหตุ เครื่องหมาย / หมายความว่า สาระสำคัญดังกล่าวได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

เครื่องหมาย - หมายความว่า สาระสำคัญดังกล่าวมิได้กำหนดไว้

สาระสำคัญ	รัฐธรรมนูญ ปี 2489	รัฐธรรมนูญ ปี 2490	รัฐธรรมนูญ ปี 2492	รัฐธรรมนูญ ปี 2511	รัฐธรรมนูญ ปี 2517	รัฐธรรมนูญ ปี 2521	รัฐธรรมนูญ ปี 2534	รัฐธรรมนูญ ปี 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2539	รัฐธรรมนูญ ปี 2540
6.9 ตัดยาเสพติดให้โทษ	/	-	/	/	/	/	/	/	/
6.10 เป็นบุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี	/	-	/	/	/	/	/	/	/
6.11 เป็นบุคคลวิกลจริต หรือจิตไม่สงบให้พ้นประกอบ	/	-	/	/	/	/	/	/	/
6.12 เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช	/	-	/	/	/	/	/	/	/
6.13 อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งโดยคำพิพากษา	/	-	/	/	/	/	/	/	/
6.14 ทุหนวก และเป็นใบ้ซึ่งไม่สามารถอ่านและเขียนหนังสือได้	/	-	/	/	/	/	/	/	-
6.15 ตาบอดทั้ง 2 ข้าง	/	-	/	/	-	-	-	-	-
6.16 รับสัมปทาน หรือคงถือไร่ หรือเป็นผู้สัญญาตับรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษ	-	-	/	-	/	/	/	/	/
6.17 รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยงานราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษ	-	-	/	-	/	/	-	/	/

หมายเหตุ เครื่องหมาย / หมายความว่า สาระสำคัญดังกล่าวได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

เครื่องหมาย - หมายความว่า สาระสำคัญดังกล่าวมิได้กำหนดไว้

สาระสำคัญ	รัฐธรรมนูญ ปี 2489	รัฐธรรมนูญ ปี 2490	รัฐธรรมนูญ ปี 2492	รัฐธรรมนูญ ปี 2511	รัฐธรรมนูญ ปี 2517	รัฐธรรมนูญ ปี 2521	รัฐธรรมนูญ ปี 2534	รัฐธรรมนูญ ปี 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2539	รัฐธรรมนูญ ปี 2540
6.18 คำร่างตำแหน่งหน้าที่ใดใน หน่วยราชการ หรือหน่วยงาน ของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือ ตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นหรือพนักงาน ส่วนท้องถิ่น	-	-	/	-	/	-	/	/	/
6.19 คุณสมบัติมีมติให้พ้นจาก สมาชิกภาพ	-	-	-	-	-	/	/	/	/
6.20 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีมติ ให้พ้นจากสมาชิกภาพ	-	-	-	-	-	-	/	/	/
6.21 ขาดประชุมตลอดสมัยประชุมที่ มีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่า 90 วัน โดยไม่ได้รับอนุญาต	-	-	-	-	/	/	/	/	ขาดประชุมเกิน 1 ใน 4 ของสมัย ประชุมสามัญ
6.22 ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่ สุดให้จำคุกเว้นแต่ความผิดอัน ได้กระทำโดยประมาทหรือ ความผิดลหุโทษ	-	-	/	/	/	/	/	/	/

หมายเหตุ เครื่องหมาย / หมายความว่า สาระสำคัญดังกล่าวได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ
เครื่องหมาย - หมายความว่า สาระสำคัญดังกล่าวมิได้กำหนดไว้

สาระสำคัญ	รัฐธรรมนูญ ปี 2489	รัฐธรรมนูญ ปี 2490	รัฐธรรมนูญ ปี 2492	รัฐธรรมนูญ ปี 2511	รัฐธรรมนูญ ปี 2517	รัฐธรรมนูญ ปี 2521	รัฐธรรมนูญ ปี 2534	รัฐธรรมนูญ ปี 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2539	รัฐธรรมนูญ ปี 2540
6.23 เป็นผู้จัดการ กรรมการที่ปรึกษา ตัวแทนหรือลูกจ้างของห้าง หน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานราชการ ของรัฐเป็นผู้ลงทุนหรือถือหุ้น มากกว่าร้อยละ 50 ของทุน หรือจำนวนหุ้นทั้งสิ้น	-	-	/	-	-	-	-	-	-
6.24 เป็นข้าราชการหรือพนักงาน ส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีตำแหน่งหรือ เงินเดือนประจำจากนอกข้าราชการการเมือง	-	-	-	-	-	-	-	-	/
6.25 เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่ง ของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ	-	-	-	-	-	-	/	/	/
6.26 เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของ รัฐหรือรัฐวิสาหกิจในกาทรทุจริต ต่อหน้าที่หรือถือว่าทุจริตต่อหน้าที่	-	-	-	-	-	-	/	/	/

หมายเหตุ เครื่องหมาย / หมายความว่า สาระสำคัญดังกล่าวได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เครื่องหมาย - หมายความว่า สาระสำคัญดังกล่าวมิได้กำหนดไว้

สาระสำคัญ	รัฐธรรมนุญ ปี 2489	รัฐธรรมนุญ ปี 2490	รัฐธรรมนุญ ปี 2492	รัฐธรรมนุญ ปี 2511	รัฐธรรมนุญ ปี 2517	รัฐธรรมนุญ ปี 2521	รัฐธรรมนุญ ปี 2534	รัฐธรรมนุญ ปี 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2539	รัฐธรรมนุญ ปี 2540
6.27 ใช้สถานนะหรือตำแหน่งเข้าไปทำกฏหมายหรือแทรกแซงการบรรจุแต่งตั้ง ย้ายโอน เลื่อนขึ้นตำแหน่ง เลื่อนขึ้นเงินเดือน หรือให้พ้นจากตำแหน่งของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น	-	-	-	-	-	-	-	-	/
6.28 อนุมัติสภามติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง	-	-	-	-	-	-	-	-	/
7. อำนาจด้านนิติบัญญัติ	30 วัน	30 วัน	60 วัน	60 วัน	60 วัน	60 วัน	60 วัน	60 วัน	60 วัน
7.1 ระยะเวลาที่ต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั่วไป	15 วัน	15 วัน	30 วัน	30 วัน	30 วัน	30 วัน	30 วัน	30 วัน	30 วัน
7.2 ระยะเวลาที่ต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับราชการเงิน	-	-	-	-	15 วัน	15 วัน	15 วัน	20 วัน	20 วัน
7.3 ระยะเวลาที่ต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ	-	-	1 ปี	1 ปี	180 วัน	180 วัน	180 วัน	180 วัน	180 วัน
7.4 ระยะเวลาการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติทั่วไปที่ไม่เห็นด้วย	-	-	-	-	-	-	-	-	-
7.5 เสนอร่างพระราชบัญญัติทั่วไป	-	/	-	/	-	-	-	-	-

หมายเหตุ เครื่องหมาย / หมายความว่า / หมายความว่า สาระสำคัญดังกล่าวได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เครื่องหมาย - หมายความว่า สาระสำคัญดังกล่าวไม่มีกำหนดไว้

สาระสำคัญ	รัฐธรรมนู ปี 2489	รัฐธรรมนู ปี 2490	รัฐธรรมนู ปี 2492	รัฐธรรมนู ปี 2511	รัฐธรรมนู ปี 2517	รัฐธรรมนู ปี 2521	รัฐธรรมนู ปี 2534	รัฐธรรมนู ปี 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2539	รัฐธรรมนู ปี 2540
7.6 เสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับ ด้วยการเงิน	-	/	-	/	-	-	-	-	-
8. อำนาจในการควบคุมการ บริหารราชการแผ่นดิน	/	/	/	/	/	/	/	/	/
8.1 มีสิทธิตั้งกระทู้ถาม	/	/	/	/	/	/	/	/	/
8.2 มีสิทธิลงคะแนนไม่ไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีที่แถลงนโยบาย เข้าบริหารราชการแผ่นดิน	/	/	/	/	/	/	/	/	/
8.3 มีสิทธิเข้าร่วมประชุมและลงมติ ในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรี	-	-	-	/	/	/	-	-	-
8.4 มีสิทธิเข้าร่วมในการเปิด อภิปรายทั่วไป เพื่อให้คณะ รัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง	-	-	/	/	/	/	-	-	/
8.5 มีสิทธิร่วมลงชื่อขอเปิดอภิปราย ไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี	-	-	-	-	-	-	-	-	-
9. อำนาจในการตรวจสอบการ ใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ	-	-	-	-	-	-	-	-	-
9.1 อำนาจในการถอดถอนบุคคลผู้ ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ	-	-	-	-	-	-	-	-	/

* บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเข้าร่วมประชุม และลงมติในการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นระยะเวลาดำเนินการ 4 ปี นับแต่วันแต่งตั้ง
หมายเหตุ เครื่องหมาย / หมายถึง สาระสำคัญดังกล่าวได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนู
เครื่องหมาย - หมายถึง สาระสำคัญดังกล่าวมิได้กำหนดไว้

สาระสำคัญ	รัฐธรรมนูญ ปี 2489	รัฐธรรมนูญ ปี 2490	รัฐธรรมนูญ ปี 2492	รัฐธรรมนูญ ปี 2511	รัฐธรรมนูญ ปี 2517	รัฐธรรมนูญ ปี 2521	รัฐธรรมนูญ ปี 2534	รัฐธรรมนูญ ปี 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2539	รัฐธรรมนูญ ปี 2540
9.2 อำนาจในการพิจารณามิตรี เลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งใน องค์การตรวจสอบการใช้อำนาจ ต่าง ๆ	-	-	-	-	-	-	-	-	/
10. การประชุมร่วมกันของรัฐสภา	/	-	/	/	/	/	/	/	/
10.1 การให้ความเห็นชอบตั้งผู้ สำเร็จราชการแทนพระองค์	-	-	/	/	/	/	/	/	/
10.2 การปฏิญาณตนของผู้ดำรง ราชการแทนพระองค์	-	-	-	-	-	-	-	-	/
10.3 การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย เกี่ยวกับช่วยการสืบราชสันตติ- วงศ์	-	-	-	-	-	-	-	-	/
10.4 การปรึกษาร่างพระราชบัญญัติ ใหม่เมื่อพระมหากษัตริย์ไม่ทรง เห็นชอบ	/	/	/	/	/	/	/	/	/
10.5 การให้ความเห็นชอบในการสืบ ราชสมบัติ	/	/	/	/	/	/	/	/	/
10.6 การเปิดประชุมรัฐสภาสมัยแรก	/	/	/	/	/	/	/	/	/
10.7 การให้ความเห็นชอบในการปิด สมัยประชุมก่อนครบกำหนด	-	-	-	-	-	-	-	-	/

หมายเหตุ เครื่องหมาย / หมายความว่า สาระสำคัญดังกล่าวได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ
เครื่องหมาย - หมายความว่า สาระสำคัญดังกล่าวมิได้กำหนดไว้

สาระสำคัญ	รัฐธรรมนุญ ปี 2489	รัฐธรรมนุญ ปี 2490	รัฐธรรมนุญ ปี 2492	รัฐธรรมนุญ ปี 2511	รัฐธรรมนุญ ปี 2517	รัฐธรรมนุญ ปี 2521	รัฐธรรมนุญ ปี 2534	รัฐธรรมนุญ ปี 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2539	รัฐธรรมนุญ ปี 2540
10.8 การตีความรัฐธรรมนุญ	/	/	/	/	/	/	/	/	-
10.9 การแถลงนโยบายของคณะ รัฐมนตรีโดยไม่มีการลงมติ	-	-	-	/	/	/	/	/	/
10.10 การแถลงนโยบายของคณะ รัฐมนตรีโดยการประชุม	/	/	-	-	-	-	-	-	-
10.11 การเปิดอภิปรายทั่วไปที่คณะ รัฐมนตรีหรือทั้งความเห็นจาก สมาชิกรัฐสภา	-	-	/	/	/	/	/	/	/
10.12 การให้ความเห็นชอบในการ ประกาศสงคราม	/	/	/	/	/	/	/	/	/
10.13 การให้ความเห็นชอบในการทำ หนังสือสัญญาบางประเภทกับ นานาประเทศ	/	/	/	/	/	/	/	/	/
10.14 การแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนุญ	/	-	/	/	/	/	/	/	-
10.15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนุญ	/	/	/	/	/	/	/	/	/
10.16 การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรี	-	-	-	/	-	-	/	-	/
10.17 การแต่งตั้งผู้ตรวจเงินแผ่นดิน ของรัฐสภา	-	-	-	-	-	/	-	-	-

*มาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2535 กำหนดให้ยกเลิก

หมายเหตุ เครื่องหมาย / หมายความว่า สาระสำคัญดังกล่าวได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

เครื่องหมาย - หมายความว่า สาระสำคัญดังกล่าวมิได้กำหนดไว้

รัฐธรรมนุญ ปี 2489	รัฐธรรมนุญ ปี 2490	รัฐธรรมนุญ ปี 2492	รัฐธรรมนุญ ปี 2511	รัฐธรรมนุญ ปี 2517	รัฐธรรมนุญ ปี 2521	รัฐธรรมนุญ ปี 2534	รัฐธรรมนุญ ปี 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2539	รัฐธรรมนุญ ปี 2540
สาระสำคัญ	-	-	-	-	/	-	-	-
10.18 การพิจารณาพระราชบัญญัติ เกี่ยวกับความมั่นคงของราชอาณาจักร หรือ เศรษฐกิจของประเทศ	-	-	-	-	-	-	/	-
10.19 การพิจารณาเสนอแนะบุคคล เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง เป็นผู้ตรวจการรัฐสภา	-	-	-	-	-	-	-	-
10.20 การให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้ หรือเลิกใช้อำนาจนิติบัญญัติ ทางคณะรัฐมนตรีในกรณีที่ สถานการณ์สงครามหรือใน ภาวะคับขัน	-	-	-	-	-	-	-	-
10.21 การพิจารณาพระราชกำหนด	/	/	/	/	/	/	/	-
11. อำนาจหน้าที่อื่น ๆ	/	/	/	/	/	/	/	-
11.1 ประธานวุฒิสภาเป็นประธาน รัฐสภา	-	-	-	-	-	**	-	-
11.2 ระหว่างสภาผู้แทนราษฎรยุบ วุฒิสภาสามารถมีภาพประชุมได้ ในกรณีจำเป็น	-	-	-	-	-	/	-	/
11.3 สมาชิกวุฒิสภาต้องยื่นบัญชี แสดงทรัพย์สินและหนี้สิน	-	-	-	-	-	-	-	/

* มาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2532 กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานวุฒิสภา ประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานวุฒิสภา
 ** มาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2535 กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานวุฒิสภา ประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานวุฒิสภา
หมายเหตุ เครื่องหมาย / หมายความว่า สาระสำคัญดังกล่าวได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ
 เครื่องหมาย - หมายความว่า สาระสำคัญดังกล่าวมิได้กำหนดไว้

ประวัติผู้เขียน

- ชื่อ** : ร้อยตำรวจเอกอำนาจ โฉมฉาย
- วันเดือนปีเกิด** : วันศุกร์ที่ 17 ตุลาคม พ.ศ.2512
- การศึกษา** : นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับ 2) จากมหาวิทยาลัยรามคำแหง (รุ่นที่ 16) พ.ศ.2532
- : อบรมหลักสูตรนายร้อยตำรวจ (นบ.รบ) รุ่นที่ 17 (สายปราบปราม) พ.ศ.2535 สอบออกได้ลำดับที่ 1 จากโรงเรียนนายร้อยตำรวจสามพราน
- ตำแหน่งปัจจุบัน**: รองสารวัตรสืบสวนสถานีตำรวจนครบาลจักรวรรดิ