



รูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

โดย

สมชาย แสวงการ

คู่มือนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต

สาขาวิชาการบริหารกระบวนการยุติธรรม

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2565

AN APPROPRIATE MODEL AND METHOD OF SENATORS'
SELECTION FOR THAILAND

BY

SOMCHAI SWANGKARN



A DISSERTATION SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE
REQUIREMENTS FOR THE DEGREE OF DOCTOR OF PHILOSOPHY
JUSTICE ADMINISTRATION
FACULTY OF LAW
THAMMASAT UNIVERSITY
ACADEMIC YEAR 2022

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
คณะนิติศาสตร์

คณาจารย์

ของ

สมชาย แสงการ

เรื่อง

รูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารกระบวนการยุติธรรม

เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2565

ประธานกรรมการสอบคณาจารย์



(ศาสตราจารย์ ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาคณาจารย์



(ศาสตราจารย์ ดร. อุดม รัฐอมฤต)

กรรมการสอบคณาจารย์




(ศาสตราจารย์ ณรงค์ ใจหาญ)

กรรมการสอบคณาจารย์



(รองศาสตราจารย์ ดร. สุปรียา แก้วละเอียด)

กรรมการสอบคณาจารย์



(อาจารย์ ดร. เขวณะ ไตรมาศ)

คณบดี



(รองศาสตราจารย์ ดร. ปกป้อง ศรีสนิท)

หัวข้อคุณูปนิพนธ์	รูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย
ชื่อผู้เขียน	สมชาย แสวงการ
ชื่อปริญญา	ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (การบริหารกระบวนการยุติธรรม)
สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย	การบริหารกระบวนการยุติธรรม นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาคุณูปนิพนธ์	ศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต
ปีการศึกษา	2565

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์พัฒนาการของรูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาไทย เปรียบเทียบรูปแบบและวิธีการได้มาของสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศ และศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของรูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทย รวมทั้งพัฒนารูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งรูปแบบของสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมกับประเทศไทย โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพจากการสัมภาษณ์เชิงลึกกับกลุ่มนักวิชาการ สมาชิกวุฒิสภา อดีตสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการเลือกตั้ง จำนวน 14 คน และการรับฟังข้อมูลจากการสัมมนากลุ่มย่อยจากผู้เกี่ยวข้องและประชาชนทั่วไป จำนวน 2 ครั้ง รวมทั้งการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงปริมาณ จากกลุ่มตัวอย่างจำนวน 645 ชุด แล้วจึงนำมาทำการวิเคราะห์เนื้อหาและการวิเคราะห์เชิงสถิติ ผลการวิจัยพบว่า

1. พัฒนาการของรูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของไทยเริ่มต้นจากการแต่งตั้ง และเปลี่ยนเป็นเลือกตั้งทั้งหมดตามรัฐธรรมนูญ 2540 แต่เกิดปัญหาการแทรกแซงอิทธิพลจากฝ่ายการเมือง รัฐธรรมนูญ 2550 จึงจัดให้มีการเลือกตั้งบางส่วนและสรรหาบางส่วนแต่ก็เกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่และปัญหาเกี่ยวกับที่มาของอำนาจในรัฐธรรมนูญ 2560 จึงเปลี่ยนมาเป็นการเลือกกันเองทั้งหมด

2. การศึกษารูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ของประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น และประเทศมาเลเซียพบว่า แบ่งได้เป็น 2 รูปแบบ คือ สมาชิกวุฒิสภา ที่มาจากการเลือกตั้ง ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น

ส่วนประเทศอังกฤษและประเทศมาเลเซียมาจากการแต่งตั้ง ซึ่งทั้งรูปแบบการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งจะมีรายละเอียดที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศ

3. การศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของรูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทยพบว่าประกอบด้วย 3 ปัจจัย คือ ปัจจัยด้านผู้สมัคร โดยเฉพาะการไม่ถูกฝ่ายการเมืองครอบงำ ปัจจัยด้านกระบวนการในการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา คือ การมีส่วนร่วมของประชาชน และปัจจัยเกี่ยวข้องกับประชาชนที่สำคัญคือความพร้อมด้านความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับสมาชิกวุฒิสภา

4. การพัฒนารูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งรูปแบบของสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมกับประเทศไทย พบว่า บทบาทและหน้าที่ของ ส.ว. เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ 2560 ในส่วนที่มาของ ส.ว. การสรรหาเป็นแนวทางที่มีความเป็นไปได้ แต่เพิ่มเติมประเด็นต่อไปนี้ 1) รูปแบบการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ที่มีความเกี่ยวข้องกับประชาชน 2) เลือกกันเองภายในกลุ่มความเชี่ยวชาญแทนการเลือกไขว้กลุ่ม 3) การพิจารณาในกลุ่มความเชี่ยวชาญให้เหมาะสมกับสภาพสังคมไทย

คำสำคัญ: รูปแบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา, การมีส่วนร่วม, การสรรหาสมาชิกวุฒิสภา, บทบาทของวุฒิสภา

Dissertation Title	AN APPROPRIATE MODEL AND METHOD OF SENATORS' SELECTION FOR THAILAND
Author	Somchai Swangkarn
Degree	Doctor of Philosophy (Justice Administration)
Major Field/Faculty/University	Justice Administration Law Thammasat University
Thesis Advisor	Professor Udom Rathamarit, Ph.D.
Academic Year	2022

ABSTRACT

The purpose of this research was to study and analyze the development of the pattern and method of senators' selection for Thailand. Comparison of forms and methods of acquisition of senators in foreign countries and to study the factors influencing the success of the form and method of senators' selection for Thailand. as well as developing a form and method of selection a form of senator suitable for Thailand. By collecting qualitative data from in-depth interviews with academics. senator former senator Member of the House of Representatives There were 14 members of the Election Commission and 2 sessions of listening to information from a small group seminar from relevant people and the public, including quantitative data collection. from a sample of 645 sets and then used for content analysis and statistical analysis. The results showed that.

1. The development of forms and method of senators' selection for Thailand begins with the appointment of and changed to all elections according to the 1997 constitution, but there was a problem of interference with political influence. The 2007 constitution therefore provides for some elections and some nominations, but there are problems in the performance of duties and problems with the origin of power. In the 2017 constitution, it was changed to all appointments.

2. A study of forms and methods of selection senators in England United States France Japan and Malaysia found that it can be divided into 2 forms: elected senators, namely United States, France and Japan. The United Kingdom and Malaysia came from the appointment. Both the form of election or appointment will have different details in each country.

3. The study of factors influencing the success of the form and method of selection senators in Thailand was found to consist of 3 factors, namely the candidate factor, especially not being dominated by the political party; The process factor in obtaining the senators is the participation of the people. And the important public-related factor is the readiness of knowledge and understanding about senators.

4. Development of forms and method of senators' selection for Thailand. It was found that the 2017 constitutional nomination model is a feasible approach while preserving the roles and responsibilities of senators as defined. But it should be added that these issues should be further considered. 1) The form of recruitment by the Nomination Committee; 2) self-selection among themselves within the expertise group instead of cross-selection; 3) consideration of the expertise group to suit Thai society conditions.

Keywords: Senate Acquisition Form, Participation, Senator Nomination, The role of the Senate.

กิตติกรรมประกาศ

ดุขฎีนิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยควมกรุณาจาก ศาสตราจารย์ ดร. อุดม รัฐอมฤต อาจารย์ที่ปรึกษาดุขฎีนิพนธ์ ซึ่งได้กรุณาให้คำแนะนำและตรวจสอบแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ จนดุขฎีนิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์ ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ขอขอบพระคุณท่านองคมนตรี นุรักษ์ มาประณีต อดีตประธานศาลรัฐธรรมนูญ คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญที่ให้โอกาสและสนับสนุนการเข้ามาศึกษาในสาขาวิชาการบริหารกระบวนการยุติธรรม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ขอขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ ศาสตราจารย์ ณรงค์ ใจหาญ รองศาสตราจารย์ ดร.สุปรียา แก้วละเอียต และอาจารย์ ดร. เขวณะ ไตรมาศ ที่ได้กรุณาให้คำชี้แนะในการปรับแก้ไขดุขฎีนิพนธ์ฉบับนี้กระทั่งสำเร็จบรรลุตามเป้าประสงค์การศึกษา

ขอขอบพระคุณ คณาจารย์สาขาวิชาการบริหารกระบวนการยุติธรรม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทความรู้ให้ความช่วยเหลือและให้คำแนะนำในการทำดุขฎีนิพนธ์แก่ผู้วิจัยในครั้งนี้

ขอขอบคุณผู้ให้ข้อมูลการสัมภาษณ์ การสนทนากลุ่มย่อย และผู้ตอบแบบสอบถามทุกท่าน รวมทั้งเพื่อนนิสิตปริญญาเอก สาขาวิชาการบริหารกระบวนการยุติธรรม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ทุกท่านที่มีส่วนช่วยเหลือและให้กำลังใจจนดุขฎีนิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงด้วยดี

คุณค่าและประโยชน์อันพึงมีของดุขฎีนิพนธ์ฉบับนี้ ผู้วิจัยขอมอบแต่คุณบิดา มารดา ผู้เป็นบุพการีและครอบครัว ตลอดจนบูรพาจารย์ผู้ประสิทธิ์ประสาทวิชาให้ผู้วิจัยและผู้มีพระคุณทุกท่านสืบไป

สมชาย แสวงการ

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(3)
กิตติกรรมประกาศ	(5)
สารบัญตาราง	(12)
สารบัญภาพ	(13)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของการศึกษา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	11
1.3 สมมติฐานของการศึกษา	11
1.4 ขอบเขตการศึกษาและวิธีการศึกษา	12
1.4.1 ขอบเขตการศึกษา	12
1.4.2 วิธีการศึกษา	12
1.5 กรอบแนวคิดในการวิจัย (Research Framework)	15
1.6 ประโยชน์ที่ได้รับ	17
บทที่ 2 แนวคิดพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในรูปแบบรัฐสภา	18
2.1 หลักกฎหมายพื้นฐานที่เกี่ยวข้อง	18
2.1.1 หลักประชาธิปไตย	18
2.1.1.1 ความหมายของการปกครองระบอบประชาธิปไตย	18
2.1.1.2 รูปแบบการปกครองของประเทศประชาธิปไตย	21

	(7)
2.1.2 หลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐ	23
2.1.2.1 หลักนิติธรรม (The rule of law)	23
2.1.2.2 หลักนิติรัฐ	26
2.2 รูปแบบการปกครองในระบบรัฐสภา	33
2.3. แนวคิดการมีวุฒิสภา	38
2.3.1 กลุ่มที่หนึ่ง: กลุ่มประเทศที่กำหนดให้ความเป็นตัวแทนของวุฒิสภายึดโยงกับพื้นที่	38
2.3.2 กลุ่มที่สอง: กลุ่มประเทศที่กำหนดให้ความเป็นตัวแทนของวุฒิสภายึดโยงกับภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม	50
2.3.3 กลุ่มที่สาม: กลุ่มประเทศที่กำหนดให้ความเป็นตัวแทนของวุฒิสภายึดโยงกับพื้นที่และภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคม	59
บทที่ 3 รูปแบบและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศ	65
3.1 รูปแบบและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาประเทศอังกฤษ	65
3.1.1 พัฒนาการและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	65
3.1.2 รูปแบบและวิธีการได้มา	69
3.1.3 อำนาจหน้าที่	70
3.2 รูปแบบและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาประเทศสหรัฐอเมริกา	74
3.2.1 พัฒนาการและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	74
3.2.2 รูปแบบและวิธีการได้มา	77
3.2.2.1 ผู้มีสิทธิ์เลือกตั้ง (Voter Requirements)	77
3.2.2.2 การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (Election Procedure of Senate)	77
3.2.2.3 ขั้นตอนการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (Election of United States Senator)	80
3.2.3 อำนาจหน้าที่	86
3.2.3.1 อำนาจในการตรากฎหมาย (Legislative power)	86
3.2.3.2 อำนาจในการสอบสวนการกระทำผิดของการดำรงตำแหน่งทางการเมือง (Impeachment)	93
3.2.3.3 อำนาจหน้าที่อื่น ๆ (Other Power and Duties)	95

3.3 รูปแบบและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาประเทศฝรั่งเศส	99
3.3.1 พัฒนาการและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	100
3.3.2 รูปแบบและวิธีการได้มา	105
3.3.3 อำนาจหน้าที่	107
3.4 รูปแบบและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาประเทศญี่ปุ่น	112
3.4.1 พัฒนาการและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	112
3.4.2 รูปแบบและวิธีการได้มา	115
3.4.2.1 ผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งและคุณสมบัติผู้ลงสมัครสมาชิกวุฒิสภา	115
3.4.2.2 การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา	115
3.4.3 อำนาจหน้าที่	116
3.4.3.1 อำนาจในการตรากฎหมาย	116
3.4.3.2 อำนาจในตรวจสอบฝ่ายบริหาร	118
3.4.3.3 อำนาจอื่น ๆ	121
3.5 รูปแบบและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาประเทศสหพันธรัฐมาเลเซีย	124
3.5.1 พัฒนาการและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	124
3.5.2 รูปแบบและวิธีการได้มา	126
3.5.3 อำนาจหน้าที่	127
บทที่ 4 รูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของไทย	131
4.1 พัฒนาการและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	131
4.2 รูปแบบและวิธีการได้มา	134
4.3 อำนาจหน้าที่	137
4.4 สภาพปัญหาของสมาชิกวุฒิสภาในปัจจุบัน	145
4.4.1 ประเด็นความชอบธรรมในการเข้ามาดำรงตำแหน่ง	145
4.4.2 ความยึดโยงกับภาคประชาชนและการใช้อำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา	146
4.4.3 ผลกระทบด้านการเมือง	150
4.4.4 บริบทการเมืองไทยกับรูปแบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทย	152

บทที่ 5 สรุปผลการศึกษาจากการสัมภาษณ์ การประชุมกลุ่มย่อย และการสำรวจ ความคิดเห็น	156
5.1 สรุปผลการสัมภาษณ์	156
5.1.1 บทบาทของสมาชิกวุฒิสภาควรเป็นอย่างไร	156
5.1.2 สมาชิกวุฒิสภาควรมีอำนาจหน้าที่อย่างไร	161
5.1.3 รูปแบบและวิธีการที่น่าจะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่ทำให้ การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่มีคุณภาพสอดคล้องตามเจตนารมณ์ ของกฎหมายและความต้องการของประชาชน	162
5.1.4 ปัจจัยที่จะช่วยส่งเสริมให้รูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ประสบความสำเร็จ ประกอบด้วยปัจจัยใดบ้าง และมีแนวทางใน การส่งเสริม/ใช้ปัจจัยเหล่านั้นอย่างไร	166
5.1.5 ผลการวิเคราะห์เนื้อหา	167
5.1.5.1 บทบาทของสมาชิกวุฒิสภาควรเป็นอย่างไร	168
5.2 สรุปผลการสัมมนากลุ่มย่อย	176
5.2.1 ผลการสัมมนากลุ่มย่อยครั้งที่ 1	176
5.2.2 ผลการสัมมนากลุ่มย่อยครั้งที่ 2	179
5.3 สรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถาม	181
บทที่ 6 บทวิเคราะห์รูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมกับบริบท ของประเทศไทย	184
6.1 บทวิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาไทย และต่างประเทศ	184
6.1.1 รูปแบบและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาประเทศอังกฤษ	184
6.1.2 รูปแบบและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาประเทศสหรัฐอเมริกา	186
6.1.3 รูปแบบและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาประเทศฝรั่งเศส	189
6.1.4 รูปแบบและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาประเทศญี่ปุ่น	191
6.1.5 รูปแบบและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาประเทศมาเลเซีย	193
6.2 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาไทย	200
6.2.1 ปัจจัยด้านผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภา	201
6.2.2 ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน	202

	(10)
6.2.3 ปัจจัยด้านกระบวนการได้มาซึ่ง ส.ว.	204
6.3 รูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย	206
6.3.1 รูปแบบการเลือกตั้งทางอ้อม	207
6.3.1.1 รูปแบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา	207
6.3.1.2 วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมกับบริบทประเทศไทย	207
6.3.1.3 ผู้วิจัยได้นำเสนอเนื้อหาส่วนนี้ที่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญ 2560	207
6.3.1.4 การแบ่งกลุ่มความเชี่ยวชาญ ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ 2560 มาตรา 107 วรรค 2	208
6.3.2 รูปแบบคณะกรรมการสรรหาที่มีความยึดโยงกับประชาชน	208
6.3.2.1 รูปแบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา	208
6.3.2.2 วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมกับบริบทประเทศไทย	209
บทที่ 7 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	211
7.1 บทสรุป	211
7.1.1 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์พัฒนาการของรูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาไทย	211
7.1.2 เพื่อศึกษาและเปรียบเทียบรูปแบบและวิธีการได้มาของสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศ	213
7.1.3 เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของรูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทย	214
7.1.4 เพื่อพัฒนารูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมกับประเทศไทย	216
7.2 ข้อเสนอแนะ	217
7.2.1 ข้อเสนอแนะทางกฎหมาย	217
7.2.2 ข้อเสนอแนะเพื่อการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์	218
7.2.3 ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป	218

บรรณานุกรม	219
ภาคผนวก	
ภาคผนวก ก รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ ผู้เข้าสัมมนากลุ่มย่อย	228
ภาคผนวก ข เครื่องมือการวิจัย: แบบสัมภาษณ์และแบบสอบถาม	230
ภาคผนวก ค ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ	242
ภาคผนวก ง รูปแบบและการได้มาของวุฒิสภาต่างประเทศจำแนกตามลักษณะรัฐ	250
ประวัติผู้เขียน	263



สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
4.1	134
รูปแบบและวิธีการของการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทย พ.ศ. 2489-2560	
4.2	137
เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 2550 และ 2560	
4.3	140
เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 ที่ไม่ได้ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทยพุทธศักราช 2560	
5.1	168
ผลการวิเคราะห์เนื้อหาประเด็นบทบาทของสมาชิกวุฒิสภา	
5.2	171
สมาชิกวุฒิสภาควรมีอำนาจหน้าที่อย่างไร	
5.3	173
รูปแบบและวิธีการที่น่าจะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่ทำให้การได้มาซึ่ง สมาชิกวุฒิสภาที่มีคุณภาพสอดคล้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและความ ต้องการของประชาชน	
5.4	174
ปัจจัยที่จะช่วยส่งเสริมให้รูปแบบและวิธีการตามข้อ 3 ประสบความสำเร็จ ประกอบด้วยปัจจัยใดบ้าง และมีแนวทางในการส่งเสริม/ใช้ปัจจัยเหล่านั้น อย่างไร	

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
1.1 กรอบการวิจัย (Research Framework)	15
1.2 ขั้นตอนการการวิจัยเอกสารและขั้นตอนการวิจัยภาคสนามเพื่อการพัฒนา รูปแบบ และวิธีการได้มาซึ่งรูปแบบของสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมกับ ประเทศไทย	16
7.1 แผนภาพสรุปรูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งรูปแบบของสมาชิกวุฒิสภาที่ เหมาะสมกับประเทศไทย โดย “คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน”	216
7.2 แผนภาพสรุปรูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งรูปแบบของสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสม กับประเทศไทยโดย “คณะกรรมการสรรหาที่มีความยึดโยงกับประชาชน”	217

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของการศึกษา

การปกครองเพื่อการพัฒนาประเทศให้ประสบความสำเร็จนั้นสามารถทำได้ในหลายรูปแบบ และรูปแบบหนึ่งที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง คือ การปกครองในรูปแบบประชาธิปไตย ทั้งนี้การปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยมีหลายรูปแบบด้วยกัน เช่น ระบบประธานาธิบดี ระบบรัฐสภา หรือระบบกึ่งประธานาธิบดีกึ่งรัฐสภา เป็นต้น สำหรับประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในรูปแบบของระบบรัฐสภา (Parliament Democracy) ใช้อำนาจอธิปไตยตามหลักอำนาจ 3 ฝ่าย คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ การเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตย ในช่วงการเริ่มต้นการเปลี่ยนแปลงการปกครองมีการจัดตั้งโครงสร้างการบริหารประเทศในรูปแบบรัฐสภาแบบสภาเดียว กล่าวคือ มีแต่สภาผู้แทนราษฎรเป็นสภาที่ทำหน้าที่ออกกฎหมายและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน แต่เนื่องจากช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงของการเริ่มต้นการเปลี่ยนแปลง สมาชิกสภาหลายท่านยังขาดความรู้ความเข้าใจในระบบดังกล่าว จึงได้มีการนำรูปแบบระบบ “สองสภา” หรือระบบสภาคู่ (Bicameralism) เข้ามาใช้ คือ มีสภาผู้แทนราษฎร (Lower House) และวุฒิสภา (Upper House) ซึ่งเรียกว่า “พฤฒิสภา” และได้เปลี่ยนเป็นวุฒิสภาในเวลาต่อมาโดยให้ทำหน้าที่เป็น “สภาพิสัย” ทั้งนี้ วุฒิสภาไทยมิได้เกิดขึ้นพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 แต่มาเกิดขึ้นภายหลังโดยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489

โดยทั่วไปบทบาทของวุฒิสภาที่ประชาชนทั่วไปมักนึกถึง คือ การพิจารณาและให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับกฎหมาย หรือกฤษฎีกา ซึ่งก็เป็นบทบาทที่สำคัญของสมาชิกวุฒิสภา ตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้แต่งตั้ง อย่างไรก็ตามมีประเด็นเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาเรื่องการยึดโยงกับประชาชน ผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย จึงเป็นที่มาของการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ 2540¹ โดยเป็นการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ซึ่งมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ที่สำคัญของสมาชิกวุฒิสภามากขึ้น ได้แก่ การพิจารณาให้คำแนะนำ ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้ง และถอดถอน บุคลากรในองค์กรต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครอง และคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 121.

การทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น และกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง ปราศจากการแทรกแซงจากกลุ่มการเมืองหรือนักการเมือง ซึ่งการได้มาซึ่งวิธีการดังกล่าวแม้ว่า ในหลักการจะสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยและทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน แต่ในทางปฏิบัติการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ถึงความเอนเอียง การถูกรวบงำ หรือการมีอิทธิพลของพรรคการเมืองต่อสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง จนมีผู้กล่าวว่าสภานั้น ยุคนั้นมีลักษณะเป็น “สภาผู้เมื่อย” กล่าวคือ มีลักษณะที่ว่าสามเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมีภรรยาหรือลูกหรือเครือญาติได้รับการเลือกตั้งเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งมีสภาพไม่ต่างจาก สภาผู้แทนราษฎร อีกทั้งมักมีความสัมพันธ์กับนักการเมืองผู้แทนในระดับท้องถิ่น อันเป็นฐานเสียงของ พรรคการเมืองในการเลือกตั้ง และโดยอำนาจหน้าที่แล้วสมาชิกวุฒิสภามีหน้าที่ในตรวจสอบ การทำงานขององค์การเหล่านี้ การถูกรวบงำนี้ทำให้สมาชิกวุฒิสภาไม่สามารถปฏิบัติงานได้ อย่างเป็นอิสระดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ส่งผลให้กระบวนการตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติไม่มี ประสิทธิภาพและประสิทธิผล จนเกิดลักษณะของการเป็นเผด็จการรัฐสภาเกิดขึ้น ปัญหาของ การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภานี้เป็นปัญหาพื้นฐานจากระบบสังคมของไทยที่มีลักษณะเป็นสังคมอุปถัมภ์ การเลือกตั้งใช้ระบบห้วคะแนนที่มีฐานเสียงในท้องถิ่น และการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้จังหวัดเป็น เขตเลือกตั้ง จึงเป็นการเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองซึ่งเป็น นักเลือกตั้งส่งคนของตนลง แม้ว่า รัฐธรรมนูญจะกำหนดไว้ว่ามีให้สมาชิกวุฒิสภาสังกัดพรรคการเมืองก็ตาม ทำให้ผู้ทรงคุณวุฒิที่มี ความรู้ความสามารถ แม้เป็นคนดีอย่างไรก็ไม่สามารถชนะการเลือกตั้งได้ ด้วยว่ามีการจัดตั้งฐานเสียง ของบุคคลที่เป็นตัวแทนของพรรคการเมืองเข้ามาเลือกตั้ง และเป็นที่แน่นอนว่าเมื่อบุคคลกลุ่มนี้เข้ามา ทำหน้าที่สมาชิกวุฒิสภาย่อมต้องปฏิบัติตามความต้องการของพรรคหรือกลุ่มการเมืองและเป็นสาเหตุ สำคัญอีกประการหนึ่งในการคัดเลือกบุคคลซึ่งเป็นพรรคพวกของตนเองเข้าไปดำรงตำแหน่งที่สำคัญ ขาดการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหาร กลายสภาพเป็น “สภาตรายาง” รองรับความชอบ ธรรมของการดำเนินงานของฝ่ายบริหารจนกลายเป็นเผด็จการรัฐสภาตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

ปัญหาจากรัฐธรรมนูญ 2540 มีความพยายามในการแก้ไขปัญหานี้ในรัฐธรรมนูญ 2550 โดยให้สมาชิกวุฒิสภามาโดยวิธีผสม กล่าวคือให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงจาก ประชาชนจังหวัดละ 1 คน² และมาจากการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา แต่ก็ประสบปัญหา อุปสรรค และความไม่ราบรื่นในการปฏิบัติงาน เนื่องจากเกิดลักษณะที่เรียกว่า “ปลาสองน้ำ” และ ความไม่ยึดโยงกับประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหายังคง มีอำนาจเท่าเทียมกับสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง โดยที่อำนาจหน้าที่ที่สำคัญตามรัฐธรรมนูญ 2540 ยังคงปรากฏอยู่ และมีมากขึ้นในรัฐธรรมนูญ 2550 ซึ่งถูกมองว่าขาดความชอบธรรมตาม

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 107.

วิถีประชาธิปไตย นอกจากนี้ ยังมีข้อวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับกระบวนการสรรหาที่ไม่มีความโปร่งใส การยึดโยงอำนาจของประชาชนกับคณะกรรมการสรรหา การใช้ดุลยพินิจและความเป็นกลางของ คณะกรรมการสรรหา อันเป็นการลดทอนความน่าเชื่อถือของกระบวนการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา เป็นอย่างยิ่ง ประชาชนไม่สามารถตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจของคณะกรรมการสรรหาได้ว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ อีกทั้งสมาชิกวุฒิสภาที่ได้ยังมาจากการเลือกของคนกลุ่มเดียวที่มาจากหน่วยงานที่มีความสัมพันธ์กับหน่วยงานของรัฐอันอาจเป็นการสืบทอดอำนาจของหน่วยงานราชการ มิได้เป็นตัวแทนของภาคประชาชนเลย นอกจากนี้ สมาชิกวุฒิสภาส่วนมากเป็นบุคคลที่มีชื่อเสียงของสังคม คนชั้นล่างหรือชั้นกลางมีโอกาสน้อยที่จะได้รับการสรรหา เป็นเพราะเป็นบุคคลที่ไม่มีชื่อเสียง รู้จักกันโดยทั่วไป ซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้เกิดการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนของสังคม โดยสรุปปัญหาที่เกิดขึ้นกับการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในรูปแบบผสมนั้นก็ให้เกิดปัญหาทั้งในด้านความชอบธรรมในการเข้ามาทำหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา และปัญหาในการปฏิบัติงาน อันเนื่องมาจากแนวคิดพื้นฐานในการเข้ามาทำหน้าที่ที่แตกต่างกัน ขาดความเป็นเอกภาพในการปฏิบัติหน้าที่ และนำไปสู่ความขัดแย้งแบ่งฝักแบ่งฝ่ายของสมาชิกวุฒิสภา

อย่างไรก็ตาม ในรัฐธรรมนูญ 2560 กลับมาใช้รูปแบบการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นสำคัญโดยมีจำนวนถึง 250 คน ซึ่งสร้างคำถามถึงความเหมาะสมของที่มาของสมาชิกวุฒิสภาต่อสังคม เป็นอย่างยิ่ง รวมไปถึงการปฏิบัติหน้าที่ที่จะเอนเอียง เอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้องหรือไม่ เนื่องจากยังคงมีอำนาจในการพิจารณา ให้คำแนะนำ ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งบุคลากรในองค์กรต่าง ๆ เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ 2540 และรัฐธรรมนูญ 2550 ทั้งนี้ในรัฐธรรมนูญ 2560 กลับมาใช้รูปแบบการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นสำคัญ โดยมีความมุ่งหมายให้วุฒิสภาเป็นสภาพี่เลี้ยง เป็นองค์กรที่จะประสานความคิดเห็นจากบุคคลหลากหลายอาชีพ วิถีชีวิต และความสนใจ ที่นำความรู้ และประสบการณ์จากประชาชนโดยตรง โดยไม่อยู่ภายใต้อุดมการณ์ทางการเมืองของพรรคการเมือง เพื่อให้การตรากฎหมายได้รับการพิจารณาจากแง่มุมต่าง ๆ ทั้งยังเป็นการทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้โดยตรง และมีผลต่อการบริหารกิจการบ้านเมืองเพื่อให้เป็นไปตามแนวคิดดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการเปลี่ยนแปลงที่มาของสมาชิกวุฒิสภา โดยสมาชิกวุฒิสภาจะมีได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ทั้งนี้ เพื่อมุ่งหวังไม่ให้สมาชิกวุฒิสภาตกอยู่ภายใต้อาณัติของนักการเมืองหรือพรรคการเมือง และมีได้ใช้การสรรหาจากคณะกรรมการสรรหาดังเช่นที่ผ่านมา ซึ่งเป็นการให้คณะบุคคลเพียงไม่กี่คนมาสรรหาสมาชิกวุฒิสภาแล้วให้ถือว่าเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาขึ้นใหม่ โดยเน้นความสำคัญของประชาชนทั่วไปที่จะเข้ามาสมัครได้โดยไม่ต้องมีค่าใช้จ่ายเกินกำลังของบุคคลทั่วไป โดยแยกออกเป็นกลุ่มที่มีลักษณะต่าง ๆ กันให้มากที่สุด เพื่อที่จะทำให้ประชาชนที่มีคุณสมบัติทุกคน

สามารถเข้าสมัครในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้และเพื่อให้ผู้สมัครมีส่วนร่วมในเบื้องต้นอย่างแท้จริง จึงกำหนดให้ประชาชนเลือกกันเองดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 107³ ว่า “วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยคน ซึ่งมาจากการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคม โดยในการแบ่งกลุ่มต้องแบ่งในลักษณะที่ทำให้ประชาชนซึ่งมีสิทธิสมัครรับเลือกทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้” การสร้าง “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ให้เกิดขึ้นอย่างแท้จริงและอย่างมีนัยสำคัญตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเพราะสมาชิกวุฒิสภา จะใช้ความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ในการดำเนินชีวิต และการประกอบอาชีพมาสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนจากร่างกฎหมายโดยไม่อยู่ภายใต้安利ติของนโยบายของพรรคการเมือง ดังนั้น กระบวนการเลือกสรรสมาชิกวุฒิสภาจึงมุ่งที่จะให้ประชาชนซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ ที่แตกต่างหลากหลายในทุกภาคส่วนและทุกสาขาอาชีพซึ่งประสงค์จะเข้ามาทำหน้าที่นี้เข้ามาสมัครรับเลือกได้ และให้แต่ละสาขาอาชีพหรือประสบการณ์ หรือวิถีชีวิต ฯลฯ เลือกกันเอง เพื่อหลีกเลี่ยงกลไก หรือกับดักทางการเมืองให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี นับแต่วันประกาศผลการเลือก และจะดำรงตำแหน่งเกินหนึ่งวาระไม่ได้ ซึ่งถือว่า ระยะเวลาห้าปีเป็นระยะเวลาของการดำรงตำแหน่งที่เหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อที่จะทำให้มีรัฐสภาที่สามารถดำเนินงานด้านนิติบัญญัติได้ในช่วงที่สภาผู้แทนราษฎรครบวาระสี่ปี และในขณะเดียวกันก็สอดคล้องกับแผนพัฒนาประเทศที่มีระยะเวลาช่วงละ 5 ปี อีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ในบทเฉพาะกาล 5 ปีแรก ยังได้กำหนดให้วุฒิสภามีหน้าที่และอำนาจในการติดตามการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศและยุทธศาสตร์ชาติในระยะ 5 ปีแรก และให้วุฒิสภามีส่วนในการเลือกนายกรัฐมนตรีใน 5 ปีแรกด้วย ซึ่งถูกโจมตีจากฝ่ายพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างมากและมีความพยายามที่จะแก้ไขหรือยกเลิกรัฐธรรมนูญ 2560 ในส่วนนี้ให้ได้ และอีกปัญหา คือ เมื่อหมดบทเฉพาะกาล 5 ปีแล้ว สมาชิกวุฒิสภาที่จะมาจากการเลือกกันเอง 200 คนนั้น สามารถร่วมมือและสมยอมกันง่ายมาก ตัวอย่างเช่น การสมัครคราวที่แล้วทั่วประเทศร่วมมือและสมยอมกันมาเป็นส่วนใหญ่ โดยพรรคการเมืองและกลุ่มต่าง ๆ ในท้องถิ่นช่วยจัดการให้ จึงเป็นเหตุให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติมาคัดทั้งอีกทีให้เหลือ 50 คน ดังนั้น บทหลักในเรื่องสมาชิกวุฒิสภาเมื่อพ้นบทเฉพาะกาลก็จะได้สมาชิกวุฒิสภาแบบสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ถูกลบ

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 107.

ทั้งนี้หลังจากที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการเข้ามาทำหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ 2560 โดยหวังจะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญ 2540 และ 2550 แต่ก็พบว่าได้มีปัญหบางประการเกิดขึ้น กล่าวคือ ปัญหาเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาที่ถูกมองว่าขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ขัดกับหลักการพื้นฐานการเลือกตั้งและความเป็นตัวแทนของกลุ่มอาชีพอย่างแท้จริง

วิธีการสรรหาตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้ว่าต้องมาจากตัวแทนอำเภอ และจังหวัดนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดไว้เป็น 3 ระดับ คือ ระดับอำเภอโดยต้องรับรองคุณสมบัติตนเอง และเลือกได้ 1 กลุ่มอาชีพจากทั้งหมด 20 กลุ่มอาชีพ ซึ่งแน่นอนว่าจำนวนกลุ่มอาชีพเพียง 20 กลุ่มอาชีพนั้นไม่สะท้อนความเป็นตัวแทนและครอบคลุมประชากรทั้งประเทศในมุมมองของประชาชนจำนวนมาก และเนื่องจากขั้นตอนต่อมาเป็นการเลือกแบบไขว้ข้ามอาชีพ ซึ่งอาจมีกลุ่มการเมืองที่ส่งคนหรือมีการตกลงกันในแต่ละกลุ่ม มีการจัดตั้งผู้แทน อันเป็นการแทรกแซงเกิดความไม่ยุติธรรมในการเลือกกันเอง ผู้แทนอาชีพที่แท้จริงมีโอกาสเข้ามาเสนอตัวให้ได้รับการสรรหาในระดับประเทศ อีกทั้งถูกมองว่าบุคคลที่ได้รับเลือกนั้นเป็นกลุ่มบุคคลที่ทางคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) แต่งตั้งขึ้นมา

นอกจากนี้ยังมีประเด็นเกี่ยวกับบทเฉพาะกาลเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภามาตรา 269 และประเด็นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 272 อันเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กัน กล่าวคือ ในมาตรา 269 ที่กล่าวไว้ในข้างต้น หากพิจารณาจะพบว่า ในมาตรานี้ไม่ได้กำหนดรายละเอียดของคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาแต่ให้อำนาจคณะกรรมการการร่างไปตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาทั้งที่สามารถกำหนดไว้ได้ ทำให้ประชาชนไม่ทราบถึงวิธีการ และรูปแบบซึ่งการได้มาของตัวแทนของตน รวมทั้งปัญหาการเลือกตัวแทนจากกลุ่มอาชีพซึ่งได้กล่าวมาก่อนหน้านี้ ส่วนในมาตรา “มาตรา 272 ที่มีการเปิดโอกาสให้เสนอชื่อ “นายกรัฐมนตรีคนนอก” ที่ไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้งได้โดยตรง โดยการมี “นายกรัฐมนตรีคนนอก” ได้นั้นต้องประกอบด้วย 3 เงื่อนไข คือ

1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งหรือ 250 คน เข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภา
2. รัฐสภาซึ่งประกอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดลงมติด้วยคะแนนเสียง 2 ใน 3 หรือ 500 คนจาก 750 คน ให้มีนายกรัฐมนตรีนอกเหนือจากรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ได้
3. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เข้าชื่อกัน 1 ใน 10 หรือ 50 คน เสนอชื่อบุคคลใดก็ได้เป็นนายกรัฐมนตรี และลงมติเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งหรือ 251 คน

ข้อสังเกตในมาตรา 272 คือ มีคำว่า “ในวาระเริ่มแรก” ซึ่งน่าจะหมายถึงการเลือกตั้งครั้งแรกหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2560 ซึ่งถูกมองว่ามีเจตนาชัดเจนในการที่ต้องการให้มีนายกรัฐมนตรีคนนอก ดังนั้นหากพิจารณาอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ 2560 นี้ จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้มีเจตนาเปิดช่องให้วุฒิสภาเสนอชื่อบุคคลภายนอกเข้ามารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นประเด็นที่ทำให้ถูกมองว่าขาดความชอบธรรมตามหลักประชาธิปไตย เนื่องจากมิใช่บุคคลที่มาจาก การเลือกตั้งหรือบุคคลที่พรรคการเมืองเสนอแจ้งไว้ใน การเลือกตั้ง ซึ่งมีความชัดเจนต่อการรับทราบของประชาชนว่าหากพรรคใดได้เป็นรัฐบาลก็จะมีการเสนอชื่อบุคคลที่แจ้งไว้เป็นนายกรัฐมนตรี ตามที่สัญญาไว้กับประชาชน ซึ่งแตกต่างจากนายกรัฐมนตรีคนนอกที่อาจถูกเสนอชื่อเข้ามาภายหลัง” เพราะบทเฉพาะกาลตามมาตรา 272 ที่ระบุว่า มาตรา 272 ในระหว่างห้าปีแรกนับแต่วันที่มีรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ การให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้ดำเนินการตามมาตรา 159 เว้นแต่การพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา 159 วรรคหนึ่ง ให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา และมติที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 159 วรรคสาม ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

ในระหว่างเวลาตามวรรคหนึ่ง หากมีกรณีที่ไม่อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา 88 ไม่ว่าด้วยเหตุใด และสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภาขอให้รัฐสภามีมติยกเว้นเพื่อไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา 88 ในกรณีเช่นนั้น ให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาโดยพลัน และในกรณีที่รัฐสภามีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาให้ยกเว้นได้ ให้ดำเนินการตามวรรคหนึ่งต่อไป โดยจะเสนอชื่อผู้อยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา 88 หรือไม่ก็ได้

การดำเนินการให้ความเห็นชอบตามมาตรา 159 ในวรรคหนึ่งนั้น ให้กระทำในที่ประชุมรัฐสภาคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 500 คน และสมาชิกวุฒิสภา 250 คน แต่ต้องเป็นการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีโดย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่อยู่ในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองเสนอในการประกาศในการเลือกตั้งว่าพรรคจะเสนอใครเป็นนายกรัฐมนตรี เช่น พรรคพลังประชารัฐ เสนอพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา พรรคเพื่อไทยเสนอ 3 รายชื่อ คือคุณหญิงสุรดารัตน์ เกษราพันธ์ นายชัยเกษม นิติสิริ และนายชัชชาติ สิทธิพันธุ์ เป็นต้น โดยพรรคที่มีโอกาสนำรายชื่อแคนดิเดตนายกรัฐมนตรีมาให้สมาชิกวุฒิสภาร่วมโหวตเห็นชอบร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยนั้น จำเป็นต้องมีรายชื่ออยู่ในบัญชีที่พรรคการเมืองแจ้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งและโฆษณาหาเสียงไว้แต่ต้น และพรรคการเมืองที่มีเสียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภามากกว่า 25 คนเท่านั้นจึงมีสิทธิเสนอได้

ส่วนสมาชิกวุฒิสภาไม่มีสิทธิเสนอ เป็นเพียงร่วมโหวตให้ความเห็นชอบเท่านั้น ครั้งที่แล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคพลังประชารัฐและพรรคร่วม 19 พรรครวมเสียงได้ 251 เสียง ได้เสนอชื่อพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ขณะที่พรรคเพื่อไทยและพรรคฝ่ายค้าน เสนอชื่อ นายธนารท จรุงเรืองกิจ แข่งนั้นมีเสียงรวม 244 เสียง วุฒิสภาซึ่งเป็นองค์ประกอบร่วมในรัฐสภาจึงมีเสียงโหวต ให้ความเห็นชอบตามมาตรา 272 วรรคแรก

มาตรา 159 ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับ แต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจากบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 160 และเป็นผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา 88 เฉพาะจากบัญชีรายชื่อของพรรค การเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนสมาชิก ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรการเสนอชื่อตามวรรคหนึ่งต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า หนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มติของสภาผู้แทนราษฎร ที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรี ต้องกระทำโดยการลงคะแนนโดยเปิดเผย และมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

ส่วนมาตรา 272 วรรค 2 นั้น จะเกิดขึ้นได้ในกรณีที่ไม่สามารถโหวตให้ความเห็นชอบ นายกรัฐมนตรีได้เสียงเพียงพอ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงวางทางออกไว้ให้ไปเอาบุคคลที่เป็น บุคคลภายนอกบัญชีที่พรรคการเมืองประกาศไว้ในบัญชีแคนดิเดท มาใช้กระบวนการเพื่อเปิดให้เอา บุคคลอื่นซึ่งเป็นคนนอกบัญชี มาให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเลือกเป็น นายกรัฐมนตรีได้ เรื่องนี้เกิดจากประชาติในคำถามพ่วงที่ผู้มีสิทธิออกเสียงให้ความเห็นชอบ 15.1 ล้านคนเศษ ต่อ 10.5 ล้านคน

มาตรา 272 เป็นบทเฉพาะกาลใน 5 ปีแรก ที่ให้สิทธิสมาชิกวุฒิสภาร่วมโหวต นายกรัฐมนตรีด้วยในที่ประชุมร่วมรัฐสภาแทนที่ประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 159 แบบที่เคยเลือกกันในสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นจึงสร้างความไม่พอใจให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และต้องการให้ยกเลิกอำนาจ สมาชิกวุฒิสภาในบทเฉพาะกาลมาตรา 272 ถ้ายกเลิกมาตรา 272 หรือ ยกเลิกบทเฉพาะกาลนี้แล้ว หน้าที่ในการเลือกนายกรัฐมนตรีก็จะกลับไปเหมือนรัฐธรรมนูญอื่น

จะเห็นได้ว่า ที่มาของสมาชิกวุฒิสภามีการเปลี่ยนแปลงจากการแต่งตั้งเป็นการเลือกตั้ง และเป็นแบบผสม (การเลือกตั้งและแต่งตั้ง) อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะสมาชิกวุฒิสภาจะมาจากวิธีการใด แต่แนวคิดอันเป็นรากฐานสำคัญของการมีสมาชิกวุฒิสภาประกอบด้วย⁴

1. การมีวุฒิสภาเพื่อตรวจสอบการใช้เสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎร อันเนื่องมาจากการไม่ไว้วางใจการใช้เสียงข้างมาก

⁴ วิษณุ เครืองาม, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2530) 385-387.

2. การมีวุฒิสภาเพื่อคนอำนาจหรือยับยั้งการดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากไม่ไว้วางใจในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรว่าจะปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและเรียบร้อย

3. การมีวุฒิสภาเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบหรือทักท้วงการออกกฎหมายให้มีความรอบคอบและถูกต้องมากขึ้น

4. การมีวุฒิสภาเพื่อเป็นเวทีหรือเปิดโอกาสให้บุคคลบางกลุ่มได้มีโอกาสทางการเมือง อันอาจก่อให้เกิดประเด็น หรือการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง อันถือเป็นการกระจายอำนาจและคานกันเองในสังคม

5. การมีวุฒิสภาเพื่อให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีตัวแทนเป็นของตนเอง หรือการให้วุฒิสภาเป็นตัวแทนโดยตรงของท้องถิ่นต่าง ๆ⁵

ส่วนบทบาทหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาไทยตามรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่ในอดีตที่เน้นการกลั่นกรองกฎหมายซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรม และเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการยุติธรรมอีกด้วย ตั้งแต่ช่วงเริ่มต้นของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ปี 2560 และ 2561 ที่การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภายังไม่เรียบร้อย สภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งทำหน้าที่ พิจารณาข้อกฎหมายแทน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และ สมาชิกวุฒิสภา ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวได้พิจารณาร่างกฎหมายจำนวนมากมาย กล่าวคือ ช่วงปี 2560 ถึง 2561 และ 2561 ถึง 2562 ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกว่า 10 ฉบับ เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต รวมทั้งพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา เป็นต้น⁶

นอกจากนี้ในช่วงปี 2562 การได้มาซึ่งวุฒิสภามีการดำเนินการเรียบร้อยแล้ว สมาชิกวุฒิสภาได้ทำหน้าที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมในมิติของการพิจารณากฎหมายจำนวนมาก เช่น การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (มาตรา 132) ร่างพระราชบัญญัติทั่วไป (มาตรา 136) ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่าย (มาตรา 143) การอนุมัติพระราชกำหนดทั่วไป

⁵ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, สรุปผลงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประจำปี 2560-2561, 16-17.

⁶ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, สรุปผลงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประจำปี 2561-2562, 11-12.

มาตรา 172 และพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา (มาตรา 174) และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (มาตรา 255 และมาตรา 256) เป็นต้น⁷

นอกจากนี้ ดังที่กล่าวมาข้างต้นว่าบทบาทหน้าที่ของวุฒิสภานั้นนอกจากการพิจารณาข้อกฎหมายแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, 2550 และ 2560 ได้เพิ่มหน้าที่นอกเหนือจากที่มีการทำหน้าที่พิจารณากลับกรองกฎหมาย คือ การกำหนดบทบาทหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาในการพิจารณาให้คำแนะนำ ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งและถอดถอนบุคลากรในองค์กรต่าง ๆ ทั้งนี้การกลับกรองและปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมโดยตรงของสมาชิกวุฒิสภาที่มีการดำเนินการ เช่น พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติเจ้าพนักงานตำรวจศาล พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นต้น

ด้านการกำหนดบทบาทหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาในการพิจารณาให้คำแนะนำ ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งและถอดถอนบุคลากรในองค์กรต่าง ๆ ซึ่งเป็นบทบาทที่มีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมเป็นอย่างยิ่ง แม้ว่าจะมีได้อยู่ในกระบวนการยุติธรรมโดยตรง เช่นเดียวกับตำรวจ อัยการ หรือผู้พิพากษา แต่เป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง ให้คำแนะนำ ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งและถอดถอน บุคลากรในระดับสูงขององค์กรด้านกระบวนการยุติธรรม เช่น การพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งกรรมการตุลาการศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิ ตุลาการศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลปกครองสูงสุด ตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิ กรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิ อัยการสูงสุด กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ประธานกรรมการและกรรมการในคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เป็นต้น⁸ ส่วนการให้ความเห็นชอบในการถอดถอนที่สมาชิกวุฒิสภาให้ความเห็นชอบในการถอดถอน เช่น การให้ความเห็นในการถอดถอนสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์⁹ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์¹⁰

⁷ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, *สรุปผลงานวุฒิสภา ประจำปี 2562-2563*, 11-13.

⁸ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, *สรุปผลงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประจำปี 2557-2558*, 140-142.

⁹ เฟิ่งอ่าง, 143.

¹⁰ เฟิ่งอ่าง, 144-147.

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ เป็นต้น¹¹

ทั้งนี้ ผลจากการให้คำแนะนำ ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งและถอดถอนบุคลากรในระดับสูงขององค์กรด้านกระบวนการยุติธรรมย่อมส่งผลถึงนโยบายและแนวการปฏิบัติงานของบุคลากรในหน่วยงานอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จึงอาจกล่าวได้ว่า สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้กำหนดนโยบายและแนวทางการทำงานทางอ้อมของหน่วยงานด้านกระบวนการยุติธรรมจากการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งและถอดถอนผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานนั่นเอง

จากข้อมูลเบื้องต้นที่กล่าวมาวุฒิสภามีการเปลี่ยนแปลงการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในหลายรูปแบบเพื่อที่จะให้เกิดความเป็นกลางทางการเมือง และการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเมือง และสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด โดยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภานั้นมีทั้งแบบการแต่งตั้ง การเลือกตั้ง และแบบผสมระหว่างการแต่งตั้งกับการเลือกตั้ง อย่างไรก็ตามในบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เป็นประเด็นสำคัญเกี่ยวกับวุฒิสภาถกเถียงกัน กล่าวคือ ประเด็นเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ และอำนาจของวุฒิสภา โดยเฉพาะการเสนอชื่อบุคคลเพื่อเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนนอก ส่วนประเด็นที่สองคือเรื่องที่มาและความชอบธรรมของกระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งมีข้อกังขาถึงความสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยและความเป็นตัวแทนหรือความยึดโยงกับประชาชน ดังนั้น การศึกษาถึงรูปแบบและวิธีการของการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมกับบริบทเฉพาะของประเทศไทย รวมทั้งการพิจารณาในภาพมุมกว้างถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการพัฒนารูปแบบที่และวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่จะสามารถช่วยแก้ไขและพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าได้ จึงเป็นที่มาของปัญหาการวิจัย ดังนี้

1) ประเด็นเกี่ยวกับรูปแบบและวิธีการได้มา ซึ่งสมาชิกวุฒิสภามีลักษณะอย่างไร เพื่อเป็นการศึกษาถึงพัฒนาการของรูปแบบและวิธีการได้มาของสมาชิกวุฒิสภาไทย ตั้งแต่อดีตหลังจกมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 โดยเฉพาะในช่วงตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ที่เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอย่างชัดเจน และเปรียบเทียบกับรูปแบบและวิธีการได้มาของสมาชิกวุฒิสภาจากต่างประเทศ เพื่อให้ทราบถึงรูปแบบและมีวิธีการที่มีอยู่อย่างหลากหลาย รวมทั้งการนำมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับบริบททางการเมืองของประเทศไทย

¹¹ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, *สรุปผลงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประจำปี 2558-2559*, 139-140.

2) ประเด็นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาที่สำคัญควรมีประเด็นใดบ้าง เพื่อให้สอดคล้องกับรูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา เนื่องจากมีความเห็นและข้อวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากมายเกี่ยวกับหน้าที่ที่เหมาะสมของสมาชิกวุฒิสภา การใช้อำนาจหน้าที่ซึ่งบางครั้งไม่สอดคล้องกับหลักความเป็นตัวแทนหรือความยึดโยงกับประชาชน แต่กลับมีอำนาจไม่ต่างจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งอำนาจหน้าที่ในการให้คุณให้โทษแก่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งที่สูงในองค์กรอิสระหรือองค์กรต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

3) ประเด็นเกี่ยวกับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของรูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภามีอะไรบ้าง เพื่อวิเคราะห์ถึงปัจจัยของรูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาว่าปัจจัยแต่ละตัวมีความสำคัญอย่างไรในแต่ละรูปแบบของวุฒิสภา เพื่อเป็นการสร้างความร่วมมือและการมีส่วนร่วมกับภาคประชาชนในเบื้องต้น ทำให้เข้าใจทัศนคติของประชาชนในมุมมองกว้างว่าต้องการสมาชิกสภาผู้แทนเพื่อเข้าไปทำหน้าที่ใด และควรได้มาด้วยวิธีการใด

4) การพัฒนารูปแบบและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเหมาะสมกับประเทศไทยเป็นอย่างไร เพื่อนำเสนอรูปแบบและวิธีการได้มา รวมทั้งข้อเสนอแนะในกระบวนการหรือแนวทางปฏิบัติเพื่อให้ได้รูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมที่สุด

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์พัฒนาการของรูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาไทย
2. เพื่อศึกษาและเปรียบเทียบรูปแบบและวิธีการได้มาของสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของรูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทย
4. เพื่อพัฒนารูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งรูปแบบของสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมกับประเทศไทย

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

หากนำรูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาจากฐานแนวคิดของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย แนวคิดเกี่ยวกับระบบรัฐสภา แนวคิดเกี่ยวกับระบบวุฒิสภา และแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการได้มาซึ่งวุฒิสภาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไทยและต่างประเทศ รวมทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยและหลักนิติธรรม จะทำให้ได้สมาชิกวุฒิสภาที่สามารถแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความ

ข้อสัจธรรม ไม่ถูกฝ่ายการเมืองควบคุม มีอิสระในการทำงาน เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติอย่างแท้จริง ทั้งนี้ ใช้เป็นข้อมูลประกอบในการพิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญเรื่องที่มาของสมาชิกวุฒิสภา บทบาท หน้าที่และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมกับประเทศไทยในอนาคต

1.4 ขอบเขตการศึกษาและวิธีการศึกษา

1.4.1 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษามุ่งเน้นพัฒนารูปแบบ และวิธีการได้มาซึ่งรูปแบบของสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมกับประเทศไทย โดยศึกษาบนฐานแนวคิดเกี่ยวกับระบบรัฐสภา แนวคิดเกี่ยวกับระบบวุฒิสภาของไทยในรัฐธรรมนูญทุกฉบับในมิติของพัฒนาการและสภาพการณ์ที่เกิดขึ้น รวมทั้งแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการได้มาซึ่งวุฒิสภาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไทยและต่างประเทศ โดยเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อให้เกิดการยอมรับ หลักนิติธรรม และตอบสนองตามเจตนารมณ์ของประชาชนและรัฐ รวมถึงปัจจัยบางประการที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของรูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทยอันนำไปสู่รูปแบบและวิธีการที่มีคุณภาพและมีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

1.4.2 วิธีการศึกษา

การศึกษาจากการค้นคว้าวิจัยเอกสารและการวิจัยภาคสนาม มีรายละเอียดดังนี้

1) การค้นคว้าวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เพื่อให้เข้าใจแนวคิด ทฤษฎี ความคิดเห็น และข้อเท็จจริงจากตำรา บทความ ระเบียบ กฎหมาย วิทยานิพนธ์ ตลอดจนข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต เพื่อนำเสนอรูปแบบและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งข้อเสนอแนะในกระบวนการหรือแนวทางปฏิบัติเพื่อให้ได้รูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมที่สุด

2) การค้นคว้าวิจัยภาคสนามกำหนดให้แบบแผนการศึกษาครั้งนี้เป็นการวิจัยแบบผสมผสาน โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรในการศึกษาครั้งนี้ประกอบด้วยประชากรเชิงปริมาณและคุณภาพ กล่าวคือ ประชากรเชิงปริมาณนั้น คือ ประชาชนทั่วไปผ่านสมาคมวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มอาชีพต่าง ๆ โดยจะทำการจำแนกตามอาชีพ 20 อาชีพ ได้แก่

1) กลุ่มการบริหารราชการแผ่นดินและความมั่นคง (ข้าราชการ เจ้าหน้าที่รัฐทหาร แต่ไม่รวมผู้พิพากษา ตุลาการ อัยการ ตำรวจ ข้าราชการครูและอาจารย์)

2) กลุ่มกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม (ผู้พิพากษา ตุลาการ อัยการ
ตำรวจ ผู้ประกอบวิชาชีพ หรือทางสอนกฎหมายที่มีใช้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐ)

3) กลุ่มการศึกษา ได้แก่ ครู อาจารย์ นักวิจัยและผู้บริหารการศึกษา

4) กลุ่มการสาธารณสุข

5) กลุ่มอาชีพทำนาและปลูกพืชล้มลุก

6) กลุ่มอาชีพทำสวน ป่าไม้ ปศุสัตว์ ประมง

7) กลุ่มอาชีพพนักงานหรือลูกจ้างของบุคคลอื่นที่มีใช้หน่วยงานของรัฐ

8) กลุ่มประกอบอาชีพด้านสิ่งแวดล้อม ผังเมือง พัฒนาอสังหาริมทรัพย์

และสาธารณูปโภค

9) กลุ่มประกอบกิจการด้านการค้า ธุรกิจ และอุตสาหกรรมขนาดกลาง

และขนาดย่อม

10) ผู้ประกอบอาชีพด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีสารสนเทศ

11) สตรี

12) คนพิการ ผู้สูงอายุ กลุ่มชาติพันธุ์ และกลุ่มอัตลักษณ์อื่น ๆ

13) กลุ่มศิลปะ วัฒนธรรม ดนตรี นักกีฬา การแสดงและบันเทิง

14) กลุ่มประชาสังคม กลุ่มองค์กรสาธารณประโยชน์

15) กลุ่มสื่อสารมวลชนและผู้สร้างสรรค์วรรณกรรม

16) ผู้ประกอบธุรกิจด้านการท่องเที่ยวหรือการบริการ

17) กลุ่มประกอบธุรกิจขนาดใหญ่

18) กลุ่มอุตสาหกรรม

19) กลุ่มผู้ประกอบวิชาชีพอาชีพอิสระ และ

20) กลุ่มด้านอื่น ๆ นอกเหนือจาก 19 กลุ่ม

ส่วนประชากรเชิงคุณภาพประกอบด้วยนักวิชาการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
กับการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา และผู้เกี่ยวข้อง รวมทั้งผู้ทรงคุณวุฒิทั้งในและต่างประเทศ

โดยมีการกำหนดกลุ่มตัวอย่างเชิงปริมาณกลุ่มอาชีพละไม่น้อยกว่า 30
ตัวอย่าง ซึ่งเป็นจำนวนขั้นต่ำที่เพียงพอในการวิเคราะห์ข้อมูลได้ รวมจำนวนทั้งสิ้นไม่น้อยกว่า 600
ตัวอย่าง ส่วนกลุ่มตัวอย่างเชิงคุณภาพจะประกอบด้วย 5 กลุ่มที่สำคัญได้แก่ กลุ่มผู้ร่างรัฐธรรมนูญ
กลุ่มเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา กลุ่มสมาชิกวุฒิสภา กลุ่มนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิ
และกลุ่มนักการเมือง กลุ่มไม่น้อยกว่า 3 คนหรือจนได้ข้อมูลครบถ้วน

2.2 การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพจะทำการเก็บรวบรวมโดยใช้การสัมภาษณ์กับกลุ่มตัวอย่างทั้ง 5 กลุ่ม และนำไปวิเคราะห์เพื่อสร้างแบบสอบถามสำหรับเก็บข้อมูลเชิงปริมาณต่อไป โดยข้อมูลเชิงปริมาณจะทำการรวบรวมโดยใช้แบบสอบถามในประเด็นเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ที่มา และวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ทั้งนี้แบบสอบถามที่เป็นเอกสารจะดำเนินการประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับทั้ง 20 กลุ่มอาชีพเพื่อทำการแจกและเก็บรวบรวมแบบสอบถาม และให้ link รวมทั้ง QR code สำหรับแบบ Google Form ด้วย โดยสรุปขั้นตอนการเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งหมดดังนี้

1. สร้างร่างแบบสัมภาษณ์ให้อาจารย์ที่ปรึกษาและผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบ
2. ปรับแก้ร่างแบบสัมภาษณ์ตามข้อเสนอแนะของอาจารย์ที่ปรึกษาและผู้เชี่ยวชาญ
3. ทำการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายกลุ่ม 5 กลุ่มที่สำคัญ ได้แก่ กลุ่มผู้ร่างรัฐธรรมนูญ กลุ่มเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา กลุ่มสมาชิกวุฒิสภา กลุ่มนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิ และกลุ่มนักการเมือง กลุ่มละไม่น้อยกว่า 3 คนหรือจนข้อมูลครบถ้วน
4. ร่างแบบสอบถามจากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ให้อาจารย์ที่ปรึกษาและผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบ และทำการปรับแก้
5. ประสานและจัดทำหนังสือขอเก็บรวบรวมข้อมูลแจ้งแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจาก 20 กลุ่มอาชีพ
6. ผู้วิจัยลงพื้นที่ดำเนินการเก็บข้อมูลจาก 20 กลุ่มอาชีพทั้งในรูปแบบที่เป็นเอกสารและ Google Form

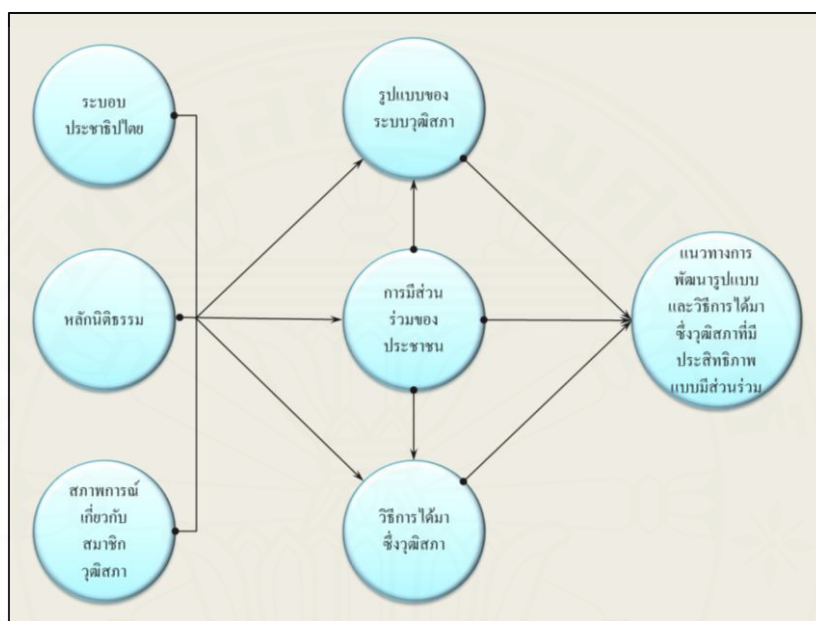
2.3 การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพจะทำการวิเคราะห์เนื้อหา วิเคราะห์แบบอุปนัย วิเคราะห์ข้อมูลด้วยการจำแนกและจัดระบบหมวดหมู่ข้อมูล ส่วนข้อมูลเชิงปริมาณจะได้จากแบบสอบถามในส่วนของปัจจัยบางประการที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของรูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาอันเป็นการยืนยันการยอมรับด้านการมีส่วนร่วมของข้อมูลด้วยการวิเคราะห์องค์ประกอบ และการวิเคราะห์เส้นทางจากประชาชน ส่วนข้อมูลทฤษฎีจะทำการศึกษาจากวารสารวิชาการ วิทยานิพนธ์ ดุษฎีนิพนธ์ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ รายงานการประชุมที่เป็นทางการ และมีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาคั้งนี้ โดยข้อมูลที่รวบรวมได้จะทำการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการจำแนกและจัดระบบหมวดหมู่ข้อมูลในลักษณะของการเปรียบเทียบเพื่อให้เห็นประเด็นที่แตกต่างกันได้อย่างชัดเจน และนำข้อมูลทั้งหมดมาสรุปพร้อมกันเพื่อพัฒนารูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งรูปแบบของสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมกับประเทศไทย

1.5 กรอบแนวคิดในการวิจัย (Research Framework)

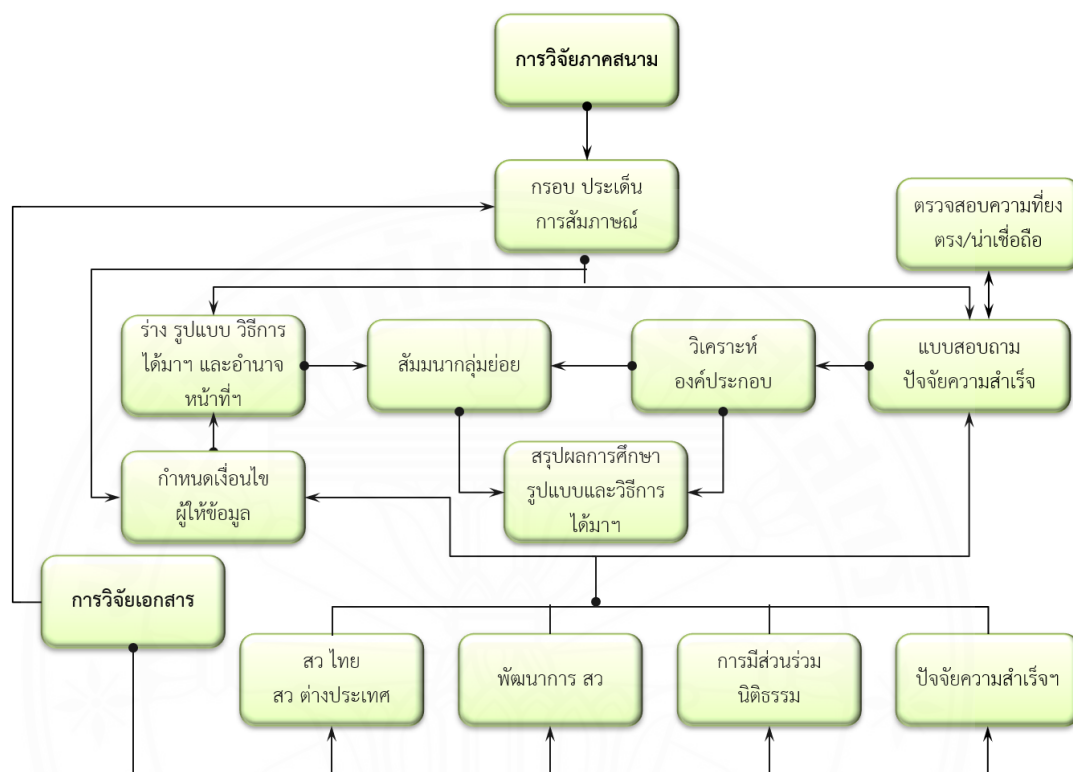
การศึกษาครั้งนี้มีการกำหนดกรอบการวิจัยดังภาพที่ 1.1

ภาพที่ 1.1 กรอบการวิจัย (Research Framework).



จากขอบเขตการศึกษาและวิธีการศึกษาในหัวข้อที่ 1.4 และกรอบการวิจัย (Research Framework) ข้างต้น ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบการดำเนินการเพื่อให้สามารถตอบคำถามการวิจัยวัตถุประสงค์การวิจัย และสมมติฐานการวิจัย โดยแบ่งเป็น 2 ขั้นตอนที่สำคัญ คือ ขั้นตอนการวิจัยเอกสาร และขั้นตอนการวิจัยภาคสนามในรูปแบบการวิจัยแบบผสมผสาน ดังภาพที่ 1.2

ภาพที่ 1.2 ขั้นตอนการวิจัยเอกสารและขั้นตอนการวิจัยภาคสนามเพื่อการพัฒนา รูปแบบ และวิธีการ ได้มาซึ่งรูปแบบของสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมกับประเทศไทย.



จากภาพที่ 1.2 แสดงขั้นตอนการดำเนินการวิจัยโดยกำหนดกระบวนการดำเนินการที่สำคัญ 2 กระบวนการ คือ การวิจัยเอกสารเพื่อเป็นการทบทวนพัฒนาการของรูปแบบและที่มาของสมาชิกวุฒิสภาทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ การทบทวนกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมือง รวมทั้งหลักนิติธรรม และนิติรัฐ เพื่อให้เข้าใจบริบทการเมืองของไทยอย่างรอบด้าน และนำไปสู่การกำหนดประเด็นการสัมภาษณ์และตัวแปรในการดำเนินการในกระบวนการที่ 2 คือ การวิจัยภาคสนาม โดยนำผลการศึกษาเอกสารมาพัฒนากรอบการศึกษาให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น รวมทั้งกำหนดประเด็นที่จะทำการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง และนำมาพัฒนาตัวแปรเพื่อสร้างแบบวัดเพื่อวิเคราะห์องค์ประกอบของความสำเร็จในการพัฒนา รูปแบบ และวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา แล้วจึงนำข้อมูลทั้งหมดมาจัดสัมมนากลุ่มย่อย เพื่อสรุปลงการศึกษาและรับฟังข้อเสนอแนะจากผู้เชี่ยวชาญและผู้มีส่วนร่วม

1.6 ประโยชน์ที่ได้รับ

1. เข้าใจ รูปแบบ วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา และพัฒนาการของระบบวุฒิสภาไทย รวมทั้งบทบาท อำนาจ หน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศ และข้อมูลการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อประยุกต์ใช้ในการพัฒนารูปแบบ วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมกับประเทศไทย

2. เข้าใจและได้ข้อมูลเกี่ยวกับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของรูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทยอันนำไปสู่การใช้ในการพัฒนารูปแบบ วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมกับประเทศไทย

3. ข้อเสนอแนะรูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งรูปแบบของสมาชิกวุฒิสภาที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานและเป็นอิสระจากฝ่ายการเมือง ทั้งนี้ เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญในเรื่องที่มาของสมาชิกวุฒิสภา บทบาท อำนาจ และหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมกับประเทศไทยในอนาคต

บทที่ 2

แนวคิดพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในรูปแบบรัฐสภา

การทบทวนเอกสารแนวคิดที่เกี่ยวข้องในส่วนนี้ผู้วิจัยได้ทำการทบทวนเอกสาร เพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองในระบบประชาธิปไตยในรูปแบบรัฐสภาโดยมีสาระสำคัญประกอบด้วย

- 2.1 หลักกฎหมายพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการปกครองในระบบประชาธิปไตยในรูปแบบรัฐสภา
- 2.2 รูปแบบการปกครองในระบบรัฐสภา
- 2.3 แนวคิดการมีวุฒิสภา โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.1 หลักกฎหมายพื้นฐานที่เกี่ยวข้อง

2.1.1 หลักประชาธิปไตย

2.1.1.1 ความหมายของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

การปกครองตามระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่เป็นที่ยอมรับและได้รับโดยทั่วไป เป็นระบอบการปกครองที่อยู่บนพื้นฐานของหลัก “อำนาจอธิปไตย” (Puisseance Souveraine) ซึ่งประกอบด้วย เขตถาวร (Perpetuelle) และเป็นอำนาจอสมบูรณ์ (Absolue) แสดงออกผ่านกฎหมาย โดยมีการแบ่งประเภทของรัฐจากการถืออำนาจอธิปไตย คือ ระบอบอมาตยาธิปไตย และระบอบประชาธิปไตย¹ อย่างไรก็ตามมีการอธิบายในมุมมองของทฤษฎีเทวสิทธิ์ ทำให้กษัตริย์มีทั้งอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ เนื่องจากเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการออกและยกเลิกกฎหมาย² จากอำนาจที่ได้รับมาตามพระคัมภีร์ แต่ยังคงมีความจำเป็นที่ต้องอาศัยกลุ่มคนช่วยในการบริหารตามแนวคิดทฤษฎีเหตุผลและความจำเป็นของรัฐ (Raison d 'Etat) และทฤษฎีว่าด้วยรัฐมนตรี (Theorie du Ministeriat)³

¹ Jean Bodin, Six Livres de la Republique <<http://www.oknation.net/blog/friendlove/2010/09/08/entry>> สืบค้นเมื่อ 8 สิงหาคม 2553.

² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนต่าง ๆ* (สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2564) 32.

³ เพิ่งอ้าง 32.

แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยได้มีการให้ความหมายของอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) ว่าเป็นอำนาจซึ่งแสดงความเป็นใหญ่ ความเป็นอิสระ ความไม่ขึ้นแก่ใครหรือต้องเชื่อฟังคำสั่งของผู้ใดที่เหมือนตนโดยปราศจากความยินยอมของตน⁴ เป็นอำนาจสูงสุดของรัฐ (Supreme Authority) ที่จะบังคับให้ประชาชนในรัฐปฏิบัติตาม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ เจตจำนงสูงสุดของรัฐ (The Supreme will of State) ที่แสดงออกมาในลักษณะต่าง ๆ เช่น ออกมาในรูปคำสั่ง กฎหมาย ข้อบังคับ หรือนโยบาย และผู้ที่แสดงออกซึ่งเจตจำนงสูงสุดนี้ก็คือ องค์อธิปัตย์ของรัฐนั่นเอง⁵ และถือว่าเป็นองค์ประกอบอย่างหนึ่งของรัฐที่จะแสดงว่า ดินแดนนั้นเป็นรัฐ⁶

การปกครองระบอบประชาธิปไตยได้มีการศึกษาถึงตัวแบบประชาธิปไตย โดยอาศัยหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นจากความหมายของคำว่าประชาธิปไตย อย่างไรก็ตามเมื่อถามว่า “ประชาธิปไตย คืออะไร” คำตอบที่ได้ย่อมมีมากมายทั้งคำตอบที่สะท้อนนิยามที่กระชับเรียบง่ายและคำตอบที่มีลักษณะเป็นการให้คำจำกัดความแบบลงรายละเอียด ทั้งนี้ในคำตอบที่มากมายหลากหลายนั้น มีคำตอบที่มักถูกอ้างอิงถึงมากที่สุดคำตอบหนึ่ง คือ ประชาธิปไตย “คือ การปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน” ซึ่งมาจากสุนทรพจน์ของประธานาธิบดีอับราฮัม ลินคอล์น (Abraham Lincoln) นิยามประชาธิปไตยดังกล่าวแม้จะใช้คำง่าย ๆ และมีความหมายค่อนข้างกว้าง แต่ทำให้เข้าใจความหมายของประชาธิปไตยในเบื้องต้นได้อย่างน้อย 3 ประการ⁷ กล่าวคือ

ประการแรก นิยามที่ว่าประชาธิปไตย คือ การปกครอง “ของประชาชน” นั้นย่อมแสดงว่าประชาธิปไตย คือ การปกครองที่ประชาชนเป็นเจ้าของ และในความเป็นเจ้าของนั้น หากประชาชนจำเป็นต้องมอบหมายให้ใครหรือสถาบันใดใช้อำนาจแทนตน บุคคล หรือ สถาบัน

⁴ วิษณุ เครืองาม, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (สำนักพิมพ์ธีรานุสรณ์, 2521) 145.

⁵ พรชัย เลื่อนฉวี, *กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง* (มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต 2544) 73.

⁶ อุตสาหกรรม โกมลปาณิก, *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศ* (สำนักพิมพ์ศรีเมือง 2527) 185.

⁷ Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* (New York: Yale University Press, 1984) 2-3; Arend Lijphart, *Thinking about Democracy: Power Sharing and Majority Rule in Theory and Practice* (Routledge, 2008) 6-9; Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* 2nd edn.: (Yale University Press, 2012) 47.

เหล่านั้่นย่อมจะต้องได้รับฉันทานุมัติจากประชาชนก่อน อย่างไรก็ตาม ความเป็นเจ้าของอำนาจการปกครองในระบบประชาธิปไตยของประชาชนนั้นมิใช่ความเป็นเจ้าของในฐานะปัจเจกบุคคล แต่ความเป็นเจ้าของที่ประชาชนทุกคนมีส่วนร่วม การอวดอ้างผูกขาดความเป็นเจ้าของเหนือประชาชนคนอื่น ๆ ไม่ว่าจะด้วยความปรารถนาดี หรือมีผลประโยชน์ซ่อนเร้น จึงไม่ถูกต้องทั้งสิ้น⁸ การพิจารณาตัวแบบประชาธิปไตยตามนิยามข้อนี้ คือ การพิจารณาว่าอำนาจในการปกครองที่แท้จริงอยู่ที่ใคร เป็นของประชาชนใช่หรือไม่ มีอำนาจอื่นใดหรือไม่ ที่สามารถเข้าไปมีอิทธิพลหรือครอบงำจนทำให้อำนาจในการปกครองมิได้เป็นของประชาชนอย่างแท้จริง⁹

ประการที่สอง เมื่อนิยามว่าประชาธิปไตยว่าเป็นการปกครอง “โดยประชาชน” ย่อมหมายความว่า ประชาชนมีสิทธิโดยชอบธรรมที่จะเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองและกระบวนการตัดสินใจสาธารณะได้ในทุกขั้นตอน¹⁰ และที่สำคัญการเข้าไปมีส่วนร่วมดังกล่าวต้องมีใช้การเข้าร่วมในฐานะ “แขกรับเชิญ” แต่เป็นการเข้าร่วมของ “ผู้มีอำนาจเต็ม” หน้าที่ของรัฐบาลในระบบประชาธิปไตยที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การทำให้การเข้าถึงกิจกรรมทางการเมืองและกระบวนการตัดสินใจสาธารณะของประชาชนมีความสะดวก เสมอภาค และมีความหมาย¹¹ การพิจารณาตัวแบบประชาธิปไตยตามนิยามข้อนี้จึงครอบคลุมตั้งแต่การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกตั้ง การเปิดพื้นที่ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้เกี่ยวข้อง ตลอดจนคนเล็กคนน้อย กลุ่มผู้ด้อยโอกาส และกลุ่มทางสังคมต่าง ๆ สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ไปจนถึงการสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบอื่น ๆ เช่น การเข้าชื่อร้องเรียน การเดินขบวนเรียกร้อง การแสดงความคิดเห็นผ่านสื่อ¹² เป็นต้น

ประการสุดท้าย การนิยามว่าประชาธิปไตย คือ การปกครองที่เป็นไป “เพื่อประชาชน” ย่อมสะท้อนถึงจุดมุ่งหมายของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มุ่งคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และสวัสดิภาพของประชาชนเป็นสำคัญ¹³ การทำงานเพื่อสนองประโยชน์ดังกล่าวของสถาบันหรือ

⁸ Arend Lijphart(เชิงอรรถที่7) 6-9.

⁹ José Nun, *Democracy: Government of the People or Government of the Politicians?* (New York: Rowman & Littlefield Publishers, 2003).

¹⁰ เพิ่งอ้าง 47.

¹¹ Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory* (Cambridge University Press, 1970).

¹² Michael Menser, *We Decide!: Theories and Cases in Participatory Democracy* (Temple University Press 2018).

¹³ Lijphart, 1984, 2-3.

องค์กรทางการเมืองใดก็ตามที่ใช้อำนาจทางการเมืองการปกครองแทนประชาชนจึงไม่ถือเป็น “บุญคุณ” แต่เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของสถาบันหรือองค์กรทางการเมืองเหล่านั้นที่มีอาจเพิกเฉยหรือละเลยได้¹⁴ การพิจารณาตัวแบบประชาธิปไตยในความหมายนี้ให้ความสำคัญกับความสามารถของระบอบประชาธิปไตยในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน โดยเฉพาะการมีหลักประกันเชิงสถาบันเพื่อรองรับสิทธิและการใช้เสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน อันได้แก่เสรีภาพในการรวมตัวและเข้าร่วมกับองค์กรต่าง ๆ เสรีภาพในการแสดงออก สิทธิในการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง สิทธิในการรับเลือกเข้าดำรงตำแหน่งสาธารณะ สิทธิของผู้นำทางการเมืองในการแข่งขันเพื่อแสวงหาการสนับสนุนและคะแนนเสียงจากการเลือกตั้ง แหล่งข้อมูลข่าวสารที่หลากหลาย การเลือกตั้งที่เสรีและเป็นธรรม และสถาบันเพื่อทำให้นโยบายรัฐบาลขึ้นอยู่กับ การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและการแสดงออกซึ่งความนิยมชมชอบอื่น ๆ¹⁵

กล่าวโดยสรุป การพิจารณาตัวแบบประชาธิปไตยผ่านคำนิยามอย่างง่ายของประชาธิปไตยที่ว่า “การปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน” ช่วยให้นักรัฐศาสตร์สามารถจำแนกความแตกต่างของประชาธิปไตยรูปแบบต่าง ๆ โดยการพิจารณาว่าอำนาจการปกครองเป็นของใคร ใช้โดยใคร และเป็นประโยชน์สำหรับใคร

2.1.1.2 รูปแบบการปกครองของประเทศประชาธิปไตย

การปกครองตามระบอบประชาธิปไตยมีรูปแบบที่หลากหลาย ทั้งนี้ผู้วิจัยได้สรุปหลักเกณฑ์ที่มีใช้ในการจัดกลุ่มรูปแบบการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยไว้ 2 หลักเกณฑ์ดังนี้

1) หลักประมุขของประเทศ

หลักประมุขของประเทศ แบ่งรูปแบบประชาธิปไตยได้ 2 ลักษณะ คือ รูปแบบพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และรูปแบบประธานาธิบดีเป็นประมุข โดยมีรายละเอียดดังนี้

1.1 รูปแบบพระมหากษัตริย์เป็นประมุขพระมหากษัตริย์จะทรงใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นของปวงชน โดยใช้องค์กรแยกกันเป็น 3 ทาง คือ ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยผ่านทางรัฐสภา อำนาจบริหารโดยผ่านทางคณะรัฐมนตรี และอำนาจตุลาการโดยผ่านทางศาล ส่วนองค์พระมหากษัตริย์จะทรงเป็นกลางในทางการเมือง เช่น ไทย อังกฤษ เป็นต้น

¹⁴ Del Dickson, *The People's Government: An Introduction to Democracy* (Cambridge University Press 2014) 9.

¹⁵ Robert A Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition* (Yale University Press 1971) 1-3.

1.2 รูปแบบประธานาธิบดีเป็นประมุข ผู้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทำหน้าที่เป็นประมุขของรัฐเพียงหน้าที่เดียว เช่น สิงคโปร์ และอินเดีย เป็นต้น และบางประเทศประธานาธิบดีทำหน้าที่เป็นประมุขของฝ่ายบริหารด้วย เช่น สหรัฐอเมริกา และอินโดนีเซีย เป็นต้น

2) หลักการรวมและการแยกอำนาจ แบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ

2.1 แบบรัฐสภา การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ได้แก่ การมีเฉพาะผู้แทนราษฎรเพียงสภาเดียว หรืออาจมี 2 สภาก็ได้ มีทั้งสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งตัวแทนหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ประชาชนเป็นผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง และวุฒิสภา ซึ่งเป็นสภาของผู้ทรงคุณวุฒิ ส่วนมากสมาชิกได้มาจากการแต่งตั้ง แต่สมาชิกวุฒิสภาในบางประเทศก็มาจากการเลือกตั้ง ชื่อสภาอาจเรียกต่างกันได้ เช่น ในอังกฤษเรียกสภาผู้แทนราษฎรว่า สภาล่างและวุฒิสภาว่าสภาสูงหรือสภาขุนนาง แต่โดยหลักการสภาทั้งสองต้องประชุมร่วมกันรวมกันเป็น รัฐสภา ผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร คือ มีอำนาจในการออกกฎหมายเพื่อใช้ปกครองประเทศ และมีอำนาจบริหารในการให้ความเห็นชอบหรือจัดตั้งรัฐบาล และควบคุมการบริหารของรัฐบาลด้วย คือ รัฐบาลบริหารด้วยความไว้วางใจของรัฐสภา ในทางปฏิบัติถือกันเป็นหลักเกณฑ์ว่า สมาชิกสภา กลุ่มหรือพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากสนับสนุนจะได้สิทธิในการจัดตั้งรัฐบาล เพื่อทำหน้าที่บริหารบ้านเมือง แต่รัฐบาลจะต้องอยู่ในความควบคุมของสมาชิกรัฐสภาลักษณะดังกล่าวนี้ รัฐสภาและรัฐบาลต่างทำหน้าที่ของตน แต่รัฐสภาควบคุมรัฐบาลด้วยกระบวนการตามรัฐธรรมนูญและอาจลงมติไม่ไว้วางใจเพื่อให้รัฐบาลลาออกได้ ส่วนรัฐบาลก็อาจยุบสภาได้ทำให้เกิดความสมดุลแห่งอำนาจ

2.2 แบบประธานาธิบดี การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบประธานาธิบดีมีลักษณะคล้ายคลึงกับแบบรัฐสภา การมีรัฐสภาเหมือนกัน แต่มีลักษณะที่แตกต่างกัน คือ การมีประธานาธิบดีเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร โดยประธานาธิบดีมีสิทธิและหน้าที่ในการจะแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นมาชุดหนึ่ง เพื่อบริหารประเทศและรับผิดชอบร่วมกัน ส่วนอำนาจนิติบัญญัตินั้นก็ยังคงตกอยู่ที่รัฐสภา การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบประธานาธิบดีนี้ ทั้งประธานาธิบดีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่างก็ได้รับเลือกจากประชาชน ทั้งสองฝ่ายจึงต้องรับผิดชอบต่อประชาชน ส่วนอำนาจตุลาการยังคงเป็นอิสระ ฉะนั้น อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ต่างก็เป็นอิสระและแยกกัน สถาบันผู้ใช้อำนาจทั้งสามจะเป็นตัวที่คอยยับยั้งและถ่วงดุลกัน และกัน ไม่ให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดใช้อำนาจเกินขอบเขต เช่น การปกครองของสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

2.3 แบบกึ่งรัฐสภา กึ่งประธานาธิบดี การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบนี้ประธานาธิบดีเป็นทั้งประมุขของรัฐและบริหารราชการแผ่นดินร่วมกับนายกรัฐมนตรี ในด้านการบริหารนั้นนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามประกาศใช้กฎหมาย และคณะรัฐมนตรีก็ยังคงเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร แต่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา ส่วนรัฐสภาเองก็ยังคงทำหน้าที่สำคัญ คือ ออกกฎหมาย

และควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ประธานาธิบดีในระบบประชาธิปไตยแบบนี้เป็นผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศและการเมืองโดยทั่ว ๆ ไป ทั้งยังทำหน้าที่อนุญาโตตุลาการระหว่างรัฐสภากับคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ยังมีอำนาจยุบสภาได้ด้วย จึงมีอำนาจมาก เช่น อินเดีย และฝรั่งเศส เป็นต้น

โดยสรุป หลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ซึ่งมีการจำแนกรูปแบบการปกครองโดยใช้หลักประมุขของประเทศและหลักการรวมและการแยกอำนาจ โดยที่หลักประมุขของประเทศนั้นสามารถแบ่งได้เป็นรูปแบบพระมหากษัตริย์เป็นประมุขและรูปแบบประธานาธิบดีเป็นประมุข ในขณะที่หลักการรวมและการแยกอำนาจนั้นสามารถจำแนกได้เป็นแบบรัฐสภา แบบประธานาธิบดี และแบบกึ่งรัฐสภา กึ่งประธานาธิบดี

2.1.2 หลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐ

2.1.2.1 หลักนิติธรรม (The rule of law)

หลักนิติธรรมมีรากฐานมาจากระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) โดยไดซี (Dicey) เป็นผู้นำมาใช้ในระบบกฎหมายอังกฤษโดยอธิบายว่า “ความเป็นสูงสุดของกฎหมายหรือการปกครองโดยกฎหมายคือลักษณะของรัฐธรรมนูอังกฤษ” นั่นคือ หลักนิติธรรมในทัศนะของไดซี ได้ให้ความหมายของหลักนิติธรรมไว้ 3 ประการ¹⁶ คือ

1. บุคคลต้องไม่ถูกลงโทษหรือกระทำความผิดต่อร่างกายหรือทรัพย์สินของตน เว้นแต่ได้กระทำการอันเป็นการละเมิดกฎหมายซึ่งได้บัญญัติขึ้นโดยกระบวนการอันชอบธรรม และพิพากษาเบื้องต้นศาลยุติธรรมของแผ่นดิน กล่าวคือ หลักนิติธรรมเป็นระบบการปกครองซึ่งตรงข้ามกับระบบใด ๆ ที่ปกครองโดยบุคคลที่มีอำนาจกว้างขวางไม่จำกัด และใช้อำนาจบังคับได้โดยอำเภอใจ
2. ไม่มีผู้ใดอยู่เหนือกฎหมายของแผ่นดิน ไม่ว่าจะบุคคลนั้นจะมีชาติกำเนิดหรือมีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมระดับใด ย่อมถูกบังคับโดยกฎหมายและโทษอย่างเดียวกัน เป็นไปตามหลักความเสมอภาคเบื้องต้นกฎหมาย
3. รัฐธรรมนูนั้นมาจากกฎหมายปกติธรรมดาที่ศาลยุติธรรมใช้ตัดสินคดีในชีวิตประจำวันทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา

สำหรับประเทศไทยหลักนิติธรรมตามพจนานุกรมความหมายว่า “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย” ในขณะที่ ประยูร กาญจนกุล ได้ให้ความหมายของคำว่า “นิติธรรม” หมายถึง หลักธรรมพื้นฐานเกี่ยวกับหน้าที่ของผู้ปกครองประเทศที่พึงยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและความเที่ยงธรรมในการปกครองบ้านเมือง ทั้งนี้ ธานินทร์ ภัยวิเชียร เห็นว่า “หลักนิติธรรม ก็คือหลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญในระบบประชาธิปไตยที่เทิดทูนศักดิ์ศรี

¹⁶ จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, *หลวมิติกฎหมายหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ* (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553) 276.

แห่งความเป็นมนุษย์ และยอมรับนับถือสิทธิแห่งมนุษยชนทุกแห่งทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขา ค้ำครอง มนุษยชนให้พ้นจากลัทธิทรราชย์ หากมีข้อพิพาทใด ๆ เกิดขึ้น ไม่ว่าจะระหว่างรัฐกับเอกชน หรือระหว่าง เอกชนกับเอกชน ศาลย่อมมีอำนาจอิสระในการตัดสินข้อพิพาทนั้นโดยเด็ดขาดและโดยยุติธรรม ตามกฎหมายของบ้านเมืองที่ถูกต้องและเป็นธรรม”

นอกจากนี้คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ (คอ.นธ.) ได้ให้นิยามว่า หลักนิติธรรม หมายถึง “หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่กฎหมาย กระบวนการ ยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ จะต้องไม่ฝ่าฝืนขัด หรือแย้งต่อหลักนิติธรรม” โดยจำแนกได้ 2 ประการ คือ 1) หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด หรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างแคบ หากฝ่าฝืนการนั้นย่อม ไม่มีผลใช้บังคับ และ 2) หลักนิติธรรมโดยทั่วไปหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง เป็น คุณลักษณะของกฎหมายที่ดี หรืออุดมคติทางกฎหมาย หากฝ่าฝืนทำให้เป็นกฎหมายและกระบวนการ ยุติธรรมที่ไม่ดี ซึ่งย่อมส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ

อย่างไรก็ตามมีประเด็นที่ควรพิจารณาเกี่ยวกับความสับสนระหว่างแนวคิด เรื่อง “หลักนิติธรรม” กับ “หลักนิติรัฐ” เพราะทั้งสองแนวคิดนั้นแม้จะมีที่มาที่คล้ายคลึงกัน แต่ก็มี ความแตกต่างในตัวเองอย่างมีนัยสำคัญอยู่ กล่าวคือ หลักนิติรัฐนั้นจะเป็นแนวคิดทฤษฎีทาง กฎหมายของรัฐในภาคพื้นทวีป (continental) ในสายโรมาโนเจอร์แมนิก (Romano-Germanic) ที่หมายถึง การที่รัฐซึ่งเคยมีอำนาจเบ็ดเสร็จนั้นยอมมาอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย ตลอดจนวาง แนวทางที่มาของอำนาจ การใช้อำนาจผ่านช่องทางของกฎหมายทั้งสิ้น ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ “อำนาจที่ ไม่จำกัด” ของรัฐสมัยใหม่ได้กลายเป็น “อำนาจตามกฎหมาย” ดังนั้น ในแง่นี้หลักนิติรัฐจึงมีระดับของ การอธิบายที่เริ่มต้นจากระดับโครงสร้างรัฐ (methodological collectivism) ในการอธิบาย ความสูงสุดของกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายลายลักษณ์อักษร หรือรัฐธรรมนูญภายใต้การจัด โครงสร้างที่เป็นระบบไม่ว่าจะเป็นการวางลำดับชั้นของกฎหมาย หรือการวางหลักการแบ่งแยกอำนาจ และการตรวจสอบถ่วงดุลไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เพื่อรักษาไว้ซึ่งความสูงสุดของกฎหมายในการจำกัด อำนาจรัฐ ในขณะที่หลักนิติธรรมนั้นเป็นแนวคิดทฤษฎีทางกฎหมายจารีตประเพณี (common law) ของอังกฤษ ซึ่งเกิดขึ้นเนื่องด้วยสภาพบริบททางการเมืองที่มีการต่อสู้เพื่อเรียกร้องสิทธิเสรีภาพในช่วง กลางศตวรรษที่ 17 จึงทำให้หลักนิติธรรมนั้นมีระดับของการอธิบายที่เริ่มต้นจากระดับปัจเจกบุคคล (methodological individualism) คือ มุ่งเน้นเรื่องการรับรองสิทธิเสรีภาพของบุคคลอันเป็นผลมาจาก ความสูงสุดของกฎหมายมากกว่าตัวรัฐนั้นก็เพราะสิทธิเสรีภาพที่ไม่มีกฎหมายประกันนั้นก็ไมอาจเรียก ได้ว่าเป็นสิทธิเสรีภาพ ในทางกลับกันกฎหมายหากไม่ประกันซึ่งเสรีภาพแล้ว ประชาชนก็จะมีสภาพ ตกเป็นเบี้ยล่างของผู้ปกครอง ซึ่งจะไม่สามารถทำให้คนทุก ๆ คนในรัฐอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายได้ อย่างแท้จริง เพียงแต่การประกันสิทธิและเสรีภาพของแนวคิดนิติธรรมนี้ จะไม่มีการจัดระบบ โครงสร้างผ่านการจัดวางลำดับชั้นของกฎหมายที่เคร่งครัด หากแต่กระทำผ่านจารีต ประเพณีที่ยึดถือ ต่อ ๆ กันมา เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพมากกว่าการพยายามจำกัดอำนาจรัฐด้วยการวางโครงสร้าง และ กลไกเชิงสถาบันทางการเมืองนั่นเอง

มุมมองของนักเสรีนิยมมักเห็นว่าเสรีภาพของบุคคลนั้นเป็นสิทธิตามธรรมชาติ (natural rights) ที่มีอยู่แล้วโดยไม่จำเป็นต้องให้กฎหมายมารองรับ ดังนั้น กฎหมายข้อบังคับของรัฐจึงดูเหมือนว่าจะอยู่ฝั่งตรงกันข้ามกับเสรีภาพ ดังคำกล่าวที่ว่า “เสรีภาพปรากฏเมื่อกฎหมายเงียบลง” (Liberty exists when the law is silent) ซึ่งหลักการนิติธรรมจะเข้ามาประสานความขัดแย้งระหว่างเสรีภาพกับกฎหมาย โดยทำให้กฎหมายเป็นสิ่งที่สูงสุดที่ทุกคนต้องอยู่ในกรอบของกฎหมาย ในขณะที่กฎหมายเองนั้นก็จะต้องประกันไว้ซึ่งสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนทุกคนในรัฐ ดังนั้นหลักนิติธรรมจะต้องอยู่คู่กับหลักความสูงสุดของกฎหมาย (the supremacy of law) เสมอ

การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ที่ระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ถูกแทนที่ด้วยระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ ถือได้ว่าหลักนิติธรรมในแง่ของแนวคิดพื้นฐานได้เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทยเพราะอำนาจสูงสุดของรัฐได้ถูกถ่ายโอนจากองค์พระมหากษัตริย์ไปสู่รัฐธรรมนูญที่ระบุให้ที่มาของอำนาจอธิปไตยมาจากประชาชน กฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญตั้งแต่ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมาเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยตัวแทนที่มาจากจากการเลือกตั้งของประชาชน อย่างไรก็ตามหลักนิติธรรมได้ปรากฏให้เห็นเป็นรูปธรรมอย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 29 ที่ระบุว่า

การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย”

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังได้เขียนคำว่า “นิติธรรม” ไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 3 วรรคสองว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม” ซึ่งเป็นการบัญญัติให้ผู้ใช้อำนาจต้องกระทำกรอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายอย่างเสมอภาคเท่าเทียมและเป็นธรรมด้วยกันทั้งสิ้น และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติคำว่า “หลักนิติธรรม” อย่างน้อย 2 มาตรา คือ มาตรา 3 วรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” และ มาตรา 26 วรรคแรก บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็น

ในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” ตามบทบัญญัตินี้ สถานะของหลักนิติธรรมคืออะไร มีขอบเขตมากน้อยเพียงใด¹⁷

อย่างไรก็ตาม การใช้คำว่า “นิติธรรม” และ “นิติรัฐ” ของไทยนั้นยังคงสับสน และมักใช้ร่วมกันอยู่บ่อยครั้ง ทั้งนี้ก็เนื่องจากความเข้าใจผิดเกี่ยวกับความหมาย และหลักการทางกฎหมายมหาชนของคำทั้งสอง เพราะหากเรายึดตามหลักการ ตามทฤษฎีแล้ว ประเทศไทยซึ่งใช้ระบบกฎหมายแบบลายลักษณ์อักษร (civil law) ตามแบบอย่างประเทศในภาคพื้นทวีปยุโรป เช่น เยอรมนี และฝรั่งเศสย่อมจะต้องยึดอยู่บนหลักการความสูงสุดของกฎหมายที่เป็น “นิติรัฐ” มากกว่า หลักความสูงสุดของกฎหมายในแบบ “นิติธรรม” ที่ใช้ในระบบกฎหมายจารีตประเพณี (common law) โดยมีอังกฤษเป็นต้นแบบ เพราะหลักนิติรัฐนั้นจะเน้นไปที่รูปแบบโครงสร้าง (form-structure) และวิธีการในการไปให้ถึงเป้าประสงค์ คือ การจำกัดอำนาจรัฐ ในขณะที่หลักนิติธรรมนั้นจะเน้นที่เนื้อหา (substance) และกระบวนการ (procedure) ในการสร้างเสริมสิทธิ และเสรีภาพให้แก่ประชาชน

2.1.2.1 หลักนิติรัฐ (Legal State)

หลักนิติรัฐ (Rechtsstaatsprinzip) คือ การปกครองโดยกฎหมาย ซึ่งกฎหมายที่นำมาใช้นั้นจะต้องมาจากประชาชน ไม่ใช่มาจากบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มคนใดกลุ่มคนหนึ่ง หลักนิติรัฐจึงมีหลักการพื้นฐานที่มุ่งจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง รัฐต้องปกครองตามหลักแห่งเหตุผล เพื่อให้การอาศัยอยู่ร่วมกันของมนุษย์เป็นไปด้วยความสงบสุข เป็นหลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐานแก่ประชาชน อย่างไรก็ตาม หลักนิติรัฐยังขยายความถึง หลักที่ว่ากฎหมายต้องยึดอยู่บนหลักเหตุผล หลักเสมอภาค หลักห้ามมีผลย้อนหลังเอาโทษกับบุคคล หลักการไม่มีกฎหมาย ไม่มีความผิด หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษา โดยสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1) หลักการแบ่งแยกอำนาจ

หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักการในการปกครองที่ มองเตสกีเออ ได้ให้อธิบายไว้ว่า รัฐจะมีอำนาจอยู่ 3 ประการ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ การแบ่งแยกอำนาจเป็นการคุ้มครองและให้หลักประกันสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชน เพื่อให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งใช้อำนาจเพียงองค์กรเดียว หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักการพื้นฐานของนิติรัฐเคียงคู่กับหลักสิทธิขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นหลักการในเชิงเนื้อหาของนิติรัฐ และหลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักการในการจัดวางโครงสร้างขององค์กรของรัฐไม่ให้มีอำนาจเด็ดขาด เพื่อประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ซึ่งเป็นหลักการในเชิงรูปแบบของนิติรัฐ¹⁸ ภายใต้หลักการแบ่งแยก

¹⁷ บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักกฎหมายมหาชน นิติธรรม/นิติรัฐในฐานะ “เกณฑ” จำกัดอำนาจรัฐ* (สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560) 21.

¹⁸ สมยศ เชื้อไทย, *ทุกก้าวอย่างอย่างครุกฎหมาย: รวบรวมความที่ระบึกในโอกาสอายุครบ 60 ปี รองศาสตราจารย์สมยศ เชื้อไทย* (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553) 135.

อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยหลักแล้วต้องสามารถควบคุมตรวจสอบและยับยั้งซึ่งกันและกันได้ ทั้งนี้เพราะอำนาจทั้งสามมิได้แบ่งแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด หากแต่มีการถ่วงดุลกัน (Check and Balance) เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครอง ด้วยเหตุนี้จะต้องไม่มีอำนาจใดมีอำนาจเหนืออีกอำนาจหนึ่งอย่างเด็ดขาด หรือจะต้องไม่มีอำนาจใดที่รับภาระหน้าที่ของรัฐทั้งหมดและดำเนินการเพื่อให้บรรลุภารกิจดังกล่าวแต่เพียงฝ่ายเดียว ดังนั้นหลักการแบ่งแยกอำนาจจึงเป็นหลักที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจ การตรวจสอบอำนาจ และการถ่วงดุลอำนาจ¹⁹

หลักการแบ่งแยกอำนาจสามารถแยกองค์การตามขอบเขตภาระหน้าที่ได้ คือ 1) การแบ่งแยกอำนาจตามภารกิจ 2) การแบ่งแยกอำนาจในแง่ของตัว โดยวิธีการแบ่งแยกอำนาจของรัฐเช่นนี้จะก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจต่าง ๆ ในการยับยั้งถ่วงดุลซึ่งกันและกัน อันเป็นวัตถุประสงค์ขั้นสุดท้ายของการประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของรัฐ²⁰

2) หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

หลักการว่าด้วยการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายนั้น รัฐบาล หน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำกรใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของเอกชนได้ต่อเมื่อกฎหมายให้อำนาจไว้โดยปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น เป็นข้อยกเว้นจากหลักทั่วไป และเป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้งเท่านั้น จึงมีคำกล่าวไว้ในรัฐเสรีประชาธิปไตยนั้น “ผู้ปกครองที่แท้จริง คือกฎหมายไม่ใช่มนุษย์” (Government of Laws, not of Men) ดังนั้นรัฐต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย เป็นเพียงผู้รับใช้กฎหมายตามที่บัญญัติไว้เท่านั้น²¹

หลักความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลเป็นที่ยอมรับของรัฐที่ปกครองตามระบอบประชาธิปไตยโดยทั่วไป ดังนั้นรัฐจึงต้องให้ความเคารพต่อขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจึงได้มีการนำหลักการแบ่งแยกอำนาจมาใช้ และการกำหนดให้ระบอบบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้ และหลักประกันที่

¹⁹ บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักกฎหมายมหาชน นิติธรรม/นิติรัฐในฐานะ “เกณฑ์” จำกัดอำนาจรัฐ* (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2560) 22.

²⁰ สมยศ เชื้อไทย, *ทุกก้าวอย่างอย่างครุกฎหมาย: รวบทศวรรษที่ระบึกในโอกาสอายุครบ 60 ปี รองศาสตราจารย์สมยศ เชื้อไทย* (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2553) 136.

²¹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540* (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2543) 110.

สำคัญคือ หลักประกันการคุ้มครองสิทธิโดยองค์กรตุลาการ ซึ่งถือว่าเป็นสาระสำคัญของการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ปัจเจกบุคคล²²

3) หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง

หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครองหมายความว่า เอกชนใดที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำทางปกครอง ซึ่งเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย และขอให้เพิกถอนการกระทำทางปกครองนั้น หรือขอให้ไม่ใช้การกระทำทางปกครองนั้น บังคับแก่กรณีของตนหรือขอให้บังคับให้ฝ่ายปกครอง ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตน โดยหลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการ ต้องให้กฎหมายเป็นไปตามหลักความเสมอภาคของการใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกันถือว่าเป็นความเสมอภาคในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการก็ดีหรือฝ่ายปกครองก็ดีจะต้องผูกพันต่อบทบัญญัติของกฎหมาย การกระทำใด ๆ ของฝ่ายตุลาการหรือฝ่ายปกครอง จะต้องเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย และถ้าเป็นการกระทำที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วยแล้ว จะต้องมิให้กฎหมายให้อำนาจ ดังนั้น การกระทำของฝ่ายตุลาการหรือของฝ่ายปกครองจะขัดหรือแย้งต่อกฎหมายไม่ได้ ซึ่งอาจแยกพิจารณาความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครองได้ดังนี้

3.1 ความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการ²³

(1) ฝ่ายตุลาการจะต้องไม่พิจารณาพิพากษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมาย หรือเรียกว่า ความผูกพันของฝ่ายตุลาการในทางปฏิเสธ กล่าวคือเป็นความผูกพันที่จะต้องไม่พิจารณาพิพากษาให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งหมายความว่าบุคคลย่อมมีสิทธิเรียกร้องมิให้มีการใช้กฎหมายให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นบทบัญญัติในลักษณะของการบังคับในเรื่องนั้น ๆ กล่าวคือ ฝ่ายตุลาการจะต้องใช้กฎหมายให้เป็นไปตามองค์ประกอบและผลของกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ

(2) ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน กล่าวคือ บุคคลย่อมมีสิทธิเรียกร้องอย่างเท่าเทียมกันในการที่จะให้ฝ่ายตุลาการใช้บทบัญญัติกฎหมายให้ตรงกับข้อเท็จจริงในกรณีของตนในกรณีนี้เป็นการเรียกร้องให้ฝ่ายตุลาการยอมรับการผูกพันตนอย่างเคร่งครัดต่อกฎหมาย แม้ว่ากฎหมายจะอนุญาตให้คำนึงถึงข้อเท็จจริงอันเป็นลักษณะพิเศษในกรณีใดกรณีหนึ่งก็ตาม

(3) ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้ดุลพินิจโดยปราศจากข้อบกพร่องในกรณีนี้ หมายความว่า บุคคลย่อมมีสิทธิเรียกร้องอย่างเท่าเทียมกันต่อฝ่ายตุลาการในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้มีการใช้ดุลพินิจโดยเรียกร้องให้ฝ่ายตุลาการใช้ดุลพินิจโดยปราศจากข้อบกพร่องใด ๆ ทั้งสิ้น

²² บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักกฎหมายมหาชน นิติธรรม/นิติรัฐในฐานะ “เกณท์” จำกัดอำนาจรัฐ* (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2560) 23.

²³ เพิ่งอ้าง 24.

3.2 ความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครอง²⁴

(1) หลักความมาก่อนของกฎหมาย ซึ่งหมายความว่า การกระทำของรัฐที่ออกมาในรูปบทบัญญัติของกฎหมายย่อมอยู่ในลำดับที่มาก่อนการกระทำต่าง ๆ ของรัฐทั้งหลายรวมทั้งการกระทำของฝ่ายปกครองด้วย ดังนั้นการกระทำของรัฐ (รวมทั้งการกระทำของฝ่ายปกครอง) ทั้งหลายจึงไม่อาจขัดแย้งกับบทบัญญัติของกฎหมายได้ หลักนี้เรียกร้องในทางปฏิเสธรว่าการกระทำของฝ่ายปกครองหรือมาตรการอันใดอันหนึ่งของฝ่ายปกครองจะขัดหรือแย้งกับกฎหมายทั้งหลายที่มีอยู่ไม่ได้ ดังนั้น หากการกระทำของฝ่ายปกครองหรือมาตรการอันใดของฝ่ายปกครองขัดหรือแย้งกับกฎหมายการกระทำหรือมาตรการนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(2) หลักเงื่อนไขของกฎหมาย ในขณะที่หลักความมาก่อนของกฎหมายเรียกร้องในทางปฏิเสธรมิให้ฝ่ายปกครองกระทำการอันใดที่เป็นการขัดแย้งกับกฎหมายที่มีอยู่ แต่หลักเงื่อนไขของกฎหมายกลับเรียกร้องว่าฝ่ายปกครองจะมีอำนาจกระทำการทำการอันใดอันหนึ่งได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการดังกล่าวการกระทำของฝ่ายปกครองนั้นย่อมไม่ชอบด้วยหลักเงื่อนไขของกฎหมายดังกล่าว

4) หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา

หลักความชอบด้วยกฎหมายเป็นหลักที่กำหนดหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายให้เป็นไปตามหลักความแน่นอนของกฎหมาย หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง และหลักความพอสมควรแก่เหตุ

4.1) หลักความแน่นอนของกฎหมาย

หลักความแน่นอนของกฎหมายเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญที่รัฐต้องคำนึงถึงความแน่นอน ความชัดเจน และความต่อเนื่องของกฎหมาย โดยระดับของความแน่นอนชัดเจนนั้น ขึ้นอยู่กับความหมายตลอดจนผลกระทบของกฎเกณฑ์ดังกล่าวที่มีต่อพลเมือง²⁵ รวมทั้งความเป็นไปได้ของเรื่องนั้น ๆ ว่าจะสามารถบัญญัติออกมาเป็นถ้อยคำทางกฎหมายให้เกิดความชัดเจนได้มากน้อยเพียงใดอีกด้วย หากเป็นกรณีที่มีการดำเนินมาตรการของรัฐอาจเข้าไปกระทบถึงสิทธิของพลเมืองย่อมต้องมีการบัญญัติถ้อยคำของกฎหมายให้มีความชัดเจน มากกว่ากรณีที่รัฐเข้าไปเอื้อประโยชน์แก่พลเมือง เมื่อรัฐได้กระทำการโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว การกระทำดังกล่าวจะได้รับผลตามที่กฎหมายกำหนดและมีผลคงอยู่อย่างต่อเนื่องประชาชนจะเกิดความเชื่อถือและไว้วางใจกฎหมายก็จะมี ความแน่นอนและชัดเจน

4.2) หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง

หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลังเป็นการเรียกร้องไม่ให้กฎหมายมีผลใช้บังคับกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอดีตที่ผ่านมา ระบบกฎหมายไทยมีลักษณะเป็น

²⁴ เพิ่งอ้าง 24.

²⁵ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2553) 265.

ลายลักษณ์อักษรให้นำไปใช้เป็นเครื่องมือหลักในการแก้ไขข้อพิพาท หากเป็นเรื่องในโทษทางอาญาก็มีหลักกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า กฎหมายไม่มีผลย้อนหลังให้เป็นผลร้ายแก่ผู้กระทำความผิดคงมีผลย้อนหลังเฉพาะ ในส่วนที่เป็นคุณเท่านั้น ส่วนกฎหมายแพ่งก็มีหลักไม่ให้มีผลย้อนหลังไปกระทบถึงนิติกรรม สิทธิ หรือความรับผิดชอบตามกฎหมายเดิมเหมือนกัน ในกฎหมายมหาชนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและการจัดองค์กรของรัฐ นอกจากรัฐธรรมนูญจะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแล้ว รัฐธรรมนูญยังคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และกำหนดให้การใช้อำนาจของรัฐโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้สิทธิและเสรีภาพย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมาย ยิ่งกว่านั้นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญ กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และการจำกัดนั้นจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นไม่ได้

การมีผลย้อนหลังของกฎหมายพิจารณาได้เป็น 2 กรณี โดยกรณีแรก คือ การมีผลย้อนหลังโดยแท้ของกฎหมาย กล่าวคือ กรณีที่ข้อเท็จจริงได้ผ่านพ้นไปแล้วและกฎหมายได้บัญญัติให้มีผลกับข้อเท็จจริงที่ได้สิ้นสุดไปแล้ว ส่วนกรณีที่ 2 คือการมีผลย้อนหลังมิใช่โดยแท้ หมายถึง กรณีที่กฎหมายได้ยึดโยงกับข้อเท็จจริงที่ได้เริ่มเกิดขึ้นแล้วในอดีต แต่ข้อเท็จจริงนั้นยังไม่ได้สิ้นสุดลง ในขณะที่กฎหมายนั้นมีผลบังคับใช้ และกฎหมายได้กำหนดให้มีผลสำหรับข้อเท็จจริงนั้น ในอนาคตการมีผลย้อนหลังทั้งสองกรณีหากมีผลไปในทางที่เป็นประโยชน์ต่อผู้ที่เกี่ยวข้องในกรณีนี้ไม่มีข้อห้ามแต่อย่างใด แต่หากเป็นกรณีที่ก่อให้เกิดภาวะหรือก่อให้เกิดผลกระทบกับบุคคลที่เกี่ยวข้อง การให้มีผลย้อนหลังในกรณีนี้ย่อมมีขอบเขตตามหลักของหลักความแน่นอนของกฎหมายกับหลักการคุ้มครองความสุจริต ซึ่งตามหลักทั้งสองก็ไม่ได้จำกัดการมีผลย้อนหลังโดยสิ้นเชิง แต่การมีผลย้อนหลังไปเป็นโทษนั้นย่อมนำมาใช้อย่างเคร่งครัด²⁶

5) หลักความพอสมควรแก่เหตุ

หลักความพอสมควรแก่เหตุ ถือว่าเป็นหลักกฎหมายมหาชนที่ไม่ได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร โดยหลักแล้วจะเป็นกรณีการแทรกแซงโดยอำนาจรัฐที่กระทำต่อฝ่ายเอกชน ทั้งนี้การแทรกแซงจะกระทำได้อีกต่อเมื่อการแทรกแซงนั้นมีความจำเป็นและเป็นการแทรกแซงที่พอสมควรแก่เหตุตามความหมายอย่างแคบเพื่อบรรลุถึงซึ่งวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งเอาไว้ หลักการนี้จึงเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์กับมาตรการที่ดำเนินการโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ²⁷

²⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักกฎหมายมหาชน นิติธรรม/นิติรัฐในฐานะ “เกมต์” จำกัดอำนาจรัฐ* (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2560) 27.

²⁷ บุญศรี มีวงศ์โฆษ, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2553) 272.

หลักความพอสมควรแก่เหตุมีหลักที่เป็นสาระสำคัญอยู่ 3 หลัก กล่าวคือ หลักความเหมาะสม หลักความจำเป็น และหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ²⁸

1) หลักความเหมาะสม หมายถึง มาตรการนั้นเป็นมาตรการที่อาจทำให้บรรล่วัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ได้ มาตรการอันใดอันหนึ่งจะเป็นมาตรการที่ไม่เหมาะสมหากมาตรการนั้นไม่อาจบรรล่วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้ หรือการบรรล่วัตถุประสงค์ดังกล่าวนั้นเป็นไปด้วยความยากลำบาก

2) หลักความจำเป็น หมายถึง มาตรการหรือวิธีการที่อาจบรรล่วัตถุประสงค์ตามที่กำหนดได้ และเป็นมาตรการหรือวิธีการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุด ดังนั้นหากมีมาตรการอื่นที่สามารถบรรล่วัตถุประสงค์นั้นได้และมีผลกระทบน้อยกว่ามาตรการที่รัฐได้เลือกใช้ ในกรณีนี้ย่อมถือได้ว่ามาตรการที่รัฐนำมาใช้ไม่ได้เป็นไปตามหลักความจำเป็น

3) หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์และวิธีการ หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบมีความหมายว่า มาตรการอันใดอันหนึ่งจะต้องไม่อยู่นอกเหนือขอบเขตของความสัมพันธ์ระหว่างวิธีการดังกล่าวกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ กล่าวคือ เป็นการพิจารณาความสมดุลระหว่างสิทธิขั้นพื้นฐานที่ถูกกระทบกับผลประโยชน์ส่วนรวมที่เกิดจากการกระทบสิทธิขั้นพื้นฐานดังกล่าวจะต้องอยู่ในสัดส่วนที่สมดุลกัน แต่หากกระทบสิทธิดังกล่าวมีเพียงเล็กน้อยเท่านั้น กรณีนี้ย่อมถือว่าไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ

6) หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับจะมีบทบัญญัติรับรองความเป็นอิสระของผู้พิพากษาศาลการไว้ซึ่งบัญญัติว่า “ การพิจารณา พิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาล ซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปโดยยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญตามกฎหมายและอยู่ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีให้เป็นไปโดยถูกต้องรวดเร็วและเป็นธรรม ตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย ”

เพื่อเป็นหลักประกันไม่ให้มีหมู่คณะหนึ่งคณะใด หรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดเข้ามาก้าวก่ายงานของผู้พิพากษาศาลการ เช่น ส่งให้ผู้พิพากษาศาลการพิพากษาคดีไปตามความต้องการหรือใช้ดุลพินิจไปในทางที่ให้ประโยชน์ต่อคณะบุคคลหรือบุคคลนั้น ๆ ความเป็นอิสระของผู้พิพากษาจะมีอยู่ตราบใดที่ผู้พิพากษาศาลการยังประพฤติปฏิบัติอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ศาลการ แต่หากเมื่อใดผู้พิพากษาศาลการมิได้ปฏิบัติอยู่ในขอบเขตดังกล่าว เช่น ประพฤติทุจริตหรือจงใจละเมิดกฎหมาย ย่อมไม่ได้รับความคุ้มครอง กล่าวคือ แมื่อดุลพินิจของผู้พิพากษาศาลการจะเป็นอิสระ แต่ต้องเป็นดุลพินิจโดยชอบตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและตามกฎหมาย หากเป็น

²⁸ บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักกฎหมายมหาชน นิตินิยม/นิตินิรัฐในฐานะ “เกณฑ์” จำกัดอำนาจรัฐ* (สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560) 28.

การใช้ดุลพินิจโดยมิชอบหรือโดยทุจริต ภูมิคุ้มกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาตุลาการก็ย่อมจะหมดไป เมื่อเป็นดังนี้ผู้พิพากษาตุลาการก็ต้องเข้าสู่ระบบการตรวจสอบ เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ๆ มิฉะนั้นอาจกลายเป็นว่าผู้พิพากษาตุลาการมีอภิสิทธิ์เหนือข้าราชการ โดยทั่วไปและองค์กรที่จะมีอำนาจในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาตุลาการในฐานะที่ผู้พิพากษาตุลาการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทหนึ่ง ดังนั้น ผู้พิพากษาต้องมีอิสระในการทำหน้าที่ในทางตุลาการ ความอิสระในทางองค์กร และความอิสระในทางส่วนบุคคล²⁹

7) หลักไม่มีความผิดและไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย

หลักนี้เป็นหลักประกันในกฎหมายอาญา นอกเหนือจากเป็นหลักประกันในกฎหมายอาญาแล้วหลักดังกล่าวยังมีผลใช้กับเรื่องโทษปรับทางปกครอง เรื่องโทษทางวินัยและการลงโทษในทางวิธีเรียงตามข้อบังคับขององค์กรในทางวิชาชีพด้วย³⁰

8) หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญ

“รัฐธรรมนุญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนุญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” คือถ้อยคำที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทยแสดงถึงสถานะในทางกฎหมายของรัฐธรรมนุญ กล่าวคือ รัฐธรรมนุญมีสถานะเหนือกว่ากฎหมายอื่น ๆ ทั้งปวงในรัฐเป็นกฎหมายสูงสุดที่กฎหมายอื่น ๆ จะขัดหรือแย้งไม่ได้ การรับรอง “หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญ” นั้นไม่ใช่เพียงแต่การที่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนุญมาตราใดมาตราหนึ่งเขียนไว้ว่า ให้รัฐธรรมนุญเป็นกฎหมายสูงสุด แต่ตัวรัฐธรรมนุญเองก็ต้องวางกลไกในการที่จะประกันความเป็นกฎหมายสูงสุดของตนไว้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือบทบัญญัติต่าง ๆ ในรัฐธรรมนุญโดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติในส่วนที่ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ ต้องผูกพันโดยตรงกับองค์กรของรัฐทุกองค์กร ในการที่จะต้องไม่เข้าไปจำกัดสิทธิโดยไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนุญกำหนด รวมถึงในการที่จะต้องพิทักษ์และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพเหล่านั้น องค์กรของรัฐทุกองค์กร รวมถึงองค์กรนิติบัญญัติต้องผูกพันตนเองอยู่ภายใต้ รัฐธรรมนุญ การใช้อำนาจหน้าที่ต้องเป็นไปภายใต้กรอบแห่งรัฐธรรมนุญจะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนุญไม่ได้ ทั้งนี้จะต้องมีการกำหนดกลไกในการให้หลักการต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนุญรับรองไว้มีผลเกิดขึ้นได้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดให้องค์กรตุลาการมีอำนาจในการพิทักษ์ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญ กล่าวคือ องค์กรตุลาการจะคอยควบคุมไม่ให้อำนาจขององค์กรรัฐเป็นไปโดยไม่ชอบด้วย³¹

²⁹ เพิ่งอ้าง, 28-30.

³⁰ เพิ่งอ้าง, 30-31.

³¹ เพิ่งอ้าง, 31-32.

2.2 รูปแบบการปกครองในระบบรัฐสภา

สติตร์ ธนาธิโชติ³² ได้สรุปว่า แนวคิดเกี่ยวกับรัฐสภานั้นสืบมาจากแนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยในระบอบประชาธิปไตยที่ถือว่าการปกครองต้องถือมติปวงชนเป็นใหญ่ จึงต้องจัดให้มีผู้แทนปวงชนผ่านกระบวนการเลือกตั้งเพื่อรับเอาความคิดเห็นของประชาชนไปปฏิบัติโดยการออกเสียงแทนในเรื่องต่าง ๆ³³ โดยรัฐสภาเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติที่อาจมีโครงสร้างเป็นแบบสภาเดียว (Unicameral Assembly) หรือ อาจมีสองสภา (Bicameral Assembly) ก็ได้ ทั้งนี้ระบบรัฐสภาถือเป็นกลไกการปกครองที่ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลที่มาจากรัฐสภาซึ่งทำหน้าที่นิติบัญญัติและมีความรับผิดชอบต่อสภา โดยในระบบรัฐสภา ตำแหน่งประมุขแห่งรัฐและตำแหน่งหัวหน้ารัฐบาลมักแยกออกจากกัน โดยหัวหน้ารัฐบาลเป็นนายกรัฐมนตรี ในขณะที่ประมุขแห่งรัฐเป็นพระมหากษัตริย์ตามการสืบสันตติวงศ์ หรือประธานาธิบดีจากการเลือกตั้ง

1) ลักษณะของรัฐสภา ลักษณะของรัฐสภาสามารถแบ่งออกได้ 2 ลักษณะใหญ่ ตามรูปแบบการเมืองการปกครอง ดังนี้

1.1 รัฐสภาในประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตย สามารถแยกย่อยเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

(1) กลุ่มประเทศที่มีการปกครองแบบประธานาธิบดี

ในระบอบนี้มีการแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติและองค์กรผู้ใช้อำนาจบริหารแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาด แต่มีอำนาจที่จะถ่วงดุลกัน รัฐสภาในการปกครองแบบประธานาธิบดีนี้มีทั้งแบบสภาเดียว และสองสภา แม้แบบของการปกครองแบบประธานาธิบดี คือ ประเทศสหรัฐอเมริกา

(2) กลุ่มประเทศที่มีการปกครองแบบรัฐสภา

ในระบอบนี้ถือว่ารัฐสภามีอำนาจสูงสุดในการปกครองที่กล่าวเช่นนี้เพราะฝ่ายบริหารมีที่มาจากรัฐสภาและสามารถปฏิบัติหน้าที่อยู่ได้เพียงเท่านี้รัฐสภาไว้วางใจให้ปฏิบัติหน้าที่อยู่ได้ การปกครองแบบรัฐสภามีทั้งแบบสภาเดียว และสองสภา แม้แบบของการปกครองแบบรัฐสภา คือ ประเทศอังกฤษ

³² สติตร์ ธนาธิโชติ, *ตัวแบบประชาธิปไตย* (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2562).

³³ แก้วสรร อดิโพธิ์ และ สุรพล นิติไกรพจน์, *การสัมมนาวิชาการเมือง ปัญหารัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองในสภาวะการณปัจจุบัน* (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ระหว่างวันที่ 10 ถึง 11 สิงหาคม 2527), 1.

(3) กลุ่มประเทศที่มีการปกครองแบบรัฐสภาถึงประธานาธิบดี หรือที่เรียกว่าแบบผสม

ในระบอบนี้ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจกันอย่างเด็ดขาดแต่เป็นไปในลักษณะคานและดุลอำนาจซึ่งกันและกันระหว่างองค์กรผู้ใช้อำนาจบริหารและองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ รัฐสภาของระบอบผสมนี้มีทั้งแบบสภาเดียว และสองสภา ประเทศต้นแบบ คือ ประเทศฝรั่งเศส

1.2 รัฐสภาในประเทศที่ปกครองระบอบสังคมนิยม

การปกครองระบอบสังคมนิยมเคยเป็นระบอบการปกครองที่แพร่หลายในหลายประเทศ ทั้งในเอเชียและยุโรป แต่หลังการสิ้นสุดยุคสงครามเย็นหลายประเทศที่มีการปกครองระบอบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์หลายประเทศก็เปลี่ยนระบอบการปกครองไป แม้แบบการปกครองระบอบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ในปัจจุบัน คือ สาธารณรัฐประชาชนจีน

2) ระบบรัฐสภา ปัจจุบันเราสามารถแบ่งระบบรัฐสภาได้เป็น 2 รูปแบบใหญ่ อันได้แก่

2.1 ระบบสภาเดียว ได้แก่ สภานิติบัญญัติที่มีสมาชิกฝ่ายเดียวหรือประเภทเดียว ประชุมพร้อมกันในเวลาและสถานที่เดียวกัน มีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกัน ปกติแล้วควรมีที่มาอย่างเดียวกัน เช่น ผ่านการเลือกตั้ง หรือแต่งตั้งอย่างใดอย่างหนึ่ง และอาจแบ่งสมาชิกออกเป็นสองประเภทก็ได้ เช่น สมาชิกสภาประเภทหนึ่งมาจากการเลือกตั้ง สมาชิกสภาประเภทสองมาจากการแต่งตั้ง เป็นต้น

ระบบสภาเดียวถือเป็นระบบการปกครองที่มีองค์กรนิติบัญญัติหรือรัฐสภาแห่งเดียว ประเทศที่ใช้ระบบสภาเดียวส่วนใหญ่เป็นประเทศเล็กและเป็นรัฐที่มีความเป็นหนึ่งอันเดียวกัน จึงไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องมีสภาสูง มุมมองที่นิยมมองคือนิติบัญญัติในระบบสภาเดียวเห็นว่า ถ้าสภาสูงเป็นประชาธิปไตยแล้วย่อมเสมือนภาพสะท้อนของกระเจงก่า คือ การเป็นประชาธิปไตยเหมือน ๆ กันจึงเป็นการซ้ำซ้อน ทฤษฎีที่เอนมาทางฝ่ายนี้เห็นว่า หน้าที่ของสภาที่สอง เช่น การพิจารณา หรือแปรญัตติสามารถทำได้โดยกรรมาธิการของสภาได้อยู่แล้ว เพราะการพิทักษ์รัฐธรรมนูญทำได้เพราะมีการเขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษรอยู่แล้ว

ในหลายกรณีก็มีรัฐบาลซึ่งขณะนี้เป็นระบบสภาเดียวเคยใช้ระบบสองสภามาแล้วโดยการยกเลิกสภาสูงปรากฏให้เห็นอยู่ เหตุผลในการเปลี่ยนเช่นนั้นเนื่องมาจากสภาสูงที่มาจาก การเลือกตั้งซ้ำซ้อนกับสภาล่างซึ่งเป็นการกีดขวางการผ่านกฎหมาย กรณีตัวอย่าง ได้แก่ “แลนด์สติง” (landsting) หรือสภาสูงในเดนมาร์ก (ยกเลิกเมื่อ พ.ศ.2497) อีกเหตุผลหนึ่งเนื่องมาจากสภาที่มาจาก การแต่งตั้งได้รับการพิสูจน์ว่าอ่อนแอไม่ปรากฏผลงาน กรณีตัวอย่าง ได้แก่ คณะกรรมการที่ปรึกษาฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislative Council) ของนิวซีแลนด์ (ยกเลิก พ.ศ.2494)

ประเทศอื่น ๆ เช่น สหราชอาณาจักรและแคนาดา ในเชิงเทคนิคเป็นระบบสองสภาที่ทำหน้าที่เหมือนระบบสภาเดียว เนื่องจากสภาหนึ่งทำหน้าที่หนักไปในด้านพิธีการมากกว่าและมีอำนาจน้อย ดังนั้น ในสหราชอาณาจักร การควบคุมสภาสามัญได้ ก็คือ การควบคุมรัฐบาลได้ สภาขุนนาง (House of Lords) มีอำนาจเพียงการชะลอและให้คำแนะนำในการแก้ไขกฎหมายเท่านั้น เคยมีการตกลงกันกว้างขวางพอควรว่าจะปฏิรูปสภาขุนนางแต่เหตุผลในการสนับสนุนให้ยกเลิกไปเลยนั้นกลับมีน้อยมาก

ฝ่ายสนับสนุนระบอบสภาเดียวมีประเทศเป็นระบอบคอมมิวนิสต์ (เช่น สาธารณรัฐประชาชนจีน และคิวบา) หรือที่เคยเป็นระบอบคอมมิวนิสต์ (เช่น ยูเครน โมเดวา และเซอร์เบีย) ทั้งนี้ เนื่องจากในมุมมองของสังคมนิยม สถาบันของสภาสูงมักถูกมองว่าเป็นฝ่ายอนุรักษนิยม หรือผู้สนับสนุนการปกครองโดยชนชั้นนำ และพวกสนับสนุนชนชั้นกลางโดยธรรมชาติ

2.2 ระบบสองสภา หมายถึง สมาชิกสภานิติบัญญัติแบ่งออกเป็นสองฝ่ายหรือสองประเภท ซึ่งอาจมีคุณสมบัติต่างกัน และมีการประชุมกันคนละเวลาและสถานที่ มีอำนาจหน้าที่มากน้อยต่างกัน และบางทีอาจมีวาระการดำรงตำแหน่งต่างกัน มีจำนวนสมาชิกต่างกัน หรืออาจมีฐานะเป็นผู้แทนของประชาชนทั่วทั้งประเทศหรือแต่ละมลรัฐได้ ในกรณีพิเศษ สภาที่สองอาจประชุมร่วมกันหรือพร้อมกันก็ได้³⁴ ระบบสองสภาก็เป็นระบบการปกครองที่มีองค์กรนิติบัญญัติสององค์กร หรือมีรัฐสภาสองสภา ดังนั้นระบบสองสภา หรือสององค์กรนิติบัญญัติ จึงประกอบด้วย 2 องค์ประชุม คือ สภาสูง และสภาล่าง ระบบสองสภานับเป็นหัวใจสำคัญของรูปแบบคลาสสิกของรัฐบาลผสมองค์กรนิติบัญญัติแบบสองสภา จึงจำเป็นต้องมีเสียงข้างมากในการผ่านกฎหมายถึงแม้ว่าแนวคิดพื้นฐานของระบบสองสภาสามารถสืบย้อนไปได้ถึงทฤษฎีที่มีมาตั้งแต่สมัยซูเมอร์โบราณ และต่อมาถึงกรีซโบราณ อินเดียโบราณและโรม แต่สถาบันที่เป็นรูปเป็นร่างของระบบสองสภาปรากฏเห็นได้ชัดเจนในยุคกลาง ซึ่งได้โยงให้เห็นความสัมพันธ์ที่มีองค์กรอาณาจักรแตกต่างกัน เช่น สภาหนึ่งเป็นผู้แทนของอภิชนาธิปไตย (aristocracy) และอีกสภาหนึ่งเป็นผู้แทนสามัญชน การที่ประเทศประชาธิปไตยส่วนใหญ่เลือกรูปแบบสองสภามีเหตุผล ดังนี้

1. กระแสทางประวัติศาสตร์จากประเทศประชาธิปไตยที่ปกครองด้วยระบบสหพันธรัฐ มีความเห็นว่า ระบบสองสภาเป็นสิ่งที่จำเป็นเพื่อความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันและความเสมอภาคขององค์กรปกครองระดับท้องถิ่น เช่น ในระดับมลรัฐหรือระดับจังหวัด เป็นต้น

2. เพื่อเป็นการตรวจสอบและสร้างดุลยภาพ เนื่องจากสภาล่างปฏิบัติหน้าที่ทางนิติบัญญัติแต่เพียงลำพังอาจมีความไม่รัดกุม ดังนั้น สภาสูงจึงเป็นสภาที่ช่วยทบทวน กลั่นกรอง หรือ

³⁴ โสภณ เคนวิเศษ, ‘บทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย’ (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2536) 6.

ตรวจสอบการปฏิบัติงานของสภาล่างได้ ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติงานของฝ่ายนิติบัญญัติมีความรัดกุม และมีประสิทธิภาพมากขึ้น

3. เพื่อเป็นการสร้างดุลยภาพระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร เนื่องจากสภาเดียวอาจทำให้เกิดความขัดแย้งทั้งสองฝ่ายอย่างรุนแรงได้ นอกจากนี้ในกรณีที่เกิดการยุบสภา หรือไม่มีสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาล่างอันเนื่องมาจากเหตุใด ๆ ก็ตาม สภานหรือวุฒิสภาจะทำหน้าที่แทนได้ตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ³⁵

การพิจารณาว่าประเทศใดมีรัฐสภาที่ถูกต้องหรือไม่ จะพิจารณาที่รัฐสภาที่มีที่มาถูกต้องตามระบบ คือ การได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน ส่วนด้านเหตุผลและความจำเป็นของระบบสองสภา แนวความคิดเกี่ยวกับการกำหนดโครงสร้างของรัฐสภาควรพิจารณาจากประวัติศาสตร์ วิวัฒนาการทางการเมืองของแต่ละประเทศ รูปของรัฐสภาการณและสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมถึงวัตถุประสงค์หรือประโยชน์ที่พึงได้จากรัฐสภา ซึ่งโดยปกติแล้ววัตถุประสงค์ของการมีสองสภา ได้แก่

1. เพื่อถ่วงอำนาจระหว่างสภานิติบัญญัติกับรัฐบาล
2. เพื่อเหนี่ยวรั้งหรือคานอำนาจกับสภาผู้แทนราษฎร
3. เพื่อตรวจสอบหรือทักท้วงเพื่อให้การออกกฎหมายรอบคอบและถูกต้องยิ่งขึ้น
4. เพื่อเป็นเวทีหรือเปิดโอกาสให้บุคคลบางกลุ่มมีโอกาสทางการเมืองได้
5. เพื่อเป็นรัฐบาลอำนาจหรือฝ่ายรัฐบาล โดยมักพัฒนามาจากการแต่งตั้งของฝ่ายรัฐบาล

หรือคณะบุคคล

อย่างไรก็ตาม ในมิติของประวัติศาสตร์และอำนาจเหตุผลเรื่องสภาเดียวหรือสองสภายังมีประเด็นที่ควรพิจารณาอีกประการ ได้แก่ การมีสองสภาด้วยเหตุผลที่ว่า เมื่ออำนาจนิติบัญญัติอยู่สภาล่างซึ่งเป็นสามัญชนแล้ว ชั้นสามัญอาจบัญญัติกฎหมายอันเป็นการเสียหายต่อผลประโยชน์ของชนชั้นที่สูงกว่า ดังนั้น ชนชั้นสูงย่อมต้องมีผู้แทนแยกต่างหากในองค์กรนิติบัญญัติของตนเอง อันเป็นอีกองค์กรหนึ่งที่มีสิทธิยับยั้งการฝ่าฝืนในหมู่ประชาชนเช่นเดียวกับที่ประชาชนย่อมมีสิทธิโต้แย้งการล่วงละเมิดของชนชั้นสูง

ระบบสภาเดียว อาจมีจุดเด่นหลายประเด็นเช่น ไม่มีความยุ่งยากในการดำเนินการนิติบัญญัติทำงานได้รวดเร็ว สิ้นเปลืองงบประมาณไม่มาก เพราะการมีสมาชิกของสภาทั้งสองที่มาเดียวกันจากที่เดียวกันย่อมไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ แต่จะนำมาซึ่งความล่าช้าและสิ้นเปลืองในการดำเนินการต่าง ๆ นอกจากนี้การมีเพียงสภานิติบัญญัติเพียงหนึ่งเดียวทำให้เห็นถึงความเป็นเอกภาพ

³⁵ ศูนย์บริการข้อมูลและกฎหมาย, *วุฒิสภาไทย* (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา พฤษภาคม 2540) 1-3.

และสภานิติบัญญัติที่บัญญัติกฎหมาย ซึ่งที่มาจากการแสดงความต้องการของประชาชนทั้งชาติ ในการให้อำนาจในการบัญญัติกฎหมาย ดังนั้นจึงควรมีเพียงหนึ่งเดียวในการบัญญัติกฎหมาย การมีสองสภาทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายต่างๆ ไม่เป็นไปอย่างรอบคอบ เนื่องจากสมาชิกมีความคิดว่า ยังมีอีกสภาคอยตรวจสอบกลั่นกรองอีกที จึงทำให้ประสิทธิภาพในความรับผิดชอบและมาตรฐาน การดำเนินการลดลงและล่าช้า อีกทั้งการมีสภาเดียวยังเป็นการประหยัดงบประมาณประเทศในส่วน เบี้ยประชุม เงินเดือนของเจ้าหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน และทำให้ประชาชนไม่เกิดความสับสนในการเลือก ตัวแทน ทั้งนี้ระบบสภาเดียวน่าจะเหมาะสมสำหรับประเทศเล็กๆ ที่ไม่มีความแตกต่างกันมากในทาง เศรษฐกิจและสังคม โดยมีโครงสร้างแบบไม่ซับซ้อนและกำหนดความรับผิดชอบที่ชัดเจน อย่างไรก็ตามหากสมาชิกในสภาไม่มีจริยธรรมและถูกรวบงำจากเจ้าของพรรคการเมืองแล้วอาจเกิด ปราบฏุกการณ์ ที่เรียกว่า “เผด็จการรัฐสภา” ได้

ในขณะที่ระบบสองสภามีประเด็นที่น่าสนใจ คือ เป็นระบบที่กำหนดขึ้นเพื่อให้การปฏิบัติ หน้าที่เกิดความรอบคอบเกิดความสมดุลระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติโดยการแบ่งแยกหน้าที่ “อย่างเด็ดขาด” (รัฐสภาในระบอบประธานาธิบดี) และ “แบบพึ่งพากัน” (รัฐสภาในระบบรัฐสภา) การมี สองสภาเพื่อทำหน้าที่คอยตรวจสอบและทักท้วงในการพิจารณาร่างกฎหมายของอีกสภาหนึ่ง ที่กระทำโดยเร่งรีบและขาดความรอบคอบหรือบัญญัติตามกระแสสังคมจนมองข้ามความถูกต้อง เพื่อถ่วงดุลอำนาจในการบัญญัติกระแสสังคมจนมองข้ามความถูกต้อง และเพื่อเป็นการสร้างความเท่าเทียมกันในการรักษาผลประโยชน์ในการลงคะแนนเสียงเพื่อก่อให้เกิดความเท่าเทียมกันใน แต่ละมลรัฐแม้จะมีจำนวนประชากรที่แตกต่างกันก็ตาม ดังเช่น สหรัฐอเมริกา รวมทั้งการมีสมาชิกเป็น จำนวนมากย่อมทำให้การตัดสินใจออกกฎหมายเพื่อประโยชน์แก่กลุ่มคนทำได้ยาก ในทางปฏิบัติ สมาชิกโดยมาจากพรรคการเมืองและสมาชิกพรรคย่อมต้องปฏิบัติตามมติพรรคการเมือง อย่างไรก็ตาม ระบบสองสภานี้ก็ทำให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาร่างกฎหมาย และเกิดความซ้ำซ้อนใน การปฏิบัติงาน และอภิปรายในเรื่องเดียวกันด้วย ซึ่งจากข้อมูลข้างต้นผู้วิจัยจึงได้ทำการรวบรวมรูปแบบ และการได้มา ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศ โดยรูปแบบและการได้มาของวุฒิสภาต่างประเทศนั้น เมื่อแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ ประเทศที่มีลักษณะรัฐเดี่ยวและสหพันธรัฐ พบว่าทั้ง 2 รูปแบบ มีการได้มาทั้งลักษณะของการเลือกตั้งโดยตรง การเลือกตั้งทางอ้อม หรือการแต่งตั้งได้ทุกรูปแบบ (ภาคผนวก ง)

2.3 แนวคิดการมีวุฒิสภา

โดยมีรายละเอียดดังนี้

การศึกษาในประเด็นนี้เป็นการศึกษาโดยใช้การพิจารณาว่าวุฒิสภามีหน้าที่สะท้อนเสียงความเป็นตัวแทนของสิ่งใดเป็นเกณฑ์ในการแบ่งกลุ่มประเทศเพื่อวิเคราะห์ที่มาและอำนาจของวุฒิสภาของกลุ่มประเทศนั้น ดังนี้³⁶

กลุ่มที่หนึ่ง จะเป็นกลุ่มประเทศที่กำหนดให้ความเป็นตัวแทนของวุฒิสภายึดโยงกับพื้นที่ ซึ่งได้แก่ วุฒิสภาที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐ วุฒิสภาที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของท้องถิ่นและวุฒิสภาที่มีจุดยึดโยงกับพื้นที่แต่ไม่ใช่ตัวแทนของท้องถิ่น

กลุ่มที่สอง จะเป็นกลุ่มประเทศที่กำหนดให้ความเป็นตัวแทนของวุฒิสภายึดโยงกับภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคม ซึ่งได้แก่ วุฒิสภาที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ วุฒิสภาที่สะท้อนพรรคการเมืองที่สำคัญในสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาที่สะท้อนพรรคการเมืองที่สำคัญในสภาผู้แทนราษฎรและเป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ และประเทศที่กำหนดให้วุฒิสภาเป็นตัวแทนของชาติพันธุ์และผู้ทรงคุณวุฒิ

กลุ่มที่สาม จะเป็นแบบผสม คือ ให้ความเป็นตัวแทนของวุฒิสภายึดโยงกับพื้นที่และเป็นตัวแทนของภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมด้วย โดยในแต่ละกลุ่มประเทศจะได้อธิบายถึง ทั้งกระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาและอำนาจของวุฒิสภาโดยจะมุ่งพิจารณาอำนาจของวุฒิสภาในด้านนิติบัญญัติ ด้านที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินและด้านการแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญ และด้านที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ โดยทั้ง 3 มีรายละเอียดดังนี้

2.3.1 กลุ่มที่หนึ่ง: กลุ่มประเทศที่กำหนดให้ความเป็นตัวแทนของวุฒิสภายึดโยงกับ

พื้นที่^{1*}

³⁶ ข้อมูลพื้นฐานของสมาชิกวุฒิสภาในแต่ละประเทศมาจาก

1. Le Senat, Les Senats du monde, <<http://www.senat.fr/senatsdumonde/pays/html>> สืบค้นเมื่อ 8 สิงหาคม 2553.

2. สถาบันพระปกเกล้า, *ชัยมงคลวัฒนาอายุ: 84 ปี นายชัย ชิดชอบ* (สถาบันพระปกเกล้า, 2540)

3. คำแปลรัฐธรรมนูญภาษาอังกฤษ จาก Constitute: The world's constitutions to <<http://www.constituteproject.org/search>> สืบค้นเมื่อ 8 สิงหาคม 2553.

4. ภูมิ มูลศิลป์ และชมพูนุช ตั้งถาวร. *รูปแบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศ* ไทย. (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า 2558) 76-115.

^{1*} ภูมิ มูลศิลป์ และชมพูนุช ตั้งถาวร. *รูปแบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทย*. (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า 2558) 76-93.

กลุ่มประเทศที่กำหนดให้ความเป็นตัวแทนของวุฒิสภายึดโยงกับพื้นที่นี้ กำหนดให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งซึ่งมีการเลือกตั้งทางตรง ไม่ว่าจะเป็นการแบ่งเขตเลือกตั้งหรือใช้บัญชีรายชื่อและการเลือกตั้งทางอ้อม โดยวุฒิสภาในกลุ่มประเทศเหล่านี้จะมีขอบอำนาจที่ค่อนข้างมาก เช่น บางประเทศกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการออกกฎหมายเท่ากับสภาผู้แทนราษฎรนั้นหมายความว่า ถ้าหากวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับร่างกฎหมาย ร่างกฎหมายนั้นต้องตกไปจะใช้บังคับไม่ได้โดยสภาผู้แทนราษฎรไม่มีสิทธิลงมติยืนยันหรือให้วุฒิสภามีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งอื่น ๆ ได้ เป็นต้น แต่ในบางกรณีวุฒิสภาในกลุ่มประเทศเหล่านี้แม้จะมาจากกาเลือกตั้งแต่ก็อาจมีอำนาจน้อยก็ได้ ขึ้นอยู่กับประวัติศาสตร์ของการมีสภาที่สองของประเทศนั้น

ทั้งนี้ กลุ่มประเทศที่หนึ่งสามารถแบ่งได้เป็นประเทศที่กำหนดให้วุฒิสภาทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐ ประเทศที่ให้วุฒิสภาทำหน้าที่เป็นตัวแทนของท้องถิ่น และประเทศที่ให้วุฒิสภายึดโยงกับพื้นที่ซึ่งไม่ใช่การปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1) วุฒิสภาที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐ

ประเทศที่กำหนดให้วุฒิสภาทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐ เช่น ประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศปาเลัว ประเทศโคลัมเบีย ประเทศอูรุกวัย และประเทศปารากวัย โดยประเทศเหล่านี้จากกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งแบบให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือว่าเป็นการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อก็ตาม อย่างเช่น ประเทศฟิลิปปินส์กำหนดให้แบ่งเขตเลือกตั้งตามเขตการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเท่ากับให้สภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่เป็นตัวแทนของท้องถิ่นหรือประเทศอูรุกวัย ประเทศปารากวัย และประเทศโคลัมเบีย กำหนดให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องแบ่งเขตเลือกตั้งอย่างประเทศอูรุกวัย และประเทศปารากวัยจากกำหนดให้แบ่งเขตเลือกตั้งตามเขตการปกครองและให้เปิดเป็นการเลือกตั้งแบบเขตละหลายคนอาจส่งผลให้เขตที่มีประชากรมากมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากและเขตที่มีประชากรน้อยมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรน้อยจึงกำหนดให้วุฒิสภาเป็นตัวแทนของรัฐและใช้เขตประเทศเป็นการเลือกตั้งทั้งนี้กลุ่มประเทศเหล่านี้จากกำหนดกระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาและอำนาจของวุฒิสภา ดังนี้

1.1 การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

กลุ่มประเทศที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐจะกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงและใช้ประเทศเป็นเขตเลือกตั้งซึ่งมีทั้งการให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือเป็นแบบบัญชีรายชื่อ

กำหนดให้การเลือกตั้งแบบไม่ใช้บัญชีรายชื่อ ประเทศที่กำหนดให้มีการเลือกตั้งโดยไม่ใช้บัญชีรายชื่อหรือก็คือให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งได้โดยตรง ได้แก่ ประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศปาเลัว โดยรัฐธรรมนูญประเทศฟิลิปปินส์ กำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภา

จำนวน 24 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรง และใช้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้งและรัฐธรรมนูญประเทศปาลัว กำหนดให้มีสมาชิกที่สภา 13 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงในลักษณะเดียวกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาประเทศฟิลิปปินส์

กำหนดให้การเลือกตั้งเป็นแบบบัญชีรายชื่อ ประเทศที่กำหนดให้การเลือกตั้งวุฒิสภาเป็นแบบบัญชีรายชื่อ ได้แก่ ประเทศโคลัมเบีย ประเทศปารากวัย และประเทศอูรุกวัย

รัฐธรรมนูญประเทศโคลัมเบียกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 102 คน โดยให้วุฒิสมาชิก 100 คนมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อซึ่งพรรคการเมืองแต่ละพรรคจะต้องจัดทำบัญชีรายชื่อส่วนวุฒิสมาชิกอีก 2 คน มาจากชุมชนพื้นเมืองซึ่งจะมีวิธีการคัดเลือกต่างกันตามแต่ธรรมเนียมของชนพื้นเมืองนั้น ๆ ส่วนรัฐธรรมนูญประเทศปารากวัย กำหนดให้มีวุฒิสมาชิกที่มาจากจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ 45 คน และกำหนดให้อัติตประธานาธิบดีเป็นวุฒิสมาชิกโดยตำแหน่ง และเป็นตลอดชีพแต่วุฒิสมาชิกเหล่านี้จะไม่มีสิทธิลงมติเพียงแต่สิทธิในการอภิปรายเท่านั้น และรัฐธรรมนูญของประเทศอูรุกวัยก็กำหนดให้สมาชิกจำนวน 30 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคต้องจัดทำบัญชีรายชื่อเช่นกัน

1.2 อำนาจของวุฒิสภา

วุฒิสภาในกรณีนี้จะมีอำนาจค่อนข้างมากเนื่องจากมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้

อำนาจนิติบัญญัติวุฒิสภาในกลุ่มประเทศเหล่านี้จะมีอำนาจเสนอร่างกฎหมายทั้งสิ้นและในชั้นพิจารณาให้ความเห็นชอบแก่ร่างกฎหมายนั้น วุฒิสภามีบทบาทค่อนข้างมากโดยรัฐธรรมนูญ มักจะกำหนดให้ร่างกฎหมายจับประกาศใช้ได้ก็ต่อเมื่อวุฒิสภาให้ความเห็นชอบด้วย ซึ่งมีรายละเอียดที่ต่างกัน เช่น ประเทศฟิลิปปินส์ และประเทศโคลัมเบีย กำหนดให้ตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างกฎหมาย ในกรณีที่ทั้งสองสภาไม่เห็นพ้องต้องกันและให้คณะกรรมการร่วมนำร่างกฎหมายที่คณะกรรมการพิจารณาแล้วให้ทั้งสองสภาพิจารณาอีกครั้ง หรืออาจเป็นการกำหนดให้ทั้งสองสภาต้องประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างกฎหมาย ในกรณีที่ทั้งสองสภาไม่เห็นพ้องต้องกันอย่างในประเทศอูรุกวัย หรือรัฐธรรมนูญอาจกำหนดให้สภาแรกที่พิจารณาร่างกฎหมายมีความสำคัญยิ่งกว่าสภาที่สองที่พิจารณาร่างกฎหมาย โดยกำหนดให้สภาแรกที่พิจารณาร่างกฎหมายสามารถลงมติยืนยันได้ แต่การพิจารณาร่างกฎหมายในกรณีนี้จะเริ่มที่สภาใดก่อนก็ได้ นั่นหมายความว่าไม่ว่าจะเป็นสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาก็สามารถเป็นสภาที่ลงมติยืนยันได้อย่างประเทศปารากวัย

แม้ว่าประเทศส่วนใหญ่ในกลุ่มประเทศนี้จะเป็นประเทศในกลุ่มละตินอเมริกานที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย ระบบประธานาธิบดี เหมือนอย่างสหรัฐอเมริกา

ซึ่งถือหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอย่างเคร่งครัดโดยให้ทางฝ่ายนิติบัญญัติและประมุขของฝ่ายบริหาร คือ ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งคนละทางที่มีจุดยึดโยงกับประชาชนที่ชัดเจนและฝ่ายบริหารไม่ต้องอยู่ภายใต้ความไว้วางใจของฝ่ายนิติบัญญัติ ส่งผลให้ฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่สามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้ก็ตาม แต่บริบททางการเมืองของกลุ่มละตินอเมริกา ไม่เหมือนบริบททางการเมืองของสหรัฐอเมริกาซึ่งมีพรรคกลางเมืองใหญ่อยู่เพียงสองพรรค กล่าวคือ ประเทศในกลุ่มลาตินอเมริกา มีพรรคการเมืองหลายพรรคทำให้เมื่อนำระบบอย่างสหรัฐอเมริกามาใช้แล้วเกิดปัญหาที่นักวิชาการจำนวนมากเห็นว่าเป็นหนึ่งในสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดวิกฤตในช่วง ค.ศ. 1960 ถึง 1970 เนื่องจากเมื่อฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารมีที่มาคนละทางกัน ก็เป็นไปได้ว่าประธานาธิบดีไม่มีเสียงข้างมากในสภา การทำงานจึงมักเป็นอุปสรรค อีกทั้งระบบประธานาธิบดีออกแบบมาให้ต่างฝ่ายต่างทำให้อีกฝ่ายพ้นจากตำแหน่งไม่ได้ (ประธานาธิบดีไม่อาจยุบสภาได้และฝ่ายนิติบัญญัติจะอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลไม่ได้ เป็นต้น) แม้ว่าจะมีความไม่เห็นพ้องต้องกันอย่างมากแต่ก็ต้องอยู่จนครบวาระทั้งสองฝ่ายทำให้หลายประเทศในกลุ่มละตินอเมริกามีการปรับเรื่องความสัมพันธ์ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ดังนั้นแม้จะเป็นระบบประธานาธิบดี แต่การแบ่งแยกการใช้อำนาจอาจจะไม่แบ่งแยกกันเด็ดขาด ยิ่งกว่านั้นบางประเทศ เช่น โคลัมเบีย อูรุกวัย โบลิเวีย เป็นต้น ก็กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีได้อีกด้วย โดยมักจะกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลได้ เช่น รัฐธรรมนูญประเทศปารากวัย กำหนดให้วุฒิสภาสามารถตั้งกระทู้ถามรัฐบาลได้ รัฐธรรมนูญประเทศอูรุกวัย กำหนดให้วุฒิสภาสามารถอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ แต่ต้องใช้อำนาจนี้ร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในรูปแบบของที่ประชุมร่วมกันของทั้งสองสภา นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังอาจกำหนดให้วุฒิสภามีความสัมพันธ์กับรัฐบาลในรูปแบบอื่น ๆ อีก เช่น รัฐธรรมนูญประเทศปาเลัว กำหนดให้ประธานาธิบดีต้องแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของวุฒิสภาหรือรัฐธรรมนูญประเทศฟิลิปปินส์กำหนดให้การทำความตกลงระหว่างประเทศบางประการของรัฐบาลต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา เป็นต้น

อำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญ เนื่องจากวุฒิสภาในประเทศกลุ่มนี้มีจุดยึดโยงกับประชาชนที่ชัดเจน รัฐธรรมนูญจึงมักกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจแต่งตั้งดำรงตำแหน่งสำคัญบางตำแหน่ง เช่น รัฐธรรมนูญประเทศปารากวัยกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเอกอัครราชทูตและผู้ว่าการธนาคารแห่งชาติ หรือรัฐธรรมนูญในประเทศฟิลิปปินส์กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจแต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน กรรมการการเลือกตั้ง กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยให้สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นคณะกรรมการสรรหา นอกจากนี้รัฐธรรมนูญในประเทศเหล่านี้ยังอาจกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งบางตำแหน่ง เช่น รัฐธรรมนูญประเทศ

โคลัมเบียกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรสามารถร้องต่อวุฒิสภาเพื่อขอให้วุฒิสภามีมติให้ปลดบุคคลต่อไปนี้ออกจากตำแหน่ง เช่น ประธานาธิบดี ผู้พิพากษาศาลสูง ตุลาการศาลปกครอง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น โดยวุฒิสภาต้องมีมติไม่น้อยกว่าสองในสาม

อำนาจเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญประเทศเหล่านี้ทั้งหมดกำหนดให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต้องได้รับความเห็นชอบทั้งจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

2) วุฒิสภาที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของท้องถิ่น

ประเทศที่กำหนดให้วุฒิสภาเป็นตัวแทนของท้องถิ่นมักจะเป็นประเทศที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความเป็นเอกลักษณ์และมีความแตกต่างกันสูง อย่างเช่น ประเทศในทวีปยุโรป ประเทศฝรั่งเศส ประเทศอิตาลี ประเทศสเปน ซึ่งแต่เดิมมีการปกครองด้วยระบอบฟิวดัล (feudal) และเมื่อมีการรวมประเทศแล้วก็ยังคงเหลือร่องรอยความแตกต่างกันอยู่มากหรือประเทศในทวีปแอฟริกา ซึ่งในช่วงยุคล่าอาณานิคมมีการขีดเส้นแบ่งดินแดนซึ่งไม่สอดคล้องกับการอาศัยอยู่ของชนเผ่าต่าง ๆ ทำให้เมื่อมีการให้เอกราชแล้วประเทศเหล่านี้ต้องประสบปัญหาเรื่องชนกลุ่มน้อยในดินแดนต่าง ๆ เมื่อเป็นเช่นนี้การกำหนดให้มีสภาผู้แทนราษฎรแต่เพียงสภาเดียวอาจไม่สามารถสะท้อนเสียงของชนกลุ่มน้อยได้ จึงต้องกำหนดให้มีวุฒิสภาเพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนของท้องถิ่นหรือตัวแทนของชนกลุ่มน้อยที่อาศัยอยู่ตามพื้นที่ต่าง ๆ ด้วย

2.1 การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

การกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาที่ยึดโยงกับท้องถิ่นนั้นมีวิธีการได้มา 3 รูปแบบ คือ ให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรง ให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งทางอ้อม และรูปแบบผสม คือมีทั้งสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงและโดยอ้อม ดังนี้

สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง

ประเทศที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรง ได้แก่ ประเทศอิตาลี ประเทศไลบีเรีย ประเทศโบลิเวีย และประเทศไต้หวัน โดยประเทศเหล่านี้จะแบ่งเขตเลือกตั้งโดยยึดท้องถิ่นเป็นเกณฑ์ เช่น เขตจังหวัดและมีทั้งการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ เช่น ประเทศโบลิเวีย ซึ่งกำหนดให้จังหวัด 9 จังหวัดมีสมาชิกวุฒิสภาได้จังหวัดละ 4 คน ประเทศไลบีเรียกำหนดให้จังหวัด 55 จังหวัดมีสมาชิกวุฒิสภาได้จังหวัดละ 2 คน

สำหรับบางประเทศก็กำหนดให้ใช้การเลือกตั้งแบบไม่ใช้บัญชีรายชื่อ เช่น ประเทศไต้หวัน ซึ่งกำหนดจังหวัดทั้ง 10 จังหวัดมีสมาชิกวุฒิสภาได้จังหวัดละ 3 คนรวมเป็น 30 คน และให้ใช้การเลือกตั้งโดยตรงแบบหนึ่งคนหนึ่งเสียง (one man one vote) หรือประเทศอิตาลี ซึ่งกำหนดให้มีลักษณะพิเศษเพิ่มขึ้นเล็กน้อย คือ ให้ใช้แคว้นเป็นเขตเลือกตั้ง โดยส่วนใหญ่แต่ละแคว้นจะให้การเลือกตั้งเป็นแบบการเลือกตั้งโดยตรง แต่จะมีบางแคว้นที่ให้เลือกตั้งโดยอ้อม (แคว้น

Val d'Aoste และแคว้น Trentin-Adige) และกำหนดให้อัตติประธานาธิบดีเป็นสมาชิกวุฒิสภาโดยตำแหน่งและตลอดชีพ

สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม

ประเทศที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม เช่น ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเนเธอร์แลนด์ ประเทศนาไมเบีย ประเทศมอริทาเนีย ประเทศกาบอง ประเทศบุรุนดี เป็นต้น ทั้งนี้ องค์การที่มีบทบาทเป็นอย่างมากในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาทางอ้อมก็คือ สภาท้องถิ่นของประเทศนั้นๆ ไม่ว่าจะเป็นสภามณฑล สภาจังหวัด หรือสภาเทศบาล เนื่องจากสมาชิกสภาเหล่านี้แม้จะมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่นซึ่งทำให้สมาชิกวุฒิสภามีจุดยึดโยงกับประชาชน โดยบางประเทศก็จะกำหนดให้สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้เลือกสมาชิกวุฒิสภาเอง อย่างเช่น ประเทศเนเธอร์แลนด์กำหนดให้ใช้เขตจังหวัด (ซึ่งมีทั้ง 12 จังหวัด) เป็นเขตเลือกตั้งและให้สภาจังหวัดเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เลือกบุคคลที่จะไปดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภายิ่งกว่านั้นบางประเทศ อย่างประเทศนาไมเบียกำหนดให้สภามณฑลทำหน้าที่เลือกผู้ที่จะไปดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกวุฒิสภา และยังกำหนดให้ต้องเลือกจากสมาชิกสภาภาคด้วยกันเองอีกด้วย

นอกจากนี้ ประเทศแอฟริกาใต้ก็กำหนดให้สภาจังหวัดซึ่งมีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรง เป็นองค์กรที่คัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาโดยให้เขตจังหวัดทั้ง 9 จังหวัดมีสมาชิกวุฒิสภาจังหวัดละ 10 คนและให้สมาชิกวุฒิสภาสี่คนมาจากการเลือกของสภาจังหวัด ส่วนสมาชิกวุฒิสภาอีก 6 คนให้พรรคการเมืองที่มีสมาชิกพรรคเป็นสมาชิกสภาจังหวัดส่งรายชื่อตามสัดส่วนสมาชิกพรรคที่เป็นสมาชิกสภาจังหวัด ทั้งนี้ ถ้าหากสมาชิกสภาจังหวัดคนไหนเข้าดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาก็ให้พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาจังหวัดนั้น

บางประเทศก็กำหนดให้มี “คณะผู้เลือกตั้ง” โดยให้คณะผู้เลือกตั้ง ประกอบด้วย สมาชิกสภาท้องถิ่น เช่น ประเทศฝรั่งเศส กำหนดให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง โดยในแต่ละเขตเลือกตั้งจะมีจำนวนสมาชิกวุฒิสภาต่างกันไปตามจำนวนประชากรและให้คณะผู้เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาประกอบด้วยตัวแทนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิก สภามณฑล สมาชิกสภาจังหวัด และสมาชิกสภาเทศบาล เขตจังหวัดใดที่มีสมาชิกวุฒิสภาไม่เกิน 3 คน ก็จะใช้การเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากอย่างง่าย แต่ถ้าหากเขตจังหวัดใดมีสมาชิกวุฒิสภาตั้งแต่ 4 คนขึ้นไปและ การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเพื่อเป็นตัวแทนของชาวฝรั่งเศสที่อาศัยอยู่นอกประเทศฝรั่งเศสก็ใช้การเลือกตั้งทางอ้อมผ่านคณะผู้เลือกตั้งเช่นกัน

การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาทางอ้อมในลักษณะนี้ยังใช้ในประเทศอื่น ๆ อีก เช่น ประเทศบุรุนดีซึ่งกำหนดให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง แต่ละเขตจังหวัดมีสมาชิกวุฒิสภาได้เขตละ 2 คน และให้คณะผู้เลือกตั้งประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลของเขตจังหวัดนั้น ๆ

หรือ ประเทศมอริทาเนีย ซึ่งกำหนดให้คณะผู้เลือกตั้งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาลในเขตการเลือกตั้งนั้น เป็นต้น

สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งทางตรงและทางอ้อมผสมกัน

ประเทศที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาที่มาทั้งจากการเลือกตั้งทางตรงและทางอ้อม ได้แก่ ประเทศสเปนซึ่งกำหนดให้วุฒิสภาเป็นตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเขตปกครองตนเอง (Autonomous Communities) โดยกำหนดให้การคัดเลือกสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง โดยให้แต่ละเขตจังหวัดมีสมาชิกวุฒิสภาจังหวัดละ 4 คน และเกาะใหญ่ (เช่น Grande Canarie, Majorque และ Tenerife) ซึ่งมีสมาชิกวุฒิสภาได้เกาะละ 3 คน และเกาะเล็กรวมถึงหมู่เกาะทั้งหลายซึ่งมีสมาชิกวุฒิสภาได้หมู่เกาะละ 1 คน ใช้การเลือกตั้งโดยตรงแบบไม่ใช้บัญชีรายชื่อ ส่วนการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นตัวแทนของเขตปกครองตนเองซึ่งมีทั้งหมด 17 เขตนั้น รัฐธรรมนูญประเทศสเปนกำหนดให้เขตปกครองพิเศษแต่ละเขตมีสมาชิกที่สภาได้เขตละ 1 คน และใช้การเลือกตั้งทางอ้อมโดยให้คณะผู้เลือกตั้งประกอบด้วยสภานิติบัญญัติของเขตปกครองตนเองนั้น ๆ

2.2 อำนาจของวุฒิสภา

วุฒิสภาในกลุ่มประเทศเหล่านี้ส่วนใหญ่จะมีอำนาจค่อนข้างมากเช่นเดียวกับกลุ่มประเทศที่ให้วุฒิสภาเป็นตัวแทนของประเทศ เนื่องจากบางประเทศในกลุ่มนี้กำหนดให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงเช่นกัน

อำนาจนิติบัญญัติในกลุ่มนี้ประเทศที่กำหนดให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรง และรัฐธรรมนูญจะให้วุฒิสภามีอำนาจนิติบัญญัติเท่ากับสภาผู้แทนราษฎร นั่นคือร่างกฎหมายนั้นต้องได้รับความเห็นชอบทั้งจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เช่น รัฐธรรมนูญประเทศอิตาลี กำหนดให้ในชั้นการพิจารณากฎหมายนั้น ร่างกฎหมายจะเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาก่อนก็ได้และเมื่อสภาแรกที่พิจารณาร่างกฎหมายจะเข้าสู่การพิจารณาเรียบร้อยแล้วก็ต้องส่งให้สภาที่สองพิจารณาและจะส่งกลับไปมาเช่นนี้จนกว่าทั้งสองสภาจะให้ความเห็นชอบแก่ร่างกฎหมายที่มีข้อความอย่างเดียวกัน

อย่างไรก็ตามแต่ถ้าหากเป็นกลุ่มประเทศที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งทางอ้อมหรือแม้แต่แบบผสม อย่างประเทศสเปนส่วนใหญ่แล้วรัฐธรรมนูญมักกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรง มีอำนาจนิติบัญญัติมากกว่าวุฒิสภา โดยกำหนดให้ในกรณีที่ทั้งสองสภาไม่เห็นพ้องต้องกันก็ให้สภาผู้แทนราษฎรสามารถลงมติเป็นอันได้ เช่น รัฐธรรมนูญ ประเทศฝรั่งเศส กำหนดให้ในชั้นพิจารณาร่างกฎหมายนั้น สภาใดจะพิจารณาก่อนก็ได้และถ้าหากทั้งสองสภาไม่เห็นพ้องต้องกันก็ให้ตั้งคณะกรรมการร่วม ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาอย่างละ 7 คน เพื่อพิจารณาร่างกฎหมายและส่งให้สภาทั้งสองพิจารณา

อีกครั้งและถ้าหากสภาทั้งสองยังไม่เห็นพ้องต้องกัน นายกรัฐมนตรีอาจนำร่างกฎหมายที่สภาผู้แทนราษฎรเคยให้ความเห็นชอบแล้ว หรือร่างกฎหมายที่คณะกรรมการการร่วมแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาอีกครั้งเพื่อลงมติยืนยันได้ หรือรัฐธรรมนูญประเทศนามิเบีย ก็กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นสภาแรกที่พิจารณาร่างกฎหมายก่อนและถ้าหากวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยก็ให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันได้โดยใช้มติไม่น้อยกว่าสองในสาม

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญประเทศเนเธอร์แลนด์ ก็กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจนิติบัญญัติมากกว่าวุฒิสภาเช่นกัน แต่ร่างกฎหมายต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองสภา โดยที่วุฒิสภาไม่มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายแต่มีเพียงอำนาจให้หรือไม่ให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายเท่านั้น ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรจะลงมติยืนยันไม่ได้

- อำนาจเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐธรรมนูญแต่ละประเทศในกลุ่มนี้จะกำหนดให้วุฒิสภา มีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ และขึ้นอยู่กับความเป็นมาและบริบททางประวัติศาสตร์ด้วย บางประเทศอาจกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งอาจเป็นเพราะว่าวุฒิสภาเองก็มีจุดยึดโยงกับประชาชน เช่น รัฐธรรมนูญประเทศอิตาลีกำหนดให้วุฒิสภามีมติไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบขอให้ตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อดำเนินการสอบสวนการดำเนินงานของรัฐบาลในเรื่องที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะได้ และให้วุฒิสภามีอำนาจตั้งกระทู้ถามรัฐบาลตลอดจนอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้เช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎรเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญประเทศโบลีเวีย

ในขณะที่บางประเทศก็จะไม่ให้วุฒิสภามีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งอาจเป็นเพราะเห็นว่าวุฒิสภาเป็นตัวแทนของท้องถิ่น ในขณะที่สภาผู้แทนราษฎรเป็นตัวแทนของทั้งประเทศ จึงมีความชอบธรรมที่จะควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินมากกว่า เช่น รัฐธรรมนูญประเทศไต้หวันกำหนดให้อำนาจการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินทั้งหลายเป็นของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น วุฒิสภาไม่มีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเลยจะมีก็เพียงแต่การให้คำแนะนำแก่ประธานาธิบดีเท่านั้น รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐประชาธิปไตยคองโกกำหนดให้วุฒิสภาไม่สามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้เลย เช่นเดียวกับที่ไม่ให้ประธานาธิบดียุบวุฒิสภามีเพียงอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น หรือบางประเทศก็อาจให้วุฒิสภามีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินอย่างจำกัด เช่น รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสกำหนดให้วุฒิสภาสามารถตั้งกระทู้ถามได้ แต่ไม่สามารถอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ เนื่องจากอำนาจดังกล่าวเป็นของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น รัฐธรรมนูญประเทศบรูไนกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเกือบทุกประการ ยกเว้นการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล เป็นต้น หรืออาจกำหนดให้การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินจำกัดเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น เนื่องจากวุฒิสภาเป็น

ตัวแทนของท้องถิ่นก็ได้ เช่น รัฐธรรมนูญประเทศนามิเบียกำหนดให้วุฒิสภาสอบสวนการทำงานของรัฐบาลได้เฉพาะกรณีที่มีการดำเนินงานนั้นเกี่ยวข้องกับแคว้น

อำนาจที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น เนื่องจากวุฒิสภากายในกลุ่มประเทศเหล่านี้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของท้องถิ่น ดังนั้นรัฐธรรมนูญบางประเทศในกลุ่มนี้จึงกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจดำเนินการตัดสินใจบางประการที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นได้ เช่น รัฐธรรมนูญประเทศแอฟริกาใต้กำหนดให้วุฒิสภาเป็นผู้วินิจฉัยปัญหาเรื่องเกี่ยวกับเขตอำนาจของจังหวัด รัฐธรรมนูญประเทศสเปนกำหนดให้วุฒิสภามีมติไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่กำหนดมาตรการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อดำเนินการแก้ไขในกรณีที่เขตปกครองตนเองดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งที่อาจกระทบต่อผลประโยชน์ของรัฐหรือรัฐธรรมนูญประเทศบรูไนซึ่งกำหนดให้วุฒิสภาเป็นตัวแทนของท้องถิ่นและของชนกลุ่มน้อยก็อาจกำหนดให้วุฒิสภามีหน้าที่ควบคุมการบริหารงานของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่คุ้มครองสิทธิของชนเผ่าต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องความเท่าเทียมกันในการเข้าถึงการบริการสาธารณสุขนอกจากนั้นรัฐธรรมนูญประเทศอิตาลียังกำหนดให้เป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาร่วมกันจัดตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อให้วุฒิสภาแห่งแคว้น หรือในกรณีที่รัฐบาลเห็นว่าการออกกฎหมายของแคว้นเกินขอบเขตอำนาจหรือว่ามีผลกระทบต่อชาติให้ส่งปัญหาดังกล่าวไปรัฐสภาวินิจฉัย

อำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งอื่น ๆ

รัฐธรรมนูญบางประเทศในกลุ่มนี้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญได้ เนื่องจากมีจุดยึดโยงกับประชาชน เช่น รัฐธรรมนูญประเทศอิตาลีกำหนดให้วุฒิสภาเป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกสภาสูงแห่งตุลาการ (เทียบได้กับคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมของประเทศไทย) จำนวนหนึ่งในสามและแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวนหนึ่งในสาม รัฐธรรมนูญประเทศโบลิเวียกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจให้ความเห็นชอบในการเรื่องตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางทหาร ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเอกอัครราชทูต และเป็นผู้คัดเลือกพิพากษาศาลแขวง ผู้พิพากษาศาลแรงงาน โดยคัดเลือกจากบัญชีรายชื่อของศาลสูง รัฐธรรมนูญประเทศชิลีกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรสามารถร้องขอให้วุฒิสภามีมติพิจารณาว่าผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญมีความผิด เช่น ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ รัฐมนตรี ผู้พิพากษาศาลสูง โดยวุฒิสภาต้องมีมติไม่น้อยกว่าสองในสาม รัฐธรรมนูญประเทศฝรั่งเศสกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจตั้งข้อกล่าวหาว่าประธานาธิบดี มีความผิดร้ายแรงและประธานาธิบดีต้องถูกตัดสินโดยศาลสูงแห่งสาธารณรัฐ (La Haute Cour de la Republique) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา หรือรัฐมนตรีก็อาจถูกฟ้องต่อศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐว่ามีความผิดได้ โดยศาลดังกล่าวจะประกอบด้วยผู้พิพากษา 15 คนได้รับเลือกจากรัฐสภา 12 คน เป็นต้น

อำนาจเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญประเทศเหล่านี้ทั้งหมดกำหนดให้ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องได้รับความเห็นชอบทั้งจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาและใน ประเทศที่มีศาลรัฐธรรมนูญหรือคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วย รัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายก็มักจะกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือ ร่างกฎหมายด้วย เช่น รัฐธรรมนูญประเทศอัลจีเรียกำหนดให้ประธานวุฒิสภาสามารถร้องขอให้ศาล รัฐธรรมนูญวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายได้ รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสกำหนดให้ประธาน วุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภาไม่น้อยกว่า 60 คน ร้องต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เพื่อให้คณะตุลาการ รัฐธรรมนูญวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายและบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ ประกาศใช้แล้วได้ รัฐธรรมนูญประเทศสเปนกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาไม่น้อยกว่า 53 คนสามารถยื่น เรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายได้ เป็นต้น

3) วุฒิสภามีจุดยึดโยงกับพื้นที่แต่ไม่ใช่ตัวแทนของท้องถิ่น

ประเทศในกลุ่มนี้ได้แก่ ประเทศชิลี ประเทศซิมบับเว ประเทศญี่ปุ่น ประเทศ โปแลนด์ สาธารณรัฐเช็ก และประเทศโรมาเนีย กลุ่มประเทศเหล่านี้จากกำหนดให้วุฒิสภาเป็นตัวแทน ของพื้นที่ในเขตการปกครองแต่ละเขตเลือกตั้ง แต่ไม่ได้มุ่งให้วุฒิสภาเป็นตัวแทนขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น แม้ว่าจะมีการแบ่งเขตเลือกตั้งโดยอาศัยเขตการปกครองซึ่งเหมือนเขตการปกครองส่วน ท้องถิ่นก็ตาม โดยมีข้อสังเกตที่สำคัญ คือ โดยหลักอาจจะมีการแบ่งเขตการเลือกตั้งโดยยึดเขตการ ปกครองที่มีการแบ่งอยู่แล้ว เพื่อความสะดวกในการแบ่งเขต จากนั้นแต่ละเขตอาจมีการแบ่งเป็นเขต เลือกตั้งย่อยลงไปอีก ซึ่งอาจใช้จำนวนประชากรเป็นเกณฑ์หรืออาจเป็นการรวมเขตปกครองต่าง ๆ เข้าเป็นเขตการเลือกตั้งหนึ่ง อย่างประเทศญี่ปุ่นเพื่อให้ได้ความหลากหลายของกลุ่มคนที่ได้รับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกวุฒิสภา หรืออาจแบ่งตามจำนวนประชากรเพื่อให้หนึ่งเขตเลือกตั้งมีสมาชิกวุฒิสภาเพียง คนเดียวอย่างประเทศโรมาเนียก็ได้

3.1 การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

กลุ่มประเทศเหล่านี้มักจะกำหนดให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรง ซึ่งกำหนดให้มีการแบ่งเขตการเลือกตั้งต่าง ๆ เช่น รัฐบัญญัติการเลือกตั้งประเทศโรมาเนียกำหนดให้ แบ่งเขตประเทศออกเป็นเขตเลือกตั้ง โดยให้จำนวนประชากร 160,000 คน ต่อสมาชิกวุฒิสภาหนึ่ง คนและให้เขตเลือกตั้งแต่ละเขตมีสมาชิกวุฒิสภาได้ 1 คน (ปัจจุบันมี 137 เขต) หรือประเทศโปแลนด์ มีการแบ่งเขตการเลือกตั้งโดยใช้เขตการปกครองที่เคยแบ่งในสมัยคอมมิวนิสต์ รัฐธรรมนูญประเทศชิลี และรัฐธรรมนูญประเทศเช็ก ก็กำหนดให้ใช้เขตการปกครองเป็นหลักในการแบ่งเขตเลือกตั้ง โดยประเทศเช็กจะเป็นการแบ่งเขตเลือกตั้งตามเขตจังหวัด จังหวัดใดมีประชากรจำนวนมากหรือเป็น

จังหวัดใหญ่ (เช่น ปราง) ก็กำหนดให้แบ่งเป็นเขตเลือกตั้งเล็ก ๆ อีก ส่วนรัฐธรรมนูญประเทศชิลี ก็กำหนดให้ใช้แคว้น (ซึ่งเป็นการเขตการปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย) เป็นเขตเลือกตั้ง และถ้าหากแคว้นได้ มีขนาดใหญ่ก็จะแบ่งเป็นสองเขตเลือกตั้งในแคว้นนั้น เป็นต้น

ทั้งนี้ สำหรับการเลือกตั้งวุฒิสภาของประเทศชิลีนั้นยังแสดงให้เห็นถึง การให้ความสำคัญแก่พรรคการเมืองที่ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาและได้เสียงส่วนน้อย โดยกำหนดให้ใช้แคว้นทั้ง 13 แคว้น เป็นเขตเลือกตั้ง ให้แคว้นขนาดใหญ่ 6 แคว้น แบ่งเป็นสองเขตเลือกตั้งในหนึ่งแคว้น และให้แต่ละแคว้นมีสมาชิกวุฒิสภา ได้แคว้นละ 2 คน โดยที่พรรคการเมืองที่ส่ง ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาจะต้องระบุรายชื่อผู้ลงสมัครในบัตรเลือกตั้งใบละ 2 คน ถ้าหากผลคะแนนปรากฏว่าพรรคที่ได้คะแนนสูงสุดมีคะแนนมากกว่าพรรคที่ได้ที่ 2 ตั้งแต่ 2 เท่าขึ้นไป ก็ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้ง 2 คน ที่ปรากฏอยู่บนบัตรนั้นเป็นสมาชิกวุฒิสภาทั้งคู่ แต่ถ้าหากพรรค ที่ได้คะแนนสูงสุดได้คะแนนมากกว่าพรรคที่ได้ที่สองไม่ถึงสองเท่าก็ให้พรรคที่ได้ที่หนึ่งมีสมาชิก วุฒิสภาหนึ่งคน (เลือกหนึ่งคนในชื่อที่ปรากฏในบัตรเลือกตั้ง) และพรรคที่รายที่สองมีสมาชิกวุฒิสภา หนึ่งคน (เลือกหนึ่งคนที่ปรากฏในบัตรเลือกตั้งเช่นกัน)

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญประเทศญี่ปุ่นยังกำหนดให้ที่มาของวุฒิสภาเป็น แบบผสมคือให้มีส่วนหนึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตโดยแบ่งประเทศออกเป็น 17 เขตเลือกตั้งใช้ การเลือกตั้งแบบเขตละหลายคนจำนวน 146 คน และที่เหลือ (96 คน) มาจากการเลือกตั้งแบบบัญชี รายชื่อโดยใช้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง

3.2 อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา

แม้ว่ากลุ่มประเทศเหล่านี้จากกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาที่คล้าย ๆ กันหมด คือ มาจากการเลือกตั้งโดยตรง แต่รัฐธรรมนูญของกลุ่มประเทศเหล่านี้กลับกำหนดให้วุฒิสภา มีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยต่างกันดังที่ได้กล่าวไปแล้วในตอนต้นว่าอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไม่ได้ขึ้นอยู่กับ ที่มาของวุฒิสภาแต่เพียงอย่างเดียวหากแต่ขึ้นอยู่กับความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของประเทศ นั้น ๆ ที่ทำให้มีวุฒิสภาด้วย เช่นในประเทศญี่ปุ่นแต่เดิมก่อนที่จะเข้าสู่สงครามโลกครั้งที่สองและ แพ้สงครามนั้น ในรัฐธรรมนูญเมจิ ในการปกครองประเทศรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวให้อำนาจแก่ จักรพรรดิค่อนข้างมากและกำหนดให้มีวุฒิสภาซึ่งมาจากการแต่งตั้งของสมเด็จพระจักรพรรดิทั้งหมด เมื่อสหรัฐอเมริกาเข้าควบคุมประเทศญี่ปุ่นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองและกำหนดให้มีการจัดทำ รัฐธรรมนูญใหม่ รัฐบาลญี่ปุ่นต้องการให้ใช้รัฐธรรมนูญเมจิรวมทั้งโครงสร้างรัฐสภาแบบรัฐธรรมนูญ เมจิด้วย อย่างไรก็ตาม นายพลแมคอาเธอร์ ซึ่งเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการยกร่างรัฐธรรมนูญญี่ปุ่นใน ขณะนั้นต้องการให้ประเทศญี่ปุ่นมีสภาเดียวและมีที่มาจากการเลือกตั้งเพื่อเป็นการลดอำนาจของ สมเด็จพระจักรพรรดิ ผลจากการต่อรองกันทำให้รัฐธรรมนูญญี่ปุ่นที่ร่างขึ้นใหม่กำหนดให้ประเทศ ญี่ปุ่นมีสองสภา โดยให้ทั้งสองสภามาจากการเลือกตั้งและให้วุฒิสภามีอำนาจน้อยกว่าสภา

ผู้แทนราษฎร เนื่องจากเดิมคณะผู้ร่างของสหรัฐอเมริกาไม่ต้องการให้มีสภาที่สองอยู่แล้ว หรือประเทศโปแลนด์ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองก็อยู่ภายใต้การปกครองของพรรคคอมมิวนิสต์ ต่อมาเมื่อพรรคคอมมิวนิสต์เสื่อมอำนาจลงก็มีการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ โดยการกำหนดรูปแบบและโครงสร้างของรัฐสภาที่เกิดจากการต่อรองกันระหว่างพรรคคอมมิวนิสต์ (ซึ่งยังมีอำนาจอยู่) กับกลุ่มที่ไม่ใช่พรรคคอมมิวนิสต์ โดยให้ผลจากการต่อรองได้มีการกำหนดให้มีสภาที่สองเพื่อ “เอาใจ” พรรคที่ไม่ใช่พรรคคอมมิวนิสต์ และมีอุดมการณ์ทางการเมืองตรงข้ามกับพรรคคอมมิวนิสต์ แต่ให้วุฒิสภามีอำนาจน้อยไม่เท่ากับสภาผู้แทนราษฎรเพื่อไม่ให้เป็นอุปสรรคกับพรรคคอมมิวนิสต์โดยเฉพาะในเรื่องการออกกฎหมายและเป็นเช่นนี้เรื่อยมา แม้ว่าพรรคคอมมิวนิสต์จะเสื่อมความนิยมลงแล้วในเวลาต่อมาก็ตาม ในขณะที่ประเทศได้รับอิทธิพลจากรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาค่อนข้างมาก รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเท่า ๆ กัน

อำนาจนิติบัญญัติ ดังที่กล่าวแล้วข้างต้นแต่ละประเทศในกลุ่มนี้ให้อำนาจวุฒิสภาไม่เท่ากัน ดังนั้นอำนาจวุฒิสภาในกระบวนการนิติบัญญัติจึงแตกต่างกันด้วย เช่น รัฐธรรมนูญประเทศชิลีกำหนดให้สภาแรกที่พิจารณาร่างกฎหมายสามารถลงมติยืนยันในการให้ความเห็นชอบแก่ร่างกฎหมายนั้นได้ในกรณีที่อีกสภาไม่เห็นชอบด้วย แต่ต้องใช้เวลาสองในสามโดยสภาแรกที่พิจารณา ร่างกฎหมายจะเป็นสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาก็ได้ ส่วนรัฐธรรมนูญประเทศญี่ปุ่น โปแลนด์ และเช็ก กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในกระบวนการนิติบัญญัติมากกว่าวุฒิสภา โดยกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรสามารถลงมติยืนยันได้ในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นพ้องต้องกันกับสภาผู้แทนราษฎร

อำนาจการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐธรรมนูญในกลุ่มประเทศเหล่านี้ส่วนใหญ่จะกำหนดให้วุฒิสภาไม่มีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินหรือมีอำนาจน้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎร เช่น รัฐธรรมนูญประเทศญี่ปุ่นกำหนดให้อำนาจในการสอบสวนการบริหารราชการแผ่นดินโดยหลักเป็นของสภาผู้แทนราษฎร แม้นายกรัฐมนตรีจะแต่งตั้งโดยความเห็นชอบจากทั้งสองสภาและรัฐมนตรีส่วนใหญ่ต้องเป็นสมาชิกรัฐสภา แต่วุฒิสภาไม่มีอำนาจอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลและรัฐบาลก็ไม่อาจยุบวุฒิสภาได้เช่นกัน และรัฐธรรมนูญประเทศชิลี โปแลนด์ และเช็ก ก็กำหนดให้วุฒิสภาไม่สามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้ (ซึ่งอาจเป็นเพราะใช้การปกครองในระบบประธานาธิบดีเหมือนสหรัฐอเมริกา) ในขณะที่รัฐธรรมนูญประเทศโรมาเนียกำหนดให้วุฒิสภาสามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้เหมือนสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น

อำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญ ส่วนใหญ่รัฐธรรมนูญของกลุ่มประเทศเหล่านี้จะให้อำนาจวุฒิสภาในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญ โดยเฉพาะตำแหน่งในฝ่ายตุลาการซึ่งเหมือนกับรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกานั้นเอง เช่น รัฐธรรมนูญประเทศชิลีกำหนดให้วุฒิสภาเป็นผู้คัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและให้ความเห็นชอบใน

การแต่งตั้งผู้ตรวจบัญชีแห่งรัฐ รัฐธรรมนูญประเทศโปแลนด์กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งประธานสภาตรวจสอบบัญชีแห่งรัฐ แต่งตั้งกรรมการพิทักษ์สิทธิมนุษยชน รัฐธรรมนูญ ประเทศโรมาเนียกำหนดให้วุฒิสภาสมาชิกสามารถแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้สามคน แต่งตั้งสมาชิกสภาตุลาการ (คณะกรรมการตุลาการศาลไทย) ได้สองคน เป็นต้น

ส่วนอำนาจในการถอดถอนนั้นกำหนดไว้แตกต่างกัน เช่น รัฐธรรมนูญประเทศญี่ปุ่นกำหนดให้รัฐสภาสามารถตั้งคณะกรรมการเพื่อถอดถอนตุลาการได้ หรือในประเทศที่ใช้การปกครองระบบประธานาธิบดีก็จะกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจพิจารณาความผิดของประธานาธิบดีเพื่อนำไปสู่การถอดถอนได้ เช่น รัฐธรรมนูญประเทศชิลีกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ว่าประธานาธิบดีมีความผิด รัฐธรรมนูญประเทศชิลีกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรสามารถร้องต่อวุฒิสภาเพื่อขอให้วุฒิสภามีมติพิจารณาความผิดของประธานาธิบดี รัฐมนตรี ผู้พิพากษาศาลสูง ผู้ตรวจสอบบัญชีแห่งรัฐ และผู้ดำรงตำแหน่งทางทหารระดับสูง เป็นต้น

อำนาจเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญของกลุ่มประเทศเหล่านี้จะกำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองสภาและอาจกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายได้ เช่น รัฐธรรมนูญประเทศโปแลนด์กำหนดให้ประธานวุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภาไม่น้อยกว่า 30 คนร้องขอต่อศาลรัฐธรรมนูญให้พิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย รัฐธรรมนูญประเทศโรมาเนียกำหนดให้ประธานวุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภาไม่น้อยกว่า 25 คนร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้พิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย เป็นต้น

2.3.2 กลุ่มที่สอง: กลุ่มประเทศที่กำหนดให้ความเป็นตัวแทนของวุฒิสภายึดโยงกับภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม^{2*}

กลุ่มประเทศที่กำหนดให้วุฒิสภาเป็นตัวแทนของกลุ่มภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมนี้ส่วนใหญ่จะเป็นประเทศที่ปกครองโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข หรือเป็นเครือรัฐซึ่งมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์แห่งเครือรัฐ (Governor-General) โดยกลุ่มประเทศเหล่านี้จะกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากแต่งตั้งหรือสรรหา ซึ่งบางประเทศที่มีกษัตริย์ดำรงตำแหน่งเป็นประมุขของรัฐจะกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งของกษัตริย์โดยตรง ไม่ใช่เป็นการแต่งตั้งโดยคำแนะนำของบุคคลใด และเป็นที่น่าสังเกตว่าประเทศที่มีการกำหนดเช่นนี้ รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดให้กษัตริย์ตั้งสภาที่ปรึกษาอย่างเช่นองคมนตรีของประเทศไทย

ทั้งนี้ สมาชิกวุฒิสภาในกลุ่มประเทศเหล่านี้จะมีอำนาจน้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนอย่างเห็นได้ชัดเจน เช่น อำนาจในการออกกฎหมาย

^{2*} เฝิงอั้ง. 94-107

มีไม่เท่าสภาผู้แทนราษฎร คือ รัฐธรรมนูญประเทศเหล่านี้จะกำหนดให้ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติให้ความเห็นชอบแก่ร่างกฎหมายใดแล้ว ถ้าหากวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยและส่งคืนกลับมายังสภาผู้แทนราษฎร (หรือไม่พิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวและส่งคืนมาภายในเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนด) สภาผู้แทนราษฎรสามารถลงมติเพื่อยืนยันได้ หรือก็คือ วุฒิสภามีอำนาจเพียง “กลั่นกรอง” กฎหมายไม่ได้มีอำนาจให้ความเห็นชอบและวุฒิสภากลุ่มนี้ มักจะไม่มีอำนาจแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งอื่น และมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินน้อย หรือแทบไม่มีเลย เว้นแต่ในกรณีที่ประเทศนั้นยังคงให้ความสำคัญกับสถาบันพระมหากษัตริย์อย่างมาก เช่น ประเทศบาร์เรน ซึ่งแม้ว่าวุฒิสภาจะมาจากการแต่งตั้งทั้งหมดแต่ก็มีอำนาจค่อนข้างมาก กลุ่มประเทศที่กำหนดให้ความเป็นตัวแทนของวุฒิสภายึดโยงกับภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมนี้ สามารถแบ่งเป็นกลุ่มประเทศต่าง ๆ ได้แก่ 1) รัฐสภาเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ 2) วุฒิสภาที่สะท้อนพรรคการเมืองที่สำคัญในสภาผู้แทนราษฎร 3) วุฒิสภาที่สะท้อนพรรคการเมืองที่สำคัญในสภาผู้แทนราษฎร และเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ และ 4) วุฒิสภาที่เป็นตัวแทนของชาติพันธุ์และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) กลุ่มประเทศที่ให้วุฒิสภาเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ

กลุ่มประเทศที่ให้วุฒิสภาเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่นี้ หมายถึง การมีวุฒิสภาที่ประมุขแห่งรัฐเป็นผู้แต่งตั้งซึ่งมักจะให้เหตุผลว่า สมาชิกวุฒิสภาเหล่านี้เป็นผู้มีความรู้ความสามารถหรือที่เรียกว่าเป็น “ผู้ทรงคุณวุฒิ” นั้นเอง โดยประเทศที่กำหนดให้วุฒิสภาเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ได้แก่ ประเทศบาเรนห์ และจอร์แดน ซึ่งยังคงให้ความสำคัญกับสถาบันพระมหากษัตริย์

1.1 การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

ประเทศที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ได้แก่ ประเทศบาเรนห์ ประเทศจอร์แดน ซึ่งทั้งสองประเทศนี้เป็นประเทศที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของรัฐ และจะกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากกระบวนการสรรหา ซึ่งอาจมาจากการแต่งตั้งหรือการคัดเลือกที่มีกระบวนการพิเศษซึ่งไม่ใช่การเลือกตั้ง

ทั้งนี้ การได้มาซึ่งวุฒิสภาของประเทศบาเรนห์และประเทศจอร์แดนได้กำหนดให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้แต่งตั้ง และเป็นที่น่าสนใจว่า ทั้งสองประเทศนี้ ไม่มีองคมนตรี ซึ่งทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาพระมหากษัตริย์ อย่างในประเทศบาเรนห์ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 40 คน โดยพระมหากษัตริย์จะต้องเป็นผู้แต่งตั้งทั้งหมด ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญประเทศบาเรนห์กำหนดเพียงกรอบกว้าง ๆ ในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาไว้ว่า ให้แต่งตั้งจากบุคคลที่มีประสบการณ์และมีผลงานในการรับใช้ชาติที่เป็นที่ประจักษ์ ส่วนประเทศจอร์แดนก็เช่นกัน รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาทั้งสิ้น 60 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์เป็นผู้แต่งตั้งทั้งหมด และกำหนดกรอบว่าจะต้องแต่งตั้งจากรัฐมนตรีและอดีตรัฐมนตรี อดีตเอกอัครราชทูต อดีตประธานสภาผู้แทนราษฎร อดีตประธานศาลฎีกา และผู้พิพากษาศาลฎีกา และผู้พิพากษาศาลแพ่ง ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่อยู่ในช่วงเกษียณอายุ อดีต

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เคยดำรงตำแหน่งมาแล้วอย่างน้อยสองวาระ และบุคคลที่มีผลงานในการรับใช้ชาติอย่างเป็นที่ประจักษ์

1.2 อำนาจของวุฒิสภา

เนื่องจากประเทศในกลุ่มนี้ล้วนเป็นประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (หรือที่เรียกว่า “ระบอบกษัตริย์ใต้รัฐธรรมนูญ” (Constitutional Monarchy)) และในประเทศเหล่านี้ยังให้ความสำคัญกับสถาบันกษัตริย์ค่อนข้างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศบารุอินและจอร์แดน ดังนั้น แม้ว่าวุฒิสภาจะมาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ทั้งหมดแต่วุฒิสภาในกลุ่มประเทศเหล่านี้จะมีอำนาจค่อนข้างมากเพื่อถ่วงอำนาจกับสภาผู้แทนราษฎร

อำนาจนิติบัญญัติ โดยหลักแล้ว ในกลุ่มประเทศเหล่านี้ร่างกฎหมายจะประกาศใช้ได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองสภา รัฐธรรมนูญประเทศจอร์แดนและประเทศบารุอินกำหนดให้ร่างกฎหมายจะต้องผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรก่อนแล้วค่อยส่งให้วุฒิสภาพิจารณา ถ้าหากวุฒิสภาไม่เห็นพ้องกับสภาผู้แทนราษฎรก็ให้ทั้งสองสภาประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแก่ร่างกฎหมาย

อำนาจบริหารราชการแผ่นดิน วุฒิสภาของกลุ่มประเทศเหล่านี้มีอำนาจจากการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเช่นกัน รัฐธรรมนูญประเทศบารุอินกำหนดให้วุฒิสภาสามารถมีหนังสือถึงรัฐมนตรี เพื่อสอบถามการดำเนินงานได้และสามารถเปิดอภิปรายในประเด็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐมนตรีได้ เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญประเทศจอร์แดนที่กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจตั้งกระทู้ถามได้

อำนาจแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง วุฒิสภาของกลุ่มประเทศเหล่านี้ไม่มีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งใด ๆ แต่มีรัฐธรรมนูญประเทศจอร์แดนที่กำหนดให้วุฒิสภาต้องเลือกสมาชิกวุฒิสภาด้วยกันสามคนเพื่อทำหน้าที่เป็นสมาชิกศาลสูงมีอำนาจในการตัดสินคดีที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดของรัฐมนตรี

อำนาจเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญประเทศบารุอินและจอร์แดนกำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองสภา

2) กลุ่มประเทศที่กำหนดให้วุฒิสภาสะท้อนพรรคการเมืองที่สำคัญในสภาผู้แทนราษฎร

กลุ่มประเทศที่กำหนดให้วุฒิสภาสะท้อนพรรคการเมืองที่สำคัญในสภาผู้แทนราษฎรนี้มีวิวัฒนาการมาจากรัฐสภาของประเทศอังกฤษในอดีต ทั้งนี้สถาบันการปกครองของอังกฤษ

ทั้งหลายมักเกิดจากการต่อรองทางอำนาจ รัฐสภาเองก็เช่นกัน การกำเนิดของรัฐสภาที่เกิดจากการต่อรองทางอำนาจกับพระมหากษัตริย์ในการเก็บภาษีและการแยกออกเป็นสองสภาของสภาขุนนางและสภาสามัญชนก็เกิดจากผลทางประวัติศาสตร์ทั้งสิ้น ดังที่ได้กล่าวมาแล้วตอนต้นซึ่งในอดีตนั้นสถาบันพระมหากษัตริย์และขุนนาง ถือเป็นอำนาจทางการเมืองที่มีความสำคัญ การมีสภาที่สองที่เป็นขุนนางมาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์จึงเปรียบเสมือนการให้วุฒิสภาสะท้อนอำนาจทางการเมืองในสังคม อย่างไรก็ตามเมื่อเกิดพัฒนาการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยมาเรื่อย ๆ ทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ถึงจุดยึดโยงของประชาชนในการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ต่อมาจึงได้มีการเปลี่ยนการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นการให้พรรคการเมืองใหญ่ที่มีบทบาทสำคัญในทางการเมือง (ได้ที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรมาก) เข้ามามีส่วนในการคัดเลือกสมาชิกวุฒิสภา ทั้งนี้เนื่องจากมองว่าพรรคการเมืองใหญ่ที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนมากเป็นการแสดงออกซึ่งอำนาจทางการเมือง การให้พรรคการเมืองเหล่านี้เข้ามามีส่วนร่วมในการคัดเลือกสมาชิกวุฒิสภาก็เพื่อให้การได้มา ซึ่งสมาชิกวุฒิสภามีจุดยึดโยงกับอำนาจทางการเมืองที่สำคัญ จึงอาจกล่าวได้ว่าการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศอังกฤษยังคงพื้นฐานของแนวความคิดเดิม คือ เป็นการแสดงออกของอำนาจทางการเมืองสูงจะใช้อำนาจต่อรองกันระหว่างสถาบันทางการเมืองนั่นเอง

ทั้งนี้ ประเทศอื่น ๆ ที่เคยเป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษซึ่งเมื่อได้รับเอกราชแล้วแต่ก็ยังถือเป็นประเทศในเครือรัฐก็ได้รับอิทธิพลเช่นนี้มาด้วย คือ ประเทศบาฮามาสและประเทศจาไมกา ซึ่งได้พรรคฝ่ายรัฐบาล (พรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร) และพรรคฝ่ายค้าน (พรรคการเมืองที่มีเสียงข้างน้อยในสภาผู้แทนราษฎร) สามารถเลือกสมาชิกวุฒิสภาได้

2.1 การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

ก่อนอื่นจะขอกล่าวถึงที่มาของวุฒิสภาประเทศอังกฤษ (House of Lords) นั้นแต่เดิมวุฒิสภาอังกฤษจะประกอบด้วยขุนนางและเป็นสมาชิกวุฒิสภาตลอดชีพสืบทอดตำแหน่งโดยการสืบสกุลซึ่งเป็นที่มผลเนื่องมาจากประวัติศาสตร์ อย่างไรก็ตามในยุคปัจจุบันที่มาของวุฒิสภาในลักษณะนี้ได้กลายเป็นที่ถกเถียงในสังคม เนื่องจากถูกมองว่าขาดการยึดโยงกับประชาชน ส่งผลให้เมื่อมีการปฏิรูปวุฒิสภา ใน ค.ศ. 1999 ก็มีการเปลี่ยนแปลงที่มาของวุฒิสภาเพื่อให้มีจุดยึดโยงกับประชาชนและสะท้อนกลุ่มผลประโยชน์ได้มากขึ้นโดยปัจจุบัน (ต้น ค.ศ. 2013) สมาชิกวุฒิสภาของประเทศอังกฤษมีทั้งหมด 760 คนซึ่ง 646 คนได้รับการแต่งตั้งจากพระบรมราชินีนาถ โดยคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีและนับตั้งแต่ ค.ศ. 2001 เป็นต้นมาก็มีการตั้ง “คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา” (House of lords appointment commission) ทำหน้าที่คัดเลือกผู้ที่จะเข้าดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาโดยคณะกรรมการสรรหา ประกอบด้วย กรรมการที่เป็นอิสระไม่สังกัดพรรคการเมืองและตัวแทนของพรรคการเมืองชั้นนำซึ่งถือเป็นอำนาจที่สำคัญทางการเมือง เพราะได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจำนวนที่เยอะกว่าพรรคอื่น ๆ ได้แก่ พรรค Conservatives,

พรรค Labour และ พรรค Liberal Democrats (ปัจจุบันคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภามีกรรมการทั้งสิ้นหกคนและประธานอีกหนึ่งคน) สมาชิกวุฒิสภาอีก 89 คน เป็นขุนนางที่สืบสกุลมาที่จริงแล้วสมาชิกวุฒิสภาประเภทนี้ถูกยกเลิกไปแล้วแต่ยังคงเหลือไว้เนื่องจากเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นขุนนางสืบสกุลที่ดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนที่จะมีการปฏิรูป ซึ่งถ้าหากสมาชิกวุฒิสภาเหล่านี้พ้นจากตำแหน่งไปก็จะเป็นการสืบสกุลขึ้นมาใหม่อีกและอีก 25 คน เป็นขุนนางฝ่ายที่เป็นนักบวช (lord spiritual) ได้แก่ อาร์คบิชอป บิชอป เจ้าอาวาส เป็นต้น ส่วนประเทศที่เคยอยู่ภายใต้การปกครองของประเทศอังกฤษที่แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาสอดคล้องกับแนวความคิดดังกล่าวเช่นกัน คือกำหนดให้วุฒิสภาเป็นตัวแทนของพรรคฝ่ายรัฐบาล (พรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร) และเป็นตัวแทนของพรรคฝ่ายค้าน (พรรคการเมืองที่มีเสียงข้างน้อยในสภาผู้แทนราษฎร) ได้แก่ ประเทศบาฮามาสและประเทศจาไมกา ซึ่งทั้งสองประเทศเป็นประเทศในเครือรัฐที่มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์แห่งเครือรัฐและให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์แห่งเครือรัฐนี้เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ประเทศบาฮามาสกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 16 คน โดยเก้าคนมาจากการเสนอชื่อของนายกรัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภาสี่คนมาจากการเสนอชื่อของหัวหน้าพรรคฝ่ายค้าน และสมาชิกวุฒิสภาสามคนมาจากการเสนอชื่อของนายกรัฐมนตรีและหัวหน้าพรรคฝ่ายค้านร่วมกัน

ส่วนประเทศจาไมกา กำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภา 21 คนซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์แห่งเครือรัฐ โดย 13 คน มาจากการเสนอชื่อโดยนายกรัฐมนตรี และแปดคนมาจากการเสนอชื่อของหัวหน้าพรรคฝ่ายค้าน

2.2 อำนาจของวุฒิสภา

วุฒิสภาในกลุ่มประเทศเหล่านี้จะมีอำนาจไม่เท่ากับสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง และไม่ได้มีจุดยึดโยงกับประชาชนโดยตรง ดังนั้น วุฒิสภาในประเทศเหล่านี้จึงไม่มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญ

อำนาจนิติบัญญัติ สำหรับกระบวนการนิติบัญญัติในประเทศอังกฤษนั้น แต่เดิมร่างกฎหมายจะประกาศใช้ได้ก็ต่อเมื่อทั้งสองสภาให้ความเห็นชอบกัน โดยสภาผู้แทนราษฎรอาจลงมติยืนยันให้ความเห็นชอบแก่ร่างกฎหมายได้ (หรือก็คือ สภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันได้) เช่น พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน (ตั้งแต่เมื่อ ค.ศ.1911) เป็นต้น ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการต่อรองทางอำนาจในประวัติศาสตร์

ส่วนวุฒิสภาในประเทศบาฮามาสและจาไมกาก็มีอำนาจนิติบัญญัติน้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎรเช่นกัน และกำหนดเรื่องกระบวนการนิติบัญญัติไว้คล้าย ๆ ประเทศอังกฤษ ทั้งสองประเทศให้วุฒิสภาสามารถเสนอร่างกฎหมายได้และในชั้นพิจารณาว่ากฎหมายนั้นจะเริ่มพิจารณาที่สภายังไม่เห็นพ้องด้วย ก็ให้ส่งร่างกฎหมายนั้นให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

ลงนามและประกาศใช้ได้ รัฐธรรมนูญประเทศจาไมก้ากำหนดให้กฎหมายบางประเทศ เช่น กฎหมายที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบด้วย

อำนาจการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐธรรมนูญในกลุ่มประเทศเหล่านี้จะกำหนดให้อำนาจในการควบคุมราชการแผ่นดินเป็นของสภาผู้แทนราษฎร แม้ว่าจะบัญญัติให้รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อ “รัฐสภา” ซึ่งหมายถึงทั้งสองสภา แต่ก็อาจมีอำนาจให้ความเห็นชอบในการตัดสินใจดำเนินการบางอย่างของรัฐบาลร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร เช่น รัฐธรรมนูญจาไมก้ากำหนดให้การประกาศภาวะฉุกเฉินต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา เป็นต้น

อำนาจเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญทั้งสองประเทศกำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองสภา

3) กลุ่มประเทศที่กำหนดให้วุฒิสภาสะท้อนพรรคการเมืองที่สำคัญในสภาผู้แทนราษฎรและกลุ่มผลประโยชน์

กลุ่มประเทศที่กำหนดให้วุฒิสภาสะท้อนพรรคการเมืองที่สำคัญในสภาผู้แทนราษฎรและกลุ่มผลประโยชน์นี้จะมีลักษณะคล้าย ๆ กับแนวความคิดของกลุ่มวุฒิสภาประเทศอังกฤษจาไมก้า และบาฮามัส ที่ได้กล่าวถึงไปแล้ว แต่จะเพิ่มเติมโดยให้มีวุฒิสภาที่เป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ เช่น กลุ่มวิชาชีพด้วยหรือกลุ่มที่เป็นตัวแทนทางศาสนาด้วย แล้วแต่ว่าประเทศนั้นเห็นว่ากลุ่มผลประโยชน์ใดจะมีความสำคัญถึงขนาดต้องมีตัวแทนในรัฐสภา และเป็นที่น่าสังเกตว่ากลุ่มประเทศเหล่านี้ก็เป็นประเทศที่อยู่ในสหราชอาณาจักร หรือเป็นประเทศที่เป็นเครือรัฐ หรือเคยเป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษมาก่อนทั้งสิ้น

3.1 การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

ในส่วนของวุฒิสภาที่สะท้อนพรรคการเมืองที่สำคัญในสภาผู้แทนราษฎรนั้นมีทั้งประเทศที่กำหนดให้เฉพาะรัฐบาลเท่านั้นที่มีอำนาจเลือกสมาชิกวุฒิสภาซึ่งได้แก่ประเทศไอร์แลนด์ เนื่องจากประเทศไอร์แลนด์ปกครองโดยระบบรัฐสภาซึ่งฝ่ายบริหารมาจากรัฐสภา รัฐบาลจึงเป็นผู้มีเสียงข้างมากในสภาและไม่ให้สิทธิหัวหน้าพรรคฝ่ายค้านเลือกสมาชิกวุฒิสภา โดยรัฐธรรมนูญประเทศไอร์แลนด์กำหนดให้วุฒิสภา มีสมาชิกรวมทั้งสิ้น 60 คน เป็นวุฒิสภาที่เป็นตัวแทนของนายกรัฐมนตรี 11 คน ซึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี

ส่วนกลุ่มประเทศที่กำหนดให้วุฒิสภามีสมาชิกที่สะท้อนพรรคฝ่ายรัฐบาลและพรรคฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรด้วย ได้แก่ ประเทศเกรนาดา ประเทศเบลีซ ประเทศเซนต์ลูเชีย ประเทศบาร์เบโดส ซึ่งทั้งสี่ประเทศนี้เป็นประเทศที่อยู่ในเครือรัฐและมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์แห่งเครือรัฐ และประเทศตรินิแดดและโตบาโก ทั้งนี้ การคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภากลุ่มนี้จะใช้กระบวนการสรรหา โดยให้ผู้สำเร็จราชการแทนแห่งเครือรัฐทำหน้าที่แต่งตั้ง หรือให้ประมุขของรัฐแต่งตั้งทั้งหมด โดยทั้งสี่ประเทศมีความคล้ายคลึงกัน คือ ให้แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา

โดยคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี (ซึ่งเป็นหัวหน้าของรัฐบาลที่ถือเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร) ซึ่งจำนวนสมาชิกวุฒิสภาประเภทนี้จะมากกว่าสมาชิกวุฒิสภาประเภทอื่นและแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา โดยคำแนะนำของหัวหน้าพรรคฝ่ายค้าน (ซึ่งเป็นพรรคการเมืองเสียงส่วนน้อยในสภา) โดยจำนวนสมาชิกวุฒิสภาประเภทนี้จะน้อยกว่าจำนวนสมาชิกวุฒิสภาประเภทแรก

ส่วนสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์นั้นจะกำหนดให้แตกต่างกันไป เช่น รัฐธรรมนูญประเทศไอร์แลนด์กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาส่วนนี้เป็นตัวแทนของผู้สำเร็จการศึกษามหาวิทยาลัย 6 คน และสมาชิกวุฒิสภา 43 คน เป็นตัวแทนกลุ่มอาชีพต่าง ๆ 5 กลุ่ม ทั้งนี้ กระบวนการคัดเลือกสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นตัวแทนของผู้สำเร็จการศึกษามหาวิทยาลัย และตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์จะมีความแตกต่างกัน ดังนี้

1) การสรรหาสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นตัวแทนของผู้สำเร็จการศึกษามหาวิทยาลัย

รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเป็นตัวแทนของผู้สำเร็จการศึกษาในมหาวิทยาลัยแห่งชาติไอร์แลนด์ (Nation University of Ireland) และมหาวิทยาลัยแห่งดับลิน (University of Dublin) มีตัวแทนมหาวิทยาลัยละ 3 คน โดยกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องเป็นผู้มีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปี และจะต้องสำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยดังกล่าว โดยใช้การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อซึ่งแต่ละบัญชีจะมีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง 2 ชื่อ และบัญชีรายชื่อหนึ่งๆจะต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 8 คน ลงชื่อรับรอง ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่าผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งอาจไม่จำเป็นต้องเป็นผู้สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัย

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญประเทศไอร์แลนด์ฉบับปัจจุบันได้บัญญัติขยายให้สมาชิกวุฒิสภาที่เป็นตัวแทนของผู้สำเร็จการศึกษามหาวิทยาลัยรวมไปถึงมหาวิทยาลัยอื่น ๆ ด้วย ซึ่งต้องมีการออกกฎหมายมารองรับแต่ปัจจุบันยังไม่มีการออกกฎหมายดังกล่าวแต่อย่างใด

2) การสรรหาสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นตัวแทนของกลุ่มวิชาชีพ

รัฐธรรมนูญประเทศไอร์แลนด์กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นตัวแทนของกลุ่มอาชีพ ซึ่งจะเป็นกลุ่มอาชีพทั้งสิ้น 5 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพทางวัฒนธรรมและการศึกษา กลุ่มผู้ประกอบการเกษตรและประมง กลุ่มผู้ประกอบการวิชาชีพใช้แรงงาน กลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจและอุตสาหกรรม และกลุ่มข้าราชการ ซึ่งใช้วิธีการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อโดยจะมีบัญชีรายชื่อทั้งสิ้น 5 บัญชี แยกตามกลุ่มอาชีพ แต่ละบัญชีจะมีบัญชีรายชื่อย่อยอีก 2 บัญชีรายชื่อย่อย บัญชีรายชื่อย่อยที่หนึ่ง จะประกอบด้วยรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับการเสนอจากสมาชิกรัฐสภา ซึ่งผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกคนในบัญชีรายชื่อย่อยนี้ จะต้องได้รับการรับรองโดยสมาชิกรัฐสภาอย่างน้อย 4 คน ส่วนบัญชีรายชื่อย่อยที่สอง จะเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับการคัดเลือกจากองค์กรต่าง ๆ ซึ่งต้องเป็นองค์กรที่ได้รับการขึ้นทะเบียนและเป็นองค์กรที่ไม่มี

วัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไร ตลอดจนต้องเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อปกป้องกลุ่มผู้ประกอบอาชีพประเภทเดียวกับที่เสนอให้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาด้วย

ส่วนกระบวนการคัดเลือกในกรณีนี้ ผู้มีสิทธิคัดเลือกสมาชิกวุฒิสภาประเภทนี้จากบัญชีรายชื่อ ได้แก่ สมาชิกรัฐสภาและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง อันเป็นที่น่าสังเกตว่า ตัวกลุ่มผู้ประกอบอาชีพนั้น ๆ เองมีสิทธิแต่เพียงเสนอชื่อบุคคลเข้าลงสมัครรับเลือกตั้งในบัญชีรายชื่อแต่ไม่มีสิทธิเลือกบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาประเภทนี้

ส่วนประเทศเช่นตุรกี ประเทศบาร์เบโดส จะกำหนดให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์แห่งเครือรัฐปรึกษากับกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ และเลือกแต่งตั้งบุคคลจากกลุ่มตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ที่เห็นว่ามีควมจำเป็นโดยอาจจะต้องเป็นตัวแทนของกลุ่มทางศาสนา กลุ่มทางเศรษฐกิจ หรือสังคม ส่วนรัฐธรรมนูญประเทศเบลจิกจะกำหนดประเภทตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ไว้ชัดเจนว่า จะต้องแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยคำแนะนำของสภาที่เกี่ยวข้องกับศาสนา เศรษฐกิจและอุตสาหกรรม และกลุ่มตัวแทนสมาคมทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับกิจการพลเรือน ส่วนประเทศตรินิแดดและโตบาโก กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภากลุ่มนี้ต้องแต่งตั้งโดยคำนึงถึงความสามารถทางด้านเศรษฐกิจ ฯลฯ ตามแต่ประมุขของรัฐสภาเห็นสมควร

3.2 อำนาจของวุฒิสภา

อำนาจของวุฒิสภาในประเทศกลุ่มนี้จะมีความคล้ายคลึงกันมากเนื่องจากกลุ่มประเทศเหล่านี้ตั้งอยู่ในอาณาบริเวณใกล้เคียงกัน และหลายประเทศในเครือชาย หรือเคยเป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษเหมือนกัน หลายประเทศในกลุ่มนี้ได้รับเอกราชและมีการร่างรัฐธรรมนูญในเวลาใกล้เคียงกัน

อำนาจนิติบัญญัติ กลุ่มประเทศเหล่านี้กำหนดเรื่องอำนาจนิติบัญญัติแตกต่างกันเล็กน้อยโดยรัฐธรรมนูญของประเทศไอร์แลนด์กำหนดให้วุฒิสภาสามารถเสนอร่างกฎหมายได้และในขั้นการพิจารณาร่างกฎหมายสภาใดเป็นผู้พิจารณาก่อนก็ได้และโดยทั่วไปแล้วสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะสลับกันพิจารณาร่างกฎหมายไปเรื่อย ๆ จนกว่าจะเห็นพ้องต้องกัน ยกเว้นร่างกฎหมายบางประเภท เช่น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงิน (เช่นเดียวกับกระบวนการนิติบัญญัติในประเทศอังกฤษ) นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญของประเทศไอร์แลนด์ยังกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามและวุฒิสภาไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง สามารถรวมกันขอให้ประธานาธิบดีนำร่างกฎหมายไปขอให้มีการลงประชามติได้และในกรณีนี้ร่างกฎหมายจะประกาศใช้ได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากประชาชนแล้วเท่านั้น

ส่วนประเทศในกลุ่มนี้ที่เป็นเครือรัฐและประเทศตรินิแดดและโตบาโก รัฐธรรมนูญประเทศเหล่านี้บัญญัติเรื่องกระบวนการนิติบัญญัติไว้คล้ายกัน คือ ให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจนิติบัญญัติมากกว่าวุฒิสภาโดยบัญญัติให้ในขั้นพิจารณาร่างกฎหมายนั้นจะเริ่มพิจารณาที่สภา

ใดก่อนก็ได้ แต่ถ้าหากสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาไปแล้วสองรอบและวุฒิสภาก็ไม่เห็นพ้องด้วยทั้งสองรอบ ให้ถือว่าร่างกฎหมายนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว

อำนาจการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐธรรมนูญของประเทศเหล่านี้จะกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นหลัก แต่อาจกำหนดให้วุฒิสภาสสามารถใช้อำนาจดังกล่าวได้โดยต้องใช้ร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในนามของ “รัฐสภา” รัฐธรรมนูญประเทศบาร์บาโดส หรือรัฐธรรมนูญเบลสิกกำหนดให้วุฒิสภามีเพียงอำนาจในการตั้งคณะกรรมการสอบสวนรัฐมนตรีเท่านั้นหรือรัฐธรรมนูญประเทศไอร์แลนด์กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้ โดยมีหนังสือถามฝ่ายบริหารเกี่ยวกับการดำเนินการของรัฐบาล แต่รัฐบาลไม่ได้ผูกพันที่จะต้องตอบ

อำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอน ในกลุ่มประเทศเหล่านี้มีเพียงรัฐธรรมนูญประเทศตรีนิแดดและโทบาโกที่กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภานำหน้าที่เป็น “คณะผู้เลือกตั้ง” เพื่อเลือกประธานาธิบดีและในการดำเนินคดีเกี่ยวกับความผิดของประธานาธิบดีนั้นสภาผู้แทนราษฎรสามารถร้องขอให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและที่ประชุมของวุฒิสภามีมติในประเด็นดังกล่าวได้ โดยมตินั้นต้องไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกในแต่ละสภาและรัฐธรรมนูญประเทศไอร์แลนด์กำหนดให้วุฒิสภาน้อยกว่าสองในสามสามารถลงมติกล่าวหาว่าประธานาธิบดีประพฤติไม่เหมาะสมได้ เนื่องจากทั้งสองประเทศมีประธานาธิบดีเป็นประมุขแห่งรัฐ

อำนาจเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญของประเทศเหล่านี้ส่วนใหญ่จะกำหนดให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมจะต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองสภา แต่รัฐธรรมนูญของประเทศเกรนาดา และประเทศเซนต์ลูเชีย ได้กำหนดเพิ่มเติมว่า ในกรณีที่แต่ละสภาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมไปแล้วอย่างน้อยสภาละสองครั้งและยังไม่เห็นพ้องต้องกันให้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปผ่านการลงประชามติเพื่อให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ

4) ประเทศที่กำหนดให้วุฒิสภาเป็นตัวแทนของกลุ่มชาติพันธุ์และผู้ทรงคุณวุฒิ

ประเทศที่กำหนดให้วุฒิสภาเป็นตัวแทนของกลุ่มชาติพันธุ์ (หรือที่เรียกว่าชนเผ่า) และเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ คือ ประเทศเลโซโธซึ่งเป็นประเทศที่ตั้งอยู่ในทวีปแอฟริกาและมีความแตกต่างทางชาติพันธุ์ของคนในชาติสูงโดยประชาชนจะอาศัยอยู่รวมกันเป็นชนเผ่า รัฐธรรมนูญประเทศเลโซโธ จึงกำหนดให้วุฒิสภาเป็นตัวแทนของชนเผ่า ดังนี้

4.1 วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

รัฐธรรมนูญประเทศเลโซโธกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด 33 คน และให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากแต่งตั้งทั้งหมดโดยให้สมาชิกวุฒิสภา 22 คนเป็นหัวหน้าเผ่าทั้ง 22 เผ่า (หัวหน้าเผ่าจะเป็นสมาชิกวุฒิสภาโดยตำแหน่ง) และให้สมาชิกวุฒิสภาอีก 11 คนที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิจะได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์โดยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร

4.2 อำนาจนิติบัญญัติ

รัฐธรรมนูญประเทศเลโซโทกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจนิติบัญญัติน้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎร โดยรัฐธรรมนูญบัญญัติให้วุฒิสภาสามารถเสนอร่างกฎหมายได้และในการพิจารณา ร่างกฎหมายนั้นให้เริ่มพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรก่อน เมื่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาและลงมติให้ความเห็นชอบแล้วให้ส่งให้วุฒิสภาพิจารณา ถ้าหากวุฒิสภาไม่เห็นพ้องต้องกันกับสภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างกฎหมายนั้นไปแล้วสองรอบ ให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติเพื่อยืนยันการให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายนั้นได้

อำนาจเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน เนื่องจากประเทศเลโซโทปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาซึ่งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมีความสัมพันธ์กันทางการเมืองมาก ดังนั้นฝ่ายนิติบัญญัติจึงมีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน แต่ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรโดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภาสามารถอภิปรายการทำงานของรัฐบาลได้

อำนาจเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งมีอำนาจมากกว่าวุฒิสภาในหลาย ๆ ด้าน แต่ในเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเท่ากัน โดยร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมจะต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองสภา

2.3.3 กลุ่มที่สาม: กลุ่มประเทศที่กำหนดให้ความเป็นตัวแทนของวุฒิสภายึดโยงกับพื้นที่และภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคม^{3*}

กลุ่มประเทศที่กำหนดให้ความเป็นตัวแทนของวุฒิสภายึดโยงกับพื้นที่และภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคมนั้นมีทั้งกลุ่มประเทศที่กำหนดให้วุฒิสภาเป็นตัวแทนของท้องถิ่นและกลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มประเทศที่กำหนดให้วุฒิสภายึดโยงกับพื้นที่ซึ่งอาจเป็นลักษณะของการเป็นตัวแทนของท้องถิ่น หรือเป็นเพียงการยึดโยงกับพื้นที่ซึ่งไม่ได้เป็นตัวแทนของท้องถิ่นแต่เป็นกลุ่มบุคคลที่เป็นชนชั้นนำในสังคมหรือเป็นตัวแทนของประมุขแห่งรัฐ โดยส่วนของการเป็นตัวแทนของกลุ่มบุคคลที่เป็นชนชั้นนำในสังคมนี้อาจกำหนดให้วุฒิสภามาจากการแต่งตั้งของประมุขแห่งรัฐ (ประธานาธิบดีหรือพระมหากษัตริย์) โดยอาจกำหนดให้มีคุณสมบัติเป็นผู้มีประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ หรือไม่กำหนดคุณสมบัติไว้เป็นการเฉพาะก็ได้

1) กลุ่มประเทศที่กำหนดให้วุฒิสภาเป็นตัวแทนของท้องถิ่นและกลุ่มผลประโยชน์

^{3*} เฝิงอ้าง. 107-115

กลุ่มประเทศที่กำหนดให้วุฒิสภาเป็นตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกลุ่มผลประโยชน์ ได้แก่ ประเทศโมร็อกโก ประเทศสโลวีเนีย และประเทศตูนิเซีย โดยรัฐธรรมนูญของประเทศเหล่านี้จากกำหนดให้วุฒิสภามีที่มาและอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1.1 วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

รัฐธรรมนูญประเทศโมร็อกโก สโลวีเนีย และตูนิเซีย กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาทั้งส่วนที่เป็นตัวแทนของท้องถิ่นและส่วนที่เป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์มาจากการเลือกตั้ง โดยให้วุฒิสภาส่วนที่เป็นตัวแทนของท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม คือ ได้รับการเลือกตั้งจากคณะผู้เลือกตั้งซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ นั้นเอง เช่น รัฐธรรมนูญประเทศโมร็อกโกกำหนดให้คณะผู้เลือกตั้งประกอบด้วยสมาชิกสภาแห่งแคว้น และสมาชิกสภาจังหวัด รัฐธรรมนูญประเทศสโลวีเนียกำหนดให้คณะผู้เลือกตั้งประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาล และรัฐธรรมนูญประเทศตูนิเซียกำหนดให้คณะผู้เลือกตั้งประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลและสมาชิกสภาแห่งแคว้น เป็นต้น

ส่วนกระบวนการคัดเลือกสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ นั้น รัฐธรรมนูญประเทศเหล่านี้จะกำหนดให้มีที่มาแตกต่างกันไป กล่าวคือ รัฐธรรมนูญประเทศโมร็อกโกและรัฐธรรมนูญประเทศสโลวีเนียกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาประเภทนี้มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม โดยกำหนดกลุ่มวิชาชีพที่ต้องการให้มีตัวแทนในวุฒิสภาและให้ตัวแทนของกลุ่มวิชาชีพเหล่านี้ทำหน้าที่เป็นคณะผู้เลือกตั้ง เช่น ประเทศสโลวีเนียกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาเป็นตัวแทนกลุ่มอาชีพ 18 คน โดยสี่คนเป็นตัวแทนกลุ่มนายจ้าง สี่คนเป็นตัวแทนกลุ่มลูกจ้าง สี่คนเป็นตัวแทนจากกลุ่มเกษตรกร แรงงานฝีมือ และผู้ประกอบการพาณิชย์ และ 6 คน เป็นตัวแทนของผู้ประกอบอาชีพที่ไม่ใช่การค้าและให้ตัวแทนของสมาคมหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำหน้าที่เป็นคณะผู้เลือกตั้ง เป็นต้น แต่รัฐธรรมนูญประเทศตูนิเซียกำหนดให้วุฒิสมาชิกประเภทนี้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน แต่ไม่ได้หมายความว่าใครจะสมัครเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ เพราะรัฐธรรมนูญกำหนดให้ประชาชนต้องเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อซึ่งกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นผู้กำหนดบัญชีรายชื่อ

1.2 อำนาจหน้าที่

วุฒิสภาในกลุ่มเหล่านี้มักจะมีอำนาจไม่เท่าสภาผู้แทนราษฎรซึ่งจะเห็นได้อย่างชัดเจนในการใช้อำนาจนิติบัญญัติและการใช้อำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

อำนาจนิติบัญญัติ วุฒิสภาในกลุ่มประเทศเหล่านี้มีอำนาจนิติบัญญัติน้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎร โดยรัฐธรรมนูญของประเทศเหล่านี้จะกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรสามารถลงมติยืนยันให้ความเห็นชอบแก่ร่างกฎหมายได้เมื่อเกิดกรณีที่ทั้งสองสภาพิจารณาร่างกฎหมายแล้วไม่เห็นพ้องต้องกัน แต่เนื่องจากวุฒิสภามีความเป็นตัวแทนของท้องถิ่น ดังนั้น รัฐธรรมนูญในบาง

ประเทศในกลุ่มนี้จะกำหนดบทบาทวุฒิสภาในระบบกระบวนการนิติบัญญัติไว้เป็นพิเศษในบางกรณี เช่น รัฐธรรมนูญประเทศโมร็อกโกกำหนดให้ร่างกฎหมายที่จะมีผลกระทบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และวุฒิสภาไม่เห็นพ้องกันกับสภาผู้แทนราษฎรแล้ว สภาผู้แทนราษฎรยืนยันการให้ความเห็นชอบแก่ร่างกฎหมายนั้นได้ก็ต่อเมื่อมีมติไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่านั้น จะใช้มติเสียงข้างมากอย่างง่ายไม่ได้ หรือรัฐธรรมนูญประเทศโลวีเนียกำหนดให้วุฒิสภาสามารถลงมติไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งขอให้นำร่างกฎหมายที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยไปขอให้มีการลงประชามติเพื่อให้ประชาชนให้ความเห็นชอบได้

อำนาจการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน วุฒิสภากลุ่มประเทศเหล่านี้มีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินน้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎร เช่น รัฐธรรมนูญประเทศโมร็อกโก กำหนดให้วุฒิสภาสามารถตั้งกระทู้ถามได้และอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ หรือรัฐธรรมนูญประเทศตูนิเซียกำหนดให้วุฒิสภาไม่มีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเลย เป็นต้น

อำนาจการแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญ ส่วนใหญ่แล้วรัฐธรรมนูญประเทศเหล่านี้จะไม่ได้ให้วุฒิสภามีอำนาจในการแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญ จะมีเพียงรัฐธรรมนูญประเทศโมร็อกโกเท่านั้นที่กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจเลือกตุลาการรัฐธรรมนูญ 3 คน ด้วยมติไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกวุฒิสภา

อำนาจเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญประเทศเหล่านี้กำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และรัฐธรรมนูญประเทศสโลวีเนีย กำหนดให้วุฒิสภาสามารถร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายได้

2) กลุ่มประเทศที่กำหนดให้วุฒิสภาเป็นตัวแทนของพื้นที่และเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ

กลุ่มประเทศที่กำหนดให้วุฒิสภาเป็นตัวแทนของพื้นที่และเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ อาจกำหนดให้วุฒิสภาส่วนที่เป็นตัวแทนของพื้นที่เป็นตัวแทนของท้องถิ่น หรือเป็นตัวแทนของพื้นที่ที่ไม่ใช่การปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้ ส่วนวุฒิสภาที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิจะมาจากการแต่งตั้งของประมุขแห่งรัฐทั้งสิ้น โดยถ้าหากประเทศนั้นปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยระบบประธานาธิบดีหรือกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดีก็จะให้ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา แต่ถ้าหากประเทศนั้นปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ก็จะให้พระมหากษัตริย์แต่งตั้ง

2.1 วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

ในกลุ่มประเทศที่กำหนดให้วุฒิสภามีลักษณะดังกล่าว มีทั้งกลุ่มประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย ระบบประธานาธิบดี เช่น ประเทศอัฟกานิสถาน ประเทศเบลารุส ประเทศคาซัคสถาน หรือระบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี เช่น ประเทศทาจิกิสถาน ประเทศ

มาดากัสการ์ และประเทศเซเนกัลซึ่งกลุ่มประเทศเหล่านี้จะมีลักษณะเหมือนกัน คือ กำหนดให้วุฒิสภา ส่วนที่เป็นตัวแทนของพื้นที่โดยยึดโยงกับท้องถิ่นและให้มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม ส่วนวุฒิสภาส่วนที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิจะมาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี เช่น รัฐธรรมนูญประเทศทาจิกิสถานกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภา 33 คน โดย 25 คน มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม ให้ตัวแทนของสภาท้องถิ่นประชุมร่วมกันเพื่อคัดเลือกสมาชิกวุฒิสภาและอีกแปดคนมาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี หรือในบางกรณีรัฐธรรมนูญอาจกำหนดคุณสมบัติบางประการให้ประธานาธิบดีต้องพิจารณาในการแต่งตั้งก็ได้ เช่น รัฐธรรมนูญประเทศอัฟกานิสถานกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภา 102 คน โดยหนึ่งในสาม (34 คน) มาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาจังหวัดในแต่ละจังหวัดเอง หนึ่งในสามคนมาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาเขตในแต่ละจังหวัด และให้อีกหนึ่งในสามมาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี โดยประธานาธิบดีจะต้องแต่งตั้งจากผู้มีประสบการณ์และในจำนวนนี้ครึ่งหนึ่งจะต้องเป็นผู้หญิงและเป็นคนพิการสองคนและเป็นผู้ที่ไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่งสองคน

ทั้งนี้ การกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาบางส่วนเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดีก็เปรียบเสมือนการถ่วงดุลอำนาจกันระหว่างสภาผู้แทนราษฎรกับประธานาธิบดี เนื่องจากระบบการปกครองทั้งสองแบบกำหนดให้ประธานาธิบดีซึ่งเป็นประมุขแห่งรัฐและประมุขของฝ่ายบริหารด้วยไม่ได้มาจากสภาผู้แทนราษฎร หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติค่อนข้างแยกจากกันอย่างเห็นได้ชัด ดังนั้น ในบางประเทศจึงอาจกำหนดกติกาบางประการเพื่อให้เห็นได้ชัดเจนนยิ่งขึ้นว่า วุฒิสภาส่วนหนึ่งจะเป็นบุคคลที่ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเห็นชอบด้วยทั้งสองฝ่าย เช่น รัฐธรรมนูญประเทศเซเนกัลกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภา 100 คน โดยให้ 35 คน มาจากการเลือกตั้ง โดยผ่านคณะผู้เลือกตั้งซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาแคว้น สมาชิกสภาเทศบาล และสมาชิกสภาจังหวัด และอีก 65 คน มาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี โดยความเห็นของสภาผู้แทนราษฎรและนายกรัฐมนตรี และในจำนวน 65 คนนี้ ต้องมีสี่คนที่เป็นตัวแทนของชาวเซเนกัลที่อาศัยอยู่นอกประเทศ

ส่วนกลุ่มประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา ซึ่งมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และกำหนดให้วุฒิสภาเป็นตัวแทนที่ยึดโยงกับพื้นที่และเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ได้แก่ ประเทศภูฏาน และ ประเทศกัมพูชา ซึ่งกำหนดให้วุฒิสภาส่วนที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิมีที่มาจากแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ ส่วนวุฒิสภาที่ยึดโยงกับพื้นที่นั้นอาจจะเป็นตัวแทนของท้องถิ่นหรือเป็นตัวแทนในเชิงพื้นที่ซึ่งไม่ใช่ว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้ เช่น รัฐธรรมนูญประเทศภูฏานกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด 25 คน โดย 20 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงซึ่งใช้เขตมณฑล (dzongkhags) เป็นเขตเลือกตั้งโดยให้หนึ่งมณฑลมีสมาชิกวุฒิสภาหนึ่งคน ส่วนสมาชิกวุฒิสภาอีกห้าคนมาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ ส่วนกัมพูชากำหนดให้วุฒิสภาส่วนที่ยึดโยงกับพื้นที่เป็นตัวแทนของท้องถิ่น โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด 61 คน 57 คน

ได้รับเลือกตั้งจากคณะผู้เลือกตั้ง ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาแห่งแคว้นและสมาชิกสภาเทศบาล สองคนได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์และอีกสองคนได้รับการคัดเลือกจากสภาผู้แทนราษฎร

ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่า ประเทศทั้งสองประเทศนี้ยังให้ความสำคัญกับสถาบันพระมหากษัตริย์จึงได้กำหนดให้พระมหากษัตริย์มีอำนาจเลือกผู้แทนในสภา โดยมีเหตุผลที่แตกต่างกัน นั่นคือ ประเทศภูฏาน ซึ่งเพิ่งเปลี่ยนการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (constitutional monarchy หรือ กษัตริย์ได้รับรัฐธรรมนูญ) อย่างชัดเจน เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญใน ค.ศ. 2008 จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นการให้อำนาจพระมหากษัตริย์แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นจำนวนห้าคนจาก 25 คน ก็เป็นการแสดงให้เห็นว่า สถาบันกษัตริย์ยังเป็นขั้วอำนาจที่สำคัญอยู่ ส่วนประเทศกัมพูชานั้นเพิ่งมีการฟื้นฟูสถาบันพระมหากษัตริย์ขึ้นใหม่ใน ค.ศ. 1993 และรัฐธรรมนูญประเทศกัมพูชาก็ลดบทบาทของพระมหากษัตริย์ลงโดยให้มีสถานะเป็นเพียงสัญลักษณ์ของประเทศเท่านั้น แต่ก็ยังเป็นสถาบันที่มีความสำคัญเนื่องจากประเทศกัมพูชาต้องการรวมชาติให้เป็นปึกแผ่นหลังจากที่เกิดความขัดแย้งในประเทศมาเป็นเวลายาวนาน ด้วยเหตุนี้จึงให้อำนาจพระมหากษัตริย์มีอำนาจแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาได้เพียงสองคนจาก 61 คน ซึ่งนับเป็นจำนวนที่น้อยมากเมื่อเทียบกับสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม

2.2 อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา

กลุ่มประเทศเหล่านี้จะกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ กันไป แต่ส่วนใหญ่จะกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจน้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎรโดยเฉพาะอำนาจนิติบัญญัติ เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาส่วนหนึ่งมาจากการแต่งตั้ง

อำนาจนิติบัญญัติ ส่วนใหญ่แล้วรัฐธรรมนูญของกลุ่มประเทศเหล่านี้จะกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจนิติบัญญัติน้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎร โดยบัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรสามารถยื่นยันการให้ความเห็นชอบแก่ร่างกฎหมายได้ในกรณีที่ทั้งสองสภาไม่เห็นพ้องต้องกัน เช่น รัฐธรรมนูญประเทศอัฟกานิสถานกำหนดให้การเริ่มพิจารณาร่างกฎหมายต้องเริ่มที่สภาผู้แทนราษฎรก่อน และถ้าหากทั้งสองสภาไม่เห็นพ้องต้องกัน ให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันได้ แต่รัฐธรรมนูญประเทศภูฏานกำหนดให้การพิจารณาร่างกฎหมายจะเริ่มพิจารณาที่สภาใดก่อนก็ได้ และถ้าหากทั้งสองสภาไม่เห็นพ้องต้องกันให้ประชุมร่วมกันทั้งสองสภาเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายและการให้ความเห็นชอบแก่ร่างกฎหมายในกรณีนี้ต้องเป็นมติไม่น้อยกว่าสองในสาม เนื่องจากประเทศภูฏานยังถือว่า สถาบันพระมหากษัตริย์ยังคงเป็นสถาบันที่มีความสำคัญมากอยู่ จึงต้องถือว่าสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งนี้มีความสำคัญมากเช่นกัน

อำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนใหญ่รัฐธรรมนูญกลุ่มประเทศเหล่านี้จะกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้น้อย หรือไม่มีเลย

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าหากเป็นประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยระบบประธานาธิบดี ซึ่งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจแยกกันอย่างชัดเจน วุฒิสภาก็จะยิ่งไม่มีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน เช่น รัฐธรรมนูญประเทศอัฟกานิสถานกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจตั้งกระทู้ถาม หรือตั้งคณะกรรมการสอบสวนการบริหารงานในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะได้ หรือขออภิปรายได้ ส่วนประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยระบบกึ่งรัฐสภาที่ประธานาธิบดีก็อาจกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้ แต่บางประเทศก็จะกำหนดให้เป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรอย่างเดียว วุฒิสภาไม่สามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้ เช่น ประเทศทาจิเกสถาน ส่วนประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาในกลุ่มนี้ คือ ประเทศภูฏาน ประเทศกัมพูชา ก็กำหนดไว้ไม่เหมือนกัน คือ ประเทศกัมพูชาให้อำนาจการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเป็นของสภาผู้แทนราษฎรแต่เพียงอย่างเดียว ในขณะที่ประเทศภูฏานกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้แต่ต้องใช้อำนาจดังกล่าวนี้ร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร

อำนาจแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญ วุฒิสภาในกลุ่มประเทศเหล่านี้บางประเทศจะมีอำนาจแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญ เนื่องจากถือว่าที่มาของวุฒิสภามีจุดยึดโยงกับประชาชน เช่น รัฐธรรมนูญประเทศมาดากัสการ์กำหนดให้วุฒิสภาคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสองคน รัฐธรรมนูญประเทศเบลารุสกำหนดให้วุฒิสภาต้องให้ความเห็นชอบแก่การแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ คือ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ อัยการ ประธานและผู้พิพากษาศาลฎีกา ประธานและผู้พิพากษาศาลเศรษฐกิจ ประธานและกรรมการการเลือกตั้ง และประธานและกรรมการธนาคารแห่งชาติ เป็นต้น

ส่วนอำนาจถอดถอนนั้น ในกลุ่มประเทศที่ไม่ได้ใช้ระบบรัฐสภามักจะกำหนดให้วุฒิสภามีบทบาทสำคัญในการกล่าวหาว่าประธานาธิบดีมีความผิดหรือถอดถอนประธานาธิบดี เช่น รัฐธรรมนูญประเทศเบลารุสกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนประธานาธิบดีได้ โดยต้องมีมติไม่น้อยกว่าสองในสาม เป็นต้น

อำนาจที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญประเทศในกลุ่มเหล่านี้กำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจยื่นเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายได้ เช่น รัฐธรรมนูญประเทศกัมพูชากำหนดให้ประธานวุฒิสภาหรือวุฒิสภาไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่สามารถยื่นเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายก่อนประกาศใช้ได้

นอกจากนี้ เนื่องจากว่าประเทศในกลุ่มเหล่านี้มักจะกำหนดให้วุฒิสภาในส่วนที่ยึดโยงกับพื้นที่เป็นตัวแทนการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น รัฐธรรมนูญบางประเทศในกลุ่มนี้

จึงกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจพิเศษบางประการที่เกี่ยวกับท้องถิ่นเช่นกัน เช่น รัฐธรรมนูญประเทศจิกิ
สถานให้อำนาจวุฒิสภายกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญ
ประเทศเบลารุส กำหนดให้วุฒิสภาสามารถล้มมติของสภานิติบัญญัติท้องถิ่นได้ถ้าหากไม่ชอบด้วย
กฎหมาย และสามารถยุบสภาท้องถิ่นได้ เป็นต้น



บทที่ 3

รูปแบบและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศ

การทบทวนเอกสารต่างประเทศในประเด็นรูปแบบและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศนั้น ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาจากรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศ ซึ่งประกอบด้วย ประเทศที่เป็นกลุ่มเป้าหมายดังนี้ ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น และประเทศมาเลเซีย โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.1 รูปแบบและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาประเทศอังกฤษ

3.1.1 พัฒนาการและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ประเทศอังกฤษเป็นราชอาณาจักรที่มีความเป็นมาทางประวัติศาสตร์อย่างยาวนานจึงทำให้โครงสร้างทางการเมืองการปกครองของประเทศอังกฤษที่ผ่านมามีวิวัฒนาการเกี่ยวกับการจัดองค์กรใช้อำนาจรัฐเรื่อยมาโดยลำดับ จนกระทั่งเป็นประเทศแรกในยุคกลางที่มีเวทีการอภิปรายในรูปแบบของ “รัฐสภา” ที่เรารู้จักกันในปัจจุบัน และการมีสองสภา (Bicameral Parliament) ในประเทศอังกฤษได้กลายเป็นต้นแบบของรัฐสภาในหลาย ๆ ประเทศ¹ วุฒิสภาของประเทศอังกฤษ เกิดจากสภาขุนนางแห่งสหราชอาณาจักร (The House of Lords of the United Kingdom) ซึ่งกระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกสภาขุนนางของสหราชอาณาจักรมาจากการแต่งตั้งของสมเด็จพระราชินีนาถโดยการแนะนำของนายกรัฐมนตรี มีคณะกรรมการแต่งตั้งสมาชิกสภาขุนนาง (The House of Lords Appointments Commission) ซึ่งจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 2000 ทำหน้าที่แนะนำบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาขุนนาง โดยคณะกรรมการแต่งตั้งสมาชิกสภาขุนนางจะทำหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อหรือบุคคลที่สมัครเป็นสมาชิกสภาขุนนางด้วย เนื่องจากกาแต่งตั้งสมาชิกสภาขุนนางต้องมีคุณสมบัติครบถ้วนและมีความเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภาขุนนางและสมาชิกสภาขุนนางที่ได้รับแต่งตั้งจะต้องเป็นบุคคลผู้มีความสามารถและความเชี่ยวชาญอย่างแท้จริง ในปัจจุบันสมาชิกสภาขุนนาง มีทั้งหมด 3 ประเภท ได้แก่ ประเภท

¹ ปณิธิร์ ปทุมวัฒน์, ‘สภาขุนนางอังกฤษ’ (2558) 12 วารสารจตุลนิตี สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา 2, 183.

สมาชิกตลอดชีวิต (Life peers) ประมุขบาทหลวง (Archbishops and Bishops) และประมุขสืบเชื้อสาย (hereditary peers)²

รัฐสภาของสหราชอาณาจักรมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบมาโดยตลอดนับตั้งแต่เริ่มมีระบบรัฐสภา ทั้งในส่วนอำนาจหน้าที่ของสภาสามัญและสภาขุนนาง กระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกของแต่ละสภา และการปฏิรูปสภาขุนนาง จึงมีความเป็นมาที่ยาวนานนับตั้งแต่ศตวรรษที่ 18 ในยุคเริ่มแรกอำนาจหน้าที่ของสภาสามัญและสภาขุนนางแตกต่างกันเพียงอำนาจของสภาขุนนางที่ไม่สามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือแก้ไขร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเอกสิทธิ์ทางการเงินของสามัญชน (Commons Financial Privilege) ได้ แต่จะมีอำนาจเฉพาะในส่วนของการไม่รับร่างพระราชบัญญัติประเภทดังกล่าวขึ้นพิจารณาในขั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาขุนนาง

ในปี ค.ศ. 1886 ถึง 1888 มีความพยายามในการปฏิรูปสภาขุนนางที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดที่มาของสมาชิกสภาขุนนางครั้งแรก โดยมีข้อโต้แย้งของสมาชิกสภาสามัญเกี่ยวกับสิทธิในการเป็นสมาชิกสภาขุนนางของชนชั้นสูงซึ่งมีการสืบทอดความเป็นสมาชิกผ่านทางวงศ์ตระกูล 11 กลุ่ม ที่ต้องการปฏิรูปสภาขุนนาง ซึ่งเห็นว่าข้อโต้แย้งดังกล่าวแสดงออกถึงปัญหาความไม่เท่าเทียมกันระหว่างชนชั้นและความล้มเหลวของการเป็นตัวแทนของประชาชนในระบบรัฐสภาและในกระบวนการตรากฎหมาย

ตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 19 เมื่อประชาธิปไตยเข้ามามีอิทธิพลในสังคมการเมืองการปกครองมากขึ้น สภาขุนนางจึงมีอำนาจเท่าเทียมกับสภาสามัญอันเป็นผลให้รัฐบาลประสบกับความยากลำบากในการบริหารประเทศเป็นอย่างมาก เพราะสภาขุนนางสามารถคัดค้านข้อเสนอและการดำเนินนโยบายตลอดจนยับยั้งร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ของรัฐบาลได้ทั้งสิ้น โดยเฉพาะเมื่อสภาขุนนางได้เคยคัดค้านร่างพระราชบัญญัติของรัฐบาล เมื่อปี ค.ศ. 1909 อันเป็นกรณีที่สภาขุนนางไม่เห็นชอบด้วยกับร่างกฎหมายของรัฐบาล ซึ่งเป็นกฎหมายที่สำคัญ³ ต่อมาเมื่อได้รับเลือกตั้งเข้ามาอีกครั้งในปี ค.ศ. 1911 รัฐบาลจึงได้เสนอกฎหมายโดยประกาศเป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยรัฐสภา ค.ศ. 1911 (The Parliamentary Act of 1911) โดยมีสาระสำคัญเป็นการจำกัดอำนาจของสภาขุนนางให้ต้องพิจารณาร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินให้แล้วเสร็จภายในเวลา 1 เดือน หากสภาขุนนางพิจารณาไม่แล้วเสร็จหรือมีมติไม่เห็นชอบด้วย สภาสามัญสามารถประกาศใช้เป็นกฎหมายได้เมื่อมีการลงมติ

² UK Parliament, 'Diverse experience' <<https://www.parliament.uk/business/lords/whos-in-the-house-of-lords/members-and-their-roles/diverse-experience/>> สืบค้นเมื่อ 5 พฤศจิกายน 2563.

³ ปณิธิร์ ปทุมวัฒน์, 'สภาขุนนางอังกฤษ' (2558) 12 วารสารจตุลนิตี สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2, 188.

ยืนยันด้วยคะแนนเสียงสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด⁴ ต่อมาในปี ค.ศ. 1949 รัฐบาลได้มีการเสนอกฎหมายพระราชบัญญัติว่าด้วยรัฐสภา ค.ศ. 1949 (The Parliamentary Act of 1949) โดยเป็นการจำกัดอำนาจในการคัดค้านร่างพระราชบัญญัติทั่วไปที่ผ่านการลงมติของสภาสมาญแล้ว จากเดิมสภาขุนนางสามารถยับยั้งร่างพระราชบัญญัติไว้ได้เป็นเวลาสองปี ให้ลดเหลือเพียงหนึ่งปี⁵

ในปี ค.ศ. 1958 มีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ของระบบรัฐสภาของสหราชอาณาจักร เมื่อมีการออกพระราชบัญญัติความเป็นสมาชิกตลอดชีวิต ค.ศ. 1958 (The Life Peerages Act 1958) พระราชบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจกษัตริย์ในการแต่งตั้งสมาชิกสภาขุนนางให้เป็นสมาชิกตลอดชีวิต

นอกจากนี้ ในการปฏิรูปช่วงปลายทศวรรษที่ 90 ได้มีการยกประเด็นที่มาของสมาชิกสภาขุนนาง ควรมาจากการเลือกตั้งทั้งหมดหรือบางส่วน หรือควรมาจากการแต่งตั้งเช่นเดิม ซึ่งมีแนวคิดที่จะให้สภาแห่งนี้เป็นสภาที่ช่วยสนับสนุนงานของสภาสมาญให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น มีสมาชิกที่มีความเชี่ยวชาญที่หลากหลายเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบและแก้ไขกฎหมายมากขึ้น พระราชบัญญัติสภาขุนนาง ค.ศ. 1999 (The House of Lords Act 1999) จึงได้กำหนดให้สมาชิกสภาขุนนางยังคงมาจากการแต่งตั้งและให้มีการเลือกสมาชิกสภาขุนนางสืบเชื้อสาย (Hereditary peers) บางส่วนให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาขุนนางต่อไปแต่ไม่อาจสืบทอดสมาชิกภาพให้แก่ทายาทได้⁶ ทั้งนี้ ได้แก้ไขและเปลี่ยนแปลงจำนวนสมาชิกสภาขุนนางประเภทสืบเชื้อสายให้เหลือเพียง 92 คน⁷ นอกจากนี้ยังกำหนดให้จัดตั้งคณะกรรมการแต่งตั้งสภาขุนนาง (The House of Lords Appointments Commission) เพื่อทำหน้าที่อย่างอิสระในการคัดสรรบุคคลเพื่อให้คำแนะนำแก่สมเด็จพระราชินีนาถ ในการแต่งตั้งสมาชิกสภาขุนนาง⁸

ในปี ค.ศ. 2005 เมื่อมีการผ่านกฎหมายปฏิรูปรัฐธรรมนูญ (Constitutional Reform Act 2005) ได้ถูกยกเลิกอำนาจหน้าที่ตุลาการของสภาขุนนางหรือยกเลิก “ศาลสภาขุนนาง” ซึ่งทำหน้าที่เป็นศาลสูงสุดของสหราชอาณาจักร และกำหนดให้จัดตั้งศาลฎีกา (Supreme Court) ขึ้น เพื่อแยกอำนาจตุลาการออกจากรัฐสภาอย่างเด็ดขาด และโอนอำนาจการพิจารณาคดีแพ่งและ

⁴ UK Parliament, ‘History of the House of Lords, 20th century, 1911’ <https://www.parliament.uk/business/lords/lords-history/history-of-the-lords/> สืบค้นเมื่อ 5 พฤศจิกายน 2563.

⁵ ปณิธิศรี ปทุมวัฒน์ (เชิงอรรถที่ 56) 188.

⁶ อรณิช รุ่งธิปานนท์, ‘รัฐสภาสหราชอาณาจักร: สภาสมาญ สภาขุนนาง หน่วยงานสนับสนุน’ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2553) 21.

⁷ UK Parliament, ‘History of the House of Lords, 20th century, 1911’ <<https://www.parliament.uk/business/lords/lords-history/history-of-the-lords/>>. สืบค้นเมื่อ 5 พฤศจิกายน 2563.

⁸ อรณิช รุ่งธิปานนท์ (เชิงอรรถที่ 59) 21-22.

คดีอาญาไปยังศาลฎีกา⁹ ดังนั้น ขุนนางกฎหมาย (Law lords) ซึ่งทำหน้าที่ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับกฎหมายและเป็นตุลาการสูงสุดของสหราชอาณาจักรได้สิ้นสุดลงแล้ว¹⁰ ต่อมาในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2011 คณะกรรมาธิการร่วมของทั้งสองสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเพื่อปฏิรูปสภาขุนนาง (House of Lords Reform Bill) ซึ่งเสนอโดยรองนายกรัฐมนตรีในสมัยนั้น เกี่ยวกับที่มาของสมาชิกสภาขุนนางที่ให้ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 300 คน เท่านั้น โดยร้อยละ 80 มาจากการเลือกตั้ง และร้อยละ 20 มาจากการแต่งตั้ง และในเดือนกันยายน ค.ศ. 2012 รัฐบาลได้ประกาศถอนการเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อรัฐสภา¹¹

ต่อมาในปี ค.ศ. 2014 สหราชอาณาจักรมีการออกกฎหมายฉบับใหม่ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปสภาขุนนาง ได้แก่ พระราชบัญญัติปฏิรูปสภาขุนนาง ค.ศ. 2014 (The House of Lords Reform Act 2014) โดยพระราชบัญญัติดังกล่าว ให้สิทธิสมาชิกสภาขุนนางในการลาออกจากความเป็นสมาชิกและมีการกำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาขุนนางสิ้นสุดลง หากกระทำความผิดทางอาญาที่มีโทษจำคุกอย่างน้อยหนึ่งปี ทั้งนี้ ถึงแม้ว่าเนื้อหาของพระราชบัญญัติฉบับนี้จะไม่ได้ออกข้อมติการปฏิรูปสภาขุนนางในด้านอื่น ๆ นอกจากการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาขุนนาง แต่การที่พระราชบัญญัตินี้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ก็แสดงให้เห็นถึงสัญญาณที่ดีในการปฏิรูปสภาขุนนางในอนาคต เมื่อประเด็นที่มีความสำคัญอย่างการสิ้นสุดของสมาชิกภาพของสมาชิกสภาขุนนางได้รับการบรรจุในกฎหมายฉบับดังกล่าว ทั้งที่ก่อนหน้านี้ไม่สามารถกำหนดให้สมาชิกสภาขุนนางสิ้นสุดลงได้เลย จึงเห็นได้ว่าสมาชิกของสภาทั้งสองแห่งของสหราชอาณาจักรทัศนคติที่ดีขึ้นต่อการปฏิรูปสภาขุนนางและพร้อมที่จะปรับเปลี่ยนองค์ประกอบบางประการ เพื่อให้สภาขุนนางพัฒนาไปในทางที่ดีขึ้นและเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบันมากขึ้น¹²

⁹ UK Parliament, 'History of the House of Lords, 20th century, 1911' <<https://www.parliament.uk/business/lords/lords-history/history-of-the-lords/>> accessed 5 November 2020.

¹⁰ ศิลปวัฒนธรรม, 'ประวัติศาสตร์ ที่มาและอำนาจ "สว." อังกฤษ-อเมริกัน เลือกตั้งอำนาจมาก-เลือกตั้งอำนาจน้อย?' เผยแพร่วันอังคารที่ 26 พฤษภาคม 2563, สืบค้นเมื่อ 5 พฤศจิกายน 2563, จาก https://www.silpa-mag.com/history/article_29423.

¹¹ UK Parliament, 'History of the House of Lords, 20th century, 1911' <<https://www.parliament.uk/business/lords/lords-history/history-of-the-lords/>> สืบค้นเมื่อ 5 พฤศจิกายน 2563.

¹² วิชพรพล โรจนวงรัตน์, 'รูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่วุฒิสภาแห่งราชอาณาจักรไทย' (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ 2560) 116.

3.1.2 รูปแบบและวิธีการได้มา

สภาขุนนางมีสมาชิกจำนวนประมาณ 800 คน (ปัจจุบันมีจำนวน 799 คน)¹³ มีที่มา 3 ประเภท ดังนี้¹⁴

1) ขุนนางสืบเชื้อสาย (Hereditary Peers) สมาชิกเหล่านี้เมื่อบิดาถึงแก่กรรม ผู้สืบสกุลทั้งหญิงและชายจะเข้ามาเป็นสมาชิกสืบตำแหน่งต่อได้เมื่อมีอายุครบ 21 ปี ทั้งนี้ ก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาขุนนาง ค.ศ. 1999 มักมีผู้สละยศถาบรรดาศักดิ์เสมอเพื่อไปดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาสามัญ ทำให้สิทธิการสืบสกุลของทายาทระงับลงและพระมหากษัตริย์ก็มีได้ทรงแต่งตั้งอีก¹⁵ โดยปัจจุบันสภาขุนนางมีสมาชิกประเภทนี้ จำนวน 86 คน¹⁶

2) ขุนนางตลอดชีพ (Life Peers) ได้รับแต่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติขุนนางตลอดชีพ (Life Peerages Act 1958) โดยมีขุนนางที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกสภาขุนนางตลอดชีพของตนโดยไม่สามารถสืบทอดตำแหน่งให้แก่ทายาทได้ และสามารถลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาขุนนางได้ การแต่งตั้งขุนนางตลอดชีพนั้นส่วนใหญ่เป็นไปเพื่อการให้บำเหน็จรางวัลแก่บุคคลผู้ทำคุณประโยชน์แก่สาธารณชน โดยปัจจุบันสภาขุนนางมีสมาชิกประเภทนี้ จำนวน 687 คน¹⁷

3) ขุนนางโดยตำแหน่งที่เป็นนักบวชสมณศักดิ์ (Archbishops and Bishops) สมาชิกประเภทนี้เป็นโดยตำแหน่งและไม่สามารถสืบทอดสมาชิกภาพของตนให้แก่ทายาทได้ และเมื่อสมาชิกได้ลาออกจากการเป็นสมาชิกตำแหน่งจะถูกส่งต่อไปยังบาทหลวงหรือนักบวชที่อาวุโส

¹³ UK Parliament, 'Lords membership-by peerage' <<https://members.parliament.uk/parties/lords/by-peerage>> สืบค้นเมื่อ 20 พฤศจิกายน 2563.

¹⁴ UK Parliament, 'Diverse experience' <<https://www.parliament.uk/business/lords/whos-in-the-house-of-lords/members-and-their-roles/diverse-experience/>> สืบค้นเมื่อ 5 พฤศจิกายน 2563.

¹⁵ ปณิธีร์ ปทุมวัฒน์, 'สภาขุนนางอังกฤษ' (2558) 12 วารสารจลนิตี สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา 2, 190.

¹⁶ เฟิงอ้าง.

¹⁷ เฟิงอ้าง.

สูงคนถัดไป บาทหลวงหรือนักบวชแห่ง Canterbury มักได้รับการแต่งตั้งให้เป็นขุนนางตลอดชีพ (Life Peers) จนกว่าจะพ้นจากตำแหน่ง¹⁸ โดยปัจจุบันสภาขุนนางมีสมาชิกประเภทนี้ จำนวน 26 คน¹⁹

3.1.3 อำนาจหน้าที่

สภาขุนนางเป็นสภาที่สองของรัฐสภาสหราชอาณาจักรซึ่งมีความเป็นอิสระจากการทำงานของสภาสามัญ และสภาขุนนางเข้ามาเพิ่มเติมเพื่อให้การทำงานของสภาสามัญสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น โดยขุนนางจะพิจารณากลับกรองและกำหนดกฎหมายและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ดังนั้น สภาขุนนางมีอำนาจหน้าที่ดังนี้²⁰

1) อำนาจหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติ สภาขุนนางมีหน้าที่ในการพิจารณากลับกรองร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากสภาสามัญซึ่งอาจเกิดข้อบกพร่องได้ เนื่องจากมีเวลากระชั้นชิดหรือเพราะถูกกดดันจากพรรคการเมือง ซึ่งในการกลับกรองร่างกฎหมายของสภาขุนนางอังกฤษเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากสภาขุนนางประกอบด้วยบุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาสามัญ นักการทูต นักบริหารตลอดจนบุคคลที่มีประสบการณ์สูงในด้านธุรกิจและอุตสาหกรรม ทั้งนี้ สมาชิกสภาขุนนางยังเป็นอิสระจากพรรคการเมืองและคะแนนเสียงในเขตเลือกตั้ง ดังนั้น สมาชิกสภาขุนนางจึงสามารถดำเนินบทบาทในการกลับกรองร่างกฎหมายได้อย่างเสรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งร่างกฎหมายจำนวนมากที่ผ่านสภาสามัญโดยมิได้รับการพิจารณาอย่างละเอียดรอบด้าน สภาขุนนางจึงมีคุณประโยชน์อย่างมากในฐานะที่เป็น “สภากลับกรองร่างกฎหมาย”²¹ ในการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภาต้องมีสมาชิกมากกว่าครึ่งหนึ่งของสภาเพื่อพิจารณาร่างกฎหมาย โดยร่างกฎหมายทั้งหมดจะต้องได้รับการพิจารณาจากรัฐสภาของทั้งสองสภาเสียก่อนจึงจะกลายเป็นกฎหมาย ซึ่งการพิจารณาในหลายขั้นตอนนั้นสมาชิกสภาขุนนางต้องตรวจสอบกฎหมายอย่างละเอียดก่อนที่จะมาบังคับใช้เป็นกฎหมายที่แท้จริง (actual law) เนื่องจากกฎหมายจำนวนมากอาจส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่และชีวิตประจำวันของประชาชนซึ่งครอบคลุมในด้านต่าง ๆ

¹⁸ UK Parliament, ‘How member are appointed, Types of peerages’ <<https://www.parliament.uk/business/lords/whos-in-the-house-of-lords/members-and-their-roles/how-members-are-appointed/>> สืบค้นเมื่อ 5 พฤศจิกายน 2563.

¹⁹ UK Parliament, ‘Lords membership-by peerage’ <https://members.parliament.uk/parties/lords/by-peerage> สืบค้นเมื่อ 20 พฤศจิกายน 2563.

²⁰ UK Parliament, ‘What the lords does’ <<https://www.parliament.uk/business/lords/work-of-the-house-of-lords/what-the-lords-does/>> สืบค้นเมื่อ 5 พฤศจิกายน 2563.

²¹ ปณิธีร์ ปทุมวัฒน์, ‘สภาขุนนางอังกฤษ’ (2558) 12 วารสารจุลนิติ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา 2, 191.

เช่น สวัสดิการ สุขภาพ และการศึกษา²² โดยกฎหมายที่จะพิจารณา นั้นคือ ร่างของกฎหมายที่เป็นกฎหมายใหม่หรือร่างกฎหมายที่จะแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงกฎหมายเก่าที่ได้เสนอไปที่รัฐสภา การพิจารณากฎหมายสามารถเริ่มในแต่ละสภาของสองสภา กล่าวคือ สภาขุนนางหรือสภาสამัญ โดยทั้งสองสภาต้องดำเนินตามขั้นตอนไม่ว่าจะเป็นการอภิปราย การตรวจสอบ และการแนะนำที่จะแก้ไขร่างกฎหมายดังกล่าว ทั้งนี้ ทั้งสองสภาจะต้องให้ความเห็นชอบกฎหมายนั้นก่อนที่จะออกประกาศใช้กฎหมาย โดยให้พระมหากษัตริย์ลงนามยอมรับหลักการของร่างกฎหมาย เช่นนี้ จึงจะทำให้กลายเป็นกฎหมาย (LAW) หรือ กฎหมายของรัฐสภา (Act of Parliament) นั่นเอง²³

2) อำนาจหน้าที่ในด้านการควบคุมฝ่ายบริหาร สภาขุนนางมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบและควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร คือ คณะรัฐมนตรี โดยวิธีการตั้งกระทู้ถาม (Questions) และการอภิปราย (Debates)²⁴ สมาชิกสภาขุนนางมีสิทธิตั้งกระทู้ถามนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ผู้ถูกตั้งกระทู้ถามได้อธิบายและชี้แจงการปฏิบัติงานในหน้าที่ของตนในที่ประชุมสภาขุนนาง โดยวาระกระทู้ถาม (Question Time) ของสภาขุนนาง ได้แก่ Starred Question คือ กระทู้ถามที่ได้บรรจุในระเบียบวาระการประชุม (Order Paper) และ Unstarred Question เป็นกระทู้ถามเกี่ยวกับเรื่องที่สำคัญและอยู่ในความสนใจของสาธารณะ²⁵ ทั้งนี้ สภาขุนนางมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาร่างกฎหมายหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องต่าง ๆ ตลอดจนมีหน้าที่ตรวจสอบนโยบายและการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ซึ่งสามารถเรียกพยานหลักฐานหรือบุคคลเพื่อมาให้ข้อมูลหรือถ้อยคำได้ และคณะกรรมการมีหน้าที่ในการจัดทำรายงานเพื่อเสนอความเห็นและข้อแนะนำไปยังฝ่ายบริหารเพื่อนำไปปรับปรุงแก้ไขการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งคณะกรรมการจะมีลักษณะเป็นคณะเล็ก ๆ ของสมาชิกสภาขุนนาง และได้รับการแต่งตั้งให้พิจารณานโยบายเฉพาะเรื่องอันจะต้องอาศัยความเชี่ยวชาญของสมาชิกสภาขุนนางแต่ละคน

²² UK Parliament, 'Work of the House of Lords' <<https://www.parliament.uk/business/lords/work-of-the-house-of-lords/what-the-lords-does/>> สืบค้นเมื่อ 5 พฤศจิกายน 2563.

²³ UK Parliament, 'Making laws: House of Lords stages' <<https://www.parliament.uk/business/lords/work-of-the-house-of-lords/making-laws/>> สืบค้นเมื่อ 5 พฤศจิกายน 2563.

²⁴ UK Parliament, 'Checking and challenging government' <<https://www.parliament.uk/business/lords/work-of-the-house-of-lords/checking-and-challenging-government/>> สืบค้นเมื่อ 5 พฤศจิกายน 2563.

²⁵ เพิ่งอ้าง.

โดยจำนวนสมาชิกของคณะกรรมการมีประมาณ 10-18 คน ซึ่งมาจาก 4 คน ของพรรคอนุรักษนิยม 4 คน ของพรรคแรงงาน 2 คน ของพรรคเสรีนิยม และ 2 คน ของพรรคฝ่ายกลาง²⁶

ประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่ไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร (Unwritten Constitution) ซึ่งหมายถึง หลักการปกครองต่าง ๆ ไม่ได้อยู่รวมกันเป็นรัฐธรรมนูญเฉพาะ แต่กระจายอยู่ตามกฎหมายต่าง ๆ และคำพิพากษาต่าง ๆ รวมทั้งธรรมเนียมปฏิบัติที่สืบทอดกันมา จนกลายเป็นจารีตประเพณี ดังนั้น จึงมีความยืดหยุ่นสามารถเปลี่ยนแปลงได้เสมอเหมือนเป็นสิ่งมีชีวิต สิ่งทีกล่าวมานี้ทำให้รัฐธรรมนูญอังกฤษมีเอกลักษณ์เฉพาะของตนเองเป็นผลมาจากวิวัฒนาการที่ยาวนานของระบอบประชาธิปไตยในประเทศอังกฤษที่สะท้อนให้เห็นถึงการ เปลี่ยนแปลงตุลาอำนาจของกลุ่มและชนชั้นต่าง ๆ กฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษจึงเป็นการค่อย ๆ ลดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ลงทีละเล็กทีละน้อย ดังจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญอังกฤษในยุคแรกเป็นตุลาอำนาจระหว่างพระมหากษัตริย์กับกลุ่มขุนนาง ต่อมาในศตวรรษที่ 19 มีรัฐธรรมนูญที่เป็นตัวแทนของชนชั้นกลางมากขึ้น เรื่อยมาจนเป็นรัฐธรรมนูญแบบประชาธิปไตยในศตวรรษที่ 20 ดังนั้น รัฐธรรมนูญอังกฤษจะมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากประเทศอื่น ๆ คือ รัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร จึงควรทำความเข้าใจเบื้องต้นถึงประวัติและที่มาของรัฐธรรมนูญรวมถึงหลักการสำคัญที่ถูกกำหนดเป็นพื้นฐานของรัฐธรรมนูญเพื่อที่จะเห็นภาพรวมของรัฐธรรมนูญอังกฤษ แม้ว่าอังกฤษจะไม่มีรัฐธรรมนูญที่รวมกฎหมายไว้ด้วยกัน นอกจากนี้รัฐธรรมนูญอังกฤษยังมีองค์ประกอบจากที่มาหลายแหล่งที่สำคัญ ๆ ได้แก่²⁷

1) กฎหมายที่บัญญัติขึ้น (Statute Law) ประกอบด้วย พระราชบัญญัติที่บัญญัติขึ้นโดยรัฐสภา (Act of Parliament) และกฎหมายรองที่ตราขึ้นตามอำนาจที่พระราชบัญญัติมอบให้ เช่น พระราชบัญญัติรัฐสภา พระราชบัญญัติสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น

2) กฎหมายจารีต (Common Law) ประกอบด้วย กฎ ระเบียบ และจารีตประเพณีที่มีมาแต่โบราณ ซึ่งศาลได้ตีความวินิจฉัยแล้วให้ความเห็นชอบด้วยจึงถือเป็นกฎหมายที่มีมาก่อน (Precedent) และกลายเป็นพื้นฐานที่สำคัญของระบบกฎหมายอังกฤษ ซึ่งรัฐสภายอมรับบทบัญญัติต่าง ๆ ของกฎหมายจารีตประเพณี และในการบัญญัติกฎหมายของสภา โดยกฎหมายจารีตประเพณี

²⁶ UK Parliament, 'Lords select committees' <<https://www.parliament.uk/business/lords/work-of-the-house-of-lords/lords-select-committees/>> สืบค้นเมื่อ 5 พฤศจิกายน 2563.

²⁷ วิชพรพล โรจนวงรัตน์, 'รูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่วุฒิสภาแห่งราชอาณาจักรไทย' (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ 2560) 117-119.

ที่สำคัญ ได้แก่ พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ เช่น อำนาจในการทำสนธิสัญญา อำนาจประกาศสงคราม อำนาจยุบสภา อำนาจพระราชทานอภัยโทษ เป็นต้น

3) ธรรมเนียมปฏิบัติ (Conventional Law) คือ กรอบการประพฤติปฏิบัติเชิงรัฐธรรมนูญที่มีมาเป็นระยะเวลาช้านาน แต่ไม่ถือเป็นกฎหมาย ไม่สามารถฟ้องร้องต่อศาลได้ ธรรมเนียมปฏิบัติในทางรัฐธรรมนูญอาจแบ่งออกได้เป็น (1) ธรรมเนียมเกี่ยวกับการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ และการปกครองระบบคณะรัฐมนตรีที่สำคัญ เช่น พระราชดำรัสที่พระมหากษัตริย์ทรงอ่านในพิธีเปิดรัฐสภาตามที่สภาสมาชิกเป็นผู้เขียนขึ้นทูลเกล้าถือเป็นการแถลงนโยบายของรัฐบาลใหม่ รวมถึงธรรมเนียมปฏิบัติที่พระมหากษัตริย์จะไม่ทรงยับยั้งร่างกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาอย่างถูกต้องตามขั้นตอน (2) ธรรมเนียมที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างสภาขุนนางกับสภาสมาชิก รวมถึงวิธีการดำเนินการทางรัฐสภาด้วย เช่น มีขนบธรรมเนียมในรัฐสภาว่าสมาชิกที่เข้าอภิปรายในรัฐสภาเป็นครั้งแรกจะมีเอกสิทธิ์ในการพูดโดยไม่มีผู้ใดว่ากล่าวอะไรทั้งสิ้น หรือประธานสภาจะต้องไม่ฝักใฝ่กับพรรคการเมืองใด รวมทั้งการที่ขุนนางที่ไม่ใช่ขุนนางกฎหมาย (Law Lords) จะไม่เข้าร่วมพิจารณาคดีในสภาขุนนาง หรือการที่ประธานสภาจะต้องให้โอกาสแก่สมาชิกพรรคข้างน้อยในสภาได้อภิปรายสลับกันกับสมาชิกพรรคข้างมาก เป็นต้น (3) ธรรมเนียมที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างสหราชอาณาจักรกับประเทศในเครือจักรภพ เช่น รัฐสภาแห่งสหราชอาณาจักรจะไม่ตรากฎหมายใช้บังคับแก่ประเทศอาณานิคม เว้นแต่ได้รับการร้องขอและได้รับความยินยอมจากประเทศอาณานิคม นั้น ๆ

4) ข้อเขียนที่เชื่อถือได้ (Work of Authority) ผลงานการตีความกฎหมายโดยอาศัยหนังสือและข้อเขียนที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นแนวทางในการตีความของรัฐธรรมนูญ เช่น ผลงาน เรื่อง An Introduction to the Study of the Law of the Constitution 1915 ของ A.V. Dicey 1957 ผลงานของ Walter Bagehot ชื่อ The English Constitution 1867 เป็นต้น ผลงานเหล่านี้เป็นที่ยอมรับในแวดวงการเมือง กฎหมาย และวิชาการ ซึ่งได้กลายมาเป็นบรรทัดฐานในการพิจารณาตีความกฎหมายต่าง ๆ

5) กฎหมายระหว่างประเทศที่อังกฤษมีพันธกรณีผูกพัน เช่น กฎหมายประชาคมยุโรป (European Community Law) เนื่องจากเดิมอังกฤษรวมอยู่ในสหภาพยุโรป (European Union) ตามพระราชบัญญัติประชาคมยุโรปปี ค.ศ. 1972 อังกฤษจึงยอมรับในความเหนือกว่าของกฎหมาย ระเบียบ สนธิสัญญา ข้อผูกพันต่าง ๆ และการตัดสินใจร่วมกันของสหภาพยุโรป เช่น สภาขุนนางมีความเห็นว่าพระราชบัญญัติการค้าทางเรือ ปี ค.ศ. 1988 นั้น ผิดกฎหมาย เนื่องจากมีความขัดแย้งกับกฎหมายสหภาพยุโรป

3.2 รูปแบบและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาประเทศสหรัฐอเมริกา

3.2.1 พัฒนาการและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

วุฒิสภาของสหรัฐอเมริกา มีวิวัฒนาการมาตั้งแต่ได้รับเอกราช (Declaration of Independence) หลังจากประกาศอิสรภาพ ภายใต้บทบัญญัติว่าด้วยสมาพันธรัฐ (Articles of Confederation) ที่มีผลบังคับใช้ใน ค.ศ. 1781 รัฐสภาของเกรสแห่งสมาพันธรัฐ (Congress of the Confederation) มีลักษณะเป็นสภาเดี่ยวประกอบด้วยผู้แทนจากแต่ละรัฐในจำนวนเท่า ๆ กัน สภาของเกรสมีอำนาจยับยั้งร่างกฎหมาย (veto) ที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาของเกรส อำนาจทางการทหารและกิจการต่างประเทศ สภาของเกรสในยุคแรกมีอำนาจและหน้าที่อย่างจำกัดเนื่องจากการขาดอำนาจทางบริหาร ตุลาการ ไม่สามารถเก็บภาษีและควบคุมการพาณิชย์ระหว่างรัฐหรือบังคับใช้กฎหมายได้ แต่ละมลรัฐยังคงมีอำนาจอธิปไตยของตนเองและมีสิทธิไม่ปฏิบัติตามกฎหมายใด ๆ ที่ผ่านรัฐสภาของเกรส ทำให้รัฐบาลกลางของสหพันธรัฐอ่อนแอเมื่อเทียบกับรัฐบาลของแต่ละมลรัฐ เหตุการณ์ เช่นนี้ เป็นผลให้เกิดความยุ่งยากทางเศรษฐกิจและนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างมลรัฐ²⁸

ใน ค.ศ. 1787 สหรัฐอเมริกาได้มีการประชุมเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญหรือที่เรียกว่า “The Constitutional Convention” ที่ประชุมได้ให้ความเห็นชอบในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แทนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งสิบสามอาณานิคมหรือ “Article of Confederation” พร้อมทั้งได้กำหนดรูปแบบของการบริหารประเทศ อันประกอบด้วย อำนาจสูงสุดทางรัฐสภา อำนาจสูงสุดทางบริหาร และอำนาจสูงสุดทางตุลาการ²⁹ ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนั้นได้มีการเสนอโครงสร้างในการบริหารประเทศออกเป็น 2 แบบ ได้แก่ 1) ข้อเสนอเวอร์จิเนีย (Virginia plan) ซึ่งเสนอให้มีรัฐบาลกลางที่มีความเข้มแข็งและมีอำนาจในการตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับกับประชาชน รวมถึงการใช้โครงสร้างการบริหารแบบระบบสองสภา (Bicameral Legislature) ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา 2) ข้อเสนอนิวเจอร์ซีย์ (New Jersey plan) ที่เสนอให้ใช้ระบบสภาเดี่ยว (Unicameral Legislature) โดยเสนอให้ทุกมลรัฐมีผู้แทนสภาในจำนวนที่เท่ากันและให้มีการจัดตั้งศาลฎีกาเป็นศาลในระดับสหรัฐ การอภิปรายในการยกร่างรัฐธรรมนูญและกำหนดโครงสร้างในการบริหารประเทศใช้เวลาานเนื่องจากมลรัฐเล็กและมลรัฐใหญ่ไม่สามารถตกลงกันได้ ในที่สุดที่ประชุมได้ลงมติให้ความเห็นชอบกับแผนที่มีชื่อว่า “การประนีประนอมที่ยิ่งใหญ่” (The Great Compromise) ซึ่งกำหนดให้รัฐสภาสหรัฐอเมริกาหรือสภาของเกรสประกอบด้วย 2 สภา สภาที่หนึ่งคือสภาผู้แทนราษฎรซึ่งสมาชิกหรือ

²⁸ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ‘รัฐสภาของเกรสแห่งสหรัฐอเมริกา’ <http://library.senate.gov/document/Ext2551/2551938_0002.PDF> สืบค้นเมื่อ 17 ธันวาคม 2563.

²⁹ ปณิธีร์ ปทุมวัฒน์, ‘วุฒิสภาของสหรัฐอเมริกา ตอนที่ 1’ (2558) จุลนิติ, 160-162.

ผู้แทนมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน และสภาที่สองคือวุฒิสภาซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติของแต่ละมลรัฐมีอำนาจในการเลือกผู้แทนจำนวน 2 คน มาทำหน้าที่เป็นสมาชิกวุฒิสภาในนามของมลรัฐซึ่งสมาชิกวุฒิสภามีวาระ 6 ปี และมี 1 เสียง³⁰

ต่อมารัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 17 ได้แก้ไขบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา มาตรา 1 ข้อ 3 โดยให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน (Popular Election) แทนการให้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติระดับมลรัฐในการเลือกบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา³¹ มูลเหตุสามัญที่นำไปสู่การแก้ไขครั้งนี้ คือ เพื่อป้องกันปัญหาวิธีการเลือกสมาชิกวุฒิสภาแบบเดิมที่ให้อำนาจในการเลือกสมาชิกวุฒิสภาไว้ที่ฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐ อันเป็นช่องทางให้บุคคลหรือกิจการที่มีฐานะร่ำรวยใช้อิทธิพลอยู่เบื้องหลังฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐเพื่อให้เลือกบุคคลที่ตนต้องการให้เป็นสมาชิกวุฒิสภา อันเป็นเหตุทำให้มีการเรียกชื่อสมาชิกวุฒิสภาสหรัฐอเมริกาในขณะนั้นว่า “สมาคมของผู้ร่ำรวย” (Millionaire’s Club)³²

ทั้งนี้กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา (United States Constitution) เป็นกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาสหรัฐอเมริกาไว้อย่างชัดเจน เช่น กำหนดกฎเกณฑ์ควบคุมดูแลการค้ากับต่างประเทศ ในการป้องกันประเทศไม่ว่าจะเป็นอำนาจในการประกาศสงคราม จัดตั้งและควบคุมดูแลกองทัพรวมทั้งวางระเบียบกฎหมายต่าง ๆ ทางทหาร ทราบกฎหมายต่าง ๆ

³⁰ *United States constitution, Article 1, Section 3* (original text); The Senate of the United States shall be composed of two Senators from each State, chosen by the Legislature thereof, for six Years; and each Senator shall have one Vote.

³¹ *United States constitution, Article 1, Section 3: 17th Amendment*; The Senate of the United States shall be composed of two Senators from each state, elected by the people thereof, for six years; and each Senator shall have one vote. The electors in each state shall have the qualifications requisite for electors of the most numerous branches of the state legislatures. When vacancies happen in the representation of any state in the Senate, the executive authority of such state shall issue writs of election to fill such vacancies: Provided, that the legislature of any state may empower the executive thereof to make temporary appointments until the people fill the vacancies by election as the legislature may direct. This amendment shall not be so construed as to affect the election or term of any Senator chosen before it becomes valid as part of the Constitution.

³² ปณิธีร์ ปทุมวัฒน์, ‘วุฒิสภาของสหรัฐอเมริกา ตอนที่ 1’ (2558) จุลนิติ, 164-165.

ที่จำเป็นและเหมาะสมเพื่อปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ อำนาจหน้าที่อีกประการหนึ่งของวุฒิสภาที่มีใช้บทบาททางนิติบัญญัติ คือ ติดตามตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารโดยดำเนินการผ่านทางคณะกรรมการต่าง ๆ และอำนาจในการเรียกบุคคลเข้ามาให้การ การดำเนินการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง(impeachment) ไม่ว่าจะเป็นประธานาธิบดี ผู้พิพากษา ศาลของรัฐบาลกลางและข้าราชการผู้ดำรงตำแหน่งในรัฐบาล³³

นอกจากนี้ยังมีกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง (Election Law) ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งได้กำหนดกระบวนการต่าง ๆ ในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาไว้อย่างกว้าง ๆ เช่น ตัวเลขสำมะโนประชากร คำสั่งของประธานาธิบดี จำนวนเขตและจำนวนผู้แทนจากแต่ละเขต การเสนอชื่อผู้แทน เวลาเลือกตั้ง การแต่งตั้งผู้แทนใหม่ การรับรองการเลือกตั้งโดยผู้ว่าการมลรัฐ ผู้ลงนามรับรองการเลือกตั้ง กรณีตำแหน่งงานว่าง ส่วนรายละเอียดปลีกย่อยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเลือกตั้งให้มลรัฐต่างมีอำนาจในการจัดการ³⁴ อีกทั้งระเบียบข้อบังคับว่าด้วยวุฒิสภา (Standard Rules of Senate) มาตรา 1 ข้อ 5 แห่งรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกากำหนดให้ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจในการตราข้อบังคับและระเบียบปฏิบัติของสภาตนเองในกรณีที่มีได้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายฉบับใด ๆ³⁵ ดังนั้น ผลมาจากกฎหมายรัฐธรรมนูญ ข้อบังคับว่าด้วยวุฒิสภาจึงบัญญัติขึ้นเพื่อสมาชิกวุฒิสภานั้นยึดตามกฎข้อบังคับ ระเบียบข้อบังคับว่าด้วยวุฒิสภาเป็นกฎเกณฑ์แนวทางปฏิบัติ และกระบวนการที่นำมาใช้ในกับวุฒิสภาสหรัฐอเมริกาในการควบคุมขั้นตอนต่าง ๆ ระเบียบข้อบังคับว่าด้วยวุฒิสภาในปัจจุบันมีกฎ 44 ข้อโดยมีการประกาศการแก้ไขล่าสุดเมื่อวันที่ 24 มกราคม 2556³⁶ ระเบียบข้อบังคับว่าด้วยวุฒิสภาเป็นกฎเกณฑ์สร้างขึ้นจากคำวินิจฉัยของประธานเจ้าหน้าที่ หรือโดยการลงคะแนนของวุฒิสภา การปฏิบัติที่เป็นที่ยอมรับ ประเพณีที่หลากหลายและ

³³ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ‘รัฐสภาคองเกรสแห่งสหรัฐอเมริกา อิเล็กทรอนิกส์วุฒิสภา’ <http://library.senate.gov/document/Ext2551/2551938_0002.PDF> สืบค้นเมื่อ 17 ธันวาคม 2563.

³⁴ Cornell Law School, ‘U.S. Code CHAPTER 1-Election of Senators and Representatives’ <<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/2/chapter-1>> สืบค้นเมื่อ 20 พฤศจิกายน 2563.

³⁵ *United States constitution, Article 1, Section 5*; Each House may determine the Rules of its Proceedings, punish its Members for disorderly Behaviour, and, with the Concurrence of two thirds, expel a Member.

³⁶ James Wallner, ‘A Beginner’s Guide to the Senate’s Rules’ <<https://www.rstreet.org/wp-content/uploads/2018/04/107-1.pdf>> สืบค้นเมื่อ 5 ธันวาคม 2563.

ประเพณีเฉพาะที่ปฏิบัติกันมาช้านาน ซึ่งทำให้วุฒิสภาสมาชิกปฏิบัติงานตามสถานการณ์ของรัฐสภา และทางการเมืองได้³⁷

3.2.2 รูปแบบและวิธีการได้มา

รูปแบบและวิธีการได้มาประกอบด้วยสาระสำคัญดังนี้

3.2.2.1 ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Voter Requirements)

ผู้มีสิทธิลงคะแนนในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาจะต้องเป็นพลเมืองของสหรัฐอเมริกาจึงจะสามารถลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้งระดับรัฐบาลกลาง ระดับรัฐหรือระดับท้องถิ่นได้ และมีอายุ 18 ปี ก่อนวันเลือกตั้ง รวมถึงมีถิ่นที่อยู่ตามข้อกำหนดด้านถิ่นที่อยู่ของรัฐ (คนไร้บ้านยังคงคุณสมบัติตามข้อกำหนดนี้ในเกือบทุกรัฐของสหรัฐอเมริกา) ผู้มีสิทธิลงคะแนนสามารถลงทะเบียนเพื่อลงคะแนนเลือกตั้งก่อนที่จะอายุครบ 18 ปี หากมีสิทธิลงคะแนนในวันเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิลงคะแนนสามารถดูตารางข้อกำหนดอายุการลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามรัฐที่ตนมีถิ่นฐาน และลงทะเบียนเพื่อลงคะแนนเลือกตั้งตามกำหนดเวลาการลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สำหรับผู้ที่ไม่ใช่พลเมืองสหรัฐอเมริการวมถึงผู้อยู่อาศัยถาวรตามกฎหมาย ผู้ต้องโทษทางอาญาร้ายแรงบางคน และผู้ไร้ความสามารถบางคนอาจไม่มีสิทธิเลือกตั้งวุฒิสมาชิก³⁸

3.2.2.2 การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (Election Procedure of Senate)

รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาฉบับแก้ไขครั้งที่ 17 ได้กำหนดให้วุฒิสภาของสหรัฐอเมริกา ประกอบด้วย สมาชิกวุฒิสภาสองคนจากแต่ละมลรัฐ ซึ่งได้รับเลือกจากประชาชนมีวาระหกปี ให้สมาชิกวุฒิสภาแต่ละคนมีคะแนนเสียงหนึ่งเสียง ซึ่งผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละมลรัฐจะต้องมีคุณสมบัติที่จำเป็นสำหรับการใช้สิทธิเลือกตั้งตามกฎหมาย³⁹ แต่ละมลรัฐมีอำนาจในดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งให้โครงสร้างและกระบวนการเลือกตั้งของแต่ละมลรัฐแตกต่างกัน แต่โดยส่วนใหญ่แต่ละมลรัฐจะมอบหมายให้สำนักงานบริหารจัดการเลือกตั้งให้ดำเนินการภายใต้กฎหมายเลือกตั้งของรัฐบาลกลาง เพียงแต่ละมลรัฐยังอาจมีข้อแตกต่างกันในกฎที่เกี่ยวข้องกับเวลา

³⁷ เพิ่งอ้าง.

³⁸ USA GOV, 'Who Can and Can't Vote in U.S. Elections' <<https://www.usa.gov/who-can-vote>> สืบค้นเมื่อ 5 พฤศจิกายน 2563.

³⁹ *United States constitution, Article 1, Section 3: 17th Amendment*; "The Senate of the United States shall be composed of two Senators from each State, elected by the people thereof, for six years; and each Senator shall have one vote.

สถานที่เลือกตั้ง จำนวนเขตเลือกตั้ง และวิธีการย่อยที่ประชาชนสามารถลงคะแนนเสียงได้⁴⁰ สหรัฐอเมริกามีมลรัฐทั้งหมดจำนวน 50 มลรัฐจึงทำให้มีจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งสิ้น 100 คน⁴¹

คุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาต้องมีอายุอย่างน้อยสามสิบปีและเป็นพลเมืองของสหรัฐอเมริกาอย่างน้อยเก้าปีและเป็นผู้อยู่อาศัยอยู่ในมลรัฐที่ตนลงสมัครเลือกตั้งผู้แทน⁴² คุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัตินี้ รัฐสภาแห่งสหรัฐอเมริกา สภามลรัฐหรือรัฐบาลมลรัฐไม่สามารถตรากฎหมายมาเปลี่ยนแปลงได้ นอกจากจะดำเนินการโดยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การมีอายุ 30 ปี ไม่ได้นับถึงวันที่มีการรับสมัครเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา แต่นับถึงวันที่มีการสาบานตนเข้ารับตำแหน่ง⁴³ การดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาไม่มีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งเหมือนดังเช่น กรณีประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา แต่อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญได้กำหนดการพ้นวาระไว้โดยไม่ให้มีการพ้นวาระพร้อมกันทั้งสภา หากแต่ให้ทยอยพ้นวาระทุก ๆ สองปี ในสัดส่วนจำนวนหนึ่งในสาม กล่าวคือ ได้มีการจัดแบ่งสมาชิกวุฒิสภาออกเป็นสามกลุ่มเพื่อพ้นจากตำแหน่งดังนี้⁴⁴ สมาชิกวุฒิสภากลุ่มที่หนึ่งพ้นจากตำแหน่งเมื่อสิ้นสุดปีที่สองของการดำรงตำแหน่ง สมาชิกวุฒิสภากลุ่มที่สองพ้นจากตำแหน่งเมื่อสิ้นสุดปีที่สี่ของการดำรงตำแหน่ง และสมาชิกวุฒิสภากลุ่มที่สามพ้นจากตำแหน่งเมื่อสิ้นสุดปีที่หกของการดำรงตำแหน่ง⁴⁵ การบัญญัติคุณสมบัติของการพ้นจาก

⁴⁰ *United States constitution, Article 1, Section 4: Elections; The Times, Places and Manner of holding Elections for Senators and Representatives, shall be prescribed in each State by the Legislature thereof; but the Congress may at any time by Law make or alter such Regulations, except as to the Places of chusing Senators.*

⁴¹ *United States constitution, Article 1, Section 3: 17th Amendment; No person shall be a senator who shall not have attained to the age of thirty year and been nine years a citizen of the United States and who shall not when elected be an inhabitant of that state for which he shall be chosen*

⁴² *United States constitution, Article 1, Section 3: 17th Amendment; No person shall be a senator who shall not have attained to the age of thirty year and been nine years a citizen of the United States and who shall not when elected be an inhabitant of that state for which he shall be chosen*

⁴³ เฟิ่งอ้าง.

⁴⁴ เฟิ่งอ้าง.

⁴⁵ เฟิ่งอ้าง.

ตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาเช่นนี้กล่าวได้ว่าสมาชิกวุฒิสภาจำนวนสองในสามของสมาชิกวุฒิสภาชุดเดิมนำเข้าเข้าสู่การปฏิบัติหน้าที่ในวุฒิสภาและสภาองเกรสในสมัยประชุมหรือชุดต่อ ๆ ไปได้อย่างต่อเนื่อง ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้วุฒิสภาแห่งสหรัฐอเมริกาได้รับการขนานนามว่า “สภาต่อเนื่อง” หรือ “continuing body” อันเป็นลักษณะสำคัญอย่างยิ่งที่สามารถลดระบบงานนิติบัญญัติของวุฒิสภาสหรัฐอเมริกาให้ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพราะสมาชิกวุฒิสภาจำนวนกว่าสองในสามที่ได้มีประสบการณ์ด้านนิติบัญญัติปฏิบัติหน้าที่ในสภาชุดก่อนมาแล้ว⁴⁶

ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาว่างลงก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งแต่เดิมรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นอำนาจของสภามลรัฐที่ตำแหน่งว่างลงนั้นเลือกสมาชิกวุฒิสภามาแทนตำแหน่งที่ว่างลง แต่หากการว่างลงของตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภานั้นว่างลงในขณะที่ยังอยู่นอกสมัยประชุมของสภา ก็ให้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารมลรัฐที่จะแต่งตั้งบุคคลให้เข้ามาทำหน้าที่สมาชิกวุฒิสภาชั่วคราวจนกว่าจะถึงคราวประชุมครั้งถัดไป อย่างไรก็ตาม หลังจากที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัตินี้ในรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 17 กำหนดให้ผู้ว่าการมลรัฐเป็นผู้ดำเนินการให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาแทนตำแหน่งที่ว่างลง ทั้งนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐอาจมอบอำนาจให้ผู้ว่าการมลรัฐในการเลือกบุคคลใดบุคคลหนึ่งให้ทำหน้าที่สมาชิกวุฒิสภาชั่วคราวได้⁴⁷

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาก็กำหนดให้รองประธานาธิบดีทำหน้าที่เป็นประธานวุฒิสภาแต่ไม่มีสิทธิในการลงมติเว้นแต่กรณีที่ผลของการลงมติเท่ากัน รองประธานาธิบดีในฐานะประธานวุฒิสภาจึงมีสิทธิลงมติเพื่อชี้ขาด ดังนั้น บุคคลที่ดำรงตำแหน่งรองประธานาธิบดีเป็นเพียงบุคคลเดียวที่ดำรงสถานะในองค์กรมากกว่าหนึ่งองค์กรภายใต้โครงสร้างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาที่มีการยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจ วุฒิสภามีอำนาจในการเลือกเจ้าหน้าที่ของตนซึ่งรวมไปถึงกรณีที่มีอำนาจในการเลือกประธานวุฒิสภาชั่วคราวไว้เพื่อให้ทำหน้าที่ในกรณีที่รองประธานาธิบดีไม่สามารถทำหน้าที่ประธานวุฒิสภาได้ ซึ่งโดยประเพณีปฏิบัติแล้วสมาชิกวุฒิสภาของพรรคการเมืองเสียงข้างมากในวุฒิสภามีอาวุโสสูงสุดจะดำรงตำแหน่งประธานวุฒิสภาชั่วคราว ซึ่งประธานวุฒิสภาชั่วคราวอยู่ในลำดับที่สามที่จะสามารถทำหน้าที่เป็นประธานาธิบดีได้ในกรณีที่ประธานาธิบดีไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ โดยมีลำดับรองจากรองประธานาธิบดีและประธานสภาผู้แทนราษฎร แต่ในทางปฏิบัติ รองประธานาธิบดีไม่ค่อยจะได้ทำหน้าที่ประธานวุฒิสภามากนักเพราะต้องทำงานตามที่ประธานาธิบดีมอบหมาย ดังนั้นการทำหน้าที่ประธานวุฒิสภาส่วนใหญ่จึงตกอยู่กับประธานวุฒิสภาชั่วคราว⁴⁸

⁴⁶ เฟ็งอ้าง.

⁴⁷ เฟ็งอ้าง.

⁴⁸ เฟ็งอ้าง.

3.2.2.3 ขั้นตอนการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (Election of United States Senator)

เนื่องจากแต่ละมลรัฐมีอำนาจในดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาซึ่งแต่ละมลรัฐมีโครงสร้างที่แตกต่างกัน โดยส่วนใหญ่จะมอบหมายให้สำนักงานบริหารจัดการเลือกตั้งซึ่งแต่ละมลรัฐอาจแตกต่างกันในกฎที่เกี่ยวข้องกับเวลา สถานที่เลือกตั้ง และวิธีการที่ประชาชนสามารถลงคะแนนเสียงได้⁴⁹ ในปี พ.ศ. 2563 สหรัฐอเมริกามีจำนวน 5 มลรัฐที่จัดการเลือกตั้งทั้งผู้ว่าการรัฐและสมาชิกวุฒิสภา ได้แก่ มลรัฐเดลาแวร์(Delaware) มลรัฐมอนทานา(Montana) มลรัฐนิวแฮมป์เชียร์(New Hampshire) มลรัฐนอร์ทแคโรไลนา(North Carolina) และมลรัฐเวสต์เวอร์จิเนีย(West Virginia)⁵⁰ ดังนั้น ผู้วิจัยได้นำเอาการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาสหรัฐอเมริกามลรัฐนอร์ทแคโรไลนามาอธิบายเป็นตัวอย่างในงานวิจัยนี้

คณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งมลรัฐนอร์ทแคโรไลนามีอำนาจและหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาสหรัฐอเมริกา คณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งมลรัฐจะมีอำนาจในการกำหนดวันและเวลาเลือกตั้ง โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งมลรัฐจะแต่งตั้งสมาชิกของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำตามเขตเลือกตั้งที่กฎหมายกำหนด กำหนดวิธีการและคำแนะนำที่เหมาะสมในการจัดการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งของมลรัฐสามารถเรียกรายงานการเลือกตั้งจากคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตและเจ้าหน้าที่การเลือกตั้งตามที่กฎหมายบัญญัติในกรณีให้เห็นว่าจำเป็นและต้องบังคับให้ปฏิบัติตามข้อกำหนดของกฎหมายการเลือกตั้ง⁵¹

⁴⁹ *United States constitution, Article 1, Section 4: Elections*; The Times, Places and Manner of holding Elections for Senators and Representatives, shall be prescribed in each State by the Legislature thereof; but the Congress may at any time by Law make or alter such Regulations, except as to the Places of chusing Senators.

⁵⁰ Ballotpedia Organization, ‘United States Senate elections’ <https://ballotpedia.org/United_States_Senate_elections,_2020#Incumbents_not_seeking_re-election_in_2020> สืบค้นเมื่อ 22 ธันวาคม 2563.

⁵¹ *North Carolina General Statutes § 163-22(c)*; The State Board of Elections shall appoint, in the manner provided by law, all members of the county boards of elections and advise them as to the proper methods of conducting primaries and elections. The State Board shall require such reports from the county boards and election officers as are provided by law, or as are deemed necessary by the State

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาสหรัฐอเมริกาของมลรัฐนอร์ทแคโรไลนาต้องมีอายุมากกว่า 18 ปีและต้องมีถิ่นฐานตามทะเบียนประชากรไม่น้อยกว่า 30 วันก่อนการเลือกตั้ง บุคคลที่ต้องโทษอาญาร้ายแรงตามกฎหมายของมลรัฐนอร์ทแคโรไลนาหรือกฎหมายอาญาของมลรัฐอื่นจะไม่ได้รับอนุญาตให้ลงคะแนนในมลรัฐนอร์ทแคโรไลนา⁵² นอกจากนี้ผู้มีสิทธิลงคะแนนจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดก่อนการเลือกตั้งทุกข้อดังต่อไปนี้ 1) การลงทะเบียนการเลือกตั้ง 2) ได้รับบันทึกไว้ในสมุดทะเบียนหรือบันทึกข้อความว่าเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งสนับสนุนพรรคการเมือง 3) เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองโดยสุจริต⁵³

หลังจากลงทะเบียนเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตออกบัตรลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้กับผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่ละคนในเขต โดยเนื้อหาและรูปแบบของบัตรลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้งประกอบด้วย 1) ระบุชื่อที่อยู่และสถานที่ลงคะแนนของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 2) ระบุที่อยู่และหมายเลขโทรศัพท์พร้อมช่องว่างเพื่อรายงานการเปลี่ยนแปลงที่อยู่ภายในเขต การเปลี่ยนชื่อและการเปลี่ยนสังกัดพรรค⁵⁴ หากผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ลงทะเบียนเลือกตั้งไปแล้วแต่ไม่สามารถมาลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถส่งหนังสือบอกกล่าวไปยังสำนักงานเขตเลือกตั้งเพื่อยกเลิกการลงคะแนนเลือกตั้งได้⁵⁵

สำหรับคุณสมบัติของผู้ลงสมัครเลือกตั้งตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาสหรัฐอเมริกามลรัฐนอร์ทแคโรไลน่านั้น ต้องมีอายุอย่างน้อยสามสิบปีและเป็นพลเมืองของ

Board, and shall compel observance of the requirements of the election laws by county boards of elections and other election officers.

⁵² *North Carolina General Statutes § 163-55(a)*; Every person born in the United States, and every person who has been naturalized, and who shall have resided in the State of North Carolina and in the precinct in which the person offers to vote for 30 days next preceding an election,....

⁵³ *North Carolina General Statutes § 163-59*; No person shall be entitled to vote or otherwise participate in the primary election of any political party unless that person complies with all of the following: (1) Is a registered voter, (2) Has declared and has had recorded on the registration book or record the fact that the voter affiliates with the political party in whose primary the voter proposes to vote or participate, and (3) Is in good faith a member of that party.

⁵⁴ *North Carolina General Statutes § 163-82.8*, Voter registration cards.

⁵⁵ *North Carolina General Statutes § 163-82.9*, Cancellation of prior registration.

สหรัฐอเมริกาอย่างน้อยเก้าปี และเป็นผู้อาศัยอยู่ในมลรัฐนอร์ทแคโรไลนา⁵⁶ ซึ่งผู้แทนพรรคการเมืองที่ลงสมัครเลือกตั้งตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาสหรัฐอเมริกาจะต้องสังกัดพรรคการเมืองดังกล่าวไม่น้อยกว่า 90 วัน⁵⁷ ซึ่งระยะเวลาในการยื่นหนังสือแจ้งรายชื่อผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งนั้นจะต้อง ยื่นหนังสือแจ้งการสมัครรับเลือกตั้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งของมลรัฐหลังเวลา 12.00 น. ของวันจันทร์แรกของเดือนธันวาคมและไม่เกินเวลา 12.00 น. ในวันศุกร์ที่สามของเดือนธันวาคม⁵⁸ ค่าธรรมเนียมการยื่นหนังสือแจ้งการลงสมัครรับเลือกตั้ง ผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาสหรัฐอเมริกาจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมให้กับคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นจำนวนหนึ่งเปอร์เซ็นต์ (1%) ของเงินเดือนประจำปีของตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาสหรัฐอเมริกา⁵⁹ การพบปะประชาชนเพื่อหาเสียงเพื่อสนับสนุนนั้นสามารถกระทำได้ในสถานที่สาธารณะ เช่น ดึก สวน หรือโรงเรียน ในกรณีใช้โรงเรียนเพื่อกิจกรรมทางการเมืองนั้นต้อง

⁵⁶ North Carolina State Boards of Election, ‘General Candidate Requirements’ <<https://www.ncsbe.gov/candidates/filing-candidacy/general-candidate-requirements>> accessed สืบค้นเมื่อ 19 ธันวาคม 2563.

⁵⁷ *North Carolina General Statutes § 163-106.1*; No person shall be permitted to file as a candidate in a party primary unless that person has been affiliated with that party for at least 90 days as of the date of that person filing such notice of candidacy. A person registered as "unaffiliated" shall be ineligible to file as a candidate in a party primary election.

⁵⁸ *North Carolina General Statutes § 163-106.2(a)*; Candidates seeking party primary nominations for the following offices shall file their notice of candidacy with the State Board no earlier than 12:00 noon on the first Monday in December and no later than 12:00 noon on the third Friday in December preceding the primary.

⁵⁹ *North Carolina General Statutes § 163-107(a)*; “Fee Schedule –At the time of filing a notice of candidacy, each candidate shall pay to the board of elections with which the candidate files under the provisions of G.S.163-106, 163-106.1, 163-106.2, 163-106.3, 163-106.4, 163-106.5, and 163-106.6, a filing fee for the office sought in the amount specified in the following tabulation: United States Senator-One percent (1%) of the annual salary of the office...”.

กระทำในขณะที่โรงเรียนไม่มีการเรียนการสอน ซึ่งการใช้สถานที่ดังกล่าวเพื่อกิจกรรมทางการเมืองจะไม่มีค่าใช้จ่ายแต่อย่างใด⁶⁰

คณะกรรมการการเลือกตั้งของมลรัฐนอร์ทแคโรไลนาจะประกาศกฎเกณฑ์สำหรับเจ้าหน้าที่เลือกตั้งประจำสถานที่ลงคะแนนเลือกตั้งก่อนการลงคะแนนจะเริ่มขึ้น กฎเกณฑ์เหล่านี้จะเน้น 1) การมีส่วนร่วมหรือการตรวจสอบโดยเจ้าหน้าที่ของฝ่ายต่าง ๆ มากกว่าหนึ่งฝ่าย 2) การรักษาความปลอดภัยของบัตรลงคะแนน การบันทึกและอุปกรณ์ต่าง ๆ 3) การดูแลประสิทธิภาพ ความเป็นกลาง และการบริหารการเลือกตั้งที่สุจริต⁶¹ การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะเริ่มตั้งแต่เวลา 06.30 น. และจะปิดคูหาในเวลา 19.30 น.⁶²

คณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งมลรัฐนอร์ทแคโรไลนาจะประกาศปิดสถานที่ลงคะแนนเมื่อหมดเวลาลงคะแนน และส่งข้อมูลไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขต

⁶⁰ *North Carolina General Statutes § 163-99*; “The governing authority having control over schools or other public buildings which have facilities for group meetings, or where polling places are located, is hereby authorized and directed to permit the use of such buildings without charge, except custodial and utility fees, by political parties, as defined in G.S.163-96, for the express purpose of annual or biennial precinct meetings and county and district conventions. Provided, that the use of such buildings by political parties shall not be permitted at times when school is in session or which would interfere with normal school activities or functions normally carried on in such school buildings, and such use shall be subject to reasonable rules and regulations of the school boards and other governing authorities.

⁶¹ *North Carolina General Statutes § 163-166.5*; The State Board of Elections shall promulgate rules for precinct officials to set up the voting place before voting begins. Those rules shall emphasize: (1) Continual participation or monitoring by officials of more than one party, (2) Security of official ballots, records, and equipment, and (3) The appearance as well as the reality of care, efficiency, impartiality, and honest election administration. The county boards of elections and precinct officials shall adhere to those procedures.

⁶² *North Carolina General Statutes § 163-166.01*; In every election, the voting place shall be open at 6:30 A.M. and shall be closed at 7:30 P.M.

เพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตทำการนับและเก็บรักษาบันทึกข้อมูล ได้แก่ 1) มีการส่งคืนบัตรลงคะแนนที่ได้รับการลงคะแนน บัตรลงคะแนนที่เหลือ และบัตรลงคะแนนไม่ได้กลางคะแนน 2) การรับรองบัตรลงคะแนนและเอกสารการอนุญาตผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 3) การจัดส่งเอกสารการลงทะเบียนและข้อมูลการลงทะเบียนไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้ง 4) การส่งคืนอุปกรณ์ที่ออกให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขต (5) การฟื้นฟูสถานที่ลงคะแนนให้อยู่ในสภาพที่เรียบร้อย⁶³ นอกจากนี้ตัวแทนของพรรคการเมืองสามารถมีส่วนร่วมโดยการส่งตัวแทนพรรคจำนวนสองคนเข้าร่วมสังเกตการณ์การเลือกตั้งได้⁶⁴ การนับคะแนนจะนับเฉพาะบัตรลงคะแนนที่ถูกต้องและถูกกฎหมายซึ่งการนับคะแนนนั้นต้องกระทำด้วยความเป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ⁶⁵ ผู้ที่ได้คะแนนสูงสุดเป็นผู้ชนะการเลือกตั้ง⁶⁶ ในกรณีที่คะแนนเสียงเท่ากันนั้นเท่ากันระหว่างผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภานั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งจะดำเนินการนับใหม่และประกาศผล หากการนับใหม่แสดงให้เห็นว่าผลคะแนนเท่ากัน ให้จัดการเลือกตั้งอีกครั้ง⁶⁷ ซึ่งการเลือกตั้งรอบที่สองจะจัดภายหลัง

⁶³ North Carolina General Statutes § 163-166.5.

⁶⁴ *North Carolina General Statutes § 163-45(a)*; The chair of each political party in the county shall have the right to designate two observers to attend each voting place at each primary and election and such observers may, at the option of the designating party chair, be relieved during the day of the primary or election after serving no less than four hours and provided the list required by this section to be filed by each chair contains the names of all persons authorized to represent such chair's political party

⁶⁵ North Carolina General Statutes § § 163-182.1.

⁶⁶ North Carolina General Statutes § 163-111(a).

⁶⁷ *North Carolina General Statutes § 163-111(d)*; In the event of a tie for the highest number of votes in a first primary between two candidates for party nomination for a single county, or single-county legislative district office, the board of elections of the county in which the two candidates were voted for shall conduct a recount and declare the results. If the recount shows a tie vote, a second primary shall be held on the date prescribed in subsection (e) of this section between the two candidates having an equal vote.

จากการเลือกตั้งครั้งแรกสิบสัปดาห์⁶⁸ นั่นคือ เลือกในสัปดาห์ที่สิบเอ็ดเมื่อนับจากการเลือกตั้งครั้งแรก และจะไม่มีการจัดเลือกตั้งครั้งที่สาม⁶⁹

ในกรณีที่ตำแหน่งวุฒิสภาสหรัฐอเมริกาของรัฐนอร์ทแคโรไลนาว่างลงนั้น ไม่ว่าจะเกิดจากการตาย การลาออกหรืออย่างอื่นนอกเหนือจากการสิ้นสุดตามวาระ ผู้ว่าการมลรัฐนอร์ทแคโรไลนามีอำนาจในการแต่งตั้งบุคคลแทนตำแหน่งวุฒิสภาสหรัฐอเมริกาที่ว่างลงเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะมีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาสหรัฐอเมริกา การแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาสหรัฐอเมริกาชั่วคราวแทนตำแหน่งที่ว่างลงให้กระทำภายใน 30 วัน โดยให้คณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นผู้แนะนำเสนอชื่อรายบุคคลสามคนให้ผู้ว่าการมลรัฐแต่งตั้งจากรายชื่อทั้งบุคคลสามคนดังกล่าว จากนั้นให้ผู้ว่าการมลรัฐออกคำสั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาสหรัฐแทนตำแหน่งที่ว่างลงภายใน 60 วันหลังจากที่ตำแหน่งว่างลง บุคคลที่ได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามวาระที่เหลืออยู่⁷⁰

⁶⁸ *North Carolina General Statutes § 163-111(e)*; Date of Second Primary; Procedures. –If a second primary is required under the provisions of this section, the appropriate board of elections, State or county, shall order that it be held 10 weeks after the first primary.

⁶⁹ *North Carolina General Statutes § 163-111 (f)*; No Third Primary Permitted. –In no case shall there be a third primary.

⁷⁰ *North Carolina General Statutes § 163-12*; Whenever there shall be a vacancy in the office of United States Senator from this State, whether caused by death, resignation, or otherwise than by expiration of term, the Governor shall appoint to fill the vacancy until an election shall be held to fill the office. If the Senator was elected as the nominee of a political party, the Governor shall appoint from a list of three persons recommended by the State executive committee of the political party with which the vacating member was affiliated when elected if that party executive committee makes recommendations within 30 days of the occurrence of the vacancy. The Governor shall issue a writ for the election of a Senator to be held at the time of the first election for members of the General Assembly that is held more than 60 days after the vacancy occurs. The person elected shall hold the office for the remainder of the unexpired term. The election shall take effect from the date of the canvassing of the returns.

เอกสิทธิ์ของสมาชิกวุฒิสภา (Privileges) ภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา สมาชิกวุฒิสภาได้รับเอกสิทธิ์การคุ้มกันจากการถูกจับกุมไม่ว่าในคดีใด ๆ ในระหว่างสมัยประชุม ยกเว้นการกระทำความผิดฐานกบฏ ความผิดอาญาร้ายแรง (felony) และก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย ทั้งนี้ สมาชิกวุฒิสภาได้รับเอกสิทธิ์การคุ้มกันดังกล่าวทั้งในระหว่างสมัยประชุมและในระหว่างเดินทางไปและกลับเพื่อประชุมในสมัยประชุม คำว่า “จับกุม” นั้นขยายความรวมถึงการกักขัง หน่วงเหนี่ยวด้วยกระบวนการทางกฎหมายและการออกหมายศาลหรือหมายเรียกเพื่อให้การในคดีความต่าง ๆ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังได้ให้เสรีภาพในการอภิปรายในทั้งสองสภาโดยจะไม่ถูกไต่สวนฟ้องร้องกล่าวหาดำเนินคดีใด ๆ⁷¹

3.2.3 อำนาจหน้าที่

3.2.3.1 อำนาจในการตรากฎหมาย (Legislative power)

1) ที่มาของอำนาจนิติบัญญัติของวุฒิสภา

ก่อนที่จะทำความเข้าใจกระบวนการพิจารณากลับกรองกฎหมายของวุฒิสภาสหรัฐอเมริกา นั้น ย่อมไม่อาจหลีกเลี่ยงการทำความเข้าใจสาระสำคัญเบื้องต้นก่อนว่าที่มาและขอบเขตอำนาจนิติบัญญัติของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกามีรายละเอียดอย่างไร ซึ่งบ่อเกิดของอำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาของเกรสมี่ 4 ประการด้วยกัน ได้แก่

1.1 อำนาจนิติบัญญัติที่มาโดยเฉพาะเจาะจงและโดยปริยาย (Enumerated and implied power) อำนาจนิติบัญญัติที่มาโดยเฉพาะเจาะจงได้ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา มาตรา 1 ข้อ 8 ซึ่งรัฐสภาของเกรสมี่อำนาจในการตรากฎหมายอันเกี่ยวกับ⁷²

- กำหนดและจัดเก็บภาษีอากร ภาษีศุลกากร ภาษีสรรพสามิต เพื่อชำระหนี้สิน ป้องกัน ผลประโยชน์โดยรวมของประเทศและจัดสวัสดิการทั่วไปให้กับประชาชนในประเทศโดยบรรดาภาษีอากร ภาษีศุลกากรและภาษีสรรพสามิตนั้นต้องจัดเก็บในอัตราเดียวกันทั่วทั้งประเทศ

- กู้ยืมเงินในนามของสหรัฐอเมริกา

- กำหนดกฎเกณฑ์ควบคุมดูแลการค้ากับต่างประเทศ การค้าระหว่างมลรัฐ และการค้ากับชนเผ่าอินเดียน

- กำหนดกฎเกณฑ์ในการแปลงสัญชาติและกฎหมายเกี่ยวกับการล้มละลายให้เป็นรูปแบบเดียวกันทั้งประเทศ

- กำหนดการผลิตเงินตรา กำหนดมูลค่าของเงินตราทั้งในประเทศและต่างประเทศ และมาตรฐานการชั่งตวงวัด

⁷¹ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ‘รัฐสภาของเกรสมี่แห่งสหรัฐอเมริกา’ <http://library.senate.gov/document/Ext2551/2551938_0002.PDF> สืบค้นเมื่อ 17 ธันวาคม 2563.

⁷² *United States constitution, Article 1, Section 8.*

- จัดให้มีการลงโทษสำหรับการปลอมแปลงหลักทรัพย์และเงินตราของสหรัฐอเมริกา
- สร้างที่ทำการไปรษณีย์ โครงสร้างพื้นฐานและถนนหนทางเพื่อระบบไปรษณีย์
- ให้การสนับสนุนส่งเสริมเพื่อพัฒนาวิทยาศาสตร์และศิลปะที่มีประโยชน์ โดยให้ลิขสิทธิ์ที่ในงานเขียนและงานค้นพบนั้น ๆ ในระยะเวลาหนึ่ง
- จัดตั้งศาลยุติธรรมที่อยู่ในลำดับต่ำกว่าศาลฎีกา
- กำหนดและดำเนินการลงโทษการเป็นโจรสลัดการกระทำผิดอาญาร้ายแรงในทะเลหลวง และการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายนานาชาติ
- ประกาศสงคราม ออกหนังสืออนุญาตให้มีการยึดทรัพย์เรือของชาติศัตรูและออกกฎหมายการจับกุมทั้งทางบกและทางน้ำ
- จัดตั้งและสนับสนุนกองทัพแต่จะจัดสรรเงินสนับสนุนสำหรับระยะเวลาเกินสองปีไม่ได้
- จัดตั้งและบำรุงกองทัพเรือ
- ตรากฎหมายการปกครองและการควบคุมกองทัพบกและกองทัพเรือ
- จัดให้มีการระดมทหารกองหนุนเพื่อบังคับการตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา ในการปราบปรามการจลาจลและขับไล่ผู้บุกรุก
- จัดตั้ง รวมพล ดิถอาวุธและควบคุมดูแลระเบียบวินัยทหารกองหนุน ที่ใช้เพื่อกิจการของประเทศโดยสงวนสิทธิไว้แก่มลรัฐต่าง ๆ ในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่บังคับบัญชาและฝึกกำลังทหารกองหนุนนั้นตามระเบียบวินัยที่รัฐสภากำหนดไว้
- ใช้อำนาจทางกฎหมายในทุกกรณีภายในเขตท้องที่ไม่เกิน 10 ตารางไมล์ (16 ตาราง กิโลเมตร) ที่มีรัฐใด ๆ ยกให้โดยเฉพาะ และรัฐสภาได้ให้การยอมรับเพื่อจัดตั้งเป็นที่ตั้งของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาและให้มีการตรากฎหมายในรูปแบบเดียวกันนั้นเหนือดินแดนที่ซื้อมาด้วยความยินยอมของฝ่ายนิติบัญญัติแห่งมลรัฐนั้น เพื่อสร้างป้อมปราการคลังกระสุน คลังอาวุธ ไร่และอาคารที่จำเป็นอื่น ๆ

จะเห็นได้ว่ามาตรา 1 ข้อ 8 ของรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาได้ให้อำนาจทางนิติบัญญัติที่มาโดยเฉพาะเจาะจงไว้อย่างกว้าง⁷³ นอกจากนั้น ในบทที่ว่าด้วยอำนาจที่

⁷³ เฟ็งอ้าง.

จำเป็นและเหมาะสม (necessary and proper clause)⁷⁴ ที่บัญญัติให้อำนาจแก่รัฐสภาของเกรสในการตราพระราชบัญญัติที่จำเป็นและเหมาะสมเพื่อส่งเสริมภารกิจข้างต้นให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั้น elastic clause หรือ necessary and proper clause เช่นนี้เรียกว่าอำนาจโดยปริยาย (implied power) ของรัฐสภาของเกรสนั่นเอง⁷⁵ คดีประวัติศาสตร์ McCulloch vs Maryland ได้วางบรรทัดฐานการตีความบทบัญญัติอำนาจโดยปริยายในรัฐธรรมนูญว่า “ในขณะที่อำนาจเฉพาะเจาะจงของรัฐสภานั้นได้กำหนดอำนาจหน้าที่หรือพันธกิจของรัฐบาลกลาง ซึ่งได้รับมอบอำนาจสำหรับดำเนินงานให้ลุล่วงแล้วนั้น หลักเรื่องความจำเป็นและความเหมาะสมก็ได้มีขึ้นโดยมอบอำนาจให้ฝ่ายนิติบัญญัติในการเลือกตีความได้เพื่อประโยชน์ในการบรรลุวัตถุประสงค์เช่นว่านั้น”⁷⁶

1.2 อำนาจนิติบัญญัติที่ มาจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (Amendment enforcing power) รัฐสภาของเกรสได้รับมอบอำนาจทางนิติบัญญัติในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 13 ถึงครั้งที่ 15 ได้มีการบัญญัติให้อำนาจรัฐสภาของเกรสไว้ในวรรคท้ายว่า “The Congress shall have power to enforce this article by appropriate legislation” หรือ “สภาของเกรสมีอำนาจในการบังคับให้เป็นไปตามบทบัญญัติ (ของการแก้ไขเพิ่มเติม) โดยการตรากฎหมายอย่างเหมาะสม”⁷⁷

1.3 อำนาจนิติบัญญัติที่มาจากอำนาจดั้งเดิม (Inherent power) เป็นอำนาจที่ไม่ได้กำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา แต่ศาลสูงสหรัฐอเมริกาได้ให้การยอมรับอำนาจนิติบัญญัติที่มาจากอำนาจดั้งเดิม (Inherent power) อำนาจนิติบัญญัติที่มาจากอำนาจดั้งเดิมมีแนวคิดมาจากหลักอำนาจอธิปไตยของรัฐที่มีขึ้นสำหรับรัฐอธิปไตย รัฐสภาของเกรสซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจในการตรากฎหมายตามหลักอธิปไตยของรัฐย่อมถือว่าการกระทำที่แสดงออกถึงการมีอยู่ของอำนาจอธิปไตยของรัฐ ตัวอย่าง เช่น การออกกระเปียบกฏเกณฑ์เพื่อดำรงรักษาความมั่นคงของดินแดนและการตรวจคนเข้าเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังเกิดเหตุการณ์ก่อวินาศกรรม 911 การกระทำเช่นนี้ย่อมแสดงถึงหลักอำนาจนิติบัญญัติที่มาจากอำนาจดั้งเดิมให้เห็นชัดมากขึ้น⁷⁸

1.4 อำนาจนิติบัญญัติที่มาจากสนธิสัญญา (Treaty power) รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา มาตรา 6 ข้อ 2 ได้บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญฉบับนี้และกฎหมายของสหรัฐอเมริกา

⁷⁴ *United States constitution, Article 1, Section 8: Power of Congress; To make all Laws which shall be necessary and proper for carrying into Execution the foregoing Powers, and all other Powers vested by this Constitution in the Government of the United States, or in any Department or Officer thereof.*

⁷⁵ เพิ่งอ้าง.

⁷⁶ *McCulloch vs Maryland, 17 U.S. 316, 4 Wheat. 316 4L. Ed. 579 (1819).*

⁷⁷ เพิ่งอ้าง.

⁷⁸ เพิ่งอ้าง.

จะต้องมีขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามนั้นและสนธิสัญญาทั้งหมดที่ทำขึ้นหรือทำภายใต้อำนาจของสหรัฐอเมริกาจะเป็นกฎหมายสูงสุดของแผ่นดิน และผู้พิพากษาในทุกรัฐจะต้องผูกพันรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของรัฐใด ๆ ก็ตาม”⁷⁹ จากบทบัญญัติข้างต้นแสดงให้เห็นว่าสนธิสัญญาย่อมเป็นที่มาของอำนาจนิติบัญญัติอีกประการหนึ่งของรัฐสภาองเกรส⁸⁰

2) กระบวนการพิจารณากลับกรองกฎหมายของวุฒิสภาสหรัฐอเมริกา

รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาได้บัญญัติให้ร่างรัฐบัญญัติทุกฉบับต้องผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาก่อนการประกาศเป็นกฎหมายร่างรัฐบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาแล้วจะต้องเสนอให้ประธานาธิบดีแห่งสหรัฐพิจารณา⁸¹ จะเห็นได้ว่ากระบวนการตรากฎหมายของสหรัฐอเมริกาเพื่อใช้บังคับแก่ประชาชนนั้น องค์กรสำคัญในระบบงาน

⁷⁹ *United States constitution, Article 6, Clause 2*; This Constitution, and the Laws of the United States which shall be made in Pursuance thereof; and all Treaties made, or which shall be made, under the Authority of the United States, shall be the supreme Law of the Land; and the Judges in every State shall be bound thereby, any Thing in the Constitution or Laws of any State to the Contrary notwithstanding.

⁸⁰ ปณิธีร์ ปทุมวัฒน์, ‘วุฒิสภาของสหรัฐอเมริกา ตอนที่ 4’ (2559) จุลนิติ, 159-166.

⁸¹ *United States constitution: Article 1, Section 7*; “All bills for raising revenue shall originate in the House of Representatives; but the Senate may propose or concur with amendments as on other Bills. Every bill which shall have passed the House of Representatives and the Senate, shall, before it become a law, be presented to the President of the United States; if he approve he shall sign it, but if not he shall return it, with his objections to that House in which it shall have originated, who shall enter the objections at large on their journal, and proceed to reconsider it. If after such reconsideration two thirds of that House shall agree to pass the bill, it shall be sent, together with the objections, to the other House, by which it shall likewise be reconsidered, and if approved by two thirds of that House, it shall become a law. But in all such cases the votes of both Houses shall be determined by yeas and nays, and the names of the persons voting for and against the bill shall be entered on the journal of each House respectively. If any bill shall not be returned by the President within ten days (Sundays excepted) after it shall have been presented to him, the same shall be a law, in like manner as if he had signed it, unless the Congress by their adjournment prevent its return, in which case it shall not be a law.”

นิติบัญญัติมี 3 ส่วน ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร (The House of Representative) วุฒิสภา (The Senate) และประธานาธิบดี (The President) ที่จำต้องได้รับการพิจารณาให้ความเห็นชอบครบถ้วน ทั้ง 3 องค์กร กล่าวคือ ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาย่อมได้รับโอกาสในการชี้แจงแสดงความคิดเห็นสำหรับการพิจารณากลับกรองร่างกฎหมาย และมีมติเห็นชอบด้วยเสียงข้างมากเพื่อเสนอร่างกฎหมายนั้นต่อประธานาธิบดีเพื่อลงนามให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป ทั้งนี้ ประธานาธิบดีมีอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายได้ (veto) โดยฝ่ายนิติบัญญัติก็สามารถใช้อำนาจในการยืนยันร่างกฎหมายได้เช่นกัน ด้วยวิธีการมีมติยืนยันร่างกฎหมายจำนวนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกเท่าที่มีอยู่แต่ละสภา⁸²

ข้อเสนอทางนิติบัญญัติที่นำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภานั้นอาจอยู่ในรูปร่างกฎหมาย (bills) ญัตติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย (joint resolutions) ญัตติที่มีผลต่อทั้งสองสภา (concurrent resolutions) หรือญัตติที่เกี่ยวข้องกับสภาใดสภาหนึ่ง (simple resolutions) แต่โดยส่วนใหญ่แล้วมักอยู่ในรูปของร่างกฎหมาย (bills) และบางครั้งอาจเป็นญัตติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย (joint resolutions) ทั้งวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมาย (และข้อเสนอทางนิติบัญญัติอื่น ๆ) ยกเว้นร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มรายได้ของรัฐที่เป็นอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ดังนั้น วุฒิสภาจึงไม่มีอำนาจเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษี ร่างกฎหมายงบประมาณของรัฐและร่างกฎหมายควบคุมรายจ่ายกองทุนรัฐบาลกลาง⁸³

การเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภานั้นจะต้องผ่านกระบวนการหลายขั้นตอน เริ่มจากสมาชิกวุฒิสภาจะนำเสนอผ่านฝ่ายเลขานุการของสำนักประธานการประชุม โดยทั่วไปมักมีการตีพิมพ์ร่างกฎหมายหรือญัตตินั้นลงในบันทึกประจำวันของสภาถัดจากส่วนที่เป็นเอกสารประกอบร่างกฎหมายนั้น ๆ จากนั้นสำเนาร่างกฎหมายจะถูกส่งต่อไปที่สำนักประธานของคณะกรรมการผู้พิจารณาร่างกฎหมายนั้น โดยฝ่ายเลขานุการประจำคณะกรรมการจะเป็นผู้กำหนดวาระการพิจารณาร่างกฎหมายนั้น การพิจารณาโดยคณะกรรมการซึ่งมักเป็นคณะกรรมการสามัญ (standing committees) ที่มีอำนาจหน้าที่เฉพาะเรื่อง ในการพิจารณาร่างกฎหมายต่าง ๆ ของคณะกรรมการสามัญนั้นจะมีประธานการประชุม (ที่มาจากพรรคการเมืองเสียงข้างมาก) ร่วมกับสมาชิกสภาระดับสูงอีก 1 คน การพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการที่นำเสนอเข้าสู่สภาจะได้รับการพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบ คณะกรรมการแต่ละชุดจะประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาชีพนั้น ๆ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแต่ละคณะเป็นไป

⁸² เฟิ่งอ้าง.

⁸³ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 'รัฐสภาของเกรสแห่งสหรัฐอเมริกา' <http://library.senate.gov/document/Ext2551/2551938_0002.PDF> สืบค้นเมื่อ 17 ธันวาคม 2563.

ตามกรอบเนื้อหาเฉพาะเรื่องนั้น ๆ ภายใต้ข้อบังคับของวุฒิสภาโดยร่างกฎหมายจะนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง⁸³ ตัวอย่างเช่น คณะกรรมาธิการว่าด้วยการเกษตร โภชนาการและป่าไม้ มีหน้าที่ศึกษาและทบทวนร่างกฎหมายที่เสนอหรือเรื่องอื่นใดอันเกี่ยวกับเกษตร ปศุสัตว์ ป่าไม้ คหกรรม เป็นต้น

คณะกรรมการจะทำการศึกษาและเก็บรวบรวมข้อมูลจากองค์กรและหน่วยงานต่าง ๆ เกี่ยวกับร่างกฎหมายที่เสนอเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของวุฒิสภาหรือคณะกรรมการวุฒิสภาอาจใช้วิธีการประชาพิจารณ์และเก็บรวบรวมข้อมูลเอกสารหลักฐานต่าง ๆ มาประกอบการพิจารณา โดยอาจมีการปรับแก้ไขร่างกฎหมายดังกล่าว (committee amendments) ซึ่งอาจได้รับความเห็นชอบหรือปฏิเสธเมื่อนำเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภาในภายหลัง และเมื่อคณะกรรมการได้ทำการพิจารณาและประชุมอภิปรายร่างกฎหมายฉบับนั้น ๆ แล้วจะทำการลงมติว่าควรส่งร่างกฎหมายนั้น ๆ เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของวุฒิสภาหรือไม่ หากคณะกรรมการสามัญลงมติไม่รายงานร่างกฎหมายนั้น ๆ เท่ากับปฏิเสธไม่เห็นชอบในร่างกฎหมายนั้น ๆ แต่อย่างไรก็ตาม วุฒิสภาเปิดโอกาสให้ร่างกฎหมายไม่จำเป็นต้องผ่านกระบวนการพิจารณาตามมติของคณะกรรมการได้ แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติจริงแทบไม่เคยเกิดขึ้น ส่วนร่างกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการแล้วจะเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภาโดยอาจมีการอภิปรายหรือปรับแก้ไขอีก⁸⁴

หลังจากได้รับการลงมติจากคณะกรรมการ แล้วร่างกฎหมายดังกล่าวจะถูกส่งต่อไปยังวุฒิสภาเต็มรูปแบบเพื่อทำการลงมติ ตามหลักปฏิบัติทั่วไปวุฒิสภาจะใช้หลักเกณฑ์เสียงข้างมาก⁸⁵ ดังนั้นข้อกำหนดองค์ประชุมวุฒิสภา คือ ต้องมีสมาชิกวุฒิสภาอย่างน้อย 51 คนที่จะต้องเข้าร่วมประชุมเมื่อวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่⁸⁶ ในระหว่างการอภิปราย สมาชิกวุฒิสภาทุกคนจะได้รับโอกาสในการพูดหรือคัดค้านร่างกฎหมายและจะมีการลงคะแนนเสียงร่างกฎหมายผ่าน

⁸³ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 'รัฐสภาของเกรสแห่งสหรัฐอเมริกา' <http://library.senate.gov/document/Ext2551/2551938_0002.PDF> สืบค้นเมื่อ 17 ธันวาคม 2563.

⁸⁴ เพิ่งอ้าง.

⁸⁵ Tom Carper, 'How a Bill become a law' <<https://www.carper.senate.gov/public/index.cfm/how-a-bill-becomes-a-law#C8C874DC-AD07-4C58-8E99-FC835477100C>>.> สืบค้นเมื่อ 7 มกราคม 2564.

⁸⁶ Congressional Research Service, 'Voting and Quorum Procedures in the Senate' <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/96-452>> สืบค้นเมื่อ 7 มกราคม 2564.

กระบวนการทางกฎหมาย การออกเสียงลงคะแนนที่ใช้ในวุฒิสภามี 3 วิธี ได้แก่ การออกเสียงลงคะแนนด้วยการเปล่งวาจา (voice vote) การยกมือหรือยืนขึ้น (division) และการออกเสียงเป็นรายบุคคล (roll call vote)⁸⁷ หลังจากได้มีการอภิปรายแล้ว สมาชิกวุฒิสภาอาจจะมีการลงมติเป็นเอกฉันท์ที่จะผ่านร่างกฎหมาย แต่ถ้าร่างกฎหมายมีการคัดค้านจะถูกบรรจุลงในสมุดจัดลำดับเรื่องรอเสนอต่อไป⁸⁸

ร่างกฎหมายมีการคัดค้านไม่จำเป็นต้องตกเสมอไป เมื่อร่างกฎหมายที่มีข้อคัดค้านและผ่านไปถึงขั้นตอนการเรียกขึ้นพิจารณาตามลำดับเรื่องแล้ว ผู้นำเสียงข้างมากจะทำการปรึกษาหารือกับผู้นำเสียงข้างน้อยเพื่อกำหนดเวลาการพิจารณาร่างกฎหมายนั้นใหม่ การเสนอขอให้มีการพิจารณาร่างกฎหมายนั้นเกิดขึ้นหลังจากการประชุมในภาคเช้าของวุฒิสภา ในระหว่างอภิปรายสมาชิกวุฒิสภาคนหนึ่งจะพูดได้ไม่เกินสองครั้งต่อหนึ่งกระทู้ การอภิปรายจะสิ้นสุดลงเมื่อสมาชิกวุฒิสภาได้ลงจากเวทีและไม่มีสมาชิกวุฒิสภาคนใดจะพูดต่ออีก ในกรณีที่การอภิปรายคัดค้านร่างกฎหมายอาจขยายออกไปโดยมีการอภิปรายให้ยาวขึ้น หรือเตรียมคำอภิปรายให้มีจำนวนมากขึ้นสำหรับขั้นตอนต่าง ๆ ของการพิจารณาร่างกฎหมาย ลักษณะดังกล่าวเรียกว่า “การอภิปรายเพื่อขัดขวางการลงมติ” ในลักษณะดังกล่าวนี้ สมาชิกวุฒิสภาจำนวน 16 คนอาจลงนามเสนอญัตติขอปิดการอภิปรายได้ และญัตติดังกล่าวจะต้องได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกวุฒิสภาจำนวนสามในห้าของจำนวนสมาชิกวุฒิสภา วิธีการนี้เรียกว่า “การปิดอภิปรายโดยให้ลงมติทันที” ช่วงหลังการปิดอภิปรายโดยให้ลงมติทันที วุฒิสภาอาจจะพิจารณาเฉพาะประเด็นที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมซึ่งค้างพิจารณาก่อนที่จะลงมติร่างกฎหมายนั้น เมื่อการแก้ไขดำเนินมาถึงขั้นตอนสุดท้าย สำเนาร่างกฎหมายฉบับแก้ไขครั้งสุดท้ายจะถูกนำเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่สามซึ่งจะพิจารณาเฉพาะหัวเรื่อง หลังจากนั้น ประธานวุฒิสภาจะถามที่ประชุมว่าจะผ่านร่างกฎหมายดังกล่าวหรือไม่ เมื่อวุฒิสภาผ่านร่างกฎหมายที่ริเริ่มโดยวุฒิสภาเองแล้วให้เสนอต่อไปยังสภาผู้แทนราษฎรเพื่อการพิจารณาต่อไป⁸⁹

3) กรณีร่างกฎหมายริเริ่มจากสภาผู้แทนราษฎร

กรณีร่างกฎหมายริเริ่มจากสภาผู้แทนราษฎรนั้น สำเนาร่างกฎหมายจากสภาผู้แทนราษฎรจะส่งมายังวุฒิสภาโดยผ่านเลขานุการประสานงานร่างกฎหมาย ซึ่งการพิจารณาสำเนาร่างกฎหมายจากสภาผู้แทนราษฎรจะเริ่มพิจารณาโดยคณะกรรมการวุฒิสภาเสียก่อน ซึ่งการพิจารณาสำเนาร่างกฎหมายจากสภาผู้แทนราษฎรโดยคณะกรรมการวุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภามีขั้นตอนและกระบวนการพิจารณาตามที่ได้อธิบายข้างต้น ในกรณีที่สองสภามีความเห็น

⁸⁷ เฟิงอ้าง.

⁸⁸ เฟิงอ้าง.

⁸⁹ เฟิงอ้าง.

ตรงกัน ร่างกฎหมายจะได้รับการแก้ไขชัดเจนก่อนจะขึ้นทะเบียนนำเสนอประธานาธิบดี หากประธานาธิบดีลงนามเห็นชอบ ร่างกฎหมายนั้นจะกลายเป็นกฎหมายใช้บังคับกับประชาชนได้ เมื่อร่างกฎหมายผ่านความเห็นชอบจากสภาหนึ่ง ร่างกฎหมายฉบับนั้นจะถูกส่งเข้าสู่การพิจารณาของอีกสภาหนึ่ง ซึ่งร่างกฎหมายอาจถูกปฏิเสธหรือปรับแก้ไขอีก ในการปรับแก้ไขใด ๆ ก็ตามจะต้องได้รับความเห็นชอบ ร่วมกันจากทั้งสองสภา แต่หากเกิดข้อขัดแย้งเนื่องจากทั้งสองสภานั้นมีความคิดเห็นไม่ตรงกัน ร่างกฎหมายนั้นจะถูกส่งมายังคณะกรรมการการประชุม (conference committee) ซึ่งเป็นคณะกรรมการเฉพาะกิจ (ad hoc committee) ประกอบด้วยผู้รับการคัดเลือกจากสภาทั้งสองมาทำหน้าที่ประนีประนอมเพื่อให้ได้ข้อตกลงร่วมในร่างกฎหมายนั้น ๆ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองสภาแล้วจะเสนอร่างกฎหมายนั้นให้ประธานาธิบดีพิจารณา ซึ่งหากได้รับการลงนามเห็นชอบ ร่างกฎหมายฉบับนั้น ๆ จะสามารถประกาศใช้เป็นกฎหมาย แต่หากประธานาธิบดีคัดค้านไม่เห็นด้วยจะทำการยับยั้ง (veto) และส่งร่างกฎหมายนั้นกลับคืนสู่สภาทำให้ร่างกฎหมายนั้นตกไปอย่างไรก็ตาม หากกลับเข้าสู่รัฐสภาสองครั้งแล้วร่างกฎหมายนั้นได้รับเสียงข้างมากเห็นชอบจากสมาชิกของแต่ละสภาถึง 2 ใน 3 ทั้งสองสภา จะมีผลลบล้างสิทธิยับยั้งของประธานาธิบดีได้ ซึ่งหลังจากนั้นประธานาธิบดีอาจปฏิเสธไม่กระทำใด ๆ ไม่ว่าจะป็นลงนามเห็นชอบหรือยับยั้ง ร่างกฎหมายฉบับนั้น ในกรณีนี้รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่าหากเวลาผ่านไป 10 วัน โดยไม่นับรวมวันอาทิตย์หลังจากที่ร่างกฎหมายส่งกลับไปให้ประธานาธิบดีแล้ว จะถือว่าร่างกฎหมายนั้นกลายเป็นกฎหมายได้โดยปริยาย เว้นเสียแต่ว่ารัฐสภาสองสภายุบรวมประชุมในช่วงก่อนจะครบกำหนด 10 วัน หลังจากส่งร่างกฎหมายไปให้ประธานาธิบดีแล้ว จะมีผลทำให้ร่างกฎหมายนั้นตกไป ด้วยข้อกำหนดดังกล่าวทำให้ประธานาธิบดีอาจเลือกใช้สิทธิยับยั้งร่างกฎหมายในช่วงใกล้ปิดสมัยประชุมสภา โดยไม่ดำเนินการใด ๆ ทั้งสิ้นต่อร่างกฎหมายฉบับนั้น ซึ่งทำให้ร่างกฎหมายนั้นตกไป เรียกวิธีการกระทำเช่นนี้ว่าการยับยั้งแบบ Pocket Veto ซึ่งทำให้รัฐสภาในช่วงปิดสมัยประชุมไม่สามารถกระทำใด ๆ เพื่อเอาชนะสิทธิยับยั้งของประธานาธิบดีนั้นได้⁹⁰

3.2.3.2 อำนาจในการสอบสวนการกระทำความผิดของการดำรงตำแหน่งทางการเมือง (Impeachment)

รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งเป็นอำนาจของรัฐสภาโดยให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจหน้าที่ในการฟ้องถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐบาลกลาง (ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ) ออกจากตำแหน่งด้วยข้อหา “ทรยศต่อชาติ รับสินบน ประกอบอาชญากรรม ร้ายแรงและความผิดทางอาญาอื่น ๆ” ส่วนวุฒิสภามีหน้าที่พิจารณาคัดถอน ในการยื่นถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งนั้น สภาผู้แทนราษฎรต้องได้รับเสียงข้างมากจากสมาชิก ส่วนการลงมติถอดถอนของ

⁹⁰ เฟิ่งอ้าง.

วุฒิสภาต้องได้รับเสียงข้างมาก 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิก มีผลให้บุคคลผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่ง และวุฒิสภาอาจมีมติห้ามไม่ให้บุคคลผู้นั้นดำรงตำแหน่งใด ๆ อีกต่อไป⁹¹

วุฒิสภาของสหรัฐอเมริกาเป็นเพียงองค์กรเดียวที่มีอำนาจพิจารณาข้อกล่าวหาให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง เช่น ประธานาธิบดี ตุลาการศาลสูง ตามที่สภาผู้แทนราษฎรกล่าวหาฟ้องร้อง ซึ่งการลงมติถอดถอนจะกระทำโดยสมาชิกวุฒิสภาลงคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสาม⁹² วุฒิสภาต้องพิจารณาลงมติในข้อกล่าวหาเป็นรายข้อ หากข้อกล่าวหาใดแม้เพียงข้อเดียวได้รับการลงมติว่ามีความผิดจริง ผู้ถูกกล่าวหาจะต้องถูกถอดถอนโดยผลของกฎหมายทันที โดยไม่ต้องมีการลงมติออกเสียงอย่างเป็นทางการว่าให้ถอดถอนบุคคลผู้ถูกกล่าวหาออกจากตำแหน่งอีก อย่างไรก็ตาม การตัดสินให้บุคคลดังกล่าวนั้นขาดคุณสมบัติที่จะดำรงตำแหน่งในหน่วยงานใด ๆ ของรัฐ วุฒิสภาต้องมีมติโดยเสียงสองในสาม ในกระบวนการพิจารณาเรื่องการถอดถอนของวุฒิสภานั้นปกติจะมีการพิจารณาโดยคณะกรรมการที่วุฒิสภาตั้งขึ้นแล้วเสนอเรื่องให้วุฒิสภาพิจารณาลงมติซึ่งประเด็นนี้ได้รับคำวิจารณ์ว่าไม่ถูกต้องตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้การถอดถอนต้องกระทำโดยวุฒิสภาไม่ใช่คณะกรรมการวุฒิสภา อย่างไรก็ตามศาลฎีกาได้ปฏิเสธไม่วินิจฉัยประเด็นนี้และให้เหตุผลว่าการตั้งคณะกรรมการถอดถอนนั้นยังอยู่ในอำนาจของวุฒิสภา⁹³

ในกระบวนการพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งนี้เปรียบได้ราวกับว่าสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่เป็นอัยการในการกล่าวหา แล้ววุฒิสภาก็ทำหน้าที่เป็นลูกขุนที่จะพิจารณาข้อเท็จจริงว่ามีความผิดหรือไม่แล้วลงมติว่าสมควรถอดถอนหรือไม่⁹⁴ เมื่อผู้ถูกกล่าวหาถูกตัดสินว่ามีความผิดจะไม่ได้รับเอกสิทธิ์การคุ้มกัน การลดหย่อนโทษ การอภัยโทษได้⁹⁵ และอาจถูกฟ้องร้องเข้าสู่

⁹¹ เฟิ่งอ้าง.

⁹² *United States constitution, Article 1, Section 3, Clause 6 and Clause 7*; The Senate shall have the sole Power to try all Impeachments. When sitting for that Purpose, they shall be on Oath or Affirmation. When the President of the United States is tried, the Chief Justice shall preside: And no Person shall be convicted without the Concurrence of two thirds of the Members present.

⁹³ ปณิธิ์ ปทุมวัฒน์, ‘วุฒิสภาของสหรัฐอเมริกา ตอนที่ 2’ (2559) จุลินิติ, 145-155.

⁹⁴ เฟิ่งอ้าง.

⁹⁵ *United States constitution, Article 2, Section 2, clause 1*; The President shall be Commander in Chief of the Army and Navy of the United States, and of the Militia of the several States, when called into the actual Service of the United States; he may require the Opinion, in writing, of the principal Officer in each of the

กระบวนการพิจารณาคดีและลงโทษตามกฎหมายอื่นได้⁹⁶ กระบวนการถอดถอนของวุฒิสภาสหรัฐอเมริกาได้รับการยอมรับจากนานาประเทศว่ามีกระบวนการและระเบียบพิจารณาที่ดีและมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา⁹⁷ ในส่วนกระบวนการถอดถอนของวุฒิสภานับตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 1787 โดยการดำเนินงานของวุฒิสภาสหรัฐอเมริกานั้นมีจำนวนทั้งสิ้น 20 คดี เป็นผลทำให้มีบุคคลถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งทั้งสิ้น 9 คน และลาออกจากตำแหน่งก่อนกระบวนการถอดถอนสิ้นสุดลง 3 คน⁹⁸ ในการถอดถอนโดยวุฒิสภาจำนวน 20 คดีมีประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา จำนวน 3 คน เข้าสู่กระบวนการถอดถอน ได้แก่ ประธานาธิบดีแอนดรู จอห์นสัน ประธานาธิบดีบิล คลินตัน และประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ แต่มติถอดถอนของประธานาธิบดีทั้งสามมีเสียงไม่ถึงสองในสามจึงรอดพ้นจากการถอดถอนจากตำแหน่ง⁹⁹

3.2.3.3 อำนาจหน้าที่อื่น ๆ (Other Power and Duties)

นอกจากอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมายและการตรวจสอบฝ่ายบริหารแล้ว วุฒิสภาประเทศสหรัฐอเมริกายังมีอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ดังต่อไปนี้

1) กิจการด้านยุติธรรมและตุลาการ รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาได้ระบุให้การแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลฎีกา ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์และผู้พิพากษาศาลแขวงที่ได้รับการเสนอชื่อโดยประธานาธิบดีจะต้องได้รับการยืนยันจากวุฒิสภาสหรัฐอเมริกา ชื่อของผู้ได้รับการเสนอชื่อมักจะได้รับการแนะนำโดยสมาชิกวุฒิสภาหรือบางครั้งก็เป็นสมาชิกของรัฐสภาที่เป็นพรรคการเมืองของประธานาธิบดี แต่โดยทั่วไปคณะกรรมการยุติธรรมของวุฒิสภาจะดำเนินการ

executive Departments, upon any Subject relating to the Duties of their respective Offices, and he shall have Power to grant Reprieves and Pardons for Offences against the United States, except in Cases of Impeachment.

⁹⁶ *United States constitution, Article 1, Section 3, clause 7*; Judgment in Cases of Impeachment shall not extend further than to removal from Office, and disqualification to hold and enjoy any Office of honor, Trust or Profit under the United States: but the Party convicted shall nevertheless be liable and subject to Indictment, Trial, Judgment and Punishment, according to Law.

⁹⁷ เพิ่งอ้าง.

⁹⁸ United States House of Representatives, ‘List of Individuals Impeached by the House of Representatives’ <<https://history.house.gov/Institution/Impeachment/Impeachment-List/>> สืบค้นเมื่อ 7 มกราคม 2564.

⁹⁹ เพิ่งอ้าง.

พิจารณายืนยันผู้ได้รับการเสนอชื่อแต่ละคน มาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญระบุว่าตุลาการเหล่านี้ได้รับการแต่งตั้งตลอดชีวิต¹⁰⁰ รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดข้อกำหนดเฉพาะสำหรับผู้พิพากษา แต่อย่างไรก็ตามสมาชิกวุฒิสภาของเกรสมักจะแนะนำผู้ได้รับการเสนอชื่อและกระทรวงยุติธรรมจะมีหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อ¹⁰¹

2) กิจการดำเนินนโยบายต่างประเทศ วุฒิสภามีหน้าที่ในการให้คำแนะนำเห็นชอบในการลงนามทำสนธิสัญญากับประเทศอื่น ๆ และให้ความเห็นชอบกับประธานาธิบดีในการแต่งตั้งบุคคลตำแหน่งสำคัญต่าง ๆ ไปดำรงตำแหน่งในต่างประเทศหรือองค์กรระหว่างประเทศในนามของประเทศสหรัฐอเมริกา เช่น เอกอัครราชทูต ทูตทหาร ทูตพาณิชย์¹⁰²

3) การดูแลความเป็นอยู่ของประชาชนในเขตเลือกตั้งของตนเอง การบำรุงสุขให้ประชาชนเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบที่มีต่อเขตเลือกตั้ง (Constituent Services) เป็นหน้าที่หลักอีกประการหนึ่งของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งก็คือ การดูแลประชากรในเขตเลือกตั้งของตนให้มีความสงบเรียบร้อยอยู่ดีกินดี สมาชิกวุฒิสภามักได้รับจดหมายโทรศัพท์ จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (อีเมล) เป็นจำนวนมากจากประชาชนในเขตเลือกตั้งของตนเพื่อแสดงความคิดเห็น ตำนานิตีเยนการวางตัวหรือการออกเสียงลงมติของสมาชิกวุฒิสภา ประชาชนในเขตนั้นอาจมีคำถามต่าง ๆ ที่จะสอบถามสมาชิกวุฒิสภา หรือปัญหาความเดือดร้อนให้ช่วยแก้ไข ทั้งนี้สมาชิกวุฒิสภาทุกคนต่างต้องการปฏิบัติหน้าที่และอำนวยการท่ามกลางเสียงชื่นชมยินดีของประชาชนในเขตเลือกตั้งของตน มิใช่เสียงวิพากษ์วิจารณ์ตำหนิตีเยน ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภาจึงต้องปฏิบัติหน้าที่ราวกับผู้ตรวจการของรัฐบาลกลาง แบกรับภาระงานที่ไม่เป็นทางการมากขึ้น ทำให้ต้องใช้เวลาในการสะสางจนมีเวลาเตรียมหรือพิจารณาร่างกฎหมายลดน้อยลง¹⁰³

นอกจากนี้ยังมีการดำเนินงานในรูปแบบของคณะกรรมการวุฒิสภาซึ่งจะได้รับการแต่งตั้งจากรัฐสภาของเกรสและมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการจัดทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภา

¹⁰⁰ United State Court, 'Judgeship Appointments by President' <<https://www.uscourts.gov/judges-judgeships/authorized-judgeships/judgeship-appointments-president>> สืบค้นเมื่อ 7 มกราคม 2564.

¹⁰¹ เพิ่งอ้าง.

¹⁰² สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 'รัฐสภาของเกรสแห่งสหรัฐอเมริกา' <http://library.senate.gov/document/Ext2551/2551938_0002.PDF> สืบค้นเมื่อ 17 ธันวาคม 2563.

¹⁰³ เพิ่งอ้าง.

เกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรืออย่างอื่นที่อยู่ภายใต้ของตน คณะกรรมาธิการวุฒิสภาประกอบด้วย 16 คณะ ดังนี้¹⁰⁴

1) คณะกรรมาธิการว่าด้วยการเกษตร โภชนาการและป่าไม้ ซึ่งคณะกรรมาธิการมีหน้าที่ศึกษาและทบทวนร่างกฎหมายที่เสนอหรือเรื่องอื่นใดอันเกี่ยวกับเกษตรและการวิจัยทดลอง วิศวกรรมทางการเกษตร ปศุสัตว์ ป่าไม้ คหกรรม โภชนาการ การพัฒนาชนบท การใช้พลังงานไฟฟ้า ในชนบทและแหล่งต้นน้ำ เป็นต้น

2) คณะกรรมาธิการว่าด้วยการจัดสรร ซึ่งคณะกรรมาธิการมีหน้าที่ศึกษาและทบทวนร่างกฎหมายที่เสนอหรือเรื่องอื่นใดอันเกี่ยวกับการจัดสรรรายได้สำหรับการสนับสนุนของรัฐบาล การใช้จ่ายบัญชีใหม่ซึ่งจะมีผลบังคับใช้ในปีงบประมาณ

3) คณะกรรมาธิการว่าด้วยการบริการด้านทหารและอาวุธ ซึ่งคณะกรรมาธิการมีหน้าที่ศึกษาและทบทวนร่างกฎหมายที่เสนอหรือเรื่องอื่นใดอันเกี่ยวข้องกับกิจกรรมการบินและอวกาศ มีการพัฒนาระบบอาวุธหรือปฏิบัติการทางทหาร การป้องกันประเทศ การวิจัยและพัฒนาทางการทหาร กรมทหารบก กรมทหารเรือ และกรมทหารอากาศ การจ่ายเงินเกษียณอายุและผลประโยชน์ และสิทธิพิเศษอื่น ๆ ของสมาชิกของกองทัพ รวมถึงการศึกษาในต่างประเทศของผู้อยู่ในอุปการะของพลเรือนและทหาร ความมั่นคงด้านพลังงานแห่งชาติ การสำรองปิโตรเลียมของกองทัพ

4) คณะกรรมาธิการว่าด้วยการธนาคาร การเคหะและกิจการชุมชนเมือง ซึ่งคณะกรรมาธิการมีหน้าที่ศึกษาและทบทวนร่างกฎหมายที่เสนอหรือเรื่องอื่นใดอันเกี่ยวข้องกับธนาคารและสถาบันการเงิน การควบคุมราคาสินค้า ค่าเช่าและบริการ การก่อสร้างบ้านพักคนชรา ที่อยู่อาศัยของรัฐและเอกชน (รวมถึงที่อยู่อาศัยของทหารผ่านศึก) การพัฒนาเมืองและระบบขนส่งมวลชนในเมือง

5) คณะกรรมาธิการว่าด้วยงบประมาณซึ่งคณะกรรมการจะต้องส่งมติพร้อมกันทั้งหมดเกี่ยวกับงบประมาณ

6) คณะกรรมาธิการว่าด้วยการพาณิชย์ วิทยาศาสตร์และการขนส่ง ซึ่งคณะกรรมาธิการมีหน้าที่ศึกษาและทบทวนร่างกฎหมายที่เสนอหรือเรื่องอื่นใดอันเกี่ยวข้องกับจัดการเขตชายฝั่ง การเดินเรือทางทะเลและการขนส่ง รวมถึงการเดินเรือของท่าเรือน้ำลึก ประมงทะเล การขนส่งและการสื่อสาร ความปลอดภัยบนทางหลวง การวิจัยและพัฒนาวิทยาศาสตร์ วิศวกรรมและเทคโนโลยี การกีฬา

7) คณะกรรมาธิการว่าด้วยพลังงานและทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งคณะกรรมาธิการมีหน้าที่ศึกษาและทบทวนร่างกฎหมายที่เสนอหรือเรื่องอื่นใดอันเกี่ยวข้องกับการนโยบายและ

¹⁰⁴ Standing Rule of the Senate, XXV: STANDING COMMITTEES.

การควบคุม เช่น การอนุรักษ์พลังงาน แร่ธรรมชาติ การวิจัยและการพัฒนาด้านพลังงานและแร่ แหล่งสำรองปิโตรเลียมของกองทัพเรือในอลาสก้า

8) คณะกรรมาธิการว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและโยธาธิการ ซึ่งคณะกรรมาธิการมีหน้าที่ศึกษาและทบทวนร่างกฎหมายที่เสนอหรือเรื่องอื่นใดอันเกี่ยวข้องกับด้านสิ่งแวดล้อม เช่น มลพิษทางดิน น้ำ อากาศและเสียง การกำจัดและรีไซเคิลขยะมูลฝอย การวิจัยและพัฒนาสิ่งแวดล้อม รวมถึงงานด้านโยธา เช่น การก่อสร้างและบำรุงรักษาทางหลวงสะพานและเขื่อน อาคารสาธารณะและบริเวณที่ปรับปรุงโดยทั่วไปของสหรัฐอเมริกา รวมถึงอาคารของรัฐบาลกลางใน District of Columbia

9) คณะกรรมาธิการว่าด้วยการเงิน ซึ่งคณะกรรมาธิการมีหน้าที่ศึกษาและทบทวนร่างกฎหมายที่เสนอหรือเรื่องอื่นใดอันเกี่ยวข้องกับหน้าที่ผูกมัดของสหรัฐอเมริกา ศาลากลาง เงินฝากของประชาชน ประกันสังคมแห่งชาติ ข้อตกลงทางการค้า มาตรการด้านรายได้ทั่วไป (ยกเว้นที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณของรัฐบาล) มาตรการด้านรายได้ที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินส่วนบุคคล

10) คณะกรรมาธิการว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งคณะกรรมาธิการมีหน้าที่ศึกษาและทบทวนร่างกฎหมายที่เสนอหรือเรื่องอื่นใดอันเกี่ยวข้องกับการทูตและการคุ้มครองพลเมืองของสหรัฐอเมริกาในต่างประเทศ กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับนโยบายต่างประเทศ การแทรกแซงในต่างประเทศและการประกาศสงคราม ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ การทหารและมนุษยธรรมจากต่างประเทศ เงินกู้ต่างประเทศ การประชุมระดับนานาชาติ กิจกรรมองค์กรระหว่างประเทศ เช่น องค์การสหประชาชาติ คณะกรรมการกาชาดระหว่างประเทศ กองทุนการเงินระหว่างประเทศและองค์กรระหว่างประเทศอื่น ๆ

11) คณะกรรมาธิการว่าด้วยกิจการของรัฐ ซึ่งคณะกรรมาธิการมีหน้าที่ศึกษาและทบทวนร่างกฎหมายที่เสนอหรือเรื่องอื่นใดอันเกี่ยวข้องกับการสำรวจสำมะโนประชากร การรวบรวมสถิติรวมทั้งสถิติทางเศรษฐกิจและสังคม ข้อมูลภาครัฐและข้าราชการพลเรือน ค่าตอบแทนและผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของสหรัฐอเมริกา การจัดระเบียบและการปรับโครงสร้างสาขาบริหารของรัฐบาล กิจการเทศบาลของ District of Columbia การบริการไปรษณีย์ หอจดหมายเหตุแห่งสหรัฐอเมริกา

12) คณะกรรมาธิการว่าด้วยยุติธรรม ซึ่งคณะกรรมาธิการมีหน้าที่ศึกษาและทบทวนร่างกฎหมายที่เสนอหรือเรื่องอื่นใดอันเกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพ การแก้ไขรัฐธรรมนูญ ศาลและผู้พิพากษาของรัฐบาลกลาง การพิจารณาคดีทางแพ่งและทางอาญาโดยทั่วไป สิทธิบัตร ลิขสิทธิ์ และเครื่องหมายการค้า การแก้ไขและการประมวลกฎหมายของสหรัฐอเมริกา ทัศนสถานแห่งชาติ การย้ายถิ่นฐานและการโอนสัญชาติ เส้นเขตแดนของรัฐและอาณาเขต

13) คณะกรรมาธิการว่าด้วยสุขภาพ การศึกษา แรงงานและเงินบำนาญ ซึ่งคณะกรรมาธิการมีหน้าที่ศึกษาและทบทวนร่างกฎหมายที่เสนอหรือเรื่องอื่นใดอันเกี่ยวข้องกับมาตรการที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน สุขภาพและสวัสดิการของประชาชน กฎข้อบังคับของแรงงานต่างด้าว แผนบำนาญ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้านแรงงาน ศิลปะและมนุษยศาสตร์ การวิจัยและพัฒนาทางชีวการแพทย์ การสาธารณสุขและบุคคลทุพพลภาพ

14) คณะกรรมาธิการว่าด้วยข้อบังคับและการบริหารการปกครอง ซึ่งคณะกรรมาธิการมีหน้าที่ศึกษาและทบทวนร่างกฎหมายที่เสนอหรือเรื่องอื่นใดอันเกี่ยวข้องกับการบริหารอาคารสำนักงานวุฒิสภา รวมถึงพื้นที่สำนักงาน องค์การรัฐสภาที่เกี่ยวข้องกับข้อบังคับของวุฒิสภา การทุจริต การเลือกตั้งทั่วไปของรัฐบาลกลาง รวมถึงการเลือกตั้งประธานาธิบดี รองประธานาธิบดีและสมาชิกวุฒิสภาคองเกรส สำนักงานการพิมพ์ของรัฐบาลและการแก้ไขบันทึก การประชุมของรัฐสภาและการเข้าร่วมของสมาชิกการจ่ายเงินจากกองทุนที่อาจเกิดขึ้นของวุฒิสภาหรือการเรียกเก็บเงินจากกองทุนเดียวกัน การดูแลทรัพย์สิน เช่น ห้องสมุด รูปปั้นศิลปะ รูปภาพและสวนในอาคารสำนักงานของรัฐสภาและวุฒิสภา การบริการต่าง ๆ แก่วุฒิสภา

15) คณะกรรมาธิการว่าด้วยธุรกิจขนาดเล็ก ซึ่งคณะกรรมาธิการมีหน้าที่ศึกษาและทบทวนร่างกฎหมายที่เสนอหรือเรื่องอื่นใดอันเกี่ยวข้องกับการบริหารธุรกิจขนาดเล็ก

16) คณะกรรมาธิการว่าด้วยกิจการทหารผ่านศึก ซึ่งคณะกรรมาธิการมีหน้าที่ศึกษาและทบทวนร่างกฎหมายที่เสนอหรือเรื่องอื่นใดอันเกี่ยวข้องกับการตอบแทนของทหารผ่านศึก การประกันชีวิตที่ออกโดยรัฐบาล เงินบำนาญทั่วไปและเงินพิเศษของทหารผ่านศึก การปรับโครงสร้างของทหารผ่านศึกชีวิตพลเรือน การบรรเทาทุกข์ของทหารและทหารเรือ โรงพยาบาลทหารผ่านศึกและการรักษาทหารผ่านศึก มาตรการทั่วไปของทหารผ่านศึก การฟื้นฟูอาชีพและการศึกษาของทหารผ่านศึก

3.3 รูปแบบและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศส มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองมาโดยตลอด เคยมีการปกครองระบบกงสุล ระบบจักรวรรดิ ระบบสาธารณรัฐ ระบบกษัตริย์ จนกระทั่งปัจจุบันใช้รูปแบบการปกครองในระบบกึ่งประธานาธิบดี (Semi-Presidential System) และรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสปัจจุบันได้กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร (Assemblée Nationale) และวุฒิสภา (Sénat français) ดังนี้

3.3.1 พัฒนาการและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ประเทศฝรั่งเศสระหว่างปี ค.ศ.1958 จนถึงปัจจุบัน ปัจจุบันปกครองในระบบกึ่งประธานาธิบดี (Semi-Presidential System) ภายใต้สาธารณรัฐที่ 5¹⁰⁵ โดยใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ.1958 ในการปกครอง ก่อนนี้ประเทศฝรั่งเศสเคยมีพระมหากษัตริย์ มีสภาฐานันดร

¹⁰⁵ สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์ และรุ่งพงษ์ ชัยนา, *การเมืองการปกครองฝรั่งเศส* (กรุงเทพฯ: ม.ป.พ.) 16.

มีเสนาบดีการคลังทำหน้าที่เสมือนนายกรัฐมนตรีนอกจากอำนาจในการตัดสินใจสูงสุดอยู่ที่กษัตริย์ แต่พระองค์เดียว

กษัตริย์ทรงเสมือนเป็นผู้แทนของพระเจ้าตามระบอบกษัตริย์แห่งเทวสิทธิ อย่างสมบูรณ์ โดยทรงมีอำนาจอย่างล้นพ้นมากกว่ากษัตริย์ในหลาย ๆ ประเทศ มากกว่ากษัตริย์อังกฤษซึ่งถูกจาริตประเพณีของชนเผ่าแองโกล-แซกซอน ที่ค่อนข้างจะมีธรรมเนียมและประเพณีที่เคร่งครัดและจำกัดพระราชอำนาจกษัตริย์ ต่างกับฝรั่งเศสที่ยอมให้กษัตริย์ใช้อำนาจอย่างไม่มีขอบเขต จำกัด¹⁰⁶ ทั้งการบริหารราชการแผ่นดิน การพิพากษาคดี การต่างประเทศ การสงคราม จนถึงสมัยพระเจ้าหลุยส์ที่ 16 เกิดการปฏิวัติขึ้นในปี ค.ศ.1789 เนื่องมาจากประชาชนไม่พอใจการปกครองที่ไม่เป็นธรรม ภายหลังจากการปฏิวัติ

ฝรั่งเศสได้ใช้รูปแบบของรัฐและรูปแบบทางการเมืองการในหลายรูปแบบของรัฐ ดังเช่น ราชอาณาจักร (Royaume de France) สาธารณรัฐ (République Française) จักรวรรดิ (Premier Empire) เป็นต้น ส่วนรูปแบบการปกครอง ดังเช่น ระบบประธานาธิบดี ระบบรัฐสภา ระบบคณะอำนาจการ และระบบกงสุล เป็นต้น รูปแบบของรัฐสภา ดังเช่นสภาเดี่ยว สองสภา ล้วนแล้วแต่เคยใช้มาแล้ว¹⁰⁷

ในคริสต์ศตวรรษที่ 15 ประเทศฝรั่งเศสปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และเป็นช่วงเริ่มต้นของการมีสภา เรียกว่า “สภานานันดร” (Etats Généraux) ประกอบด้วยขุนนาง และสามัญชน มีหน้าที่ถวายคำปรึกษาแก่พระมหากษัตริย์ โดยแยกกันประชุม และลงมติแยกกัน โดยพระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจในการปกครอง อาจไม่ปรึกษากับสภานานันดรก็ได้ อีกสภาหนึ่ง คือ “สภาผู้พิพากษา” (Assemblée Magistrats) สมาชิกมาจากการสืบทอดตำแหน่ง มีหน้าที่ในการจดทะเบียนพระราชกฤษฎีกา ซึ่งต่อมาได้เกิดการปฏิวัติขึ้น ต้นเหตุเกิดขึ้นจากสามัญชนไม่พอใจที่พระมหากษัตริย์ไม่ให้เกียรติ และความเสมอภาคเท่ากับขุนนาง

เมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม ค.ศ.1789 ได้มีการลุกฮือของประชาชน แล้วยกกำลังกันเข้าทำลายคุกบาสตีย์ ซึ่งใช้เป็นที่พักขังนักโทษการเมือง ซึ่งเป็นสัญลักษณ์ของการก่อกบฏในสมัยนั้น เหตุการณ์เกิดขึ้นโดยไม่มีการต่อต้านของฝ่ายกษัตริย์ นับเป็นการยุติการปกครองในระบอบ

¹⁰⁶ อมรรรัตน์ กุลสุจริต, ‘ประมุขของรัฐในระบบรัฐสภา: ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์กฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบกรณีของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น และไทย’ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2541) 128.

¹⁰⁷ เฟิงอั้ง, 131.

สมบูรณาญาสิทธิราชย์¹⁰⁸ จึงได้ประกาศให้ตนเองเป็น “สภาแห่งชาติ” (Assemblée Nationale) เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน ค.ศ.1789 มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดภาษีอากร ต่อมาวันที่ 11 กรกฎาคม ค.ศ.1789 สภาแห่งชาติได้ประกาศเปลี่ยนแปลงตัวเองเป็น “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” (Assemblée Constituante) มีอำนาจหน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างๆ ซึ่งสภาร่างรัฐธรรมนูญนี้ได้ร่างรัฐธรรมนูญ และประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศฝรั่งเศส เมื่อวันที่ 3 กันยายน ค.ศ.1791 ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้มีสภาเดียว คือ “สภานิติบัญญัติแห่งชาติ” (Assemblée Nationale Législative) มีอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติกฎหมาย¹⁰⁹

ต่อมาในปี ค.ศ.1792 สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ออกกฎหมายยกเลิกลัทธิระบอบกษัตริย์ และประกาศจัดตั้งสาธารณรัฐที่ 1 (1ère République) ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ฉบับ ค.ศ.1793 แต่มิได้บังคับใช้ ต่อมาได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ.1795 กำหนดให้มีสองสภา ได้แก่ สภาผู้แทนหรือสภาห้าร้อย (Conseil des cinq cents) มีสมาชิก 500 คน มีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปี และสภาสูง (Conseil des Ancients) มีสมาชิก 250 คน มีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปี ผ่านการสมรสมาแล้ว เป็นสภาผู้มีประสบการณ์มาก ทำหน้าที่ในการกลั่นกรองการออกกฎหมายของสภาผู้แทน ในที่สุดฝรั่งเศสมีรูปแบบการปกครองแบบสาธารณรัฐนับตั้งแต่ปี ค.ศ.1871¹¹⁰

ต่อมาโนโปเลียนทำรัฐประหาร เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน ค.ศ.1799 ยกเลิกรัฐธรรมนูญ ค.ศ.1795 แต่งตั้งให้นายซิเอเยส (Siéyes) ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ และประกาศใช้เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม ค.ศ.1799 กำหนดให้ปกครองประเทศในระบบกงสุล (Consulate) แต่ยังมีสภานิติบัญญัติ (Corpus Législatif) ทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบกฎหมายโดยไม่มีการอภิปราย ส่วนสภาตุลาการ (Tribunat) ทำหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมาย สภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) และเสนอร่างกฎหมาย มีวุฒิสภา (Sénat) แต่งตั้งโดยโนโปเลียน ดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต ทำหน้าที่เลือกสมาชิกสภานิติบัญญัติและสมาชิกสภาตุลาการ ต่อมาวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่แต่งตั้งกงสุล ซึ่งมีทั้งหมด 3 คน ได้แก่ กงสุลที่ 1 กงสุลที่ 2 และกงสุลที่ 3¹¹¹

¹⁰⁸ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, ‘กฎหมายรัฐธรรมนูญ’ (โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553) 89.

¹⁰⁹ เฟ็งอั้ง, 20.

¹¹⁰ จารุวรรณ สุขุมลพพงษ์, *วิเคราะห์วิธีการได้มาของสมาชิกวุฒิสภาดำรงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550* (กลุ่มงานกฎหมาย 2 สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ม.ป.ป.) 14.

¹¹¹ พจนาลัย ไชยรังสี และสุรพล ราชภัณฑารักษ์, *การเมืองในสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศส* (มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541) 31.

ปี ค.ศ.1804 ได้มีการลงประชามติเปลี่ยนแปลงระบบกษัตริย์เป็นระบบจักรวรรดิ โดยมิโนโปเลียนได้รับการสถาปนาเป็นจักรพรรดินโปเลียนที่ 1 มีสภานิติบัญญัติ (Assemblée Législative) มาจากการเลือกตั้ง จำนวน 600 คน แล้วให้วุฒิสภาเลือกเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติ ภายหลังการพ่ายแพ้สงครามต่อประเทศพันธมิตรยุโรปซึ่งมีอังกฤษเป็นแกนนำ สภานิติบัญญัติและวุฒิสภาซึ่งได้รับการคุ้มครองจากต่างชาติได้ลงมติปลดคนโปเลียน จากนั้นได้ตรารัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 4 มิถุนายน ค.ศ.1814¹¹² กำหนดให้มีสองสภา ได้แก่ สภาผู้แทน (La Chambre des Députés) มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี และวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ อยู่ในตำแหน่งตลอดชีวิตและสืบทอดให้ทายาทได้ ทั้งสองสภามีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมาย แต่อำนาจถูกพระมหากษัตริย์ใช้อำนาจยับยั้งไว้ได้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้อำนาจพระมหากษัตริย์มาก กล่าวคือ พระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมืองและทางอาญาใดๆ เป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอนคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งและรับรองทูตานุทูตและเป็นจอมทัพ ตลอดจนเป็นผู้แต่งตั้งประธานสภาผู้แทน¹¹³

ในต้นปี ค.ศ. 1830 ได้เกิดปัญหาความขัดแย้งกับสภาผู้แทนราษฎรอย่างรุนแรง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 221 คน ได้รวมตัวกันแถลงไม่ไว้วางใจคณะรัฐบาลของพระเจ้าชาลส์ที่ 10 จนบานปลายกลายเป็นการปฏิวัติขึ้น¹¹⁴ ต่อมาได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ ค.ศ. 1830 ซึ่งมีพระมหากษัตริย์อยู่แต่ลดอำนาจลง ให้รัฐสภาที่มีอำนาจมากกว่า การกำหนดนโยบายแห่งชาติกระทำร่วมกันระหว่างรัฐสภากับพระมหากษัตริย์ จัดว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่สร้างดุลอำนาจระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารได้ดีมากฉบับหนึ่ง ในปี ค.ศ. 1848 เกิดการปฏิวัติโดยชนชั้นกรรมาชีพที่เรียกร้องให้มีการแก้ไขกฎหมายเลือกตั้งให้ประชาชนมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้มากขึ้น คณะปฏิวัติยุบเลิกระบอบกษัตริย์ แล้วจัดตั้งรัฐบาลชั่วคราวแห่งสาธารณรัฐขึ้น¹¹⁵ ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1848 กำหนดรูปแบบการปกครองเป็นแบบสาธารณรัฐ คือ มีประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้ง ทำหน้าที่เป็นประมุขของประเทศและเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร และมีอำนาจแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีเพื่อทำหน้าที่บริหารประเทศ และต้องรับผิดชอบต่อสภา ส่วนรัฐสภาประกอบด้วยสภาเดียว มีสมาชิก 750 คน มาจากการเลือกตั้งและอยู่ในตำแหน่ง 3 ปี มีอำนาจหน้าที่

¹¹² ชาลวูซีย์ แสวงศักดิ์, *กฎหมายรัฐธรรมนูญแนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ* (สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552) 265.

¹¹³ พจนาลัย ไชยรังสี และสุรพล ราชภัณฑารักษ์, *การเมืองในสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศส* (มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541) 32-33.

¹¹⁴ เฟ็งอ้าง.

¹¹⁵ เฟ็งอ้าง.

ในการออกกฎหมายและควบคุมการบริหารของคณะรัฐมนตรี แต่ไม่มีอำนาจควบคุมประธานาธิบดี โดยที่รัฐสภาไม่มีอำนาจถอดถอนประธานาธิบดี ในขณะที่เดียวกันประธานาธิบดีก็ไม่มีอำนาจยุบสภา¹¹⁶

ต่อมาพระเจ้าหลุยส์ นโปเลียน โบนาปาร์ต ได้ทำรัฐประหารเมื่อวันที่ 2 ธันวาคม ค.ศ. 1851 เนื่องจากต้องการที่จะลงสมัครรับเลือกตั้ง จึงเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญแต่ไม่สำเร็จ¹¹⁷ และได้ทำประชามติโดยได้รับการสนับสนุนจากประชาชนอย่างท่วมท้นในการตรารัฐธรรมนูญ จนประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ ฉบับ ค.ศ.1852 กำหนดให้ประธานาธิบดีและฝ่ายบริหารมีอำนาจมากกว่ารัฐสภา รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีอำนาจหน้าที่พิจารณาและลงมติรับรองร่างกฎหมายที่เสนอมาจากสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรไม่มีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายและควบคุมการบริหารของฝ่ายบริหารได้ และวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี มีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นและแนะนำเกี่ยวกับการพิจารณาร่างกฎหมาย แต่ฝรั่งเศสพ่ายแพ้ในการรบกับเยอรมันในปี ค.ศ.1870 ซึ่งทำให้จักรวรรดิที่ 2 ล่มสลายและมีการจัดตั้งรัฐบาลชั่วคราว¹¹⁸ เปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองเป็นแบบสาธารณรัฐที่ 3 และมีการตั้งสภาแห่งชาติ ต่อมาในปี ค.ศ. 1875 ก็ได้มีการออกกฎหมายสำคัญอีก 3 ฉบับที่มีเนื้อหาเป็นรัฐธรรมนูญแต่ได้ออกมาเป็นกฎหมายธรรมดา คือ¹¹⁹

1. กฎหมายว่าด้วยวุฒิสภา ฉบับลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1875
2. กฎหมายว่าด้วยองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐ ฉบับลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1875
3. กฎหมายว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐ ฉบับลงวันที่ 16

กรกฎาคม ค.ศ.1875

รวมทั้ง 3 ฉบับ มี 24 มาตรา มีการแบ่งแยกอำนาจรัฐระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นการปกครองระบบรัฐสภาแบบสภาคู่ ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 600 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงสองรอบมีวาระ 4 ปี และวุฒิสภาจำนวน 300 คนมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม โดยคณะผู้เลือกตั้ง ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนเทศบาลหรือผู้แทนท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมาย ซึ่งรัฐบาลต้องเสนอร่างกฎหมายต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อนแล้วส่งต่อให้วุฒิสภาพิจารณา และมีอำนาจสอบสวนความผิดและลงมติให้รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งหรือทั้งคณะออกจากตำแหน่งได้ สาธารณรัฐที่ 3 สิ้นสุดลงเมื่อฝรั่งเศสถูกยึดครองโดยเยอรมันในช่วงสงครามโลก

¹¹⁶ เฟ็งอ้าง, 34.

¹¹⁷ เฟ็งอ้าง, 270.

¹¹⁸ เฟ็งอ้าง, 271.

¹¹⁹ เฟ็งอ้าง, 148.

ครั้งที่ 2 ในปี ค.ศ.1940 ฝรั่งเศสจึงมีการปกครองแบบระบบวีชี (Vichy Regime) หรือรัฐบาลหุ่นเยอรมันจนกระทั่งถึงปี ค.ศ.1944 จึงได้รับการปลดปล่อยเมื่อเยอรมันแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2¹²⁰

ภายหลังการปลดปล่อยของเยอรมัน ได้จัดตั้งรัฐบาลชั่วคราวโดยมีนายพลเดอโกล เป็นหัวหน้ารัฐบาล ต้องการสถาปนาระบบสาธารณรัฐที่ 3 ขึ้นใหม่โดยนำรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ.1875 มาใช้ใหม่ แต่ปรากฏว่าประชาชนเห็นควรให้มีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ โดยเลือกสภาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ และเสนอให้ประชาชนลงประชามติ ประชนลงมติรับรองเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม ค.ศ.1946 และประกาศใช้เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม ค.ศ.1946 เป็นการสถาปนาสาธารณรัฐที่ 4 ขึ้น

เนื้อหาของรัฐธรรมนูญ ฉบับ ค.ศ.1946 มีแนวทางและโครงสร้างที่คล้ายคลึงกับสมัยสาธารณรัฐที่ 3 ยังคงรูปแบบการปกครอง และการจัดวางโครงสร้างองค์กรทางการเมืองในระบบรัฐสภา จึงตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการเดิม แต่ก็ได้นำเอาปัญหาในระบบเดิมมาด้วย¹²¹ โดยที่สภาแห่งสาธารณรัฐถูกลดอำนาจลงมาจากวุฒิสภาในสมัยสาธารณรัฐที่ 3 เนื่องจากอิทธิพลของกษัตริย์ซึ่งเป็นผู้ควบคุมสภาสูงได้ลดลงและหมดความสำคัญลงไป ในขณะที่อิทธิพลของชนชั้นกลางและฝ่ายซ้ายที่ควบคุมสภาล่างมีมากขึ้น¹²² ประกอบกับมีข้อจำกัดเพิ่มขึ้น เช่น จะยุบสภาก่อนอายุครบ 18 เดือนไม่ได้ และรัฐบาลจะต้องถูกไม่ไว้วางใจตั้งแต่ 2 ครั้งขึ้นไปจึงจะมีการยุบสภาได้ และนายกรัฐมนตรีรักษาการไม่ได้ ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรรักษาการนายกรัฐมนตรี อีกไม่นานสาธารณรัฐที่ 4 ต้องสิ้นสุดลงเนื่องจากความอ่อนแอ ไร้เสถียรภาพของรัฐบาล ประกอบกับมีวิกฤตการณ์อัลจีเรีย ทำให้มีการเรียกร้องให้นายพลเดอโกลกลับเข้ามาปกครองประเทศอีกครั้งหนึ่ง

นายพลเดอโกลกลับเข้ามาจัดตั้งรัฐบาลและดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญ ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5 เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ.1958 รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีสาระสำคัญในการกำหนดให้รัฐบาลมีอำนาจมากกว่ารัฐสภา ลดอำนาจรัฐสภาลงทั้งในด้านควบคุมฝ่ายบริหารและอำนาจในการออกกฎหมายลง โดยกำหนดให้รัฐบาลเป็นองค์กรหลักที่มีอำนาจในการออกกฎหมาย รัฐสภามีอำนาจออกกฎหมายเท่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น เนื่องจากสมัยสาธารณรัฐที่ 4 นั้น

¹²⁰ พจนานัลย์ ไชยรังสี และสุรพล ราชภัณฑารักษ์, *การเมืองในสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศส* (มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541) 41.

¹²¹ อมรรัตน์ กุลสุจริต, 'ประมุขของรัฐในระบบรัฐสภา: ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์กฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบกรณีของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น และไทย' (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2541) 153.

¹²² สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์ และรุ่งพงษ์ ชัยนา, *การเมืองการปกครองฝรั่งเศส* (กรุงเทพฯ: ม.ป.พ.) 27.

รัฐสภามีอำนาจมาก ส่วนรัฐบาลไร้เสถียรภาพ เนื่องจากเป็นรัฐบาลผสมหลายพรรคการเมืองอยู่ในตำแหน่งเพียงระยะเวลาสั้น ๆ ไม่สามารถดำเนินการบริหารประเทศให้มีประสิทธิภาพได้ รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ.1958 จึงกำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร (Assemblée Nationale) สมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรง และวุฒิสภา (Sénat) สมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม ทั้งสองสภามีอำนาจในการออกกฎหมาย นอกจากนี้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารโดยการอภิปรายไม่ไว้วางใจ ในขณะที่รัฐบาลมีอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎร ต่อมาปี ค.ศ. 1962 มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับที่มาของประธานาธิบดี กล่าวคือ แก้ไขจากการที่ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งของคณะผู้เลือกตั้ง ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาจังหวัด ผู้แทนของสภาเทศบาล และผู้แทนของดินแดนโพ้นทะเล กำหนดให้ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ด้วยเหตุนี้ทำให้ระบบรัฐสภาของฝรั่งเศสมีลักษณะใกล้เคียงกับระบบประธานาธิบดีของประเทศสหรัฐอเมริกา และมีการเรียกว่าเป็น ระบบกึ่งประธานาธิบดี (Semi-Presidential System)¹²³

การเมืองการปกครองของประเทศฝรั่งเศสนั้น มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ส่วนใหญ่เกิดจากการปฏิวัติรัฐประหารและมีความแตกต่างไปจากประเทศอังกฤษ ซึ่งเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไปไม่ได้เปลี่ยนแปลงทันทีทันใด มีวิวัฒนาการไปตามลำดับขั้น รูปแบบของรัฐสภาฝรั่งเศสนั้นเคยใช้ระบบสภาเดี่ยว และระบบสภาคู่ จนกระทั่งรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ.1958 กำหนดให้เป็นระบบสองสภา ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร (Assemblée Nationale) สมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และวุฒิสภา (Sénat) มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม

3.3.2 รูปแบบและวิธีการได้มา

วุฒิสภาฝรั่งเศสมีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยอ้อม ดังนี้

1) สมาชิกวุฒิสภาก่อนเดือนกันยายน ค.ศ.2004 สมาชิกวุฒิสภาฝรั่งเศสประกอบด้วยสมาชิกทั้งหมด 321 คน โดยดำรงตำแหน่งวาระละ 9 ปี มีที่มาจากพื้นที่หลัก จำนวน 296 คน จากจังหวัดโพ้นทะเล 13 คน และจากชาวฝรั่งเศสที่อยู่นอกประเทศอีกจำนวน 12 คน ซึ่งต่อมาได้ถูกปรับลดเหลือเพียง 6 ปี ในขณะที่จำนวนสมาชิกวุฒิสภาได้เพิ่มขึ้นทีละเล็กละน้อยจนถึง 348 คน ในปี ค.ศ.2011 เพื่อให้สอดคล้องกับจำนวนประชากร ในอดีตการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภามีขึ้นทุกๆ 3 ปี โดยเลือกตั้งทีละหนึ่งในสามของสมาชิกทั้งหมด ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนเป็นครึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดใน

¹²³ เฟิ่งอ้าง, 27.

ทุกๆ 3 ปี¹²⁴ จึงอาจกล่าวได้ว่าการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นการเลือกตั้งบางส่วน (Partial) มิใช่การเลือกตั้งทั่วไป (Universal)¹²⁵

2) เขตเลือกตั้งสำหรับวุฒิสภาที่มีที่มาจากจังหวัดใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง โดยถือเกณฑ์ว่าจังหวัดใดมีประชากรถึง 150,000 คน จะได้สมาชิกวุฒิสภา 1 คน และหากจังหวัดนั้นมีประชากร 250,000 คน ก็จะมีสมาชิกวุฒิสภาเพิ่มอีก 1 คน¹²⁶

3) วิธีการได้มาสมาชิกวุฒิสภาฝรั่งเศส สมาชิกวุฒิสภาได้รับเลือกตั้งโดยการออกเสียงทางอ้อม¹²⁷ กระทำโดยคณะผู้เลือกตั้ง (Electoral College) ประกอบด้วย 1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจังหวัดนั้น 2. สมาชิกสภาภาคที่ได้รับเลือกตั้งจากจังหวัดนั้น 3. สมาชิกสภาจังหวัด 4. สมาชิกเทศบาล กฎหมายกำหนดให้มีการแต่งตั้งผู้แทนของสภาเทศบาลเข้ามาเป็นคณะผู้เลือกตั้งตามจำนวนของสมาชิกสภาเทศบาลและประชากรในเขตเทศบาลนั้น เช่น เทศบาลนั้นมีประชากรต่ำกว่า 9,000 คน มีสมาชิกเทศบาล 9-11 คน ตั้งผู้เลือกตั้งได้ 1 คน ถ้าเทศบาลไหนมีสมาชิกเทศบาล 15 คน ตั้งผู้เลือกตั้งได้ 3 คน สำหรับเทศบาลที่มีประชากรเกิน 9,000 คน และเทศบาลในเขตภาคของแม่น้ำแซน (Seine) สมาชิกเทศบาลทุกคนเป็นผู้เลือกตั้งโดยตำแหน่ง และหากเทศบาลใดมีประชากรเกิน 30,000 คน มีสิทธิเลือกผู้เลือกตั้งเพิ่มอีก 1 คน¹²⁸

4) สำหรับวิธีเลือกตั้งใช้ระบบผสม คือ ในจังหวัดที่มีสมาชิกวุฒิสภาได้ไม่เกิน 3 คน ใช้วิธีลงคะแนนระบบเสียงข้างมาก 2 รอบ (A Two-Round First-Past-the-Post Poll) ในรอบแรก

¹²⁴ *Le Sénat Vous Prie D'accepter Toutes Ses Excuses Mais La Page Que Vous Avez Demandee N'existe Pas Ou N'existe Plus* <<http://www.senat.fr/lng/en/index.html>> accessed 30 มิถุนายน 2558 .

¹²⁵ พจนานัลย์ ไชยรังสี และสุรพล ราชภัณฑารักษ์, *การเมืองในสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศส* (มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541) 99.

¹²⁶ มานิตย์ จุมปา และคณะ, *โครงการศึกษาวิเคราะห์ เรื่องที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาที่เหมาะสมกับประเทศไทย*, (คณะกรรมการการวิสามัญวิชาการ ตรวจร้างรัฐธรรมนูญและร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, ม.ป.ป.) 15.

¹²⁷ จารุวรรณ สุขุมลพพงษ์, *วิเคราะห์วิธีการได้มาของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550* (กลุ่มงานกฎหมาย 2 สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ม.ป.ป.) 15.

¹²⁸ มานิตย์ จุมปา และคณะ, *โครงการศึกษาวิเคราะห์ เรื่องที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาที่เหมาะสมกับประเทศไทย*, (คณะกรรมการการวิสามัญวิชาการ ตรวจร้างรัฐธรรมนูญและร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, ม.ป.ป.) 15.

ผู้ได้รับเลือกจะต้องได้คะแนนเสียงข้างมากของคะแนนเสียงทั้งหมดและต้องไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของผู้มีสิทธิออกเสียงตามบัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้ง ในรอบสองผู้ได้รับเลือก ได้แก่ ผู้ได้คะแนนเสียงมากที่สุด โดยเรียงตามลำดับ¹²⁹

ส่วนสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นผู้แทนคนฝรั่งเศสที่อยู่นอกประเทศใช้วิธีพิเศษกล่าวคือ คนฝรั่งเศสเหล่านี้มีจำนวนประมาณ 1.5 ล้านคน มีสมาชิกวุฒิสภาได้ 12 คน โดยให้คณะกรรมการธิการระดับสูงของคนฝรั่งเศสนอกประเทศ (Conseil Supérieur des français de l' étranger) เสนอรายชื่อคนและให้วุฒิสภาลงมติรับหรือไม่รับรายชื่อนั้น แต่วุฒิสภาเองจะเสนอชื่อขึ้นมาใหม่ไม่ได้ และในกรณีวุฒิสภาลงมติไม่รับ คณะกรรมการระดับสูงของคนฝรั่งเศสนอกประเทศต้องเสนอรายชื่อใหม่จนกว่าจะรับไว้¹³⁰

คุณสมบัติพื้นฐานของวุฒิสภาฝรั่งเศส คือ อายุ 35 ปีบริบูรณ์ ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาจะสังกัดพรรคการเมืองหรือไม่สังกัดพรรคการเมืองก็ได้ แต่โดยส่วนใหญ่ผู้สมัครจะสังกัดพรรคการเมือง¹³¹

3.3.3 อำนาจหน้าที่

วุฒิสภา (Sénate) ของประเทศฝรั่งเศสมีอำนาจหน้าที่สำคัญได้แก่ ด้านนิติบัญญัติ ด้านควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านตุลาการ และด้านอื่น ๆ ดังนี้

1) ด้านนิติบัญญัติ

รัฐบาลเป็นองค์กรที่มีอำนาจหลักในการบัญญัติกฎหมาย โดยเรื่องใดที่ไม่อยู่ในอำนาจของรัฐสภา ให้ถือว่าอยู่ในอำนาจการตรากฎหมายของฝ่ายบริหาร กล่าวคือ วุฒิสภา (Sénate) ของประเทศฝรั่งเศสมีอำนาจน้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาลไม่ต้องรับผิดชอบต่อวุฒิสภา และประมุขของรัฐไม่อาจยุบวุฒิสภาได้ ในกรณีที่สภาทั้งสองมีความเห็นไม่ตรงกันเกี่ยวกับร่างรัฐบัญญัติใด ถ้าตั้งคณะกรรมการร่วมแล้ว ยังตกลงกันไม่ได้ หากสภาผู้แทนราษฎรยืนยันตามความเห็นของตน ก็ให้ผ่านร่างรัฐบัญญัตินั้นไปตามความเห็นของสภาผู้แทนราษฎร¹³² ดังนั้น ฝ่ายบริหารจึงเป็นองค์กรที่

¹²⁹ เฟ็งอ้าง, 16.

¹³⁰ จารุวรรณ สุขุมลพงษ์, *วิเคราะห์วิธีการได้มาของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550* (กลุ่มงานกฎหมาย 2 สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ม.ป.ป.) 16-17.

¹³¹ มานิตย์ จุมปา และคณะ, *โครงการศึกษาวิเคราะห์ เรื่องที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาที่เหมาะสมกับประเทศไทย*, (คณะกรรมการธิการวิสามัญวิชาการ ตรวจสอบร่างรัฐธรรมนูญและร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, ม.ป.ป.) 16.

¹³² ชาญชัย แสงวงศ์ดี, *กฎหมายรัฐธรรมนูญแนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ* (สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552) 286.

มีอำนาจหลักในการออกกฎหมาย สามารถตรากฎหมายได้ทุกเรื่องรวมทั้งกฎหมายที่ไม่อยู่ภายในขอบอำนาจการตรากฎหมายของรัฐสภา รัฐสภาโดยวุฒิสภาก็มีอำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ ดังนี้

1.1 ริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958 มาตรา 39 นายกรัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภาต่างฝ่ายต่างมีสิทธิเสนอร่างรัฐบัญญัติได้ สมาชิกวุฒิสภาก็มีอำนาจในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายได้ แต่ห้ามมิให้สมาชิกรัฐสภาเสนอร่างกฎหมาย ถ้าจะเป็นผลทำให้รายได้ของรัฐลดลงหรือมีผลเป็นการสร้างรายจ่ายของรัฐขึ้นใหม่หรือมีผลเป็นการเพิ่มรายจ่ายของรัฐ (รัฐธรรมนูญ มาตรา 40)

1.2 พิจารณากลับกรอร่างกฎหมาย

ร่างรัฐบัญญัติที่รัฐบาลหรือสมาชิกรัฐสภาเสนอจะต้องได้รับการพิจารณาจากสภาทั้งสองต่อกันเพื่อให้มีการอนุมัติร่างรัฐบัญญัติที่มีเนื้อความอย่างเดียวกัน (รัฐธรรมนูญ มาตรา 45 วรรคแรก) ในการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติรัฐธรรมนูญกำหนดให้เสนอต่อสภาใดก่อนก็ได้ เว้นแต่ร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณและร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนกิจการสังคมจะต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน¹³³ ในกรณีที่สภาทั้งสองมีความเห็นไม่ตรงกัน จนร่างกฎหมายไม่ได้รับความเห็นชอบ หลังจากแต่ละสภาได้พิจารณาร่างกฎหมายสภาละสองครั้งแล้ว กรณีมีความจำเป็นเร่งด่วน นายกรัฐมนตรีอาจขอให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อพิจารณาเสนอร่างบทบัญญัติในส่วนที่ยังไม่สามารถหาข้อยุติได้ และให้รัฐบาลเป็นผู้เสนอร่างกฎหมายที่ผ่านการเห็นชอบของคณะกรรมการร่วม (รัฐธรรมนูญ มาตรา 45 วรรคสอง วรรคท้าย)

1.3 เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

การริเริ่มให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นสิทธิของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐตามข้อเสนอของนายกรัฐมนตรี และของสมาชิกรัฐสภา ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาทั้งสองในเนื้อความอย่างเดียวกัน การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะมีผลใช้บังคับได้ต่อเมื่อประชาชนได้ออกเสียงประชามติเห็นชอบแล้ว เว้นแต่ได้รับความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงมากกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งสองสภาที่ออกเสียงลงคะแนน การแก้ไขที่ส่งผลกระทบต่อบูรณภาพแห่งดินแดน การเปลี่ยนรูปของรัฐบาลแบบสาธารณรัฐไม่อาจกระทำได้ (รัฐธรรมนูญ มาตรา 89)

¹³³ เกียรติภูมิ นิลสุข, 'ปัญหาของสถาบันการเมือง: ศึกษากรณีวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของไทย' (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2550) 95.

2) การควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหาร

วุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภามีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน 2 ประการ ได้แก่ การตั้งกระทู้ถาม และการแต่งตั้งคณะกรรมการธิการ ดังนี้

2.1 ตั้งกระทู้ถาม (Les Questions)

สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้ โดยการตั้งกระทู้ถามรัฐบาลหรือรัฐมนตรี ซึ่งสมาชิกวุฒิสภามีอำนาจในการตั้งกระทู้ถามได้ 2 ประเภท ได้แก่¹³⁴

(1) กระทู้ถามด้วยลายลักษณ์อักษร (Written Questions)

สมาชิกวุฒิสภาสามารถจัดทำกระทู้ถามเป็นลายลักษณ์อักษร และส่งไปให้รัฐมนตรีที่ต้องการถาม เพื่อให้ตอบกระทู้ถามนั้นภายใน 1 เดือน ถ้ารัฐมนตรีไม่สามารถตอบกระทู้ถามได้ภายใน 1 เดือน สามารถขยายระยะเวลาได้อีก 1 เดือน และภายหลังจากมีการตอบกระทู้ให้สมาชิกวุฒิสภาทราบแล้ว ให้ประกาศในรัฐกิจจานุเบกษาต่อไป

(2) กระทู้ถามด้วยวาจา

สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจในการตั้งกระทู้ถามด้วยวาจา ซึ่งมีวาระการประชุมสัปดาห์ละครั้ง การอภิปรายในกระทู้ถามนั้น เรียกว่า “กระทู้ถามด้วยวาจาแบบไม่มีการอภิปราย” เป็นการซักถามระหว่างสมาชิกวุฒิสภากับรัฐมนตรีเท่านั้น นอกจากนี้สมาชิกวุฒิสภายังมีอำนาจตั้งกระทู้ถามอีกประเภทหนึ่ง เรียกว่า “กระทู้ถามด้วยว่าวาจาแบบมีการอภิปราย” กระทู้ถามนี้เป็นหัวข้อสำคัญทางการเมือง มีการถ่ายทอดทางโทรทัศน์ และเรียกเวลาในการถามตอบและอภิปรายกระทู้ถามนี้ว่า “(Questions-Time)” และต้องจัดให้มีการถามประทุ้ประเภทนี้เดือนละ 2 ครั้ง

2.2 การแต่งตั้งคณะกรรมการ

รัฐสภา มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณา ร่างกฎหมาย และมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐบาลภายในขอบอำนาจแบ่งเป็นคณะกรรมการสามัญ และคณะกรรมการวิสามัญ ดังนี้¹³⁵

(1) คณะกรรมการสามัญ (Standing Committees)

รัฐธรรมนูญกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญได้โดยการจัดสรรจำนวนกรรมการในแต่ละคณะนั้น ขึ้นอยู่กับกลุ่มการเมือง กลุ่มการเมืองใดมีสมาชิกมากก็จะมีกรรมการจำนวนมากตามไปด้วย

¹³⁴ วิสุทธิชัย จิตพิมลมาศ, ‘ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้าง อำนาจ หน้าที่ของวุฒิสภาไทย’ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ 2550) 133.

¹³⁵ เฝิงอั้ง, 134.

(2) คณะกรรมการวิสามัญ (Special Committees)

วุฒิสภามีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาร่างกฎหมาย โดยการร้องขอจากรัฐบาลหรือสมาชิกสภาได้ ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญนี้จะสิ้นสุดลงภายหลังการปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายเสร็จสิ้นลงสมาชิกมาจากสมาชิกวุฒิสภาหรือบุคคลภายนอกซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะเรื่อง มีจำนวนไม่เกิน 57 คน

(3) คณะกรรมการสอบสวน (Commission d'enquête)

วุฒิสภามีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงมีอำนาจเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำได้ เพื่อรวบรวมพยานหลักฐาน ซึ่งเป็นการควบคุมตรวจสอบการกระทำของรัฐบาล สอบสวนกิจการสาธารณะและรัฐวิสาหกิจ เมื่อสอบสวนข้อเท็จจริงเสร็จคณะกรรมการสอบสวนต้องจัดทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

2.3 คณะกรรมการร่วมกัน (Join Committee หรือ Conference Committee หรือ Commission Mixte Paritaire)

ในกรณีที่วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีความเห็นขัดแย้งกัน และเป็นเรื่องเร่งด่วน นายกรัฐมนตรีมีอำนาจเสนอให้แต่งตั้งสมาชิกของแต่ละสภาในจำนวนสภาละ 7 คน เป็นคณะกรรมการร่วมกัน เพื่อทำหน้าที่พิจารณาเสนอบทบัญญัติกฎหมายในส่วนที่ยังไม่สามารถหาข้อยุติได้ โดยที่ให้รัฐบาลเป็นผู้เสนอบทบัญญัติกฎหมายที่ผ่านความเป็นชอบของคณะกรรมการร่วมต่อสภาทั้งสองเพื่อพิจารณาต่อไป

3) ด้านตุลาการ

ศาลอาญาชั้นสูงประกอบด้วยผู้พิพากษาซึ่งสภาแต่ละสภาเลือกจากสมาชิกของตนในจำนวนที่เท่ากัน ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปหรือการเลือกตั้งบางส่วนทุกครั้งของแต่ละสภา และให้ผู้พิพากษาเลือกประธานจากบรรดาผู้พิพากษาด้วยกันเอง (รัฐธรรมนูญ มาตรา 67) วุฒิสภามีอำนาจแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งในศาลอาญาชั้นสูง เมื่อประธานาธิบดีถูกกล่าวหาว่าการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่เป็นการทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง การกล่าวหาประธานาธิบดีได้ โดยมติของสภาทั้งสองได้ออกเสียงลงคะแนนอย่างเปิดเผยและโดยเสียงข้างมากอย่างเด็ดขาด (รัฐธรรมนูญ มาตรา 68)

เมื่อมีการกล่าวหาว่าประธานาธิบดีกระทำความผิดอาญาฐานทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง ให้ส่งเรื่องให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณา หากมีมติเห็นด้วยกับข้อกล่าวหา นั้น ให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงของศาลอาญาชั้นสูง พิจารณาสอบสวนแล้วส่งเรื่องให้ศาลอาญาชั้นสูงเป็นผู้พิจารณาพิพากษาต่อไป โดยที่คำพิพากษาของศาลอาญา

ชั้นสูงนี้เป็นที่สุด ไม่สามารถอุทธรณ์ฎีกาได้ นับแต่มีการจัดตั้งศาลอาญาชั้นสูง ปรากฏว่า ยังไม่เคยมีการพิพากษาลงโทษประธานาธิบดีฐานทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรงเลย แม้แต่ครั้งเดียว¹³⁶

กรณีรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบอาญาต่อการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของตนซึ่งเป็นความผิดที่ได้กำหนดให้เป็นความผิดอุกฤษโทษหรือมัจฉิมโทษ จะถูกพิจารณาโดยศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ (รัฐธรรมนูญ มาตรา 68-1) วุฒิสภามีอำนาจแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งในศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ ประกอบด้วยผู้พิพากษาจำนวนสิบห้าคน โดยจำนวนสิบสองคนได้รับการเลือกตั้งจากสมาชิกสภาทั้งสองในที่ประชุมของแต่ละสภาเป็นจำนวนเท่า ๆ กัน ภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปหรือการเลือกตั้งบางส่วนทุกครั้งของสภาดังกล่าว อีกสามคนมาจากผู้พิพากษาในศาลฎีกา และให้ผู้พิพากษาคนหนึ่งจากสามคนนี้ทำหน้าที่เป็นประธานศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ บุคคลใดกล่าวอ้างว่าได้รับความเสียหายจากการกระทำของรัฐมนตรี เป็นผู้มีสิทธิฟ้องต่อคณะกรรมการพิจารณาค่าฟ้อง คณะกรรมการอาจสั่งให้ยกฟ้องหรือสั่งให้ส่งคำฟ้องไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ (รัฐธรรมนูญ มาตรา 68-2)

4) ด้านอื่นๆ

4.1 วุฒิสภาให้ความเห็นชอบในการแถลงนโยบายทางการเมืองทั่วไปตามที่นายกรัฐมนตรีร้องขอ ซึ่งตั้งแต่ ปี ค.ศ.1975 นายกรัฐมนตรีได้ร้องขอให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบนโยบายทางการเมืองทั่วไป จำนวน 12 ครั้ง และวุฒิสภาให้ความเห็นชอบนโยบายทางการเมืองทั่วไปจำนวน 12 ครั้ง และวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในการร้องขอนั้น (รัฐธรรมนูญ มาตรา 49 วรรคท้าย)

4.2 วุฒิสภาให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม (รัฐธรรมนูญ มาตรา 35)

4.3 การขยายระยะเวลาการใช้กฏอัยการศึกเกินกว่า 12 วัน ต้องได้รับอนุมัติจากวุฒิสภา (รัฐธรรมนูญ มาตรา 36 วรรคท้าย)

4.4 รัฐบาลขออนุมัติเพื่อการดำเนินนโยบายของตนภายในเวลาที่กำหนดต่อวุฒิสภา (รัฐธรรมนูญ มาตรา 38)

3.4 รูปแบบและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาประเทศญี่ปุ่น

3.4.1 พัฒนาการและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศญี่ปุ่นได้มีองค์กรที่ใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ ได้แก่ “สภาไดเอทแห่งสมเด็จพระจักรพรรดิ” ซึ่งประกอบด้วย สภานันดร (House of Peers) และสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) สมเด็จพระจักรพรรดิทรงแต่งตั้งพระบรมวงศานุวงศ์ขุนนางสืบตระกูลในระบบศักดินาดั้งเดิมและบุคคลชั้นสูงอื่น ๆ มาเป็นสมาชิกสภานันดร ในอดีตนั้น

¹³⁶ เฟ็งอ้าง, 135-136.

ขอบเขตอำนาจทางนิติบัญญัติของสมเด็จพระจักรพรรดิทรงมีพระราชอำนาจอยู่มากและอำนาจของสภาไดเอทมีข้อจำกัดมาก¹³⁷ หลังจากที่ประเทศญี่ปุ่นเป็นฝ่ายแพ้ในสงครามโลกครั้งที่ 2 และตกอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายสัมพันธมิตร (Supreme Commander for the Allied Powers: SCAP) ประเทศสหรัฐอเมริกาในฐานะประเทศผู้ชนะสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้ยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้แก่ประเทศญี่ปุ่นและประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 1946 และมีผลใช้บังคับในปีต่อมาจนถึงปัจจุบัน¹³⁸

รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้กำหนดให้อำนาจในการปกครองประเทศขึ้นอยู่กับประชาชน ส่วนสมเด็จพระจักรพรรดิทรงเป็นสัญลักษณ์ของประเทศและมีสถานะตามเจตจำนงของประชาชน บทบาทของพระองค์มีความเฉพาะเจาะจงภายใต้รัฐธรรมนูญกำหนดและไม่มีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล สภาไดเอทแห่งสมเด็จพระจักรพรรดิซึ่งเคยทำหน้าที่ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งจักรวรรดิญี่ปุ่นซึ่งทำหน้าที่เพียงแค่นี้ที่ปรึกษาถวายแด่สมเด็จพระจักรพรรดิในการปฏิบัติพระราชกรณียกิจได้ถูกแทนที่โดยสภาไดเอทแห่งชาติญี่ปุ่น (National Diet) ในฐานะองค์กรสูงสุดแห่งอำนาจรัฐและเป็นองค์กรสำคัญหนึ่งเดียวในการตรากฎหมายของรัฐ¹³⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 ได้กำหนดระบบและจัดให้มีรัฐสภาแบบสองสภา (Bicameral system) โดยกำหนดให้สภาไดเอทแห่งชาติญี่ปุ่นเป็นองค์กรสูงสุดของรัฐเพียงแห่งเดียวในทางนิติบัญญัติ¹⁴⁰ ซึ่งประกอบไปด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา¹⁴¹ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้สมาชิกทั้งสองสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน¹⁴²

¹³⁷ ปณิธิ์ศร์ ปทุมวัฒน์, ‘วุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่น ตอนที่ 1’ (2560) จุลินิติ, 171.

¹³⁸ สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ‘สภาไดเอทแห่งชาติญี่ปุ่น’ <<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjH2Nf dnJtAhU2IEsFHdEaBMcQFjAAegQIBRAC&url=https%3A%2F%2Fedoc.parliament.go.th%2Fgetfile.aspx%3Fid%3D591239%26file%3DThe%2BNational%2BDiet%2Bof%2BJapan.pdf%26download%3D1&usq=AOwWaw2-LvE1QKD0vXtFK0rQ-ZsR>> สืบค้นเมื่อ 7 พฤศจิกายน 2563.

¹³⁹ เพิ่งอ้าง.

¹⁴⁰ ปณิธิ์ศร์ ปทุมวัฒน์, ‘วุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่น ตอนที่ 1’ (2560) จุลินิติ, 171.

¹⁴¹ *The Constitution of Japan 1946, Article 42*, The Diet shall consist of two Houses, namely the House of Representatives and the House of Councillors.

¹⁴² *The Constitution of Japan 1946, Article 43*, Both Houses shall consist of elected members, representative of all the people. The number of the members of each House shall be fixed by law.

ทั้งนี้ประเทศญี่ปุ่นตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันมีรัฐธรรมนูญเพียง 3 ฉบับ รัฐธรรมนูญฉบับแรกมีจำนวน 17 มาตราและเกิดขึ้นในสมัยเจ้าชายโชโตกุ รัฐธรรมนูญฉบับแรกของญี่ปุ่นมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศซึ่งนำพาความสงบสุขและลดความขัดแย้งในสังคม รัฐธรรมนูญฉบับที่สองของประเทศญี่ปุ่นเกิดขึ้นในสมัยของจักรพรรดิเมจิซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาประเทศให้หลุดพ้นจากการสูญเสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขตและการภาษีจากประเทศตะวันตกที่มุ่งจะให้ญี่ปุ่นตกเป็นอาณานิคม รัฐธรรมนูญฉบับที่สามหรือฉบับปัจจุบันเป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างโดยประเทศสหรัฐอเมริกาหลังจากที่ญี่ปุ่นพ่ายแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐสภาญี่ปุ่นเป็นองค์กรสูงสุดของอำนาจรัฐและจะเป็นองค์กรที่กำหนดกฎหมายของรัฐแต่เพียงผู้เดียว¹⁴³ กฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่สำคัญในการกำหนดที่มา องค์ประกอบ คุณสมบัติ จำนวนสมาชิก วาระการดำรงตำแหน่ง ตลอดจนบทบาทอำนาจหน้าที่และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่น

ในอดีตประเทศญี่ปุ่นไม่มีการออกกฎหมายที่เป็นเอกภาพเกี่ยวกับการเลือกตั้ง การเลือกตั้งแต่ละครั้งในระดับชาติหรือระดับท้องถิ่นจัดขึ้นภายใต้กฎเกณฑ์ของแต่ละหน่วยงาน เช่น กฎหมายการเลือกตั้งของสภาล่าง (สภาผู้แทนราษฎร) กฎหมายการเลือกตั้งสภาสูง (วุฒิสภา) และบทบัญญัติเกี่ยวกับการเลือกตั้งหน่วยงานท้องถิ่นภายใต้กฎหมายปกครองตนเองท้องถิ่น ในปี 1950 การเลือกตั้งทั้งหมดในญี่ปุ่นไม่ว่าจะเป็นระดับชาติ ภูมิภาค หรือท้องถิ่น จะต้องอยู่ภายใต้หลักการและแนวทางการปฏิบัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยเลือกตั้ง (The Public Offices Election Law)¹⁴⁴

กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งของประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดเกี่ยวกับสิทธิเลือกตั้ง การใช้สิทธิเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้งของสมาชิกวุฒิสภา อาทิเช่น หลักการพื้นฐานของระบบการเลือกตั้ง กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้ง หน่วยงานการจัดการเลือกตั้ง คำแนะนำด้านเทคนิคหรือคำแนะนำสำหรับการเลือกตั้ง การจัดเขตเลือกตั้ง บัตรเลือกตั้ง คะแนนเสียงและการนับคะแนนเสียง คุณสมบัติผู้มีสิทธิในการเลือกตั้งและรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง คุณสมบัติของผู้ลงสมัครและข้อห้าม วิธีการหาเสียงและข้อห้ามในการหาเสียง รายได้และค่าใช้จ่ายในการหาเสียง

¹⁴³ สุณีย์ มัลลิกามาลย์, 'รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น: จากอดีตสู่ปัจจุบัน' (2555) 52 วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ 3, 303.

¹⁴⁴ Local Governance (Policy Making and Civil Society) 2007, 'Election System in Japan' <<http://aceproject.org/ero-en/regions/asia/JP/election-system-in-japan-free-choice-foundation>> สืบค้นเมื่อ 7 พฤศจิกายน 2563

อาชญากรรมการเลือกตั้ง ข้อบังคับว่าด้วยการจัดหาเงินทุนของกิจกรรมทางการเมือง เงินอุดหนุนพรรคการเมือง เป็นต้น¹⁴⁵

นอกจากนี้กฎหมายสภาไดเอทแห่งชาติญี่ปุ่นกำหนดระเบียบหลักเกณฑ์ แนวปฏิบัติ และกระบวนการดำเนินพิจารณาในการประชุมสภาของรัฐสภาญี่ปุ่น อาทิเช่น การประชุมใหญ่และพิธีเปิดการประชุมสภา ระยะเวลาในการประชุมสภา สมาชิกสภา คณะกรรมการและการเป็นสมาชิก การอภิปรายในสภา การแก้ไขรัฐธรรมนูญของญี่ปุ่น การตั้งคำถาม ความสัมพันธ์ระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา วาระฉุกเฉินของสภาที่ปรึกษา คณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับประชาชนทั่วไปและกับหน่วยงานของรัฐ การลาออกและการเกษียณของสมาชิกรัฐสภา มาตรการทางวินัยต่อสมาชิกรัฐสภา จริยธรรมทางการเมือง การถอนผู้พิพากษา เป็นต้น¹⁴⁶ และยังมีข้อบังคับของวุฒิสภาแห่งชาติญี่ปุ่นที่จะกำหนดหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติในการบริหารงาน การดำเนินงาน กระบวนพิจารณาวาระต่าง ๆ รวมถึงหน้าที่ของวุฒิสภาและสมาชิก อาทิเช่น การเปิดสมัยประชุมและการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี การกำหนดและการขยายระยะเวลาการประชุมสภา มาตรการถอดถอน การตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายไม่ไว้วางใจ คณะกรรมการประจำและคณะกรรมการพิเศษของสภา ความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภากับสภาผู้แทนราษฎร และหน่วยงานภาครัฐ การลาออกและการถอดถอนสมาชิก มาตรการทางวินัย การถอดถอนผู้พิพากษา การเรียกประชุมฉุกเฉิน แลกเปลี่ยนทางการของวุฒิสภา เป็นต้น¹⁴⁷

3.4.2 รูปแบบและวิธีการได้มา

ประกอบด้วยสาระสำคัญดังนี้

3.4.2.1 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งและคุณสมบัติผู้ลงสมัครสมาชิกวุฒิสภา

รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง ซึ่งพลเมืองญี่ปุ่นทุกคนที่มีอายุตั้งแต่ยี่สิบปีขึ้นไปจะได้รับสิทธิในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องลงทะเบียนในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสียก่อน หากไม่ลงทะเบียน

¹⁴⁵ Local Governance (Policy Making and Civil Society) 2007, 'Election System in Japan' <<http://aceproject.org/ero-en/regions/asia/JP/election-system-in-japan-free-choice-foundation>> สืบค้นเมื่อ 7 พฤศจิกายน 2563.

¹⁴⁶ The House of House of Councillors. 'The National Diet of Japan, The Diet Law' <<https://www.sangiin.go.jp/eng/law/diet/index>> สืบค้นเมื่อ 7 พฤศจิกายน 2563

¹⁴⁷ เพิ่งอ้าง.

แม้จะมีสิทธิในการออกเสียงก็จะไม่สามารถลงคะแนนเสียงได้ รายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ลงทะเบียนจะจัดเก็บไว้ในความดูแลของคณะกรรมการจัดการเลือกตั้งของแต่ละจังหวัดในรายการลงทะเบียนเลือกตั้งต้องระบุชื่อ ที่อยู่ เพศ วันเดือนปีเกิดของผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่ละคน นอกจากกฎหมายเลือกตั้งได้คุณสมบัติของผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาไว้ดังนี้¹⁴⁸

- 1) บุคคลสัญชาติญี่ปุ่นที่มีอายุ 30 ปีขึ้นไป
- 2) บุคคลต้องไม่ถูกตัดสินว่าเป็นคนไร้ความสามารถ ผู้ต้องโทษจำคุกหรือตัดสินให้รับโทษทางอาญาเกี่ยวกับการรับสินบน ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งหรือกองทุนทางการเมือง (เช่น การซื้อคะแนน การละเมิดการหาเสียงเลือกตั้งอย่างร้ายแรง ฯลฯ)¹⁴⁹

3.4.2.2 การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา

วุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่นมีสมาชิกจำนวน 242 คน ซึ่งการเลือกตั้งถูกแยกออกเป็นสองระบบดังต่อไปนี้¹⁵⁰

- 1) ระบบแบ่งเขตจำนวน 146 คน มาจากการเลือกตั้งภายใต้ระบบแบ่งเขตท้องถิ่นแบบจังหวัดจำนวน 47 จังหวัด จำนวนสมาชิกสำหรับแต่ละเขตเลือกตั้งมีระบุไว้ในกฎหมายการเลือกตั้งซึ่งแบ่งตามจำนวนประชากรในแต่ละจังหวัด จังหวัดเล็กจะมีได้ 2 ที่นั่ง ในขณะที่จังหวัดใหญ่อาจมีได้ถึง 10 ที่นั่ง

- 2) ระบบสัดส่วนจำนวน 96 คน มาจากการเลือกตั้งระดับประเทศภายใต้ระบบตัวแทนสัดส่วน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีวาระ 6 ปีและให้วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาจำนวนกึ่งหนึ่งสิ้นสุดลงเมื่อครบระยะเวลา 3 ปี¹⁵¹ ระยะเวลาที่กฎหมายเลือกตั้งอนุญาตให้รณรงค์หาเสียงเลือกตั้งสำหรับผู้ลงสมัครสมาชิก

¹⁴⁸ Local Governance (Policy Making and Civil Society) 2007. 'Election System in Japan' <<http://aceproject.org/ero-en/regions/asia/JP/election-system-in-japan-free-choice-foundation>> สืบค้นเมื่อ 7 พฤศจิกายน 2563

¹⁴⁹ เฟ็งอ้าง.

¹⁵⁰ เฟ็งอ้าง.

¹⁵¹ *The Constitution of Japan 1946, Article 46*, The term of office of members of the House of Councillors shall be six years, and election for half the members shall take place every three years.

วุฒิสภาค่อนข้างสั้น คือ 17 วัน นอกจากนี้ยังห้ามมิให้ผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาในระบบสัดส่วนมีการปราศรัยหาเสียงในที่สาธารณะอีกด้วย¹⁵²

3.4.3 อำนาจหน้าที่

ในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติสมาชิกวุฒิสภาญี่ปุ่นมีอำนาจหน้าที่หลัก ๆ อยู่ 3 ประการ ได้แก่ การตรากฎหมาย การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และอำนาจหน้าที่อื่น ๆ

3.4.3.1 อำนาจในการตรากฎหมาย

รัฐธรรมนูญญี่ปุ่นได้กำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติจะมีผลบังคับเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยได้ผ่านการพิจารณาและให้ความเห็นชอบจากทั้งสองสภา¹⁵³ ระบบงานนิติบัญญัติของประเทศญี่ปุ่นสามารถเริ่มต้นกระบวนการเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ทั้งจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ทั้งนี้สมาชิกวุฒิสภามีส่วนในกระบวนการนิติบัญญัติได้โดยสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติด้วยการเข้าชื่อเสนอและมีสมาชิกวุฒิสภาลงชื่อสนับสนุนร่วมกันไม่น้อยกว่า 10 คน หากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินอันมีผลต่องบประมาณแผ่นดิน สมาชิกวุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่นก็สามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยต้องมีสมาชิกวุฒิสภาลงชื่อสนับสนุนร่วมกันไม่น้อยกว่า 20 คน¹⁵⁴

สำหรับในการพิจารณากลับกรองร่างพระราชบัญญัติในชั้นคณะกรรมการธิการสามัญของวุฒิสภานั้น ผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติจะต้องนำเสนออธิบายหลักการและเหตุผลตลอดจนเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติต่อที่ประชุมคณะกรรมการธิการ จากนั้นกรรมการจะตั้งข้อซักถามต่อคณะรัฐมนตรีหรือเจ้าหน้าที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการยกร่างพระราชบัญญัติที่มาร่วมประชุมกับคณะกรรมการธิการ นอกจากนั้นคณะกรรมการอาจรับฟังความเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิผู้เชี่ยวชาญตลอดจนผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัตินั้นเมื่อได้พิจารณากลับกรองร่างพระราชบัญญัติอย่างรอบด้านแล้วจึงอภิปรายและลงมติ แล้วเสนอต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป¹⁵⁵

ในกรณีที่มีการเสนอ “คำแปรญัตติ” แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการธิการ หากเป็นกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นเป็นร่าง

¹⁵² Local Governance (Policy Making and Civil Society) 2007. ‘Election System in Japan’ <<http://aceproject.org/ero-en/regions/asia/JP/election-system-in-japan-free-choice-foundation>> สืบค้นเมื่อ 7 พฤศจิกายน 2563

¹⁵³ *The Constitution of Japan 1946, Article 59*, “A bill becomes a law on passage by both Houses, except as otherwise provided by the Constitution ...”.

¹⁵⁴ เฟ็งอ้าง 176.

¹⁵⁵ เฟ็งอ้าง.

พระราชบัญญัตินั้น มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการเงิน วุฒิสมาชิกผู้เสนอญัตตินั้นต้องเสนอเอกสารรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบทางงบประมาณมาในโอกาสนั้นด้วย เพื่อประโยชน์ในการกลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติให้เป็นอย่างดีและมีประสิทธิภาพและมีข้อมูลอย่างครบถ้วนในกรณีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอันเกี่ยวกับการเงินที่มีผลเป็นการเพิ่มหรือมีผลต่อการงบประมาณ¹⁵⁶

ในชั้นการพิจารณาของสภาหรือคณะกรรมการทั้งวุฒิสภาและคณะกรรมการต้องให้โอกาสคณะรัฐมนตรีชี้แจงเหตุผลความเห็นตลอดจนข้อสังเกตต่อร่างพระราชบัญญัตินั้นด้วย¹⁵⁷ ในระบบงานนิติบัญญัติของวุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่นได้จัดให้มี “Legislative Bureau” ขึ้นเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจในการสนับสนุนการยกร่างพระราชบัญญัติให้แก่สมาชิกวุฒิสภาโดยได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนในข้อบังคับการประชุมสภาไดเอท (The Diet Law) ให้มีสถานะเป็นหน่วยงานอิสระที่ขึ้นตรงต่อประธานวุฒิสภา มีผู้บัญชาการเป็นผู้บริหารสูงสุดที่ได้รับการแต่งตั้งและให้พ้นจากตำแหน่งได้ก็แต่โดยประธานวุฒิสภาตามมติของที่ประชุมวุฒิสภา¹⁵⁸

ในกรณีที่มีความเห็นแตกต่างกันระหว่างสองสภาเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับใดจะมีการตั้งคณะกรรมการร่วมกันระหว่างทั้งสองสภาเพื่อพิจารณาและหาข้อยุติ จากนั้นจัดทำร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมได้พิจารณาเสร็จแล้วเสนอแต่ละสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป จากนั้นเมื่อร่างพระราชบัญญัติได้รับความเห็นชอบจากทั้ง

¹⁵⁶ *The Rules of the House of Councillors, Article 46*, Any member who desires to move an amendment to a measure must submit it in writing beforehand to the Chairman. When the amendment under the preceding paragraph is one to a bill and is to bring about an increase of the budget or is to require budgetary action, a written statement shall be attached clarifying expenditure needed as a result of the amendment.

¹⁵⁷ *The Diet Law, Article 57-III*, A House or a Committee must afford the Cabinet an opportunity to give its opinion on an amendment to increase the total amount of the budget, on a bill presented by a Committee or proposed by a Member which requires budgetary action, or a bill amendment which brings about an increase of the budget or which will require budgetary action.

¹⁵⁸ *The Diet Law, Article 131*, A Legislative Bureau shall be established in each House to assist Members in drafting bills. Each Legislative Bureau shall have one Commissioner General, secretaries and other necessary personnel. The Commissioner General of the Legislative Bureau shall be appointed and dismissed by the presiding officer with the approval of the House; provided, however...

สองสภาหรือถือว่าได้รับความเห็นชอบจากสภาใดเอทแล้วคณะรัฐมนตรีจะได้ทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายร่างพระราชบัญญัติต่อสมเด็จพระจักรพรรดิเพื่อการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย¹⁵⁹

ในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบหรือมีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับจากสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรมีสภิติยยืนยันร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นได้โดยมติเสียงข้างมากเด็ดขาด (Super-majority) โดยมีมติให้ยืนยันร่างพระราชบัญญัติคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้ สภาผู้แทนราษฎรมีสภิติยในการตั้งคณะกรรมการร่วมกันของทั้งสองสภาเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้ ทั้งนี้วุฒิสภาจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน ในสมัยประชุมนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติจากสภาผู้แทนราษฎร¹⁶⁰

3.4.3.2 อำนาจในตรวจสอบฝ่ายบริหาร

อำนาจหน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่งของวุฒิสภาประเทศญี่ปุ่น คือ การตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารเพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจตามหลักการ check and balance รัฐธรรมนูญของญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 ได้ให้อำนาจวุฒิสภาในการพิจารณาสอบสวนและศึกษาการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารและมีอำนาจเรียกพยานหลักฐานและบุคคลมาให้ถ้อยคำได้¹⁶¹ วุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่นมีกลไกการตรวจสอบฝ่ายบริหารผ่านทางกลไกของคณะกรรมการ

¹⁵⁹ ปณิธิ์ศร์ ปทุมวัฒน์, วุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่น ตอนที่ 2 (2560) 176.

¹⁶⁰ *The Constitution of Japan 1946, Article 59*, A bill which is passed by the House of Representatives, and upon which the House of Councillors makes a decision different from that of the House of Representatives, becomes a law when passed a second time by the House of Representatives by a majority of two-thirds or more of the members present. The provision of the preceding paragraph does not preclude the House of Representatives from calling for the meeting of a joint committee of both Houses, provided for by law. Failure by the House of Councillors to take final action within sixty (60) days after receipt of a bill passed by the House of Representatives, time in recess excepted, may be determined by the House of Representatives...

¹⁶¹ *The Constitution of Japan 1946, Article 62*, Each House may conduct investigations in relation to government, and may demand the presence and testimony of witnesses, and the production of records.

ซึ่งข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดโดยชัดแจ้ง ห้ามมิให้จัดให้มีการประชุม คณะกรรมการในวันและเวลาที่มีการประชุมวุฒิสภาเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากประธานวุฒิสภา เป็นการเฉพาะ¹⁶² และห้ามสมาชิกวุฒิสภาเป็นกรรมการสามัญมากกว่า 2 คณะ¹⁶³ การตรวจสอบ อำนาจบริหารโดยวุฒิสภาจะกระทำผ่านคณะกรรมการ 3 ประเภท คือ คณะกรรมการสามัญ (Standing Committees) คณะกรรมการวิสามัญ (Special Committees) และคณะกรรมการ การศึกษาวิจัย¹⁶⁴

คณะกรรมการสามัญ (Standing Committees) และคณะกรรมการ วิสามัญ (Special Committees) ของวุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่นมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณา สอบสวนหรือศึกษาร่างพระราชบัญญัติมติของสภาตลอดจนประเด็นตามคำร้องที่เกี่ยวข้องกับขอบเขต อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ประธานคณะกรรมการทุกคณะสามารถร้องขอให้บุคคลจาก หน่วยงานภาครัฐมาแสดงข้อมูลแก่คณะกรรมการได้ในกรณี que เห็นว่ามีความสำคัญและเป็น ประโยชน์ต่อการดำเนินงานพิจารณาสอบสวนในเรื่องเฉพาะด้านในฝ่ายบริหาร คณะกรรมการ สามัญแต่ละคณะสามารถตั้งบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการและ นักวิจัยเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการได้ เมื่อคณะกรรมการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาแล้วเสร็จจะได้มีการจัดทำรายงานของคณะกรรมการเสนอต่อวุฒิสภาต่อไป รายงานของ คณะกรรมการวุฒิสภาจะต้องแสดงรายละเอียดสรุปผลการพิจารณาพร้อมด้วยเหตุผลประกอบ งบประมาณรายจ่ายและรายละเอียดที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนหากมีรายละเอียดความเห็นของ คณะรัฐมนตรีที่ได้มีการชี้แจงในคณะกรรมการย่อมต้องเสนอมาพร้อมกันด้วย¹⁶⁵ นอกจากนี้แล้ว วุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่นได้จัดให้มีคณะกรรมการการศึกษาวิจัย (Research Committee) ขึ้น เฉพาะในวุฒิสภานับแต่เปิดสมัยประชุมสภาไดเอทเป็นครั้งแรกภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา¹⁶⁶

¹⁶² *The Rules of the House of Councillors, Article 37*, No Committee shall meet during a plenary sitting of the House without the permission of the President.

¹⁶³ *The Rules of the House of Councillors, Article 74-II*, “A Member of the House shall not serve concurrently on more than two Standing Committees....”.

¹⁶⁴ ปณิธิ์ศร์ ปทุมวัฒน์, ‘วุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่น ตอนที่ 3’ (2561) จุลนิตี, 182.

¹⁶⁵ เพิ่งอ้าง.

¹⁶⁶ *The Rules of the House of Councillors, Article 80-II*, A Research Committee shall be set up in the first session of the Diet to be convoked after the regular election for the Members of the House of Councillors.

โดยคณะกรรมการธิการคณะนี้มีอำนาจหน้าที่ในการศึกษาวิจัยและวิเคราะห์จัดทำรายงานเสนอต่อประธานวุฒิสภา¹⁶⁷

นอกจากการตรวจสอบโดยอาศัยกลไกของคณะกรรมการแล้ว การกำหนดให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องเข้าร่วมประชุมกับแต่ละสภาเพื่อตอบชี้แจงร่างพระราชบัญญัติต่อที่ประชุม¹⁶⁸ สมาชิกวุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่นสามารถ “ตั้งกระทู้ถาม” นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีได้เพื่อให้ฝ่ายบริหารอธิบายและชี้แจงเหตุผลเกี่ยวกับสภาพปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินหรือการดำเนินงานนโยบายภาครัฐที่สมาชิกวุฒิสภาได้ตั้งกระทู้ถาม การตั้งกระทู้ถามเพื่อตรวจสอบฝ่ายบริหารมี 2 ประเภท ได้แก่ “การตั้งกระทู้ถามสด” ที่สมาชิกวุฒิสภาสามารถตั้งถามด้วยวาจาในที่ประชุมวุฒิสภาเมื่อรัฐมนตรีได้ร่วมประชุมในการแถลงนโยบายต่อสภาหรือการชี้แจงหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกรณีที่วุฒิสภากำลังพิจารณาต่อมาก็คือ “การตั้งกระทู้ถามเป็นลายลักษณ์อักษร” ที่สมาชิกวุฒิสภาต้องการตั้งถามคณะรัฐมนตรีโดยยื่นต่อประธานวุฒิสภาเพื่อพิจารณาและให้ความเห็นชอบและส่งให้คณะรัฐมนตรีเพื่อตอบกระทู้ถามต่อไป ทั้งนี้คณะรัฐมนตรีต้องตอบกระทู้ถามลายลักษณ์อักษรนี้ภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้รับกระทู้ถาม¹⁶⁹

¹⁶⁷ เฟิงอ้าง 182.

¹⁶⁸ *The Constitution of Japan 1946, Article 63*, The Prime Minister and other Ministers of State may, at any time, appear in either House for the purpose of speaking on bills, regardless of whether they are members of the House or not. They must appear when their presence is required in order to give answers or explanations.

¹⁶⁹ *The Diet Law, Article 74*, When a Member of a House desires to put a question to the Cabinet, he/she is required to obtain the approval of the presiding officer of the House. The question must be presented to the presiding officer as a concise statement in written form. If a Member raises an objection regarding his/her own question for which the presiding officer has not given approval, the presiding officer must put the case to a vote of the House without debate. When it is demanded by a Member, the presiding officer shall record in the minutes of the House a statement of the question to which he/she or the House has not given approval.

3.4.3.3 อำนาจอื่น ๆ

รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจวุฒิสภามในการแต่งตั้งสมาชิกร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในการถอดถอนผู้พิพากษาออกจากตำแหน่ง (Impeachment Court) วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการมีคำสั่งถอดถอนผู้พิพากษาออกจากตำแหน่งตามความผิดที่กำหนดในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง¹⁷⁰ สำหรับกรณีการถอดถอนนั้น วุฒิสภากจะทำเนิกรในรูปแบบลงมติคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่¹⁷¹ นอกจากนี้ วุฒิสภายังมีบทบาทหน้าที่ในฐานะรัฐสภาในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรได้สิ้นสุดลง วุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่นย่อมยุติการปฏิบัติหน้าที่ และคณะรัฐมนตรีมีอำนาจเรียกประชุมวุฒิสภาในกรณีจำเป็นเร่งด่วนเพื่อให้วุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่รัฐสภาเนื่องจากวุฒิสภาถือเป็นตัวแทนของสภาโตเอทในเวลาจำเป็นเร่งด่วนและฉุกเฉิน¹⁷²

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้วุฒิสภามีคณะกรรมการได้ 3 ประเภท ได้แก่ คณะกรรมการสามัญ คณะกรรมการวิสามัญ¹⁷³ และคณะกรรมการวิจัย¹⁷⁴ กล่าวคือ

¹⁷⁰ *The Constitution of Japan 1946, Article 64*: “The Diet shall set up an impeachment court from among the members of both Houses for the purpose of trying those judges against whom removal proceedings have been instituted. Matters relating to impeachment shall be provided by law.”

The Diet Law, Chapter XVI. Impeachment Court: Article 125. Impeachment of a judge shall be heard by the Impeachment Court which is composed of members elected in equal number in each House from among its Members. The President of the Impeachment Court shall be elected by the members of the Court from among themselves.

¹⁷¹ *The Constitution of Japan 1946, Article 55. Para 1*: “Each House shall judge disputes related to qualifications of its members. However, in order to deny a seat to any member, it is necessary to pass a resolution by a majority of two-thirds or more of the members present.”

¹⁷² ปณิธิ์ศร์ ปทุมวัฒน์, ‘วุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่น’ (2561) 187.

¹⁷³ *The Diet Law, Article 40*: Each House may have two kinds of Committees, namely Standing Committees and Special Committees.

¹⁷⁴ *The Diet Law, Article 45*, A House may set up Special Committees in order to consider matters which are deemed necessary by the House or particular matters which do not come under the jurisdiction of any Standing Committee.

คณะกรรมการธิการสามัญของวุฒิสภามีอำนาจพิจารณาตราการ มติ คำร้องและเรื่องอื่น ๆ ที่อยู่ขอบเขตการทำงานของวุฒิสภา ซึ่งคณะกรรมการอาจแต่งตั้งนักวิจัย ที่ปรึกษา หรือผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้ทางวิชาชีพ (เรียกว่า “Senmon-in”)¹⁷⁵ และคณะกรรมการอาจมีการประชุมร่วมกับคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรได้เพื่อปรึกษาหารือกันระหว่างคณะกรรมการทั้งสองสภา¹⁷⁶ คณะกรรมการธิการสามัญของวุฒิสภามีดังต่อไปนี้¹⁷⁷

- 1) คณะกรรมการธิการคณะรัฐมนตรี
- 2) คณะกรรมการธิการกิจการทั่วไป
- 3) คณะกรรมการธิการฝ่ายตุลาการ
- 4) คณะกรรมการธิการต่างประเทศและการป้องกันประเทศ
- 5) คณะกรรมการธิการการเงิน
- 6) คณะกรรมการธิการศึกษาวัฒนธรรมและวิทยาศาสตร์
- 7) คณะกรรมการธิการสุขภาพสวัสดิการและแรงงาน
- 8) คณะกรรมการธิการเกษตรป่าไม้และการประมง
- 9) คณะกรรมการธิการเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม
- 10) คณะกรรมการธิการทางบกและการขนส่ง
- 11) คณะกรรมการธิการสิ่งแวดล้อม
- 12) คณะกรรมการธิการนโยบายพื้นฐานแห่งชาติ
- 13) คณะกรรมการธิการงบประมาณ
- 14) คณะกรรมการธิการตรวจสอบ
- 15) คณะกรรมการธิการกำกับดูแลการบริหาร

Members of a Special Committee shall be appointed by the House, and shall serve until the matter which was referred to the Committee is decided upon by the House. The Chairperson of a Special Committee shall be elected by its members from among themselves.

¹⁷⁵ *The Diet Law, Article 43*, Each Standing Committee may have an official with professional knowledge (to be called “Senmon-in” or Professional Adviser), and researchers.

¹⁷⁶ *The Diet Law, Article 44*, A Standing Committee of one House may hold a joint meeting with a Standing Committee of the other House after consultation between the two Committees.

¹⁷⁷ *The Diet Law, Article 41*.

16) คณะกรรมาธิการกฎและการบริหาร

17) คณะกรรมาธิการวินัย

ส่วนคณะกรรมาธิการวิสามัญรัฐธรรมนูญญี่ปุ่นกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาเรื่องที่สภาเห็นว่าจำเป็นหรือเรื่องเฉพาะที่ไม่อยู่ภายใต้อำนาจของคณะกรรมาธิการประจำคณะใด ๆ สมาชิกของคณะกรรมาธิการวิสามัญจะได้รับการแต่งตั้งจากสภาและจะทำหน้าที่จนกว่าเรื่องที่จะส่งถึงคณะกรรมาธิการจะได้รับการตัดสิน โดยสภา ประธานของคณะกรรมาธิการวิสามัญจะต้องได้รับการเลือกตั้งจากสมาชิกกรรมาธิการวิสามัญ¹⁷⁸

คณะกรรมาธิการอีกรูปแบบตามที่รัฐธรรมนูญญี่ปุ่นได้กำหนดให้วุฒิสภาก่อตั้งคือ คณะกรรมาธิการวิจัยเพื่อทำการศึกษาวินัยและวิเคราะห์นโยบายและการดำเนินงานของรัฐบาล วุฒิสภากำหนดการวิจัยศึกษาและจำนวนสมาชิกของคณะกรรมาธิการวิจัย¹⁷⁹ สมาชิกของคณะกรรมาธิการวิจัยจะได้รับการแต่งตั้งจากวุฒิสภาและการเป็นสมาชิกของคณะกรรมาธิการวิจัยจะถูกจัดสรรตามระบบสัดส่วน คณะกรรมาธิการวิจัยจะดำรงตำแหน่งจนกว่าวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาครึ่งหนึ่งจะสิ้นสุดลง¹⁸⁰ รวมถึงประธานคณะกรรมาธิการวิจัยจะต้องได้รับการเลือกตั้งจากสมาชิกของคณะกรรมาธิการวิจัย¹⁸¹ นอกจากนี้หน่วยงานที่กำหนดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแล้วยังมีหน่วยงานอื่น ๆ ที่อยู่ภายใต้การบริหารงานของรัฐสภาญี่ปุ่นดังนี้

- คณะกรรมาธิการรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งเพื่อวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้ (1) เพื่อดำเนินการวิจัยและครอบคลุมเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นและกฎหมายพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นและ (2) เพื่อพิจารณาร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญเบื้องต้น ร่างพระราชบัญญัติการเริ่มต้นการแก้ไขรัฐธรรมนูญและ/หรือการลงประชามติแห่งชาติและเรื่องอื่น ๆ¹⁸²

- คณะกรรมการกำกับดูแลและตรวจสอบข้อมูลลับพิเศษ

¹⁷⁸ *The Diet Law, Article 45*, A House may set up Special Committees in order to consider matters which are deemed necessary by the House or particular matters which do not come under the jurisdiction of any Standing Committee. Members of a Special Committee shall be appointed by the House, and shall serve until the matter which was referred to the Committee is decided upon by the House. The Chairperson of a Special Committee shall be elected by its members from among themselves.

¹⁷⁹ *The Diet Law, Article 54-II.*

¹⁸⁰ *The Diet Law, Article 54-III.*

¹⁸¹ *The Diet Law, Article 54-IV.*

¹⁸² The House of Councillors, 'The National Diet of Japan. Organization' <<https://www.sangiin.go.jp/eng/guide/organ/index.htm>> สืบค้นเมื่อ 7 พฤศจิกายน 2563

คณะกรรมการกำกับดูแลและตรวจสอบความลับเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้น เพื่อตรวจสอบข้อมูลถูกกำหนดให้เป็นความลับที่กำหนดไว้เป็นพิเศษหรือการกำหนดดังกล่าวถูกต้องหรือดำเนินการตามขั้นตอนการรักษาความปลอดภัย นอกจากนี้ยังทบทวนความเหมาะสมของการตัดสินใจตามดุลยพินิจของหัวหน้าหน่วยงานบริหารเกี่ยวกับการร้องขอให้เปิดเผยความลับที่กำหนดเป็นพิเศษจากสภาที่ปรึกษาคณะกรรมการหรือคณะที่ปรึกษาเพื่อวัตถุประสงค์ในการติดตามการทำงานของระบบของรัฐบาลอย่างต่อเนื่องเพื่อการป้องกันความลับที่กำหนดไว้เป็นพิเศษ¹⁸³

- คณะกรรมการจริยธรรมทางการเมือง

สภาพิจารณาคดีจริยธรรมทางการเมืองก่อตั้งขึ้นเพื่อสร้างมาตรฐานทางจริยธรรมสำหรับวุฒิสมาชิกและเพื่อดำเนินการพิจารณาในกรณีที่วุฒิสมาชิกได้ละเมิดกฎระเบียบและข้อปฏิบัติ¹⁸⁴

- สำนักเลขาธิการและนิติบัญญัติ

สำนักเลขาธิการและสำนักนิติบัญญัติช่วยในหน้าที่ของสภาที่ปรึกษา ภายในสำนักเลขาธิการเจ้าหน้าที่บางคนทำการวิจัยที่จำเป็นสำหรับกิจกรรมของคณะกรรมการภายใต้การดูแลของประธานคณะกรรมการ สำนักนิติบัญญัติช่วยสมาชิกในการร่างกฎหมาย

3.5 รูปแบบและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาประเทศสหพันธรัฐมาเลเซีย

3.5.1 พัฒนาการและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

มาเลเซียเป็นประเทศสหพันธรัฐราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญตั้งอยู่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ประกอบด้วยรัฐ 13 รัฐ และดินแดนสหพันธ์ 3 ดินแดน สหพันธรัฐมาเลเซียได้กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งโดยสมเด็จพระราชาธิบดีในฐานะประมุขแห่งรัฐ

ระบบการเมืองของมาเลเซียเป็นประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา (Parliamentary Democracy) ศูนย์กลางอำนาจการปกครองอยู่ที่รัฐบาลสหพันธรัฐ หรือรัฐบาลกลาง (Federal Government) ซึ่งถือเป็นรัฐบาลแห่งชาติประมุขของมาเลเซียองค์ปัจจุบัน¹⁸⁵ สมเด็จพระราชาธิบดีอัลมูตัสสิม บิลลาฮิมูฮิบุดดิน ตวนกู อัลฮัจญ์ अबดุล ฮาลิมมูฮัจซิม ซาห์อิบีนีอัลมาฮุม สุลต่าน บาดิ- ซาห์ สมเด็จพระราชาธิบดีองค์ที่ 14 (His Majesty Almu' tasimuBillahiMuhibbuddinTuankuAlhaj Abdul HalimMu'adzam Shah ibiniAlmarhum Sultan Badlishah The Yang di-PertuanAgong XIV

¹⁸³ เฟ็งอ้าง.

¹⁸⁴ เฟ็งอ้าง.

¹⁸⁵ The Parliament of Malaysia, 'Federal Government' <<http://www.parlimen.gov.my/yda-maklumat-umum.html?uweb=yg&>> สืบค้นเมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2560 .

of Malaysia) โดยเจ้าผู้ครองรัฐ 9 รัฐ (กลันตัน ตรังกาณู เกดะห์ ปะลิส ปะหัง เประ ยะโฮร์สลังงอร์ และเนกรีเซมปีลัน) ผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี ส่วนรัฐที่ไม่มีเจ้าผู้ครองรัฐ 4 รัฐ (มะละกา ปีนัง ซาบาห์ และซาราวัก) สมเด็จพระราชาธิบดีทรงแต่งตั้งผู้ว่าการรัฐปฏิบัติหน้าที่ประมุขของแต่ละรัฐในส่วนของที่มาของวุฒิสภาสหพันธรัฐมาเลเซียมีสองระบบดังนี้¹⁸⁶

1) สมาชิกวุฒิสภาโดยการสรรหา (Indirect Senator) มีจำนวน 26 คน ซึ่งได้รับการคัดเลือกจากสภานิติบัญญัติประจำรัฐเพื่อเสนอให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาของรัฐทั้ง 13 รัฐ (แต่ละรัฐมีสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 2 คน) ทั้งนี้สมาชิกวุฒิสภาจะได้รับการคัดเลือกจากบุคคลที่ดำเนินกิจกรรมด้านวัฒนธรรมหรืองานบริการสังคมหรือเป็นผู้แทนของเชื้อชาติชนกลุ่มน้อยหรือเป็นผู้แทนพิทักษ์ผลประโยชน์ของชนพื้นเมืองจนเป็นที่ประจักษ์หรือประสบความสำเร็จอย่างยิ่งในด้านสาขาอาชีพ อาทิจำหน่ายอุตสาหกรรมเกษตรกรรม¹⁸⁷

2) สมาชิกวุฒิสภาโดยการแต่งตั้ง (Appointed Senator) มีจำนวน 44 คน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยตรงจากสมเด็จพระราชาธิบดีตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีในจำนวนนี้รวมถึง สมาชิกจำนวนสองคนจากกัวลาลัมเปอร์และสมาชิกจากลาบวนและปุตราจายา เขตละหนึ่งคน ในส่วนการเลือกตั้งซ่อมสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญเมื่อใดที่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาหรือตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรวางลงต้องจัดให้มีการเลือกตั้งภายใน 60 วัน นับจากวันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศการดำเนินการดำเนินการอย่างอื่นถือว่าเป็นโมฆะ¹⁸⁸

3.5.2 รูปแบบและวิธีการได้มา

สหพันธรัฐมาเลเซีย กำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาว่าต้องมีคุณสมบัติต่าง ๆ เช่น มีสัญชาติมาเลเซีย มีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปีไม่วิกลจริต ไม่ถูกพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลาย ไม่มีประวัติอาชญากรรม และบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา คือ ไม่จงรักภักดีต่อประเทศชาติ ถูกจำคุกอย่างน้อย 1 ปี หรือถูกปรับอย่างน้อย 2,000 ริงกิต เป็นผู้ถือหุ้นในองค์กรที่มีผลตอบแทน การได้มามีสองรูปแบบคือจากการเลือกตั้งโดยตรง 26 คน และการ

¹⁸⁶ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ‘ระบบรัฐสภามาเลเซีย’ (สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2558) 15.

¹⁸⁷ The Parliament of Malaysia, ‘Federal Government’ <<http://www.parlimen.gov.my/yda-maklumat-umum.html?uweb=yg&>> สืบค้นเมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2560 .

¹⁸⁸ รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐมาเลเซีย ค.ศ.1984, มาตรา 54.

แต่งตั้ง 44 คน¹⁸⁹ การเป็นสมาชิกภาพของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ บุคคลต้องไม่เป็นสมาชิกของทั้งสองสภาและต้องไม่ได้รับการเลือกเข้ามาในสภาผู้แทนราษฎรจากการลงรับสมัครเลือกตั้งมากกว่า 1 เขตเลือกตั้ง หรือเป็นสมาชิกวุฒิสภามากกว่า 1 รัฐ หรือเป็นบุคคลที่ทั้งได้รับการเลือกตั้งและแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกวุฒิสภา ก่อนการเข้ารับตำแหน่งสมาชิกทุกคนของรัฐสภาจะต้องขึ้นทะเบียน ผู้ที่ทำหน้าที่เป็นประธานในสภาจะเข้าพิธีสาบานตนตามแบบฟอร์มที่กำหนดไว้ แต่ก่อนเข้าพิธีสาบานตนสมาชิกสามารถมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งประธานวุฒิสภาหรือประธานสภา ผู้แทนราษฎรได้ สมาชิกทุกคนต้องสาบานตนก่อนเข้ารับตำแหน่งว่าจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และจะให้ความจงรักภักดีต่อประเทศชาติโดยการธำรงรักษาป้องกันและปกป้องรัฐธรรมนูญ หากสมาชิกรัฐสภาไม่เข้ารับตำแหน่งภายในหกเดือนนับจากวันที่สภามีการประชุมกันเป็นครั้งแรกภายหลังการเลือกตั้งหรือในเวลาใด ๆ ตามที่แต่ละสภานุญาต จะถือว่าตำแหน่งนั้นได้ว่างลง

ระบบกฎหมายของมาเลเซีย มีฐานมาจากระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ของอังกฤษ เพราะเป็นเมืองขึ้นของอังกฤษเมื่อราวปี ค.ศ. 1800-1960 ทำให้ได้รับอิทธิพลทางกฎหมาย การเมือง และการปกครองจากประเทศอังกฤษ แม้จะได้รับอิทธิพลทางกฎหมายจากประเทศอังกฤษ มาเลเซีย ก็มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นกฎหมายสูงสุด แต่ก็ยังคงไว้ซึ่งอิทธิพลทางกฎหมายจากอังกฤษ ดังจะเห็นจากรูปแบบที่มาของวุฒิสภาที่มีตั้งการเลือกตั้งและแต่งตั้งผสมกัน กล่าวคือ วุฒิสภาสหพันธรัฐมาเลเซียมีสมาชิก 70 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรง 26 คน และการแต่งตั้ง 44 คน¹⁹⁰ โดยสมาชิกจากการเลือกตั้งนั้นจะเลือกจำนวน 2 คน ในแต่ละรัฐ สำหรับสมาชิกจากการแต่งตั้งจะได้รับการแต่งตั้งจาก Yang DiPertuan Agong จำนวน 2 คน สำหรับดินแดนสหพันธรัฐกัวลาลัมเปอร์ 1 คน สำหรับดินแดน Labuan 1 คน สำหรับดินแดนสหพันธรัฐ Putrajaya 1 คน ซึ่งเป็นการแต่งตั้งจากตัวแทนผู้ที่มีความสำเร็จในการปฏิบัติหน้าที่ด้านข้าราชการพลเรือน หรือในสายอาชีพการค้า อุตสาหกรรม การเกษตร และวัฒนธรรม ตัวแทนของชนกลุ่มน้อยที่มีประชากรจำนวนน้อย¹⁹¹ ส่วนอีก 40 คน ได้รับการแต่งตั้ง (dilantik) โดย Yang DiPertuan Agong เป็นการแต่งตั้งจากตัวแทนรัฐต่าง ๆ อยู่ในตำแหน่งไม่เกิน 6 ปี เลือกตั้งใหม่ทั้งหมดทุก 3 ปี ไม่สามารถเป็นได้สองสมัยไม่ว่าจะต่อเนื่องหรือเว้นวาระ¹⁹²

¹⁸⁹ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (เชิงอรรถที่ 186) 15.

¹⁹⁰ House of Senator, 'Senate of Malaysia Committee' <<http://www.parlimen.gov.my/jawatankuasa-dn.html?uweb=dn>> สืบค้นเมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2560 .

¹⁹¹ รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐมาเลเซีย ค.ศ. 1984, มาตรา 45.

¹⁹² สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (เชิงอรรถที่ 186) 15.

3.5.3 อำนาจหน้าที่

อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภามาเลเซียมีสองส่วน คือ อำนาจหน้าที่ร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร และหน้าที่เฉพาะของวุฒิสภา ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1) อำนาจหน้าที่ร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร

1.1 อำนาจหน้าที่ในรัฐสภา

(ก) พิจารณาและให้ความเห็นชอบในประเด็นที่อาจสร้างผลกระทบในวงกว้าง ต่อการบริหารประเทศ

(ข) ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติแก้ไขพระราชบัญญัติที่มีอยู่แล้ว ตรวจสอบนโยบายของรัฐบาลกลางพิจารณาร่างงบประมาณของรัฐบาลกลางและให้การรับรองการบังคับใช้มาตรการภาษีใหม่

(ค) ทำหน้าที่ ในการประชุมเพื่ออภิปรายวิพากษ์วิจารณ์ และประเมินผลการดำเนินงานของรัฐบาลรวมทั้งให้ความสนใจกับความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐ

1.2 อำนาจหน้าที่ในกระบวนการนิติบัญญัติ

การตรากฎหมายต้องดำเนินการผ่านการพิจารณาจากทั้งสองสภาโดยสภาผู้แทนราษฎร จะพิจารณาร่างกฎหมายใน 3 ขั้นตอนคือขั้นตอนการรับหลักการ ขั้นตอนการพิจารณาและตั้งคณะกรรมการ ขั้นตอนที่สามคือผู้มีสิทธิเสนอกฎหมายได้แก่ รัฐบาล สมาชิกวุฒิสภา ทั้งนี้ กฎหมายที่เสนอโดยรัฐบาลต้องผ่านกระบวนการร่างโดยสำนักงานอัยการ ซึ่งอาศัยความเห็นผ่านกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องหรืออ้างอิงตามนโยบายที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีกำหนดขึ้นเมื่อร่างกฎหมายผ่านความเห็นชอบของทั้งสองสภาและพระราชอาชิตีจะทรงพิจารณาภายใน 30 วัน หลังจากที่ย่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับการทูลเกล้าถวายเมื่อพระองค์ลงนามเห็นชอบและประทับตราแผ่นดินในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเสร็จแล้วให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาบังคับใช้เป็นกฎหมายหากร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่ผ่านความเห็นชอบโดยสมเด็จพระราชาธิบดีภายในระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ถือว่าร่างดังกล่าวมีผลเป็นกฎหมายโดยอัตโนมัติทันที ในขณะที่วุฒิสภามีอำนาจชะลอระยะเวลาการบังคับใช้กฎหมายหรืออาจทำให้กฎหมายมีผลย้อนหลังย่อมกระทำได้เช่นกันทั้งนี้การบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปโดยหลักนิติรัฐและนิติธรรมปราศจากอคติหรือการเลือกปฏิบัติ¹⁹³

1.3 อำนาจหน้าที่วุฒิสภาตามกระบวนการรัฐสภาขั้นตอนการพิจารณากลับกรองกฎหมาย

¹⁹³ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (เชิงอรรถที่ 186) 16.

(ก) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเมื่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเห็นชอบและส่งไปยังวุฒิสภาพิจารณาโดยใช้ระยะเวลาอย่างน้อยหนึ่งเดือนก่อนปิดสมัยประชุม แต่หากร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ผ่านการลงมติเห็นชอบจากวุฒิสภาโดยไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมภายในกรอบเวลาหนึ่งเดือน ให้สภาผู้แทนราษฎรนำขึ้นทูลเกล้าถวายสมเด็จพระราชาธิบดี เพื่อทรงลงนามได้ทันที ทั้งนี้ให้ถือตามมติของสภาผู้แทนราษฎร

(ข) ร่างพระราชบัญญัติอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติงบประมาณเมื่อสภาผู้แทนราษฎรผ่านวาระการลงมติเห็นชอบและส่งต่อให้วุฒิสภาพิจารณาอย่างน้อยหนึ่งเดือนก่อนปิดสมัยประชุม และร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่ผ่านมติเห็นชอบของวุฒิสภาหรือผ่านมติเห็นชอบแต่มีการแก้ไขเพิ่มเติม ให้สภาผู้แทนราษฎรนำร่างดังกล่าวกลับมาพิจารณาใหม่อีกครั้งโดยการพิจารณาใหม่ต้องมีระยะเวลาไม่ต่ำกว่าหนึ่งปี นับจากวันที่สภาผู้แทนราษฎรผ่านมติเห็นชอบในครั้งแรก และสภาผู้แทนราษฎรมิมติเห็นชอบตามร่างเดิมโดยไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมและให้นำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวส่งให้วุฒิสภาพิจารณาอย่างน้อยหนึ่งเดือนก่อนปิดสมัยประชุม หากร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ผ่านมติเห็นชอบของวุฒิสภาหรือผ่านมติเห็นชอบแต่มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยมติสภาผู้แทนราษฎรยืนยันตามร่างเดิมให้ถือเป็นกฎหมายได้เว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรมิมติให้นำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าถวายสมเด็จพระราชาธิบดี เพื่อให้ความเห็นชอบตามที่เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือหากมีพระราชวินิจฉัยเป็นอย่างอื่นต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองสภา

(ค) การเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมจำเป็นต้องผ่านความเห็นชอบโดยประธานรัฐสภาหากพ้นกำหนดระยะเวลาในสมัยประชุมก่อนหน้าหรือหากวุฒิสภาต้องการเสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมในสมัยประชุมปัจจุบัน

(ง) กรณีที่ร่างพระราชบัญญัติถูกนำขึ้นทูลเกล้าถวายพระราชอาธิบัติเพื่อทรงลงนาม ย่อมต้องผ่านความเห็นชอบของประธานสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อนการให้ความเห็นชอบของประธานสภาผู้แทนราษฎรย่อมได้รับการคุ้มครองและมีให้ดำเนินการยื่นฟ้องต่อศาล

2) หน้าที่เฉพาะของวุฒิสภาสหพันธรัฐมาเลเซียมีหน้าที่แบ่งตามคณะกรรมการธิการ ต่าง ๆ ดังนี้¹⁹⁴

2.1 คณะกรรมการธิการสรรหา (Committee of Selection) เป็นคณะกรรมการธิการชุดแรกที่แต่งตั้งขึ้นมาในสภาเพื่อดำเนินการในหน้าที่ตามที่ข้อบังคับการประชุมกำหนดไว้ คณะกรรมการธิการสรรหาประกอบด้วยประธานวุฒิสภาเป็นประธานคณะกรรมการธิการและสมาชิกวุฒิสภา

¹⁹⁴ House of Senator, 'Senate of Malaysia Committee' <<http://www.parlimen.gov.my/jawatankuasa-dn.html?uweb=dn>> สืบค้นเมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2560 .

อีก 4 คนที่ได้รับเลือกจากวุฒิสภาเป็นสมาชิกคณะกรรมการ คณะกรรมการจะต้องแจ้งถ้อยคำแถลงการณ์ต่อสภาทราบทุกครั้งเมื่อสมาชิกสภาคนใดได้รับการคัดเลือกให้เป็นหนึ่งในสมาชิกคณะกรรมการ คณะกรรมการการสรรหาไม่มีอำนาจในการเรียกบุคคลอื่นมาชี้แจงหรือขอให้มีการออกหนังสือใด ๆ เว้นแต่วุฒิสภาได้มอบอำนาจให้กระทำการดังกล่าว

2.2 คณะกรรมการข้อบังคับการประชุม (Standing Orders Committee)

คณะกรรมการนี้ประกอบด้วยประธานวุฒิสภาเป็นประธานคณะกรรมการ และสมาชิกสภาอีก 6 คนที่ได้รับการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการสรรหา การคัดเลือกจะเกิดขึ้นหลังจากการเริ่มมีการเปิดประชุมสภา เสนอชื่อ คณะกรรมการนี้มีหน้าที่รับผิดชอบในการพิจารณาวินิจฉัยและชี้แจงแถลงการณ์ต่อสภาในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับข้อบังคับการประชุมสภาตามที่วุฒิสภาได้มอบหมายให้ไปพิจารณา คณะกรรมการนี้ไม่มีอำนาจในการเรียกบุคคลอื่นมาชี้แจงหรือขอให้มีการออกหนังสือใด ๆ เว้นแต่วุฒิสภาได้มอบอำนาจให้กระทำการดังกล่าวถ้าหากว่ามีผู้เสนอญัตติในเรื่องที่จะให้มีการปรับปรุงแก้ไขระเบียบข้อบังคับการประชุม ผู้เสนอจะต้องจัดเตรียมทำร่างกฎหมายระเบียบข้อบังคับดังกล่าว¹⁹⁵

2.3 คณะกรรมการกิจการสภา (House Committee) คณะกรรมการ

คณะนี้ ประกอบด้วยประธานวุฒิสภาเป็นประธานคณะกรรมการและสมาชิกสภาอีก 4 คนที่ได้รับการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการสรรหา การคัดเลือกจะเกิดขึ้นหลังจากการเริ่มมีการเปิดประชุมสภา คณะกรรมการนี้มีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแก่ประธานสภาทุก ๆ เรื่องที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวก การบริการและเอกสิทธิ์อื่น ๆ ของวุฒิสภา คณะกรรมการนี้ไม่มีอำนาจในการเรียกบุคคลอื่นมาชี้แจงหรือขอให้มีการออกหนังสือใด ๆ เว้นแต่วุฒิสภาได้มอบอำนาจให้กระทำการดังกล่าว รายงานการประชุมในแต่ละครั้งของคณะกรรมการกิจการสภาจะถูกส่งไปยังสมาชิกวุฒิสภาทุกคน คณะกรรมการมีอำนาจเรียกประชุมหรือดำเนินการประชุมคณะกรรมการร่วมกับคณะกรรมการกิจการสภาของสภาผู้แทนราษฎร

2.4 คณะกรรมการเอกสิทธิ์ (Committee of Privileges) คณะกรรมการ

เอกสิทธิ์ ประกอบด้วย ประธานวุฒิสภาเป็นประธานคณะกรรมการและสมาชิกวุฒิสภาอีก 4 คนที่ได้รับการเสนอชื่อโดยคณะกรรมการสรรหา การคัดเลือกจะเกิดขึ้นหลังจากการเริ่มมีการเปิดประชุมสภา คณะกรรมการเอกสิทธิ์พิจารณาเรื่องใด ๆ ก็ตามที่กระทบต่ออำนาจและเอกสิทธิ์ของวุฒิสภาและออกแถลงการณ์ในเรื่องดังกล่าวต่อวุฒิสภาเมื่อไม่อยู่ในสมัยประชุมของวุฒิสภา สมาชิกวุฒิสภาสามารถแจ้งประธานวุฒิสภาในเรื่องใด ๆ ที่กระทบอำนาจและเอกสิทธิ์ของวุฒิสภา ถ้าประธานวุฒิสภาพังพอใจ เรื่องดังกล่าวสามารถส่งให้คณะกรรมการนี้ จากนั้นคณะกรรมการ

¹⁹⁵ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (เชิงอรรถที่ 267) 3.

สามารถออกแถลงการณ์ต่อวุฒิสภาในเรื่องดังกล่าว คณะกรรมาธิการมีอำนาจในการเรียกบุคคลใดก็ตามเพื่อมาชี้แจงหรือร้องขอให้ออกหนังสือและแถลงการณ์ต่อวุฒิสภา¹⁹⁶



¹⁹⁶ House of Senator, ‘Senate of Malaysia Committee’ <<http://www.parlimen.gov.my/jawatankuasa-dn.html?uweb=dn&>> สืบค้นเมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2560 .

บทที่ 4

รูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของไทย

จากการศึกษาเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย ในเบื้องต้นผู้วิจัยได้ทำการสรุปสาระสำคัญโดยมีประเด็นที่สำคัญดังนี้

- 4.1 พัฒนาการและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
- 4.2 รูปแบบและวิธีการได้มา
- 4.3 อำนาจหน้าที่
- 4.4 สภาพปัญหาของสมาชิกวุฒิสภาในปัจจุบัน

4.1 พัฒนาการและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 ซึ่งแต่เดิมนั้นเป็นการจัดตั้งในรูปแบบรัฐสภาแบบสภาเดียว แต่เนื่องจากช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงของการเริ่มต้นการเปลี่ยนแปลงสมาชิกสภาหลายท่านยังขาดความรู้ความเข้าใจในระบบดังกล่าว จึงได้มีการนำรูปแบบระบบ “สองสภา” หรือระบบสภาคู่ (Bicameralism) เข้ามาใช้ คือ มีสภาผู้แทนราษฎร (Lower House) และวุฒิสภา (Upper House) ซึ่งเรียกว่า “พฤฒิสภา” และได้เปลี่ยนเป็นวุฒิสภาในเวลาต่อมา โดยให้ทำหน้าที่เป็น “สภาพี่เลี้ยง” ทั้งนี้ วุฒิสภาไทยมิได้เกิดขึ้นพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 แต่มาเกิดขึ้นภายหลังโดยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489

การเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภานั้นถูกกำหนดอย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 ที่มีการเลือกตั้งทางอ้อม มีสมาชิกวุฒิสภา 80 คน โดยการเลือกตั้งทางอ้อมมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 178 คน เป็นผู้เลือก และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.2490 ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาเท่ากับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งภายในกำหนด 15 วัน นับตั้งแต่วันใช้รัฐธรรมนูญ และหลังจากนั้นที่มาของสมาชิกวุฒิสภาก็มีลักษณะคล้ายคลึงกันคือ เป็นรูปแบบการแต่งตั้ง มีการกำหนดจำนวนแตกต่างกันไปในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ ทั้งนี้พระมหากษัตริย์ ซึ่งทรงเลือกผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความสามารถมาดำรงตำแหน่ง ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในส่วนนี้มีหน้าที่ที่มุ่งเน้นในการกลั่นกรองพิจารณาข้อกฎหมายเป็นสำคัญ รวมทั้งมีการตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหารถึงการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการทำงาน จนกระทั่งมีการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 รูปแบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาจึงเปลี่ยนแปลงเป็นการเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดรูปแบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาให้มาจากการเลือกตั้งจำนวน 200 คน โดยเป็นการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน โดยใช้จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง มีหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 กำหนดวาระคราวละ 6 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ที่สำคัญของสมาชิกวุฒิสภามากขึ้น ได้แก่ การพิจารณาให้คำแนะนำ ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้ง และถอดถอน ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครอง และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น ทั้งนี้ การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ถึงความเอนเอียงในการเข้าข้างพรรคการเมือง อันเป็นสาเหตุสำคัญในการคัดเลือกบุคคลซึ่งเป็นพรรคพวกของตนเองเข้าไปดำรงตำแหน่งที่สำคัญ

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เพื่อที่จะแก้ไขปัญหอันเกิดจากการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยให้มีสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดจำนวน 150 คน และกำหนดรูปแบบการเข้ามาดำรงตำแหน่งใน 2 ลักษณะคือ มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในแต่ละจังหวัด และมาจากการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา ในส่วนของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง มีจำนวน 76 คน เลือกมาจากจังหวัดละ 1 คน ทั้งนี้ กำหนดให้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถลงคะแนนเลือกผู้สมัครในแต่ละจังหวัดได้เพียง 1 คน และ 74 คนมาจากการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา แต่รูปแบบและวิธีการได้มาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ก็ประสบปัญหา อุปสรรค และความไม่ราบรื่นในการปฏิบัติงาน เนื่องจากเกิดลักษณะที่เรียกว่า “ปลาสองน้ำ” และความไม่ยึดโยงกับประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย แต่ยังคงมีอำนาจเท่าเทียมกันระหว่างสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งกับสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง โดยที่อำนาจหน้าที่ที่สำคัญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ยังคงปรากฏอยู่ และมีมากขึ้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

อย่างไรก็ตาม ในรัฐธรรมนูญ 2560 กลับมาใช้รูปแบบการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นสำคัญโดยมีจำนวนถึง 250 คน ซึ่งสร้างคำถามถึงความเหมาะสมของที่มาของสมาชิกวุฒิสภาต่อสังคมเป็นอย่างยิ่ง รวมไปถึงการปฏิบัติหน้าที่ที่จะเอนเอียงเอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้องหรือไม่ เนื่องจากยังคงมีอำนาจในการพิจารณาให้คำแนะนำ ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้ง เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ทั้งนี้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 กลับมาใช้รูปแบบการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยมีความมุ่งหมายให้วุฒิสภาเป็นสภาที่เลี้ยง เป็นองค์กรที่จะประสานความคิดเห็นจากบุคคลหลากหลายอาชีพ วิถีชีวิต และความสนใจ ที่นำความรู้ และประสบการณ์จากประชาชนโดยตรง โดยไม่อยู่ภายใต้อุดมการณ์ทางการเมืองของพรรคการเมือง เพื่อให้การตรากฎหมายได้รับการพิจารณาจากแง่มุมต่าง ๆ ทั้งยังเป็นการทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้โดยตรง และมีผลต่อการบริหารกิจการบ้านเมืองเพื่อให้เป็นไปตามแนวคิดดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

ได้มีการเปลี่ยนแปลงที่มาของสมาชิกวุฒิสภา โดยสมาชิกวุฒิสภามีได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ทั้งนี้ เพื่อมุ่งหวังไม่ให้อาชีพวุฒิสภาตกอยู่ ภายใต้อำนาจของนักการเมืองหรือพรรคการเมือง และได้ใช้การสรรหาจากคณะกรรมการสรรหา ดังเช่นที่ผ่านมา ซึ่งเป็นการให้คณะบุคคลเพียงไม่กี่คนมาสรรหาสมาชิกวุฒิสภาแล้วให้ถือว่าเป็นผู้แทน ของปวงชนชาวไทย โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดวิธีการได้มา ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาขึ้นใหม่ โดยเน้นความสำคัญของประชาชนทั่วไปที่จะเข้ามาสมัครได้โดยไม่ต้องมี ค่าใช้จ่ายเกินกำลังของบุคคลทั่ว ๆ ไป โดยแยกออกเป็นกลุ่มที่มีลักษณะต่าง ๆ กันให้มากที่สุด เพื่อที่จะทำให้ประชาชนที่มีคุณสมบัติทุกคนสามารถเข้าสมัครในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้และเพื่อให้ผู้สมัคร มีส่วนร่วมในเบื้องต้นอย่างแท้จริง จึงกำหนดให้ประชาชนเลือกกันเองดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 107 ว่า “วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยคน ซึ่งมาจากการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้าน ต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคม โดยในการแบ่งกลุ่มต้องแบ่งในลักษณะที่ทำให้ประชาชนซึ่งมีสิทธิ สมัครรับเลือกทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้” การสร้าง “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ให้ เกิดขึ้นอย่างแท้จริงและอย่างมีนัยสำคัญตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเพราะสมาชิกวุฒิสภาจะใช้ ความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ในการดำเนินชีวิต และการประกอบอาชีพมาสะท้อนให้เห็น ถึงปัญหาที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนจากร่างกฎหมายโดยไม่อยู่ภายใต้อำนาจของนโยบายของพรรค การเมือง ดังนั้น กระบวนการเลือกสรรสมาชิกวุฒิสภาจึงมุ่งที่จะให้ประชาชนซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ ที่แตกต่างหลากหลายในทุกภาคส่วนและทุกสาขาอาชีพซึ่งประสงค์จะเข้ามาทำหน้าที่นี้ เข้ามาสมัครรับเลือกได้ และให้แต่ละสาขาอาชีพหรือประสบการณ์ หรือวิถีชีวิต ฯลฯ เลือกกันเอง เพื่อ หลีกเลี่ยงกลไก หรือกับดักทางการเมืองให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้สมาชิก วุฒิสภามีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี นับแต่วันประกาศผลการเลือก และจะดำรงตำแหน่งเกินหนึ่ง วาระไม่ได้ ซึ่งถือว่า ระยะเวลาห้าปีเป็นระยะเวลาของการดำรงตำแหน่งที่เหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อที่จะทำ ให้มีรัฐสภาที่สามารถดำเนินงานด้านนิติบัญญัติได้ในช่วงที่สภาผู้แทนราษฎรครบวาระสี่ปี และใน ขณะเดียวกันก็สอดคล้องกับแผนพัฒนาประเทศที่มีระยะเวลาช่วงละ 5 ปี อีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ในบทเฉพาะกาล 5 ปีแรก ยังได้กำหนดให้วุฒิสภามีหน้าที่และอำนาจใน การติดตามการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศและยุทธศาสตร์ชาติในระยะ 5 ปีแรก และให้วุฒิสภา มีส่วนในการเลือกนายกรัฐมนตรีใน 5 ปีแรกด้วย ซึ่งถูกโจมตีจากฝ่ายพรรคการเมืองและ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างมากและมีความพยายามที่จะแก้ไขหรือยกเลิกรัฐธรรมนูญ 2560 ใน ส่วนนี้ให้ได้ และอีกปัญหา คือ เมื่อหมดบทเฉพาะกาล 5 ปีแล้ว สมาชิกวุฒิสภาที่จะมาจากการเลือก กันเอง 200 คนนั้น สามารถร่วมมือและสมยอมกันง่ายมาก ตัวอย่างเช่น การสมัครคราวที่ผ่านมา ทั่วประเทศร่วมมือและสมยอมกันมาเป็นส่วนใหญ่ โดยพรรคการเมืองและกลุ่มต่างๆ ในท้องถิ่นช่วย จัดการให้ จึงเป็นเหตุให้ คสช. มาคัดทิ้งอีกทีให้เหลือ 50 คน ดังนั้น บทหลักในเรื่องสมาชิกวุฒิสภา

เมื่อพ้นบทเฉพาะกาลก็จะได้สมาชิกวุฒิสภาแบบสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ถูกยุบ จะเห็นได้ว่า ที่มาของสมาชิกวุฒิสภามีการเปลี่ยนแปลงจากการแต่งตั้งเป็นการเลือกตั้ง และเป็นแบบผสม (การเลือกตั้งและแต่งตั้ง)

ทั้งนี้นอกจากรัฐธรรมนูญในแต่ละช่วงระยะเวลาแล้วการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561 ซึ่งประกอบด้วยหมวด 1 ผู้สมัครและการสมัครรับเลือก หมวด 2 ผู้ดำเนินการเกี่ยวกับการเลือก หมวด 3 การเลือก ซึ่งเป็นหมวดที่สำคัญเนื่องจากกำหนดวิธีการในการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา หมวด 4 การควบคุมการเลือกให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม หมวด 5 การคัดค้าน และหมวด 6 บทกำหนดโทษ รวมทั้งบทเฉพาะกาล ซึ่งเป็นกฎหมายที่เปรียบเสมือนเครื่องมือในการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ 2560¹

4.2 รูปแบบและวิธีการได้มา

จากที่กล่าวมาในหัวข้อพัฒนาการและกฎหมายที่เกี่ยวข้องผู้วิจัยได้ทำการสรุปรูปแบบและวิธีการได้มาในแต่ละช่วงเวลาตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ดังตารางที่ 4.1

ตารางที่ 4.1

รูปแบบและวิธีการของการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทย พ.ศ. 2489-2560

รัฐธรรมนูญ	รูปแบบ	วิธีการ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489	การเลือกตั้งทางอ้อม มีสมาชิกวุฒิสภา 80 คน	การเลือกตั้งทางอ้อมโดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 178 คน เป็นผู้เลือก
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.2490	การแต่งตั้ง มีสมาชิกวุฒิสภาเท่ากับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทน	พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งภายในกำหนด 15 วัน นับตั้งแต่วันใช้รัฐธรรมนูญ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492	การแต่งตั้ง มีสมาชิกวุฒิสภา 100 คน	พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้ง โดยประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561.

ตารางที่ 4.1

รูปแบบและวิธีการของการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทย พ.ศ. 2489-2560 (ต่อ)

รัฐธรรมนูญ	รูปแบบ	วิธีการ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495	มิได้กล่าวไว้ชัดเจนเกี่ยวกับสมาชิกวุฒิสภา แต่พอสรุปได้ว่าเป็นการแต่งตั้ง	พระมหากษัตริย์ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นไว้แล้วในวันที่ใช้บังคับรัฐธรรมนูญนี้ในระหว่างที่สมาชิกประเภทที่ 1 ยังไม่ได้เข้ารับหน้าที่ ให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกประเภทที่ 2 ไปพลางก่อนซึ่งสมาชิกในประเภทที่ 2 เทียบได้กับสมาชิกวุฒิสภา
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511	การแต่งตั้ง กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีจำนวน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิในวิชาการหรือกิจการต่างๆ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517	การแต่งตั้ง กำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 100 คน	พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้ง โดยประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองราชโองการ (แก้ไข 19 มกราคม 2518) ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521	การแต่งตั้ง กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีจำนวน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้ง
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534	การแต่งตั้ง กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีจำนวน 270 คน	พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความสามารถ ความชำนาญในเชิงวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ

ตารางที่ 4.1

รูปแบบและวิธีการของการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทย พ.ศ. 2489-2560 (ต่อ)

รัฐธรรมนูญ	รูปแบบ	วิธีการ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540	การเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีจำนวน 200 คน	การเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน โดยใช้จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง มีหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มีกำหนดวาระคราวละ 6 ปี
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550	การเลือกตั้งและการสรรหา กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีจำนวนรวม 150 คน	การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในแต่ละจังหวัดจำนวน 76 คน เลือกมาจากจังหวัดละ 1 คน ทั้งนี้ กำหนดให้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถลงคะแนนเลือกผู้สมัครในแต่ละจังหวัดได้เพียง 1 คน และ 74 คน มาจากการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	การแต่งตั้งและการเลือกตั้งทางอ้อม กำหนดให้มีจำนวนสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 250 คน การแต่งตั้งจำนวน 200 คน และเลือกตั้งทางอ้อมจำนวน 50 คน	การแต่งตั้งจำนวน 200 คน และเลือกตั้งทางอ้อมจำนวน 50 คน หมายเหตุ บทเฉพาะกาลให้มีจำนวนสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 250 คน และบทหลักจำนวนสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 200 คน มาจากการเลือกกันเอง

อย่างไรก็ตามมี รัฐธรรมนูญหรือธรรมนูญ หรือกฎหมายที่มีลักษณะเดียวกันหลายฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475, ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502, ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 และ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520, ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ซึ่งมีได้กำหนดเกี่ยวกับสมาชิกวุฒิสภาไว้อย่างชัดเจน โดยส่วนมากจะมีการแต่งตั้งเป็นสภานิติบัญญัติและให้ปฏิบัติหน้าที่แทนทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

4.3 อำนาจหน้าที่

เพื่อให้เกิดความชัดเจนมากยิ่งขึ้นในบทบาทหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, 2550 และ 2560 ภูมิ มูลศิลป์ จึงได้ทำการสรุปสาระสำคัญในส่วนนี้ซึ่งเป็นเหตุผลสำคัญในการกำหนดรูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาไว้ดังนี้²

ตารางที่ 4.2

เปรียบเทียบอำนาจและหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 2550 และ 2560

อำนาจและหน้าที่ ของวุฒิสภา	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย		
	2540	2550	2560
อำนาจและหน้าที่ ด้านนิติบัญญัติ	1. การพิจารณาร่าง พระราชบัญญัติหรือร่าง พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญ 2. การพิจารณาอนุมัติ พระราชกำหนด (มาตรา 218 วรรค 3 วรรค 5	1. การพิจารณาร่าง พระราชบัญญัติหรือร่าง พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญ 2. การพิจารณาอนุมัติ พระราชกำหนด 3. การพิจารณาร่าง พระราชบัญญัติ	1. การพิจารณาร่าง พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญ (มาตรา 132) 2. การกลั่นกรองร่าง พระราชบัญญัติ - ร่างพระราชบัญญัติ ทั่วไป (มาตรา 136)

² ภูมิ มูลศิลป์, บทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในระบบสภาคู่กับประสิทธิผลในการเสริมสร้างเสถียรภาพทางการเมืองและการพัฒนาประชาธิปไตยไทยม (สถาบันพระปกเกล้า, 2563).

ตารางที่ 4.2

เปรียบเทียบอำนาจและหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 2550 และ 2560 (ต่อ)

อำนาจและหน้าที่ ของวุฒิสภา	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย		
	2540	2550	2560
	และวรรค 7 และ มาตรา 220) 3. การพิจารณาเสนอให้ แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และพิจารณาร่าง รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม (มาตรา 313) 4. การพิจารณา ตรวจสอบความชอบด้วย รัฐธรรมนูญของกฎหมาย หรือข้อบังคับการประชุม วุฒิสภา (มาตรา 262 และ 263)	งบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ	- ร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวกับงบประมาณ รายจ่าย (มาตรา 143) 3. การพิจารณาอนุมัติ พระราชกำหนด - พระราชกำหนดทั่วไป (มาตรา 172) - พระราชกำหนดเกี่ยว ด้วยภาษีอากรหรือ เงินตรา (มาตรา 174) 4. การพิจารณาแก้ไข เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (มาตรา 255 และ มาตรา 256)
อำนาจและ หน้าที่ในการ ควบคุมฝ่าย บริหาร	1. การตั้งกระทู้ถาม (มาตรา 183) 2. การเปิดอภิปรายทั่วไป โดยไม่มีการลงมติ (มาตรา 211 มาตรา 187 และ มาตรา 213) 3. การแต่งตั้ง คณะกรรมการ (มาตรา 189)	1. การตั้งกระทู้ถาม (มาตรา 156) 2. การเปิดอภิปราย ทั่วไปในวุฒิสภา (มาตรา 161) 3. การแต่งตั้ง คณะกรรมการ (มาตรา 135)	1. การตั้งกระทู้ถาม (มาตรา 150) 2. การเปิดอภิปรายทั่วไป ในวุฒิสภา (มาตรา 153) 3. การแต่งตั้ง คณะกรรมการ (มาตรา 129) 4. การเปิดอภิปราย ทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภา (มาตรา 155)

ตารางที่ 4.2

เปรียบเทียบอำนาจและหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 2550 และ 2560 (ต่อ)

อำนาจและหน้าที่ ของวุฒิสภา	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย		
	2540	2550	2560
อำนาจและหน้าที่ในการพิจารณาเลือกแต่งตั้งให้คำแนะนำหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ	1. คณะกรรมการการเลือกตั้ง (มาตรา 136 และ มาตรา 138) 2. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (มาตรา 136) 3. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (มาตรา 199) 4. ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา 255) 5. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (มาตรา 279 วรรค 1 และ วรรค 3) 6. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (มาตรา 312 วรรค 2) 7. ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (มาตรา 312 วรรค 4) 8. ตุลาการศาลปกครองสูงสุด (มาตรา 277 วรรค 2) 9. ประธานศาลปกครองสูงสุด (มาตรา 278)	1. คณะกรรมการการเลือกตั้ง (มาตรา 231 (4) และ (5)) 2. ผู้ตรวจการแผ่นดิน (มาตรา 243) 3. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (มาตรา 256 วรรค 5) 4. ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา 206(2)) 5. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (มาตรา 246 วรรค 3) 6. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (มาตรา 252 วรรค 3)	1. คณะกรรมการการเลือกตั้ง (มาตรา 222 และมาตรา 223) 2. ผู้ตรวจการแผ่นดิน (มาตรา 228 และ มาตรา 229) 3. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (มาตรา 246) 4. ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา 204 และ มาตรา 207) 5. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (มาตรา 232 และ มาตรา 233) 6. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (มาตรา 238 มาตรา 239 และ มาตรา 241)

ตารางที่ 4.2

เปรียบเทียบอำนาจและหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 2550 และ 2560 (ต่อ)

อำนาจและหน้าที่ ของวุฒิสภา	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย		
	2540	2550	2560
	10. เลขาธิการ คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ (มาตรา 302 วรรค 2) 11. กรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิ คน ในคณะกรรมการตุลาการ ศาลยุติธรรม (มาตรา 274(3))		

นอกจากนี้ยังมีข้อแตกต่างสำคัญเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 และ 2550 แต่มิได้ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 โดสรุปได้ดังนี้³

ตารางที่ 4.3

เปรียบเทียบอำนาจและหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 และ 2550 แต่มิได้ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560

อำนาจและหน้าที่ ของวุฒิสภา	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	
	2540	2550
อำนาจและหน้าที่ ของวุฒิสภาด้าน อื่นๆ	1. การทำหน้าที่ในฐานะรัฐสภา - ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้ง ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ (มาตรา 19)	1. กรณีเป็นอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา โดยเฉพาะ - ตราข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา (มาตรา 134)

³ เฟิงอ้าง.

ตารางที่ 4.3

เปรียบเทียบอำนาจและหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 และ 2550 แต่ไม่ได้ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 (ต่อ)

อำนาจและหน้าที่ ของวุฒิสภา	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	
	2540	2550
	<ul style="list-style-type: none"> - ให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ปฏิญาณตนก่อนเข้ารับหน้าที่ (มาตรา 21) - รับทราบการแก้ไขกฎหมายเพียร บาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ (มาตรา 22) - รับทราบและให้ความเห็นชอบใน การสืบราชสมบัติ (มาตรา 23) - มีมติให้รัฐสภาพิจารณาเรื่องอื่น ในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ (มาตรา 159 วรรคท้าย) - ให้ความเห็นชอบในการปิดสมัย ประชุมสามัญก่อนครบกำหนด (มาตรา 160 วรรคท้าย) - การเปิดประชุมรัฐสภา (มาตรา 161) - ตราข้อบังคับการประชุมรัฐสภา (มาตรา 194) - ขอเปิดประชุมสามัญวิสามัญ (มาตรา 163) 	<ul style="list-style-type: none"> - พิจารณานุญาต หรือไม่อนุญาต ให้สอบสวนสมาชิกวุฒิสภาในฐานะ เป็นผู้ต้องหาในคดีอาญาในระหว่าง สมัยประชุมหรือในกรณีสมาชิก วุฒิสภาถูกจับขณะกระทำความผิด ให้ รายงานไปยังประธานวุฒิสภาโดยลับ และประธานอาจสั่งให้ปล่อยได้ (มาตรา 131) - พิจารณานุญาตหรือไม่อนุญาต ให้ศาลพิจารณาคดีที่สมาชิกวุฒิสภา เป็นจำเลยในคดีอาญาหรือเป็นคดี อันเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญเฉพาะที่จำเป็นเพื่อ ประโยชน์ในการจัดให้มีการเลือกตั้งใน ระหว่างสมัยประชุม (มาตรา 131) - ขอเปิดประชุมรัฐสภาเป็นการ ประชุมสามัญวิสามัญโดยเข้าชื่อร่วมกับ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 129) - ประธานวุฒิสภามีอำนาจร้อง ขอให้พนักงานสอบสวน หรือศาลสั่ง ปล่อยสมาชิกวุฒิสภาที่ถูกคุมขังใน ระหว่างสอบสวนหรือพิจารณาอยู่ก่อน สมัยประชุมได้เมื่อถึงสมัยประชุม (มาตรา 131)

ตารางที่ 4.3

เปรียบเทียบอำนาจและหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 และ 2550 แต่ไม่ได้ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 (ต่อ)

อำนาจและหน้าที่ ของวุฒิสภา	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	
	2540	2550
	<p>- ให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม (มาตรา 223)</p> <p>- ให้ความเห็นชอบในหนังสือสัญญาที่มีบทบาทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การไปตามสัญญา (มาตรา 224)</p> <p>- ปกษาร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยเมื่อพ้น 90 วันแล้วมิได้พระราชทานคืน (มาตรา 90)</p> <p>2. การทำหน้าที่ในฐานะวุฒิสภา</p> <p>- ทำหน้าที่เป็นรัฐสภาในระหว่างที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือถูกยุบ ในการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ปฏิบัติตนก่อนเข้ารับหน้าที่ รับทราบการแก้ไขกฎหมายระเบียบว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์รับทราบและให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ และให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม (มาตรา 168 (1))</p> <p>- ตราข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา (มาตรา 191)</p> <p>- ประธานวุฒิสภาให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรี เกี่ยวกับการออกเสียงประชามติ (มาตรา 214)</p>	<p>- ประธานวุฒิสภาต้องจัดให้มีการบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคน และเปิดเผยบันทึกดังกล่าว เว้นแต่กรณีออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับ (มาตรา 126)</p> <p>- ประธานวุฒิสภาอาจให้คำปรึกษาแก่ นายกรัฐมนตรีในการให้มีการออกเสียงประชามติในกิจการที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน (มาตรา 165 (1))</p> <p>- ประธานวุฒิสภาต้องจัดให้มีการโฆษณาคำชี้แจงตามที่บุคคลอื่นอันมิใช่รัฐมนตรี หรือสมาชิกแห่งสภาได้รับความเสียหายจากกรณีที่สมาชิกสภานั้นกล่าวถ้อยคำนั้น ร้องขอ (มาตรา 130)</p> <p>2. กรณีวุฒิสภาประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร</p> <p>- ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ (มาตรา 19)</p> <p>- รับฟังการปฏิญาณตนของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภา (มาตรา 21)</p> <p>- รับทราบหรือให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ (มาตรา 23)</p> <p>- การมีมติให้รัฐสภาพิจารณาเรื่องอื่นในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติได้ (มาตรา 127)</p>

ตารางที่ 4.3

เปรียบเทียบอำนาจและหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 และ 2550 แต่ไม่ได้ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 (ต่อ)

อำนาจและหน้าที่ ของวุฒิสภา	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	
	2540	2550
	<ul style="list-style-type: none"> - เสนอให้มีการตรวจสอบว่าสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลง (มาตรา 96) - ประธานวุฒิสภาต้องจัดให้มีการบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคนและเปิดเผยบันทึกดังกล่าวไว้ในที่ที่ประชาชนอาจเข้าไปตรวจสอบได้ (มาตรา 156 วรรค 3) 	<ul style="list-style-type: none"> - ให้ความเห็นชอบในการปิดสมัยประชุม (มาตรา 127) - เปิดประชุมรัฐสภา (มาตรา 128) - การตราข้อบังคับการประชุมรัฐสภา (มาตรา 137) - ให้ความเห็นชอบให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติ (มาตรา 145) - ปรีkszาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติใหม่ (มาตรา 151) - ให้ความเห็นชอบให้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติ (มาตรา 153 วรรคสอง) - รับฟังการแถลงนโยบายของรัฐบาล (มาตรา 176) - เปิดอภิปรายทั่วไป (มาตรา 179) - ให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม (มาตรา 189) - รับฟังคำชี้แจงและการให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญา (มาตรา 190) - แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (มาตรา 291) <p>3. กรณีที่วุฒิสภากำหนดที่รัฐสภาในกรณีสภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือถูกยุบ</p>

ตารางที่ 4.3

เปรียบเทียบอำนาจและหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 และ 2550 แต่ไม่ได้ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 (ต่อ)

อำนาจและหน้าที่ ของวุฒิสภา	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	
	2540	2550
		<ul style="list-style-type: none"> - ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้ง ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ (มาตรา 19) - รับการปฏิญาณตนของผู้สำเร็จ ราชการแทนพระองค์ (มาตรา 21) - รับทราบหรือให้ความเห็นชอบใน การสืบราชสมบัติ (มาตรา 23) - ให้ความเห็นชอบในการประกาศ สงคราม (มาตรา 189)
อำนาจและหน้าที่ ในการถอดถอน ผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองหรือ ข้าราชการและ เจ้าหน้าที่ใน องค์กรให้ออก หรือพ้นจาก ตำแหน่ง	<ol style="list-style-type: none"> 1. นายกรัฐมนตรี 2. รัฐมนตรี 3. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 4. สมาชิกวุฒิสภา 5. ประธานศาลฎีกา 6. ประธานศาลรัฐธรรมนูญ 7. ประธานศาลปกครองสูงสุด 8. อัยการสูงสุด 9. กรรมการการเลือกตั้ง 10. ผู้ตรวจการแผ่นดิน 11. ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 12. กรรมการตรวจการแผ่นดิน 13. รองประธานศาลฎีกา 14. รองประธานศาลปกครองสูงสุด 15. หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร 16. รองอัยการสูงสุด 17. ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง 18. กรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. นายกรัฐมนตรี 2. รัฐมนตรี 3. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 4. สมาชิกวุฒิสภา 5. ประธานศาลฎีกา 6. ประธานศาลรัฐธรรมนูญ 7. ประธานศาลปกครองสูงสุด 8. อัยการสูงสุด 9. กรรมการการเลือกตั้ง 10. ผู้ตรวจการแผ่นดิน 11. ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 12. กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน 13. ผู้พิพากษาหรือตุลาการ 14. พนักงานอัยการ 15. ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง 16. กรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติและผู้ดำรงตำแหน่ง ระดับตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 (มาตรา 85)

4.4 สภาพปัญหาของสมาชิกวุฒิสภาในปัจจุบัน

4.4.1 ประเด็นความชอบธรรมในการเข้ามาดำรงตำแหน่ง

ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นว่า ตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการได้มา ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ประเด็นปัญหาหนึ่งที่เกิดขึ้นคือ การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาควรเป็นอย่างไร ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีปัญหาในลักษณะของการเล่นพรรคเล่นพวก สามีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ภรรยาเป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือลูกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ่อหรือแม่เป็นสมาชิกวุฒิสภา เป็นญาติของนักการเมืองในจังหวัด จนประชาชนทั่วไปเรียกว่า “สภาผัว-เมีย”⁴ ซึ่งเป็นที่ครหาของประชาชนทั่วไปอย่างยิ่ง การที่เป็นเช่นนั้นเกิดจากการครอบงำและแทรกแซงของพรรคการเมือง รวมทั้งการใช้ฐานเสียงของพรรคการเมืองในการเลือกตั้ง ซึ่งทำให้การถ่วงดุลอำนาจการบริหารหมดสภาพ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ทำการปฏิรูปการเมืองโดยสร้าง “องค์กรอิสระ” ขึ้นมาทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและหน่วยงานภาครัฐ โดยให้วุฒิสภาที่มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งเป็นผู้เลือกตัวบุคคลเข้าไปดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระเหล่านั้น ดังนั้นบุคคลที่เข้าไปดำรงตำแหน่งจึงเป็นบุคคลที่มีสายสัมพันธ์กับสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และพรรคการเมือง องค์กรอิสระจึงมิได้เป็นองค์กรอิสระอย่างแท้จริง แต่เป็นองค์กรที่ถูกแทรกแซงจากพรรคการเมืองทำให้ไม่สามารถตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของรัฐบาลได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ⁵

การที่พรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล มีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งแต่ถูกพรรคการเมืองครอบงำนั้นส่งผลอีกประการ คือ เกิดลักษณะของ “เผด็จการรัฐสภา” เกิดขึ้น เนื่องจากการขาดการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจที่ดีจากวุฒิสภา ทั้งที่เป็นแนวคิดอันเป็นรากฐานสำคัญของการมีวุฒิสภา⁶ เช่น การมีวุฒิสภาเพื่อตรวจสอบการใช้เสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎร อันเนื่องมาจากการไม่ไว้วางใจการใช้เสียงข้างมาก และการมีวุฒิสภาเพื่อคานอำนาจหรือยับยั้งการดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากไม่ไว้วางใจในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรว่าจะปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและเรียบร้อย รวมทั้งการมีวุฒิสภาเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบหรือทักท้วงการออกกฎหมายให้มีความรอบคอบและถูกต้องมากขึ้น เป็นต้น ดังนั้นจะเห็นว่าการได้สมาชิกมาจากการเลือกตั้งแม้ว่าจะมีข้อดีในประเด็นของที่มาอันเป็นการแสดงถึงสิทธิของประชาชนก็ตามแต่ปัญหาที่เกิดขึ้นจาก

⁴ MGR Online, ‘สภาผัว-เมีย’ ผู้จัดการสุดสัปดาห์ (26 ธันวาคม 2558) 5.

⁵ ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, ‘กฎหมายรัฐธรรมนูญ และเรียนรัฐธรรมนูญออนไลน์’ (เอกสารประกอบการสอนวิชา ปัญหากฎหมายมหาชน) 731.

⁶ วิษณุ เครืองาม, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2530).

การทุจริตในเชิงนโยบาย ที่เอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้องนั้นได้สร้างความเสียหายให้แก่ประเทศชาติเป็นอย่างยิ่ง

ทั้งนี้ในประเด็นของการให้ความเห็นชอบในการเสนอผู้เข้าดำรงตำแหน่งสำคัญในองค์การอิสระนั้น บางองค์กรมมีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมเช่น ตุลาการศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลปกครองสูงสุด กรรมการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิ กรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิ อัยการสูงสุด กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประธานกรรมการตรวจเงิน ประธานกรรมการและกรรมการในคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เป็นต้น ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ นั้น ในหลาย ๆ หน่วยงาน เป็นหน่วยงานที่คอยทำหน้าที่ในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร จึงเป็นที่กังขาของประชาชนโดยทั่วไปอย่างมากถึงความเหมาะสมของผู้เข้ามาดำรงตำแหน่งเหล่านี้

อย่างไรก็ตามในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 แม้ว่าจะมีการพยายามแก้ไขปัญหาการครอบงำจากพรรคการเมือง โดยการกำหนดให้ผู้สมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภา ต้องไม่เป็นบุพการี คู่สมรส หรือบุตรของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่กลับเกิดคำถามใหม่ขึ้นเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาแบบสรรหา เนื่องจากมีการนำไปเปรียบเทียบกับสมาชิกวุฒิสภาแบบเลือกตั้ง ซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชน ประชาชนให้อำนาจมาปฏิบัติหน้าที่ แต่สมาชิกวุฒิสภาแบบสรรหานั้นมาจากการสรรหาและแต่งตั้งจากคนเพียงบางกลุ่มเท่านั้น แต่กลับมีอำนาจหน้าที่เท่าเทียมกับสมาชิกวุฒิสภาแบบเลือกตั้งที่ประชาชนให้อำนาจมา ทำให้การทำงานบางครั้งไม่สอดคล้องประสานเกิดความขัดแย้ง เรียกลักษณะดังกล่าวว่า “ปลาสองน้ำ” อันเกิดจากที่มาที่แตกต่างกันของสมาชิกวุฒิสภาและการทำงานที่ไม่ค่อยเป็นไปในทางเดียวกัน

คำถามถึงที่มาของสมาชิกวุฒิสภายังมีความเด่นชัดมากขึ้นใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เมื่อมีการแต่งตั้งข้าราชการทหารจำนวนมากเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภา แม้ว่าในภายหลังจะมีการเลือกตั้งทางอ้อมโดยให้เลือกกันเองและคัดเหลือ 50 คน รวมเป็นวุฒิสภาทั้งสิ้น 250 คนก็ตาม อีกทั้งยังประเด็นอำนาจที่สมาชิกวุฒิสภาสามารถออกเสียงในการเลือกนายกรัฐมนตรี ยิ่งเป็นการตอกย้ำถึงการถูกกลืนสิทธิของประชาชนเนื่องจากแต่เดิมนั้นการเลือกนายกรัฐมนตรีอยู่ภายใต้ความเห็นชอบสมาชิกสภาราษฎรที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนเท่านั้น แต่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 กลับให้อำนาจสมาชิกวุฒิสภาในการเลือกนายกรัฐมนตรีด้วย ทำให้เกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างยิ่ง

4.4.2 ความยึดโยงกับภาคประชาชนและการใช้อำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา

ประเด็นความยึดโยงกับภาคประชาชนและการใช้อำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภามี 2 มิติที่ต้องพิจารณา โดยก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นั้นทั้ง 2 มิติอาจกล่าวได้ว่าผูกขาดจากนักกฎหมาย กล่าวคือ เป็นไปตามแนวคิดนักกฎหมายที่เข้ามาร่าง

รัฐธรรมนูญในแต่ละฉบับ โดยสมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งเป็นหลักทำให้ขาดความยืดหยุ่นหรือการมีส่วนร่วมของประชาชน การใช้อำนาจบางเรื่องจึงจำกัดไม่สามารถกระทำได้ แต่หลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งซึ่งถือว่ามี ความยืดหยุ่นกับประชาชน ประชาชนมีส่วนร่วมโดยการเลือกตั้ง ดังนั้นอำนาจของสมาชิกวุฒิสภามาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงค่อนข้างมาก ทั้งอำนาจในการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรสำคัญต่าง ๆ แต่อำนาจในการให้ความเห็นชอบในการถอดถอนนั้นไม่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

การยืดหยุ่นกับประชาชนและอำนาจหน้าที่นั้น มีความเกี่ยวกันกันอย่างยิ่ง กล่าวคือยิ่งยืดหยุ่นกับประชาชนมาก อำนาจหน้าที่ก็ยิ่งมากตาม โดยลักษณะการยืดหยุ่นกับพื้นที่นั้น แบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ คือ 1) ตัวแทนของวุฒิสภายืดหยุ่นกับพื้นที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐหรือตัวแทนของท้องถิ่น 2) ตัวแทนของวุฒิสภายืดหยุ่นกับภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคมซึ่งได้แก่ วุฒิสภาที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ วุฒิสภาที่สะท้อนพรรคการเมืองที่สำคัญในสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาที่สะท้อนพรรคการเมืองที่สำคัญในสภาผู้แทนราษฎรและเป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ และประเทศที่กำหนดให้วุฒิสภาเป็นตัวแทนของชาติพันธุ์และผู้ทรงคุณวุฒิ และ 3) ตัวแทนของวุฒิสภายืดหยุ่นกับพื้นที่และเป็นตัวแทนของภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมด้วย หรือแบบผสมนั่นเอง ในส่วนของประเทศไทยเคยดำเนินการแล้วทั้งในรูปแบบของวุฒิสภายืดหยุ่นกับพื้นที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐหรือตัวแทนของท้องถิ่นในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภามาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และแบบผสมคือทั้งเลือกตั้งและสรรหาจากกลุ่มอาชีพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 แต่ไม่ว่าจะรูปแบบใดก็ล้วนเกิดปัญหาทั้งสิ้น เนื่องจากความไม่สอดคล้องของที่มาและการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง^{1*}

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง มีความยืดหยุ่นกับประชาชนทำหน้าที่เป็นตัวแทนของท้องถิ่น มีอำนาจทั้งอำนาจในการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรต่าง ๆ นอกเหนือจากการตั้งกระทู้และอำนาจในการตรวจสอบของคณะกรรมการของวุฒิสภา ประเด็นการใช้อำนาจหน้าที่ทั้ง 3 ประการนี้เป็นอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ แต่ด้วยเหตุของการครอบงำและการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองทำให้การใช้อำนาจทั้ง 3 ประการของสมาชิกวุฒิสภาเป็นไปด้วยความยากลำบาก แม้จะมีความชอบธรรมในการเข้าดำรงตำแหน่งมีความยืดหยุ่นในมิติของภาคประชาชนอย่างชัดเจนก็ตาม ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักของการยืดหยุ่นกับประชาชน ทั้งที่บางประเทศวุฒิสภาในลักษณะที่มีความยืดหยุ่นกับ

^{1*} ภูมิ มูลศิลป์ และชมพูนุช ตั้งถาวร. *รูปแบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทย*.

(กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า 2558) 76.

ประชาชนสูงแบบนี้มักมีการให้อำนาจใกล้เคียงกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เช่น ประเทศฝรั่งเศส ประเทศอิตาลี ประเทศสเปน และสหรัฐอเมริกา เป็นต้น^{2*} ดังนั้นการยึดโยงกับประชาชนมากไม่ได้เป็นหลักประกันถึงการใช้อำนาจของสมาชิกวุฒิสภาเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง ในทางกลับกัน การที่สมาชิกวุฒิสภาที่ความเกี่ยวข้องและถูกควบคุม หรือแทรกแซงจากพรรคการเมืองยังอาจทำให้เกิดเหตุการณ์ที่เรียกว่าเผด็จการรัฐสภาดังที่กล่าวมาข้างต้น ซึ่งส่งผลให้ไม่เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และเป็นช่องทางในการสนับสนุนให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันได้ ทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ เนื่องจากบทบาทหน้าที่ประการหนึ่งของสมาชิกวุฒิสภา คือ การให้คำแนะนำ ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในระดับสูงขององค์กร ด้านกระบวนการยุติธรรม ทำให้ผลของการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่นี้ส่งผลถึงนโยบายและแนวทางการปฏิบัติงานของผู้ดำรงตำแหน่งในหน่วยงานอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จึงอาจกล่าวได้ว่า สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้กำหนดนโยบายและแนวทางการทำงานทางอ้อมของหน่วยงานด้านกระบวนการยุติธรรมจากการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งและถอดถอนผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานนั่นเอง ดังนั้นหากมองในมิตินี้สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งซึ่งไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของฝ่ายการเมืองดูเหมือนจะมีเสรีภาพและอำนาจในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารที่ดีกว่า ซึ่งเป็นที่มาของการเปลี่ยนแปลงจากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาสู่วิธีการแบบผสมคือทั้งเลือกตั้งและสรรหาจากกลุ่มอาชีพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 แต่ประเด็นที่เกิดขึ้นตามมาคือความชอบธรรมในการใช้อำนาจ โดยถูกมองว่าสมาชิกวุฒิสภากลุ่มหนึ่งได้รับอำนาจมาจากประชาชนดังนั้นจึงมีสิทธิในการปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดได้ แต่ในขณะที่อีกกลุ่มนั้นเป็นการสรรหาจากคณะบุคคลเพียงกลุ่มเดียว แต่กลับมีอำนาจเท่าเทียมกับสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการออกเสียงของประชาชนทั้งประเทศ อย่างไรก็ตามด้วยแนวคิดพื้นฐานของการมีสมาชิกวุฒิสภาเพื่อตรวจสอบการใช้เสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎร อันเนื่องมาจากการไม่ไว้วางใจการใช้เสียงข้างมาก และมีความชัดเจนด้วยว่าในระบบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภามีการใช้ฐานเสียงทางการเมืองของพรรคการเมืองต่างๆ ในพื้นที่ จึงมีข้อน่าพิจารณาถึงการเอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้อง ซึ่งจะเห็นได้ว่าการพิจารณาในประเด็นนี้มีความเห็นที่แตกต่างและมีเหตุผลด้วยกันทั้ง 2 ด้าน แต่เป็นความคิดเห็นที่นำมาสู่ความขัดแย้ง ไม่สอดคล้องกันในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา

อย่างไรก็ตาม จากการทบทวนวรรณกรรมในบทก่อนหน้า พบว่า ในบรรดาประเทศต่าง ๆ กว่า 60 ประเทศ มีเพียงประมาณ 10 ประเทศที่ใช้รูปแบบการแต่งตั้ง ส่วนที่เหลือใช้รูปแบบการเลือกตั้ง ทั้งในแบบของการเลือกตั้งทางตรงและการเลือกตั้งทางอ้อม ซึ่งแสดงให้เห็น

^{2*} เเพ็งอ้าง. 82.

แนวโน้ม รูปแบบที่เป็นที่นิยมใช้กันในต่างประเทศที่เห็นตรงกันว่าควรมาจากการเลือกตั้ง ทั้งนี้สำหรับประเทศไทย โดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งเป็นส่วนใหญ่ (200 คน จากทั้งหมด 250 คน) จึงทำให้ขาดมิติในเรื่องความยึดโยงกับภาคประชาชนและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนโดยสิ้นเชิง อันเป็นผลให้เกิดการต่อต้านรัฐบาล โดยเฉพาะประเด็นการเลือกนายกรัฐมนตรี ซึ่งภาคประชาชนมีทัศนคติที่ไม่เห็นด้วยกับประเด็นนี้เป็นส่วนมาก เนื่องจากเห็นว่าไม่ควรเป็นอำนาจหน้าที่หรือบทบาทของสมาชิกวุฒิสภา เมื่อผู้ที่แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา คือ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ซึ่งขณะนั้นมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าคสช. จึงถูกมองว่าสมาชิกวุฒิสภาเป็นกลไกหลักในการสืบทอดอำนาจจากยุคคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เนื่องจากพบว่า บุคคลที่เข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 250 คนนั้น เคยรับตำแหน่งยุคคณะรักษาความสงบแห่งชาติและถูกแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา 157 คน, มียศนายพล 103 คน รวมแล้วมีอดีตข้าราชการอย่างน้อย 143 คน, มี 51 คน ที่นั่งครบตำแหน่งตามแผนยุทธศาสตร์ชาติและแผนปฏิรูปประเทศอีกด้วย⁷ อันเป็นผลสืบเนื่องมาสู่ปัญหาทางการเมืองและข้อเรียกร้องในการคัดค้านรัฐบาลอันเป็นประเด็นความชอบธรรมการเมืองจนถึงปัจจุบัน ดังนั้นประเด็นที่ผู้วิจัยมีเจตนาที่จะศึกษาก่อนที่จะพิจารณาเรื่องที่มาของสมาชิกวุฒิสภา คือ อำนาจ หน้าที่ หรือบทบาทของสมาชิกวุฒิสภาควรเป็นอย่างไรในบริบทของการเมืองไทยที่มีวัฒนธรรมแบบไทย ๆ มีระบบอุปถัมภ์แอบแฝงอยู่ในทุกระบบของการปฏิบัติงาน แต่คำถามที่ตามมาคือประเทศไทยและประชาชนพร้อมที่จะยอมรับอดทน และเรียนรู้ จากผลการเลือกตั้ง แล้วหรือยัง ยอมที่จะเสี่ยงเพื่อให้เกิดการเรียนรู้ในระบอบประชาธิปไตยแล้วหรือยัง เพราะบุคคลที่ได้รับเลือกตั้งและอำนาจที่ได้รับจากประชาชนนั้นจะเกิดความชอบธรรมในการใช้อำนาจอย่างสูง ดังนั้นการพิจารณาถึงอำนาจ หน้าที่ และบทบาท ที่จำเป็นและจำกัดในช่วงเริ่มแรกอาจต้องทำการพิจารณาอย่างถี่ถ้วนเพื่อให้เกิดผลกระทบเสียหายน้อยที่สุดในกรณีที่มีความผิดพลาดเกิดขึ้น

เมื่อพิจารณาข้อมูลข้างต้นจะพบว่า ปัญหาความยึดโยงกับภาคประชาชนและการใช้อำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา จำเป็นต้องตอบคำถามให้ได้ก่อนว่า สมาชิกวุฒิสภาของไทยควรมีขอบเขตอำนาจมากน้อยอย่างไร เพื่อจะนำไปสู่การพิจารณาถึงรูปแบบที่เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่ เช่น ถ้าหากมีอำนาจเฉพาะการตรวจสอบประเด็นข้อกฎหมาย และตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร อาจใช้รูปแบบการแต่งตั้ง เพื่อให้ได้ผู้ที่มีความสามารถเฉพาะด้านกฎหมายหรือความรู้ที่เหมาะสมเข้าตรวจสอบ ก็อาจจะเพียงพอ เป็นต้น แต่หากมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้ง ถอดถอน หรือเกี่ยวข้องกับกระบวนการเสนองบประมาณ อาจจำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้ง

⁷ รวมข้อมูล 250 สว., ‘แต่งตั้ง: กลไกหลักสืบทอดอำนาจจากยุค คสช.’ <<https://ilaw.or.th/node/5261>> สืบค้นเมื่อ 19 ตุลาคม 2563.

เพื่อการแสดงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนอย่างแท้จริง รวมทั้งเพื่อป้องกันข้อครหาทางการเมืองที่อาจเกิดขึ้นและเป็นจุดเริ่มต้นของการประท้วงต่อต้านรัฐบาลอย่างที่เราได้เห็นในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา

4.4.3 ผลกระทบด้านการเมือง

ผลกระทบทางการเมืองที่เกิดขึ้นในช่วงตั้งแต่หลังการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 คงหลีกเลี่ยงไม่ได้ว่าประเด็นสำคัญที่เป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดการประท้วงเรียกร้องทางการเมืองคือที่มาของนายกรัฐมนตรีที่ได้รับการลงมติให้ความเห็นชอบจากสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งมาจากการแต่งตั้งของ คสช. ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น ปัญหานี้เป็นปัญหาทางการเมืองที่สำคัญอยู่ในอันดับที่ 5 จากการสำรวจของสวนดุสิตโพลในประเด็น "10 อันดับ" ปัญหาการเมืองไทยที่คาใจประชาชน ณ วันนี้ โดยสำรวจระหว่างวันที่ 25-29 มิถุนายน 2562⁸ และหากพิจารณาจากผลสำรวจจะพบว่าในประเด็นนี้มีความสอดคล้องกับปัญหาที่ประชาชนกังวลเป็นอันดับที่ 1 คือ ปัญหาการจัดตั้งรัฐบาล เนื่องจากมีประเด็นในการเลือกนายกรัฐมนตรีเข้ามาเกี่ยวข้องซึ่งทำให้ประชาชนรู้สึกถึงความไม่โปร่งใสในการปฏิบัติงาน และการเกิดทุจริตคอร์รัปชัน เช่นเดียวกับผลสำรวจของมติชนออนไลน์ ที่นำเสนอเมื่อ วันที่ 12 สิงหาคม 2563 ในประเด็นที่ว่า “ท่านคิดว่าสมาชิกวุฒิสภา ที่มาจากการแต่งตั้ง ควรมีอำนาจในการเลือกนายกฯ หรือไม่” พบว่า ประชาชนกว่าร้อยละ 96 ไม่เห็นด้วยที่จะให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจในการเลือกนายกรัฐมนตรี⁹ กลายเป็นเงื่อนไขทางการเมืองที่ใช้เป็นเหตุผลในการประท้วงทางการเมืองข้อหนึ่ง ผลกระทบทางการเมืองนี้มิได้หยุดอยู่เพียงความต้องการลดอำนาจในส่วนนี้แต่ยังคงขยายไปถึงคำถามที่ว่า ควรมีสมาชิกวุฒิสภาหรือไม่ ซึ่งมีการแสดงความคิดเห็นเป็นสองฝ่ายอย่างชัดเจน และแต่ละฝ่ายก็มีเหตุผลสนับสนุนของตนเอง แต่ก็มีจุดอ่อนในประเด็นเหล่านั้น ไม่ว่าจะให้มีหรือไม่มีสมาชิกวุฒิสภา หรือถ้ามีแล้วควรมาจากการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งก็ตาม ทั้งนี้ ไชยันต์ ไชยพร¹⁰ ได้วิเคราะห์ถึงสาเหตุและข้อสังเกตเกี่ยวกับวิกฤตการเมืองมา

⁸ สวนดุสิตโพล, ‘เผย '10 อันดับ' ปัญหาการเมืองไทยที่คาใจประชาชน ณ วันนี้’ *กรุงเทพธุรกิจ* (30 มิถุนายน 2562) <<https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/839296>> สืบค้นเมื่อ 18 มิถุนายน 2563.

⁹ โพล-สำรวจความเห็น, ‘ท่านคิดว่า สว.ที่มาจากการแต่งตั้ง ควรมีอำนาจในการเลือกนายกฯ หรือไม่’ *มติชนออนไลน์* (12 สิงหาคม 2562) <https://www.matichon.co.th/matichon-poll/news_2303193> สืบค้นเมื่อ 30 สิงหาคม 2563.

¹⁰ ไชยันต์ ไชยพร, ‘วิกฤตการเมืองมาจากรัฐธรรมนูญ 2560 ที่ให้ สว. ที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งมีอำนาจเลือกนายกรัฐมนตรีจริงหรือ ? (ตอนที่หนึ่ง)’ *บางกอกโพสต์* (31 สิงหาคม 2563) <<https://www.posttoday.com/politic/columnist/631890>> สืบค้นเมื่อ 8 สิงหาคม 2564.

จากรัฐธรรมนูญ 2560 ที่ให้สมาชิกวุฒิสภาที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งมีอำนาจเลือกนายกรัฐมนตรี โดยสรุปได้ว่า ในขณะที่ประชาชนกำลังพิจารณาหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญและคำถามพ่วง ยังไม่มีตัวแปรเรื่องพรรคพลังประชารัฐเข้ามาเกี่ยวข้อง และพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ก็ยังไม่ได้แสดงตัวชัดเจนว่าจะยอมรับเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีให้พรรคการเมืองใด หากประชาชนรู้ว่าจะมีพรรคพลังประชารัฐ และมีการดูนักการเมืองเข้ามาเป็นกำลังสำคัญ โดยมีพลเอกประวิตร วงษ์สุวรรณ คอยสนับสนุนอยู่การให้อำนาจสมาชิกวุฒิสภาในการมีส่วนลงคะแนนเลือกนายกรัฐมนตรี ย่อมจะเป็นเรื่องที่มีเหตุมีผลยอมรับได้ ถ้าวุฒิสภามีส่วนที่จะแก้ปัญหาการแตกแยกออกเป็นสองขั้วสองพรรคการเมืองใหญ่ในสภาผู้แทนราษฎร นั่นคือ เสียงของสมาชิกวุฒิสภาจะเป็นเสียงที่สามในการกำหนดตัวนายกรัฐมนตรีอื่นทำให้การใช้สิทธิพลครอบงำสมาชิกผู้แทนราษฎรในสภาผู้แทนราษฎรไม่จำเป็นที่จะต้องนำไปสู่การได้คะแนนมากพอที่จะเป็นนายกรัฐมนตรี เพราะจะต้องอาศัยเสียงของวุฒิสภาอีก และเมื่อสมาชิกวุฒิสภาไม่ได้มาจากรฐานที่มาเดียวกันกับสมาชิกผู้แทนราษฎร นั่นคือ การเลือกตั้ง แต่มาจากการคัดสรรแต่งตั้ง ย่อมจะทำให้สมาชิกวุฒิสภามีความเป็นอิสระจากการซื้อเสียงและระบบอุปถัมภ์ที่จะต้องพึ่งพาเพื่อหวังได้คะแนนเสียง แต่แน่นอนว่า คนแต่งตั้งวุฒิสภาย่อมมีอิทธิพลต่อวุฒิสภา ถ้ามีใครไปวิ่งเต้นกับคนที่มีอำนาจในการแต่งตั้ง แต่มีที่มาคนละฐานกันกับนักการเมือง แม้ว่าสมาชิกวุฒิสภาแต่งตั้งจะไม่มีฐานยึดโยงกับประชาชนโดยตรงเหมือนสมาชิกผู้แทนราษฎร แต่ก็สามารถเป็นพลังในการตรวจสอบถ่วงดุลสภาผู้แทนราษฎรได้ การที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ไม่ได้ให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งนั้น แต่ให้ที่มาของสมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง ก็สืบจากปัญหาที่เกิดขึ้นกับวุฒิสภามาจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่วุฒิสภาที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 นี้ได้กลับกลายเป็นชนวนปัญหาที่นำไปสู่วิกฤตการเมืองรุนแรง เพราะเป็นพรรคพวกเดียวกันกับพรรครัฐบาลในการสนับสนุนนายกรัฐมนตรี เพราะนอกจากจะไม่ได้ทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจของพรรคที่ได้คะแนนเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ยังกลับกลายเป็นผู้อยู่ภายใต้อิทธิพลของผู้ที่คัดสรรแต่งตั้งพวกเขาเข้ามา ซึ่งแม้ว่าวุฒิสภายุติรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 จะไม่ใช่สภาผู้วิเศษ แต่ก็กลายเป็น “สภาโคตรญาติ” ที่ไม่ต่างจาก “สภาผู้วิเศษ” จะสังเกตได้ว่าข้อสังเกตของ ไชยันต์ ไชยพร นั้นมิได้เสนอให้ล้มเลิกระบบสองสภาแต่ชี้ให้เห็นถึงปัญหาที่เกิดจากตัวบุคคลที่มีอิทธิพลต่อระบบเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แม้ว่าจะไม่ชัดเจนเท่าจนเกิดลักษณะของเผด็จการเสียงข้างมากขึ้นก็ตาม

นอกจากนี้ ไชยันต์ ไชยพร¹¹ ยังได้ตั้งข้อสังเกต เกี่ยวกับการมีสภาเดียวว่า วิกฤตปัจจุบัน เมื่อไม่สามารถหาวิธีการที่เหมาะสมในการได้สมาชิกวุฒิสภาที่ทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุล

¹¹ เฟิ่งอ้าง.

ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและฝ่ายบริหารได้ และถ้ามีวุฒิสภาแล้วไม่ได้ช่วยแก้ปัญหา แต่กลับเป็นปัญหาเสียเองก็มีผู้เสนอให้เลิกวุฒิสภา และให้ใช้ระบบสภาเดียว และให้สมาชิกพรรคการเมืองต่าง ๆ ในสภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบถ่วงดุลกันเอง และให้กลไกองค์กรทางการเมืองอื่น ๆ รวมทั้งประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบถ่วงดุลสภาผู้แทนราษฎร การยกเลิกสภาที่สองในประเทศต่าง ๆ อย่างเช่น เดนมาร์ก ในปี ค.ศ.1953 ไม่ได้เกิดจากการที่สภาที่สองมีปัญหา แต่เกิดจากความไม่จำเป็นของการมีสภาที่สองที่เป็นสภาของชนชั้นสูง เพราะสภาผู้แทนราษฎรสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเหมาะสม และปัจจุบันประเทศที่ใช้ระบบสภาเดียว ได้แก่ อาร์มีเนีย บัลแกเรีย เดนมาร์ก ฮังการี โมนาโก ยูเครน เซอร์เบีย ตุรกี และสวีเดน และประเทศที่จะเหมาะกับการมีสภาเดียว คือ ประเทศที่มีขนาดเล็ก และมีประชาธิปไตยที่ตั้งมั่นยาวนานพอสมควร และข้อดีของการมีสภาเดียวคือ สามารถออกกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพรวดเร็วและมีต้นทุนต่ำกว่า หากประเทศไทยใช้ระบบสภาเดียว ก็ต้องแน่ใจว่าจะไม่เกิดปัญหาเผด็จการเสียงข้างมาก ซึ่งอาจจำเป็นต้องออกแบบระบบเลือกตั้งให้เหมาะสมที่จะไม่ให้มีพรรคการเมืองใดได้เสียงข้างมากเกินครึ่งในสภาได้ง่าย ๆ ซึ่งถ้าไม่มีพรรคการเมืองใดได้เสียงเกินครึ่งได้ง่าย การตรวจสอบกันเองของพรรคการเมืองและคณะกรรมการในสภาผู้แทนราษฎรก็จะมีความเป็นไปได้ที่จะมีประสิทธิภาพ และหากจะหวังให้ประชาชนตรวจสอบการทำหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร ก็หวังว่าจะไม่เกิดการชุมนุมประท้วงในที่สาธารณะจนบานปลายกลายเป็นวิกฤตการเมือง

กล่าวโดยสรุป สภาพปัญหาและสาเหตุที่เกิดจากสมาชิกวุฒิสภานั้นเป็นประเด็นในเรื่องของที่มาที่มีความชอบธรรมหรือไม่ มีรูปแบบและวิธีการที่เหมาะสมเป็นธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ ทำให้ประชาชนรู้สึกถึงความถูกต้องในการเข้ามาสู่ตำแหน่ง โดยเชื่อว่าจะไม่ถูกพรรคการเมืองครอบงำ อันนำมาสู่ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระ ทำให้ระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลการทำงานของทั้งสภาผู้แทนราษฎรและฝ่ายบริหารเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

4.4.4 บริบทการเมืองไทยกับรูปแบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทย

เนื้อหาในส่วนนี้ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์จากข้อมูลข้างต้นและข้อมูลที่ได้จากการรวบรวมในภาคสนามทั้งการสัมภาษณ์และแบบสอบถาม เพื่อแสดงให้เห็นถึงสาระสำคัญเกี่ยวกับบริบทของการเมืองไทยอันนำไปสู่รูปแบบที่ควรดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสม กล่าวคือ บริบททางสังคมและการเมืองที่ส่งผลต่อการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของไทย โดยมีประเด็นที่ควรพิจารณาประการแรก คือ ด้านความพร้อมของประชาชน ซึ่งรวมถึงความรู้ ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาของประชาชนด้วย กล่าวคือ ความพร้อมของประชาชนในรูปแบบของการปกครองแบบสภาคู่ที่มีวุฒิสภาคอยถ่วงดุลการใช้อำนาจนิติบัญญัติและตรวจสอบการใช้อำนาจบริหาร เป็นที่สังเกตว่าประชาชนจำนวนมากมักบอกว่า “ต้องการประชาธิปไตย ต้องการการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา” แต่เมื่อถามต่อไปว่าหากเลือกตั้งแล้วได้สมาชิกวุฒิสภาแบบที่เกิดขึ้นตาม

รัฐธรรมนูญ 2540 ต้องการใหม่ คำตอบ คือ “ไม่ต้องการ” คือ ไม่ต้องการให้เกิดลักษณะการเป็น “สภาผู้-เมีย” เกิดขึ้นอย่างในอดีต ดังนั้นจึงจำเป็นต้องอธิบายและทำความเข้าใจให้ประชาชนทราบว่า หากประชาชนยังมีทัศนคติ ความเข้าใจ และตกอยู่ภายใต้อำนาจของฝ่ายการเมืองไม่ว่าจะด้วยวิธีใดก็ตาม การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้นจะได้คนที่ไม่แตกต่างจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นคนของพรรคการเมือง เป็นคนที่มาจากฐานเสียงของพรรคการเมือง และสุดท้ายจะนำมาซึ่งความล้มเหลวในการปฏิบัติหน้าที่ เกิด “เผด็จการรัฐสภา” คล้ายกับที่เกิดขึ้นมาแล้วตามรัฐธรรมนูญ 2540 ซึ่งจากบริบทของสังคมไทยคงปฏิเสธไม่ได้ว่าฝ่ายการเมืองนั้นมีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อการเลือกตั้ง ประชาชนยังมีทัศนคติต่อการเลือกตั้งไม่แตกต่างจากอดีตที่ผ่านมา ดังนั้นยังคงจำเป็นต้องทำให้ประชาชนเข้าใจถึงความจำเป็น และตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาอย่างแท้จริงและไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายการเมืองจึงจะทำให้การเลือกตั้งนั้นเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง นอกจากนี้ยังปฏิเสธไม่ได้ถึงความเป็นจริงเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินจำนวนมหาศาลในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง ซึ่งรวมถึงการซื้อเสียงในการลงคะแนนด้วย แม้ว่าจะไม่มีหลักฐานที่ชัดเจนอย่างเป็นทางการ แต่ในความเป็นจริงชาวบ้าน ประชาชนตามต่างจังหวัดนั้นทราบความจริงกันอย่างชัดเจน และแน่นอนว่าเมื่อมีการซื้อสิทธิขายเสียงกันเช่นนี้ย่อมต้องมีการถอนทุนคืน ไม่ว่าจะด้วยการแอบแฝงในนโยบาย ร่างกฎหมาย หรือโครงการต่าง ๆ ในทางหนึ่งทางใด

สิ่งที่ควรพิจารณาลำดับต่อมาในประการที่ 2 ของบริบทสังคมไทยคือการทำความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาของประชาชนว่ามีความแตกต่างจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างไร ประชาชนจำนวนไม่น้อยเข้าใจว่าสมาชิกวุฒิสภานั้นต้องคอยรับฟังและแก้ไขปัญหาของชาวบ้าน บางคนถึงกับพูดว่า “ทุกวันนี้ ยังไม่รู้เลยว่าสมาชิกวุฒิสภาของจังหวัดตน หรือเขตของตนเองนั้นคือใคร” ซึ่งแสดงให้เห็นว่ามีประชาชนจำนวนมากที่เข้าใจถึงวิธีการได้มาและบทบาทของสมาชิกวุฒิสภาผิดพลาดไปอย่างมาก โดยเฉพาะประชาชนในเขตพื้นที่ชนบทในต่างจังหวัด จึงเป็นเรื่องสำคัญยิ่งที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องประชาสัมพันธ์ถึงบทบาท หน้าที่ และเจตนารมณ์ของการมีวุฒิสภา ประชาชนต้องเข้าใจว่าสมาชิกวุฒิสภานั้นเป็นเพียงตัวกลางในการรับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชน แสวงหาข้อมูลที่ถูกต้อง เชื่อถือได้ และส่งต่อข้อมูลเหล่านี้ให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการแก้ไขต่อไป และทำหน้าที่กลั่นกรองกฎหมายร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารในรูปแบบของคณะกรรมการธิการและการตั้งกระทู้ถามเท่านั้น มิใช่ทำหน้าที่เหมือนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ลงพื้นที่ดูแลช่วยเหลือชาวบ้านโดยตรง ดังนั้นจะเห็นได้ว่าหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภานั้นเป็นหน้าที่ในฐานะเป็นตัวแทนของประเทศ มิใช่ชุมชนกลุ่มคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะ แต่ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติ ผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมเป็นสำคัญ ดังนั้นการให้ข้อมูลให้การศึกษาทั้งในส่วนของการศึกษาในระบบและนอกระบบ จึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะช่วยแก้ไขปัญหานั้น ให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของการมีอยู่ของ

สมาชิกวุฒิสภาที่มีคุณภาพ รวมทั้งผลกระทบที่จะเกิดขึ้นหากเกิดการทุจริตในการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งควรปลูกฝังตั้งแต่ระดับเยาวชน ทั้งนี้จะเห็นว่าปัญหาส่วนนี้เป็นปัญหาที่เป็นรากฐานของสังคมอย่างแท้จริงซึ่งไม่เพียงส่งผลต่อการบริหารและการเมืองเท่านั้น แต่ยังส่งผลต่อภาพรวมของการพัฒนาประเทศอีกด้วย

ประการที่ 3 คือ การร่วมมือของพรรคการเมืองในการครอบงำการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา กรณีนี้เคยเกิดขึ้นแล้วในการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ 2550 ซึ่งมีรูปแบบการได้มาซึ่งวุฒิสภา 2 รูปแบบ กล่าวคือ ส่วนหนึ่งมาจากการเลือกตั้งซึ่งชัดเจนว่าสมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาจากแบบนี้ไม่ต่างจากที่ได้ตามรัฐธรรมนูญ 2540 คือเป็นบุคคลตามความต้องการของฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายการเมืองนั้นค่อนข้างมีอิทธิพลต่อคนกลุ่มนี้ อีกส่วนคือสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหา ซึ่งมีการคาดหวังว่าจะได้สมาชิกวุฒิสภาที่ไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายการเมือง อย่างไรก็ตามสิ่งที่เกิดขึ้น คือ การครอบงำในการสรรหาวุฒิสภา แม้ว่าจะเป็นรูปแบบการเลือกตั้งกันเองภายในกลุ่มความเชี่ยวชาญ แต่ก็ไม่สามารถหลีกเลี่ยงการเข้ามาของบุคคลจากฝ่ายการเมืองได้ มีการให้ผลประโยชน์หรือรับปากว่าจะให้ผลประโยชน์เกิดขึ้นเพื่อให้เลือกคนของฝ่ายการเมืองเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเป็นประเด็นที่เกิดขึ้นและประชาชนทราบกันโดยทั่วไป ส่งผลให้สมาชิกวุฒิสภาบางส่วนที่มาจากการสรรหานั้นก็ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายการเมืองเช่นเดียวกับสมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาจากการเลือกตั้ง

จากเหตุผลข้างต้นเมื่อนำมาพิจารณาถึงรูปแบบการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ 2560 ก็พบว่าในบทหลักนั้น รูปแบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภานั้นเป็นการได้มาจากกลุ่มความเชี่ยวชาญ โดยให้เป็นการเลือกไขว้ระหว่างกลุ่ม ซึ่งมีการกำหนดกลุ่มความเชี่ยวชาญเป็นกลุ่มจำนวน 20 กลุ่ม ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นประการแรก คือ การแบ่งกลุ่ม เนื่องจากการเป็นกลุ่มนั้นมีเจตนารมณ์ที่จะแบ่งตามความเชี่ยวชาญ เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาที่เข้ามานั้น มีความรู้ความสามารถที่ตรงกับความเป็นในการพัฒนาประเทศ ซึ่งปัจจุบันต้องยอมรับว่ามีการเปลี่ยนแปลงในบริบทของสังคมเป็นอย่างมากและรวดเร็ว แต่กลับพบว่ากลุ่มที่แบ่งมานั้นมีสัดส่วนของข้าราชการจำนวนมาก เมื่อเทียบกับกลุ่มความเชี่ยวชาญอื่น ๆ ดังนั้นการแบ่งกลุ่มความเชี่ยวชาญตามกลุ่มทั้ง 20 กลุ่มนี้อาจจำเป็นต้องมีการทบทวนอีกครั้งเมื่อถึงเวลาที่จะต้องมีการสรรหาเกิดขึ้น รวมทั้งการระบุคุณสมบัติความเชี่ยวชาญของบุคคลที่จะเข้ามาอยู่ในแต่ละกลุ่มต้องมีความชัดเจนและเป็นที่ยอมรับ เช่น มีผู้สมัครบางท่านรับราชการตำรวจมาตลอดชีวิตราชการจนเกษียณ แต่เมื่อมาสมัครกลับลงสมัครในฐานะของตัวแทนในกลุ่มเกษตรกร เป็นต้น ซึ่งเป็นที่ยอมรับของประชาชนทั่วไปว่า คือ เป็นตำรวจมีความเชี่ยวชาญในฐานะข้าราชการตำรวจ เป็นต้น ประการที่ 2 คือ การเลือกไขว้ระหว่างกลุ่ม ในประเด็นนี้แม้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีความมุ่งหมายที่จะป้องกันการทุจริตที่จะเกิดขึ้น แต่ในขณะเดียวกันก็กลับเป็นการสร้างปัญหาใหม่ขึ้นมาอีก กล่าวคือ กลุ่มคนที่อยู่ในอาชีพเดียวกัน แวดวงเดียวกันย่อม

น่าจะทราบว่าใครเป็นผู้มีความสามารถในสาขาความเชี่ยวชาญนั้นอย่างแท้จริง แต่หากอยู่คนละกลุ่มอาชีพ คนละวงการจะทราบได้อย่างไรว่าใครมีความสามารถในสาขาความเชี่ยวชาญนั้นอย่างแท้จริง ซึ่งอาจส่งผลต่อการเลือกคนเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ และประการสุดท้ายคือ มีการทุจริต เช่นเดียวกับที่เกิดขึ้นในการสรรหาตามรัฐธรรมนูญ 2550 แม้ว่ารัฐธรรมนูญ 2560 จะพยายามให้มีการเลือกข้ามกลุ่มเพื่อป้องกันการสมยอมกัน แต่ในความเป็นจริงนั้นน่าจะทำได้ยาก ไม่ก่อให้เกิดผลจริงในทางปฏิบัติซึ่งจากการสอบถามความคิดเห็นจากนักวิชาการและผู้ที่เกี่ยวข้องยังสามารถตกลงสมยอมกันได้เช่นเดียวกับการสรรหาเองภายในกลุ่ม โดยติดต่อให้ผลตอบแทนกับผู้สมัครบางคนให้ได้จำนวนมากพอที่จะได้รับการสรรหา ซึ่งผู้สมัครด้วยตนเองนั้น ก็มีจำนวนไม่มากเมื่อเทียบกับประชาชนในการเลือกตั้ง ด้วยวิธีการนี้จึงทำให้ง่ายและควบคุมผลการสรรหาได้ง่ายกว่าการเลือกตั้งจากประชาชนอีกด้วย ดังนั้นจะเห็นว่ารูปแบบการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ 2560 ในมาตรา 107 นั้นไม่สามารถแก้ไขปัญหาการทุจริตสมยอมกันที่จะเกิดขึ้นจากการสรรหาข้ามระหว่างกลุ่มได้จริง

ประการสุดท้าย คือ ระบบสังคมอุปถัมภ์ในสังคมไทย สังคมไทยนั้นเป็นสังคมของความเป็นเครือญาติ มีการช่วยเหลือเอื้ออาทรต่อกัน มีระบบของเครือข่ายของหัวคะแนนเป็นฐานเสียงในการเลือกตั้ง มีระบบพี่น้องที่ดูแลกันต่อมาเป็นลำดับชั้น การตอบแทนบุญคุณ การให้ความเกรงใจ จนถึงเกรงกลัวต่อผู้มีอิทธิพลที่สามารถให้คุณให้โทษได้จึงเป็นเรื่องที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ สุดท้ายก็นำไปสู่การยินยอมให้ได้ผลประโยชน์แลกกับการเลือกหรือไม่เลือกใครเข้าสู่การเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ในรูปแบบของการสรรหาตามรัฐธรรมนูญ 2560 ที่พยายามจะหาทางแก้ไขผลประโยชน์ต่างตอบแทนที่จะเกิดขึ้นก็ตาม ระบบอุปถัมภ์นั้นอยู่กับสังคมไทยมาช้านาน ยากที่จะหลีกเลี่ยงในสภาพการทำงานจริงแม้จะมีการวิพากษ์วิจารณ์กันก็ตาม หากมิใช่เหตุสุดวิสัยหรือเป็นที่จับจ้องของสังคมแล้วนั้น เป็นประเด็นที่ยากจะเปลี่ยนแปลงได้ง่าย อย่างไรก็ตามสภาพการณ์นี้อาจดีขึ้นบ้างเพียงเล็กน้อยจากการมีสังคมออนไลน์ที่มีการเข้าถึงข้อมูลได้มากขึ้น อันจะเป็นส่วนที่นำไปสู่ข้อเท็จจริงที่สามารถเอาผิดกับบุคคลหรือกลุ่มคนที่เอื้อประโยชน์ให้แก่พรรคพวก นำผลประโยชน์ของประเทศชาติไปเป็นของส่วนตัวได้

โดยสรุปบริบททางสังคมและการเมืองของไทยนั้นค่อนข้างจะมีผลต่อการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาทั้งในส่วนของความรู้ความเข้าใจของประชาชนต่อบทบาทหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา และความแตกต่างกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รูปแบบของการสรรหาที่สามารถทำการทุจริตภายใต้ระบบสังคมอุปถัมภ์ในสังคมไทยที่มีผลประโยชน์ต่างตอบแทน

บทที่ 5

สรุปผลการศึกษาจากการสัมภาษณ์ การประชุมกลุ่มย่อย และการสำรวจความคิดเห็น

การวิจัยเรื่อง รูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย ได้ทำการศึกษาเอกสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามโดยการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง 3 กลุ่มได้แก่ กลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการยกร่างรัฐธรรมนูญ 2540, 2550 และ 2560 กลุ่มที่ 2 คือ กลุ่มสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และกลุ่มที่ 3 คือ กลุ่มนักวิชาการ และใช้การสัมมนากลุ่มย่อยจำนวน 2 ครั้ง และทำการเก็บรวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถามจำนวน 645 ตัวอย่าง ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

- 5.1 สรุปผลการสัมภาษณ์
 - 5.2 สรุปผลการสัมมนากลุ่มย่อย
 - 5.3 สรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถาม
- โดยมีรายละเอียดดังนี้

5.1 สรุปผลการสัมภาษณ์

การสัมภาษณ์ในครั้งนี้ผู้วิจัยทำการสัมภาษณ์จากการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง โดยพิจารณาจากการเข้ามามีส่วนร่วมในรัฐธรรมนูญและ/หรือเป็นผู้ที่มีความรู้ให้ความเห็นในประเด็นที่เกี่ยวข้องได้เป็นสำคัญ ซึ่งการสัมภาษณ์ในการวิจัยนี้ประกอบด้วยประเด็นที่สำคัญ 4 ประเด็น ได้แก่ บทบาทของสมาชิกวุฒิสภาควรเป็นอย่างไร สมาชิกวุฒิสภาควรมีอำนาจหน้าที่อย่างไร รูปแบบและวิธีการที่น่าจะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่ทำให้การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่มีคุณภาพสอดคล้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและความต้องการของประชาชน และปัจจัยที่จะช่วยส่งเสริมให้รูปแบบประสบความสำเร็จ ประกอบด้วยปัจจัยใดบ้าง และมีแนวทางในการส่งเสริม/ใช้ปัจจัยเหล่านั้นอย่างไร โดยมีรายละเอียดดังนี้

5.1.1 บทบาทของสมาชิกวุฒิสภาควรเป็นอย่างไร

จากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้ง 3 กลุ่มตามที่กล่าวมาข้างต้น เมื่อพิจารณาในประเด็นเกี่ยวกับบทบาทของสมาชิกวุฒิสภาที่ควรจะเป็นตามมุมมองของผู้ให้ข้อมูลมีรายละเอียดดังนี้

1. บทบาทในการเป็นสภาถ่วงดุล

กลุ่มสมาชิกวุฒิสภาหรืออดีตสมาชิกวุฒิสภา รวมทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นักวิชาการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาเห็นว่า บทบาทสภาถ่วงดุลเป็น บทบาทหลักของวุฒิสภาที่มีมาแต่เดิมอยู่แล้ว จึงเหมาะสม โดยที่กฎหมายผ่านสภาผู้แทนราษฎรและ เข้าสู่วุฒิสภาเพื่อทำหน้าที่ถ่วงดุลเป็นสิ่งที่จะต้องควรดำเนินการอยู่แล้ว เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภา นั้นเปรียบเสมือนผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากหลากหลายอาชีพ และมีความเชี่ยวชาญเฉพาะ จึงควรคง บทบาทนี้ต่อไป และที่ผ่านมาก็ไม่ได้เป็นปัญหาหรืออุปสรรคใดๆ ในการทำหน้าที่ถ่วงดุล นอกจากนี้นสภาถ่วงดุล ยังทำหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้อง ความสมบูรณ์ หรือเนื้อหาของร่าง กฎหมายที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว ขณะเดียวกันก็เป็นเรื่องของการถ่วงดุลอำนาจในระบบงาน ของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นบทบาทที่กำหนดไว้ในส่วนของงานถ่วงดุล

อย่างไรก็ตามในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้เปลี่ยน หลักคิดเรื่องหน้าที่ของวุฒิสภา จากเดิมที่เคยเป็นแบบสภาถ่วงดุลหรือสภาพีเลียง เพราะถือว่า วุฒิสภามีวิญญูชนเหนือกว่า มีประสบการณ์มากกว่า จึงกำหนดหน้าที่ให้เหมือนพีเลียงมาช่วยถ่วงดุล หรือคอยคัดค้าน หรือตัดทอนสิ่งที่ไม่เหมาะสม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ได้มีการ เปลี่ยนแนวคิดทำให้ วุฒิสภา เป็นสภาเติมเต็ม เป็นสภาที่คอยอุดช่องว่างความคิดต่าง ๆ ของสภา ผู้แทนราษฎรหรือสภาล่าง ด้วยเหตุผลที่ว่าบ้านเมืองเจริญก้าวหน้าไปมากแล้วสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร ในพื้นที่ก็เป็นคนเก่ง จบการศึกษาระดับสูง และในขณะเดียวกันการเปลี่ยนแปลงของสังคม เป็นไปอย่างรวดเร็วและ สลับซับซ้อนมากขึ้น ทำให้มีแง่มุมต่าง ๆ มากมาย ซึ่งยากสำหรับสภา ผู้แทนราษฎรแต่ละคนจะเข้าใจ หรือมีความรู้ที่จะนำไปใช้ในการทำหน้าที่พิจารณากฎหมาย หรือออก กฎหมายใหม่ต่าง ๆ หรือปรับปรุงกฎหมาย จึงจำเป็นต้องหาคนซึ่งมีความรอบรู้ที่หลากหลายมากขึ้น ซึ่งประเทศไทยมีคนเก่งหลากหลายสาขาอาชีพต่าง ๆ อีกทั้งเป็นผู้ที่ได้รับการยกย่องนับถือ ดังนั้น วุฒิสภาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 จึงมีความมุ่งหมายว่าวุฒิสภา น่าจะเป็นสภา ที่ 2 ที่รวมคนที่มีประสบการณ์ที่หลากหลาย ไม่ผูกพันกับการเมือง หรือพรรคการเมืองใด และมีจิต อาสาอยากช่วยบ้านเมืองอันเป็นประโยชน์ของประเทศชาติในการจะก้าวต่อไปอย่างมั่นคง ซึ่งน่าจะให้ คนเหล่านี้มีโอกาสได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองโดยตรง ไม่ต้องไปสังกัดกับพรรคการเมืองใดแต่มา สมัครทำหน้าที่วุฒิสภา โดยเลือกจากความเหมาะสม ไม่มีเงื่อนไขด้านภูมิลาเนา มีความเชี่ยวชาญด้าน ใดก็ได้ หากเป็นความเชี่ยวชาญที่ไม่เคยมีมาก่อน ก็อาจจัดให้ไปอยู่กลุ่มสุดท้าย หรือกลุ่มอื่น ๆ ก็ได้ และให้ใช้ระบบเลือกกันเอง โดยเชื่อว่าคนในวงการแต่ละวงการส่วนใหญ่ย่อมรู้จักกันดี จะรู้จักกันเป็น ภายใต้นว่าใครดี ใครเก่ง

เมื่อให้วุฒิสภาเป็นสภาเต็มเต็มก็ต้องให้เขาทำหน้าที่เต็มเต็มให้เต็มที่ ไม่ให้วุฒิสภามีหน้าที่ไปตรวจสอบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือไปตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลมากนัก วุฒิสภาไม่มีหน้าที่ไปให้คุณให้โทษแก่ใคร อันจะทำให้เกิดการขัดแย้งกันทางการเมือง อีกทั้งทำให้ทำงานไม่มีอิสระ กล่าวคือ ให้ทำงานด้านบวกอย่างเดียว ที่สำคัญให้ดำรงตำแหน่งได้แค่ 5 ปี และเป็นได้ครั้งเดียวในชีวิต เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้อื่นเข้ามาทำหน้าที่ และสมาชิกวุฒิสภาที่พ้นจากตำแหน่งจะไปทำตำแหน่งทางการเมืองอื่น เช่น จะสมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือไปดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือไปเป็นรัฐมนตรีก็ต้องเว้นระยะอีก 5 ปี เพื่อแสดงความไม่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ทางการเมืองอย่างชัดเจน เพื่อจะได้ไม่ไปทำหน้าที่สมาชิกวุฒิสภา โดยหวังผลว่าเมื่อพ้นจากการเป็นสมาชิกวุฒิสภาแล้วจะไปเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือจะไปเป็นรัฐมนตรีหรืออื่น ๆ อีก รวมทั้งเพื่อไม่ให้ถูกครหาในหน้าที่กำหนดว่าบุคคลที่เป็นสมาชิกวุฒิสภานั้นต้องห้ามบุพการีของตน ภริยา ลูกหลาน ญาติที่เกี่ยวข้องในครอบครัว ในสายชั้นที่ 1 ต้องไม่มีตำแหน่งทางการเมืองอื่น ๆ อีก จะได้ไม่เกิดเป็นเครือข่าย ดังนั้นสมาชิกวุฒิสภาจึงมีหน้าที่หลักคือ ร่วมพิจารณาให้ความเห็นชอบกฎหมาย เสนอแนะเพิ่มเติมให้กฎหมายมีความสมบูรณ์มากขึ้น มีหน้าที่ตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหาร เพื่อจะได้แนะนำแนวทาง นอกนั้นจะต้องมีหน้าที่ตามพันธกิจของรัฐสภา เช่น การประกาศสงครามกับต่างประเทศ และการทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศ และให้ความเห็นชอบตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระอื่น แต่ในเบื้องต้นประเทศไทยยังไม่มีกลไกที่จะสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระที่เป็นที่ยอมรับในสังคม จึงจำเป็นต้องให้วุฒิสภาที่มีบทบาทในการเห็นชอบตัวบุคคลที่คณะกรรมการสรรหา ได้สรรหามาแล้ว

2. บทบาทในการเป็นสภาตรวจสอบ

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เห็นเกี่ยวกับบทบาทการเป็นสภาตรวจสอบของวุฒิสภา พบว่า โดยหลักการผู้ให้ข้อมูลเห็นว่าเป็นไปตามหลักของการแบ่งแยกอำนาจ และควรดำเนินการต่อไป กล่าวคือเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้ใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติผ่านระบบสภาเพื่อตรากฎหมายซึ่งมักเป็นฝ่ายรัฐบาลที่มีเสียงข้างมากในสภา ดังนั้นก็จำเป็นต้องมีการตรวจสอบการใช้อำนาจว่าชอบด้วยเหตุผลหรือไม่ ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ไม่เป็นการเอื้อประโยชน์ให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดได้ประโยชน์แต่ประเทศเสียหาย ซึ่งก็มีเพียงวุฒิสภาที่จะทำหน้าที่นี้ตามระบบ แต่หากไม่แน่ใจในประเด็นเกี่ยวกับข้อกฎหมายเหล่านั้นก็สามารถใช้อำนาจส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้ตัดสิน การปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภานั้นเป็นเหมือนการตรวจสอบคุณภาพของกฎหมายที่จะออกไปบังคับใช้กับประชาชนโดยทั่วไป เพื่อให้แน่ใจว่าจะไม่สร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชน ไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีงาม และมีประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวมอย่างแท้จริง และเนื่องด้วยเป็นสภาที่คอยตรวจสอบทั้งการใช้อำนาจนิติบัญญัติ และการใช้อำนาจบริหาร จึงไม่ควรมีที่มาจากการเลือกตั้งเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มิเช่นนั้นก็จะได้คนกลุ่มเดียวกันเข้ามาตรวจสอบกันเอง อันเป็นสิ่งที่

ขัดกับหลักของการมีวุฒิสภาในระบบรัฐสภา ซึ่งหากไม่มีวุฒิสภาทำหน้าที่ในส่วนนี้อาจเกิดลักษณะที่เรียกว่าเผด็จการรัฐสภาได้เนื่องจากเสียงข้างมากเป็นของฝ่ายรัฐบาลตั้งที่กล่าวมาข้างต้น

อย่างไรก็ตามการเป็นสภาตรวจสอบของวุฒิสภานั้นมิใช่เพียงการตรวจสอบข้อกฎหมายเพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการเป็นสภาตรวจสอบฝ่ายบริหารด้วย โดยการตั้งคณะกรรมการพิจารณาทำหน้าที่ประสาน ตรวจสอบ และส่งมอบข้อมูลให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ ดังนั้น เมื่อเกิดกรณีที่มีการร้องเรียน หรือมีข้อมูลที่อาจส่อไปในทางทุจริต หรือการทำงานที่ขาดประสิทธิภาพ หรือล่าช้า ทำให้ประชาชนเดือดร้อน วุฒิสภาก็สามารถเข้าไปตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ และเรียกดูข้อมูล เพื่อประสานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามาดำเนินการได้ นอกจากนี้ยังมีการตั้งกระทู้ถามรัฐบาลถึงประเด็นการบริหารที่อาจมีข้อสงสัยว่าทำให้การปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผลได้

นอกจากนี้ยังมีผู้ให้สัมภาษณ์บางส่วนให้ความเห็นว่าควรพิจารณาว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นั้นมาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่ต้องถูกตรวจสอบจากบุคคลที่มาจากการแต่งตั้ง ซึ่งไม่สามารถอธิบายที่มาได้นั้นอาจมีประเด็นของความชอบธรรมในหน้าที่ได้ โดยเฉพาะเรื่องการแต่งตั้งหรือการลงโทษ แม้จะเป็นเพียงให้ความเห็นก็ตาม อย่างไรก็ตามก็ยังมีผู้ที่ได้แย้งในประเด็นนี้ว่าหากผู้ที่เข้ามาทำหน้าที่นั้นทำหน้าที่อย่างสุจริต เที่ยงตรง มีคุณธรรม เป็นผู้มีความรู้ความสามารถ ก็น่าจะดีกว่าบุคคลที่ได้มาจากการเลือกตั้งซึ่งมีแนวโน้มที่จะได้บุคคลที่เป็นพรรคพวกเดียวกันเข้ามาทำหน้าที่ดังที่ปรากฏในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ 2540

3. บทบาทการเป็นสภาตัวแทนของท้องถิ่น

บทบาทหน้าที่ในประเด็นนี้มาจากการเปรียบเทียบกับสมาชิกวุฒิสภาของประเทศฝรั่งเศสที่มีลักษณะของการเป็นตัวแทนท้องถิ่น อย่างไรก็ตามจากการสัมภาษณ์พบว่า ผู้ให้ข้อมูลนั้นไม่เห็นด้วยกับประเด็นนี้ กล่าวคือลักษณะของสมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทย ไม่ควรเป็นตัวแทนของท้องถิ่นเนื่องจากประเทศไทยมีลักษณะการปกครองที่มีการกระจายอำนาจและมีการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นเพื่อเป็นตัวแทนเข้าไปบริหารพื้นที่อยู่แล้ว ไม่ว่าจะเป็น องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด ก็ตาม แต่สมาชิกวุฒิสภานั้นควรมีลักษณะเป็นตัวแทนของประชาชนทั้งประเทศ การพิจารณาข้อกฎหมาย หรือการทำงานของคณะกรรมการในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารมิได้มุ่งเพียงปฏิบัติเพื่อคนใดหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แต่เป็นการทำหน้าที่เพื่อส่วนรวม เพื่อประชาชนโดยรวมเป็นสำคัญ อันเป็นที่มาที่สำคัญว่าเหตุใดสมาชิกวุฒิสภาจึงควรมาจากบุคคลที่มีความรู้ที่หลากหลายและเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในสาขานั้นๆ อย่างแท้จริง เนื่องด้วยต้องเข้ามาแก้ไข ให้คำแนะนำ และประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้การดำเนินการเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีคุณภาพ

อย่างไรก็ตามการทำงานของสมาชิกวุฒิสภานั้นอาจถูกพิจารณาได้ว่ามีความยึดโยงกับแต่ละพื้นที่ เนื่องจากเมื่อประชาชนในแต่ละพื้นที่ที่มีความเดือดร้อนก็อาจมีการนำข้อร้องเรียนเหล่านั้นมาให้สมาชิกวุฒิสภา ช่วยเร่งรัดดำเนินการให้ ซึ่งเป็นเรื่องเฉพาะพื้นที่นั้น ๆ แต่ไม่ได้หมายความว่า จะไม่ให้ความช่วยเหลือในพื้นที่อื่น ๆ ของประเทศ เนื่องด้วยสมาชิกวุฒิสภาทำงานในฐานะที่เป็นองค์กรส่วนกลางของประเทศไม่ได้ทำงานให้ท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งโดยเฉพาะ

ดังนั้นการได้สมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก การเลือกตั้งจึงอาจเกิดความไม่เป็นกลาง เอนเอียงไปในเชิงพื้นที่ที่เลือกตนมา อยู่ในอาณัติของกลุ่มการเมืองที่เป็นเจ้าของเสียงในพื้นที่นั้น ๆ ทำให้การปฏิบัติหน้าที่อาจเป็นไปด้วยความยากลำบากและไม่เป็นกลางในที่สุด รวมทั้งอาจเกิดการเอื้อผลประโยชน์ให้แก่กลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มคนในพื้นที่ได้

อย่างไรก็ตามหากพิจารณาว่าสมาชิกวุฒิสภานั้นอาจมีอำนาจในการเสนอชื่อบุคคลสำคัญในตำแหน่งทางการเมืองหรือการให้ความเห็นในการลงโทษบุคคลในตำแหน่งสำคัญที่เป็นนักการเมืองหรือที่เกี่ยวข้องกับนักการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้ง การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชน เช่นกัน ก็อาจสร้างความชอบธรรมในการให้ความเห็นในส่วนนี้ได้ แต่นั่นก็หมายความว่าประชาชนจะได้สมาชิกวุฒิสภาที่มีฐานที่มาจากฐานเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารได้เช่นกัน

4. บทบาทการเป็นสภาของกลุ่มผลประโยชน์/กลุ่มอาชีพ

ประเด็นนี้มีที่มาจากรัฐธรรมนูญ 2560 ที่ต้องการให้สมาชิกวุฒิสภานั้นมาจากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่มีความหลากหลายและได้สรุปเป็น 20 กลุ่มอาชีพ ซึ่งจากการสัมภาษณ์ พบว่า ผู้ให้ข้อมูลเห็นด้วยกับประเด็นนี้ แม้ว่าจะมีข้อโต้แย้งอยู่บ้างว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปัจจุบันก็มีความรู้ความสามารถมาก แต่ก็เป็นที่ชัดเจนเช่นกันว่า การได้ผู้เชี่ยวชาญมาช่วยในการพิจารณาเพิ่มเติมกฎหมายแต่ละฉบับนั้นมีประโยชน์อย่างยิ่ง หรือในบางกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเองแม้จะมีความรู้อยู่บ้าง แต่ความเชี่ยวชาญนั้นอาจยังไม่มากพอ ซึ่งในส่วนนี้สมาชิกวุฒิสภาที่มีความเชี่ยวชาญสามารถเข้าไปช่วยเหลือให้ความเห็นสร้างความกระจ่างในประเด็นต่างๆ ได้เป็นอย่างดี อีกทั้งการพิจารณาในประเด็นต่างๆ นั้นก็จะมองในภาพรวมของประเทศชาติเป็นสำคัญ มิใช่เพื่อพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งดังเช่นที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดอยู่

ในประเด็นนี้การได้ผู้เชี่ยวชาญที่แท้จริงนั้นหากใช้การเลือกตั้งมีความเป็นไปได้สูงที่ผู้เชี่ยวชาญจะแพ้ให้แก่ นักเลือกตั้งอาชีพ ดังนั้นหากต้องการผู้ที่เชี่ยวชาญอาจจำเป็นต้องใช้การเลือกตั้งทางอ้อมอย่างเช่นในรัฐธรรมนูญ 2550 หรือการแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2560 หรือในลักษณะที่เคยเกิดขึ้นก่อนการใช้รัฐธรรมนูญ 2540 อย่างไรก็ตามก็เป็นประเด็นที่มีการพูดถึงและเป็น

ที่ชัดเจนที่ประชาชนทราบว่าแม้จะเป็นการเลือกตั้งทางอ้อมแต่ก็มีการทำให้จริต ได้บุคคลบางกลุ่มที่เป็นตัวแทนของกลุ่มการเมืองเข้ามาทำหน้าที่

นอกจากนี้ยังมีประเด็นของกลุ่มเชี่ยวชาญที่ได้ทำการแบ่งเป็น 20 กลุ่มตามที่ได้มีการประกาศในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561 โดยมีประเด็นถึงความเหมาะสมของ 20 กลุ่มเนื่องจากเมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่ากลุ่มส่วนมากเกี่ยวข้องกับกลุ่มข้าราชการ โดยกลุ่มข้าราชการกระจายเข้าไปอยู่ในกลุ่มต่างๆ ซึ่งหากพิจารณาโดยละเอียดแล้วจะพบว่ามีความจำนวนมาก อาจมากถึงกึ่งหนึ่งหรือมากกว่าของกลุ่มอื่นทั้งหมดก็ว่าได้ แต่การเปลี่ยนแปลงของสังคมปัจจุบันนั้นมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ดังนั้นอาจจำเป็นต้องมีการพิจารณาถึงความเหมาะสมของ 20 กลุ่มที่กำหนดไว้นี้เป็นระยะๆ เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมไทยในแต่ละช่วงเวลา

5.1.2 สมาชิกวุฒิสภาควรมีอำนาจหน้าที่อย่างไร

ประเด็นที่ว่าสมาชิกวุฒิสภาควรมีอำนาจหน้าที่อย่างไรนั้น เป็นที่ชัดเจนและเห็นพ้องต้องกันว่าหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาที่ปรากฏในปัจจุบันนั้นเป็นหน้าที่ที่เหมาะสมอยู่แล้ว โดยเฉพาะในการให้วุฒิสภานั้นมีหน้าที่เป็นสภาเติมเต็มร่วมพิจารณากฎหมายกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งทำให้เกิดความรอบคอบ ความสมบูรณ์ของข้อกฎหมาย รวมทั้งความรวดเร็วในการจัดทำร่างกฎหมายอีกด้วย โดยในส่วนหน้าที่เดิมที่มีความเหมาะสมอยู่แล้วนั้น ได้แก่

1. อำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ

สมาชิกวุฒิสภาควรมีอำนาจหน้าที่หลักในการกลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติ อนุมัติพระราชกำหนด และร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม อย่างไรก็ตาม สมาชิกวุฒิสภาไม่ควรมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอร่างกฎหมายเอง ดังนั้น ผู้ให้ข้อมูลเห็นว่า อำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาด้านนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญปัจจุบันนี้มีความเหมาะสม โดยผู้ให้ข้อมูลได้เสนอเพิ่มเติมว่า การกลั่นกรองกฎหมายควรปฏิบัติตาม รัฐธรรมนูญหมวด 16 ที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาทำงานร่วมกับผู้ร่างหรือผู้เสนอกฎหมาย

2. อำนาจหน้าที่การตรวจสอบและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

อำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาในกระบวนการตรวจสอบและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ผู้ให้ข้อมูลส่วนหนึ่งเห็นว่าสมาชิกวุฒิสภาควรมีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งและถอดถอนออกจากการดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์กรอิสระ โดยมีอำนาจถอดถอนซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ปี 2540 ในขณะที่ผู้ให้ข้อมูลอีกส่วนหนึ่งเห็นว่า การให้อำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งและถอดถอนการดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นการให้อำนาจแก่สมาชิกวุฒิสภามากเกินไป การให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติในการกลั่นกรองกฎหมายก็เพียงพอแล้ว นอกจากนี้ การมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและควบคุมการบริหารราชการ

แผ่นดินยังเกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่งการเป็นสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งหากสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง จึงจะมีความชอบธรรมในการตรวจสอบและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินมากกว่าที่สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งหรือสรรหา

อย่างไรก็ตาม ผู้ให้ข้อมูลได้เสนอว่า หากต้องการให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินก็ต้องมีการกำหนดขอบข่ายให้ชัดเจน โดยควรมีกรอบอำนาจหน้าที่ในระดับของการแสดงความเห็น ตั้งคำถามเพื่อเสนอแนะ ท้วงติง การใช้กลไกในฐานะคณะกรรมการ และการอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติ เพื่อนำไปเป็นแนวทางแก้ไข ปฏิบัติมากกว่าการใช้อำนาจคัดค้าน หรือให้มีอำนาจในการให้คุณให้โทษต่อผู้ดำรงตำแหน่งอื่น ๆ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการแทรกแซงผลประโยชน์ทางการเมืองได้

3. อำนาจหน้าที่ด้านการเห็นชอบในเรื่องต่าง ๆ

สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการเห็นชอบในเรื่องต่าง ๆ ตามประเพณีดั้งเดิม ซึ่งเป็นอำนาจในการลงความเห็นในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาล ผู้ให้ข้อมูลบางส่วนเสนอให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการเห็นชอบผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต่าง ๆ รวมทั้งดำรงตำแหน่งของศาลและอัยการ ทั้งนี้ ผู้ให้ข้อมูลมีข้อเสนอในทำนองเดียวกันกับอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งหากสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชนย่อมสมควรที่จะได้อำนาจหน้าที่ในการแสดงความเห็นชอบได้ในฐานะของตัวแทนประชาชนอย่างแท้จริง

4. อำนาจหน้าที่ด้านตุลาการ

อำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาด้านตุลาการ ที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการวินิจฉัยคดี ตัดสินความผิดถูกให้เป็นธรรมกับทุกฝ่าย สมาชิกวุฒิสภาอาจมีหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจบางเรื่อง โดยจำเป็นต้องมีการแบ่งอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน ทั้งนี้ จะต้องไม่เป็นการแทรกแซงหรือก้าวล่วงอำนาจตุลาการ เช่น อำนาจตุลาการในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ซึ่งเคยปรากฏไว้ในรัฐธรรมนูญ ปี 2540 โดยอาจเรียกได้ว่า เป็นการให้อำนาจตุลาการแก่สมาชิกวุฒิสภาในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่เห็นว่า สมาชิกวุฒิสภาเมื่อมีอำนาจหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติแล้ว จึงไม่ควรมียอำนาจด้านตุลาการ หรือกึ่งตุลาการ ควรปล่อยให้อำนาจตุลาการเป็นหน้าที่ของศาล

5.1.3 รูปแบบและวิธีการที่น่าจะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่ทำให้การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่มีคุณภาพสอดคล้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและความต้องการของประชาชน

จากการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องกับการร่างรัฐธรรมนูญ 2540, 2550 และ 2560 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และนักวิชาการที่เกี่ยวข้อง พบว่า มีความคิดเห็นเป็นไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ หากสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งก็จะประสบปัญหาเช่นเดียวกับสมาชิกวุฒิสภาปี 2540 กล่าวคือ ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

สมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาจากการเลือกตั้งของประเทศไทยไม่ได้แตกต่างจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทบจะล้อกันมา ซึ่งหากต้องการผู้เชี่ยวชาญเพื่อเข้ามาเติมเต็ม คนที่เก่งๆ จบปริญญาเอกเป็นศาสตราจารย์ หรือเป็นผู้เชี่ยวชาญอย่างแท้จริง แต่หากลองเลือกตั้งก็เป็นไปได้สูงที่จะแพ้นักเลือกตั้ง ซึ่งเป็นฝ่ายการเมือง ดังนั้นการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเพื่อให้ได้ผู้เชี่ยวชาญเข้ามาทำงานนั้นจึงทำได้ยาก เนื่องจากไม่รู้ว่าจะหลีกเลี่ยงฝ่ายการเมืองได้อย่างไร เนื่องจากนักการเมืองไม่ว่าจังหวัดใดก็ตามมีเสียงสนับสนุนมากในจังหวัดนั้น แนวโน้มที่จะได้สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากเสียงของพรรคการเมืองนั้นค่อนข้างจะแน่นอน นอกจากนี้ประเทศไทยมีลักษณะเป็นรัฐเดี่ยว มิได้เป็นสหพันธรัฐอย่างสหรัฐอเมริกา ดังนั้นจึงไม่จำเป็นที่จะต้องมียุทธวิธีพื้นที่ที่ได้มาจากการเลือกตั้ง นอกจากนี้ยังเป็นที่ยังเป็นที่ยังคงจากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ 2540 ที่เกิดสภาวะการณ์ที่สังคมเรียกว่า “สภาฟัวเมีย” คือ ทั้งครอบครัวเข้ามาเป็นสมาชิกทั้งในส่วนของผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาซึ่งไม่เป็นผลดีต่อการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งอาจทำให้เกิดเผด็จการรัฐสภาได้ และเป็นสาเหตุส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดการประท้วงและทำรัฐประหารตามมา การได้สมาชิกวุฒิสภาจากการเลือกตั้งของไทยนั้นก่อให้เกิดปัญหาที่เป็นข้อเท็จจริงต่อสังคมในแง่ของการขาดประสิทธิภาพในการเป็นสภาถ่วงดุลและตรวจสอบ ขาดความไว้วางใจจากสังคม เนื่องจากไม่เชื่อว่าสามีม ภรรยา พี่ น้อง หรือ ลูก หลาน จะทำการตรวจสอบและตัดสินใจความผิดซึ่งกันและกันได้จริง ประชาชนรู้สึกว้าวมองสมาชิกวุฒิสภาเล่นพรรคเล่นพวก ร่วมมือกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มิได้ทำเพื่อประโยชน์ของประชาชน

อย่างไรก็ตามหากต้องให้สมาชิกวุฒิสภามีความผูกพันกับประชาชนด้วยเหตุผลใดก็ตามสมาชิกวุฒิสภาก็สามารถมาจากการเลือกตั้งได้ โดยต้องมีการเขียนไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าสำหรับประเทศไทยการเลือกตั้งสำหรับสมาชิกวุฒิสภาอาจยังไม่เหมาะสม ณ ช่วงเวลานี้ (ผู้วิจัยได้แสดงเหตุและผลไว้ในบทที่ 3 และ 4 รวมทั้งมีความสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลในการสัมภาษณ์ครั้งนี้ด้วย)

ประเด็นต่อมาคือการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา จากการแต่งตั้ง โดยสรุปผู้ให้สัมภาษณ์ก็ไม่ได้เห็นด้วยกับวิธีการนี้ทั้งหมดเนื่องจากเห็นว่าขาดในเรื่องของความสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ที่สมาชิกวุฒิสภามีอยู่ ซึ่งบางกรณีสามารถให้คุณให้โทษแก่บุคคลเหล่านั้นได้ โดยประเด็นเกี่ยวกับการแต่งตั้งนั้นมีข้อสังเกตดังนี้

ประเด็นแรกใครเป็นผู้แต่งตั้ง ไม่ว่าจะบุคคล กลุ่มบุคคลหรือคณะกรรมการสรรหา มักมีคำถามว่ามีความเหมาะสม เป็นกลางไม่เอียงไปเียงไปในทางฝ่ายการเมืองใด ไม่มีอคติเป็นคนดีไว้ใจได้ จริงหรือไม่ ซึ่งผลที่ตามมาคือบางกลุ่มอาจพอใจ บางกลุ่มอาจไม่เห็นด้วย ส่งผลให้สมาชิกวุฒิสภาที่ได้มามีข้อครหาได้ว่าได้รับการแต่งตั้งมาเนื่องจากมีความสัมพันธ์กับผู้แต่งตั้ง นอกจากนี้ก็กลุ่มที่มองเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชน ไม่ว่าจะด้วยเจตนาที่ดีหรือไม่ก็ตามก็จะนำ

ประเด็นนี้มาสร้างข้อวิจารณ์สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง ซึ่งหากมองในด้านของอุดมคติที่ดีแล้ว การเลือกตั้งนั้นย่อมดีที่สุด ดีกว่าการแต่งตั้ง และด้วยเหตุผลนี้สมาชิกวุฒิสภา ที่มาจากการแต่งตั้งจึงมักถูกโจมตีด้วยประเด็นที่ไม่มีความสัมพันธ์กับประชาชน แต่กลับใช้อำนาจบางประการที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนหรือบุคคลที่ประชาชนเลือกเข้ามาทำงานได้

ประเด็นถัดมาคือ การตอบแทนบุญคุณหรือการทำงานเฉพาะอย่างให้กับผู้ทำการแต่งตั้งตนเองเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภาในประเด็นนี้จริงๆ แล้วมีความชัดเจนทั้งสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2540 และสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2560 ในกรณีของการเลือกนายกรัฐมนตรีที่คำถามถึงความเหมาะสมที่สมาชิกวุฒิสภาควรมีสื่อสิทธิในการทำหน้าที่เลือกนายกรัฐมนตรีหรือไม่ซึ่งค่อนข้างชัดเจนว่าประเด็นนี้สังคมมีคำตอบว่าไม่ควรเลือกนายกรัฐมนตรีเนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาที่ได้มานั้นไม่มีความผูกพันกับประชาชนในแง่ของการเข้าสู่ตำแหน่ง แต่เป็นการแต่งตั้งที่มาจากฐานอำนาจของผู้มีอำนาจที่แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเข้ามา

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าจากข้อมูลการสัมภาษณ์ในเบื้องต้นนี้ผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นพ้องว่าไม่ควรใช้วิธีการเลือกตั้งหรือการแต่งตั้งเพียงวิธีใดวิธีหนึ่งเท่านั้น เนื่องจากทั้ง 2 วิธีมีข้อเสียที่ไม่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย จึงได้นำเสนอให้ใช้วิธีที่ 3 คือใช้วิธีผสมทั้งแต่งตั้งและเลือกตั้ง แต่มีใช้แบบรัฐธรรมนูญ 2550 โดยได้เสนอให้เป็นการเลือกตั้งทางอ้อมหรือการสรรหา ซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกับรัฐธรรมนูญ 2560 ทั้งนี้จากการสัมภาษณ์มีการเสนอแนวทางการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา 2 รูปแบบ คือ

1. รูปแบบการเลือกตั้งทางอ้อม

รูปแบบการเลือกตั้งทางอ้อมจะให้มีการเลือกตั้งกรรมการสรรหาให้เป็นตัวแทนของจังหวัดเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญในการร่างรัฐธรรมนูญปี 2540 และให้ทำหน้าที่กรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาจากผู้สมัครที่ผ่านการเลือกกันเองมาก่อนในแต่ละกลุ่มสาขา เชี่ยวชาญ (กลุ่มอาชีพ) ซึ่งจะเป็นแนวทางที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกสมาชิกวุฒิสภาในทางอ้อม เป็นการยึดโยงกับประชาชนตามหลักประชาธิปไตย โดยมีแนวทางการนำไปปฏิบัติดังนี้

1.1 คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) จัดการเลือกตั้งคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาโดยใช้จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และเพิ่มในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานครฯ และเมืองพัทยา รวมได้คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 79 คน (158 คนสำหรับกรณีจังหวัดละ 2 คน)

1.2 คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการแบ่งกลุ่ม คุณสมบัติของบุคคลในแต่ละกลุ่ม หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกกันเอง และการตรวจสอบคุณสมบัติของบุคคลในแต่ละกลุ่ม โดยคำนึงถึงความหลากหลายของสาขาอาชีพและความเชี่ยวชาญ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จำนวน 20 กลุ่ม ดังนี้ กลุ่มการบริหารราชการแผ่นดินและความมั่นคง (ยกเว้น ผู้พิพากษา

ตุลาการ อัยการ ตำรวจ ครู อาจารย์) กลุ่มกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม (ผู้พิพากษา ตุลาการ อัยการ ตำรวจ ผู้ประกอบอาชีพด้านกฎหมาย) กลุ่มการศึกษา ได้แก่ ครู อาจารย์ นักวิจัยและผู้บริหารการศึกษา กลุ่มประกอบอาชีพด้านสิ่งแวดล้อม ผังเมือง พัฒนาอสังหาริมทรัพย์ และสาธารณูปโภค กลุ่มประกอบกิจการด้านการค้า ธุรกิจ และอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม กลุ่มอาชีพพนักงาน ลูกจ้างของบุคคลอื่นที่มีใช้หน่วยงานของรัฐ ผู้ประกอบอาชีพด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีสารสนเทศ คนพิการ ผู้สูงอายุ กลุ่มชาติพันธุ์ และกลุ่มอัตลักษณ์อื่น ๆ กลุ่มศิลปะ วัฒนธรรม ดนตรี นักร้อง การแสดงและบันเทิง กลุ่มการสาธารณสุข กลุ่มอาชีพทำนาและปลูกพืชล้มลุก กลุ่มอาชีพทำสวน ป่าไม้ ปศุสัตว์ ประมง กลุ่มสตรี กลุ่มประชาสังคม กลุ่มองค์กรสาธารณประโยชน์ กลุ่มสื่อสารมวลชนและผู้สร้างสรรค์วรรณกรรม กลุ่มผู้ประกอบการด้านการท่องเที่ยวหรือการบริการ กลุ่มประกอบธุรกิจขนาดใหญ่ กลุ่มอุตสาหกรรม กลุ่มผู้ประกอบการวิชาชีพ อาชีพอิสระ และกลุ่มด้านอื่นๆ นอกเหนือจากกลุ่มข้างต้น

ให้ผู้สมัครแต่ละกลุ่มเลือกกันเองให้เหลือจำนวนตามที่กฎหมายกำหนด เช่น อาจเหลือกลุ่มละ 50 คน เป็นต้น

1.3 คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งทำการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาจากผู้สมัครแต่ละกลุ่มให้เหลือตามที่กฎหมายกำหนด เช่น จากการเลือกกันเองได้ ผู้สมัครที่มีคะแนนสูงสุด 50 คน คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งทำการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาให้เหลือกลุ่มละ 10 คน เป็นต้น

2. รูปแบบการสรรหา

รูปแบบการสรรหาที่ได้จากการสัมภาษณ์นั้นมีความใกล้เคียงกับรัฐธรรมนูญ ปี 2560 เพียงมีการนำเสนอบางประการที่แตกต่างออกไป กล่าวคือ

2.1 การให้ผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาเลือกกันเองภายในกลุ่มความเชี่ยวชาญ แทนที่การเลือกไขว้กลุ่ม มีหลายท่านที่ให้ความเห็นตรงกันว่า บุคคลในกลุ่มอาชีพนั้น ๆ ย่อมทราบข้อเท็จจริงว่าบุคคลใดในกลุ่มอาชีพของตนเป็นผู้มีความรู้ความสามารถที่แท้จริงมากกว่าบุคคลที่อยู่ต่างกลุ่มอาชีพ ซึ่งความเห็นนี้ได้รับการสนับสนุนอย่างมากจากทั้งการสัมภาษณ์และการสนทนากลุ่มย่อย

นอกจากนี้การแบ่งกลุ่มอาชีพตามรัฐธรรมนูญปี 2560 นั้นพบว่ามี การแบ่งในส่วน ของข้าราชการกระจายไปในกลุ่มต่าง ๆ จำนวนมาก ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์และผู้เข้าร่วมสัมมนากลุ่มย่อยหลายท่านได้เสนอว่าอาจมีการทบทวนในการแบ่งกลุ่มโดยไม่จำเป็นต้องเป็นกลุ่มอาชีพแต่ให้ใช้เป็นกลุ่มความเชี่ยวชาญแทน รวมทั้งให้กระจายไปในสาขาความเชี่ยวชาญต่างๆให้มากขึ้น ไม่รวมอยู่ที่ส่วนราชการมากเกินไป ด้วยสังคมปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว โลกมีความต้องการความเชี่ยวชาญหลาย ๆ เรื่องที่แตกต่างไปจากอดีต

อย่างไรก็ตาม รูปแบบที่มีการเสนอทั้ง 2 รูปแบบนั้นในการสัมมนากลุ่มย่อยกับภาคประชาชนนั้นกลับมีความเห็นที่แตกต่างกันออกไป กล่าวคือ ประชาชนต้องการให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยตรงและเมื่อถามถึงเหตุผลจึงพบว่า ประชาชนส่วนมากคิดว่านอกจากสมาชิกวุฒิสภาจะพิจารณาร่างกฎหมายซึ่งเป็นเรื่องที่น่ารำคาญจากการบอกต่อ ๆ กันมาแล้ว ประชาชนคิดว่าสมาชิกวุฒิสภาต้องทำหน้าที่คล้ายกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หลายท่านเห็นว่าจังหวัดต่าง ๆ ควรมีสมาชิกวุฒิสภา ดังนั้นจึงควรมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน อันเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประชาชนบางส่วนหรืออาจเป็นส่วนมากยังมีความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาท อำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ทั้งนี้ในกลุ่มการสัมมนาของนักวิชาการ สมาชิกวุฒิสภา อดีตสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีความเห็นเป็นไปในทิศทางเดียวกันว่า ที่มาของสมาชิกวุฒิสภานั้นจำเป็นต้องแตกต่างจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกตั้ง เนื่องจากต้องการให้สมาชิกวุฒิสภาเข้ามาทำหน้าที่แตกต่างจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งตรวจสอบ ถ่วงดุลอำนาจ และเติมเต็มในมิติที่สมาชิกวุฒิสภามีความเชี่ยวชาญ ซึ่งหากมีที่มาจาก การเลือกตั้งเหมือนกันก็จะได้สมาชิกวุฒิสภาที่ไม่ต่างจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการมีสมาชิกวุฒิสภาอย่างแท้จริง

5.1.4 ปัจจัยที่จะช่วยส่งเสริมให้รูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาประสบความสำเร็จ ประกอบด้วยปัจจัยใดบ้าง และมีแนวทางในการส่งเสริม/ใช้ปัจจัยเหล่านั้นอย่างไร

จากการสัมภาษณ์พบประเด็นที่น่าจะเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่สำคัญ 3 ประเด็น คือ

ประเด็นแรก คือ ประเด็นด้านผู้สมัคร กล่าวคือ การที่ผู้สมัครควรมีอายุมากกว่า 40 ปี เพื่อเน้นในเรื่องของประสบการณ์ และวุฒิภาวะในการทำงาน รวมทั้งเรื่องของความเชี่ยวชาญ ซึ่งเป็นประเด็นที่ต้องอาศัยระยะเวลาในการปฏิบัติจึงจะเกิดความเชี่ยวชาญขึ้นได้อันเป็นเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ 2560 ซึ่งประเด็นนี้ไม่เกี่ยวข้องกับการที่ต้องเลือกตั้ง นอกจากนี้ผู้ให้สัมภาษณ์ยังให้ข้อคิดเห็นว่า ถ้าสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการสรรหาเข้ามาเป็นผู้ที่มีความสามารถ มีความเชี่ยวชาญ การกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นได้เพียงวาระเดียวนั้น อาจทำให้ประเทศเสียโอกาสในการได้คนเก่ง คนดีเข้ามาทำงาน นอกจากนี้ประเด็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระของผู้สมัครที่ต้องไม่เกี่ยวข้องกับการเมืองทั้งทางตรงคือตนเอง และทางอ้อมคือบุคคลในครอบครัว ก็เป็นประเด็นที่สำคัญ โดยผู้ให้สัมภาษณ์ได้ตั้งข้อสังเกตว่าหากทำให้ผู้สมัครเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายการเมืองย่อมเป็นหนทางที่ดีที่สุด อย่างไรก็ตามวิธีการดังกล่าวนี้ผู้ให้สัมภาษณ์ทุกท่านก็มองว่าเป็นเรื่องยากยิ่งในทางปฏิบัติซึ่งนั่นทำให้การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาไม่เหมาะสมกับบริบทของการเมืองไทย

ประเด็นที่สอง คือ กระบวนการในการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาไม่ว่าจะโดยการสรรหาจากคณะกรรมการสรรหา การห้ามหาเสียง แต่ให้แจกใบปลิวแนะนำตนเองแทน ซึ่งอาจทำให้เกิดความสงสัยในตัวคณะกรรมการสรรหาถึงความเที่ยงตรง และความเกี่ยวข้องกับประชาชนของสมาชิกวุฒิสภาว่าให้ใครก็ไม่รู้มาสรรหาแทนประชาชน และเข้าไปใช้อำนาจซึ่งน่าจะเป็นอำนาจของประชาชน จึงทำให้อาจเกิดการขาดความชอบธรรมในการเข้าทำหน้าที่ในประเด็นนี้

ทั้งนี้ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนมากแนะนำให้ใช้จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งกรรมการสรรหาตามสัดส่วนของประชากรในจังหวัดนั้น ๆ และให้ผู้สมัครสมัครเข้ามาตามกลุ่มความเชี่ยวชาญ ซึ่งในรัฐธรรมนูญ 2560 นั้นกำหนดให้เป็นกลุ่มอาชีพและความเชี่ยวชาญ อย่างไรก็ตามให้ผู้สัมภาษณ์ได้อธิบายว่าตามเจตนารมณ์นั้น มิได้หมายความว่าอาชีพ แต่เป็นกลุ่มความเชี่ยวชาญซึ่งอาจมากกว่า 20 กลุ่มก็ได้ จึงเป็นที่สังเกตว่า 20 กลุ่มนั้นมีความเหมาะสมและครอบคลุมทุกความเชี่ยวชาญที่จำเป็นต่อการกลั่นกรอง ตรวจสอบ หรือปฏิบัติหน้าที่ในฐานะของสมาชิกวุฒิสภา แล้วหรือไม่

นอกจากนั้นการให้แนะนำตัวก็เกิดคำถามขึ้นถึงความทั่วถึง และความน่าเชื่อถือของข้อมูลที่ได้รับ อย่างไรก็ตามในประเด็นนี้ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่เป็นกังวลนัก เนื่องจากสภาพการณ์ปัจจุบันระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมีประสิทธิภาพและรวดเร็วสามารถสืบค้นข้อมูลได้ง่ายและสะดวกรวดเร็ว

ประเด็นสุดท้าย คือ ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ในประเด็นนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นประเด็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม ความพร้อม และความรู้ของประชาชน กล่าวคือ ประเด็นการมีส่วนร่วมนั้นผู้ให้สัมภาษณ์ได้แสดงความคิดเห็นว่า แม้จะเป็นการสรรหาหรือการเลือกตั้งทางอ้อมก็ต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งมีความสอดคล้องกับแนวคิดที่จะให้ประชาชนเข้ามาเลือกตั้งกรรมการสรรหาเพื่อเป็นตัวแทนของแต่ละจังหวัด อันเป็นการแสดงและมอบสิทธิของประชาชนแก่บุคคลที่ตนให้อำนาจในการเป็นกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาเป็นการลดข้อวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับการไม่มีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการได้มาซึ่งวุฒิสภาทางหนึ่ง นอกจากนี้ผู้ให้ข้อมูลบางท่านยังได้เสนอว่าเมื่อมีการแก้รัฐธรรมนูญ หรือการเสนอกฎหมายที่เกี่ยวกับการบทบาทหน้าที่ และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา แล้วอาจทำการลงประชามติเพื่อให้ประชาชนรับรองในกระบวนการนี้แต่อย่างไรก็ตามก็ต้องมีการให้ข้อมูล ความรู้ และทำความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาในทุก ๆ ด้านอย่างทั่วถึง เพราะจะเป็นตัวแปรที่ทำให้ประชาชนเข้าใจและยอมรับหรือปฏิเสธกระบวนการได้อย่างมีเหตุมีผล มิใช่ตามที่พรรคการเมืองหรือผู้ที่ต้องการผลประโยชน์แนะนำ

5.1.5 ผลการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis)

จากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง 3 กลุ่มได้แก่ กลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการยกร่างรัฐธรรมนูญ 2540, 2550 และ 2560 กลุ่มที่ 2 คือ กลุ่มสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และกลุ่มที่ 3 คือกลุ่มนักวิชาการ ผู้วิจัยนำผลการสัมภาษณ์มาทำการวิเคราะห์เนื้อหาได้ผลการวิเคราะห์ดังนี้

5.5.5.1 บทบาทของสมาชิกวุฒิสภาควรเป็นอย่างไร

ตารางที่ 5.1

ผลการวิเคราะห์เนื้อหาประเด็นบทบาทของสมาชิกวุฒิสภา

บทบาทของสมาชิกวุฒิสภา	ประเด็นสำคัญ (Statement)	คำสำคัญ (Keyword)
1) บทบาทในการเป็นสภา กลั่นกรอง	<ul style="list-style-type: none"> - บทบาทสภากลั่นกรองเป็นบทบาทหลักของวุฒิสภาที่มีมาแต่เดิมอยู่แล้ว จึงเหมาะสมกับบทบาทนี้ต่อไป - สมาชิกวุฒิสภาเป็นสภาที่ 2 ที่ต้องกลั่นกรองกฎหมายต้องผ่านสภาแรก - หน้าที่ตรวจสอบความถูกต้อง และความสมบูรณ์หรือเนื้อหาสาระของงาน (ร่างกฎหมาย) - มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน - หน้าที่ที่เลี้ยงมาช่วยกลั่นกรอง หรือคอยคัดค้านหรือทัดทานอะไรที่ไม่เหมาะสม - เป็นสภาเติมเต็ม เป็นสภาที่คอยอุดช่องว่างความคิดต่าง ๆ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร - รวมคนที่มีประสบการณ์ที่หลากหลาย ไม่ผูกพันกับการเมือง - เป็นได้ครั้งเดียวในชีวิต 	<ul style="list-style-type: none"> - กลั่นกรอง - กฎหมาย - เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน - เติมเต็มความคิด - อีสรระจากฝ่ายการเมือง - เติมเต็มความคิด - ในมุมมองที่แตกต่าง
2) บทบาทในการเป็นสภา ตรวจสอบ	<ul style="list-style-type: none"> - สมาชิกวุฒิสภาอาจมีอำนาจตรวจสอบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือการทำงานของรัฐบาลได้ แต่ไม่มีหน้าที่ให้คุณให้โทษแก่ใคร - ตรวจสอบเฉพาะการกระทำที่เป็นการเมืองให้ฝ่ายการเมืองตรวจสอบตามหลักของการแบ่งแยกอำนาจ - หากวุฒิสภาไม่ทำหน้าที่ตรวจสอบจะไม่มี การถ่วงดุลอำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นเสียงข้างมาก - อำนาจตรวจสอบมีอยู่ในฐานะกรรมการการตั้งกระทู้ และการยื่นอภิปรายโดยไม่ลงมติ - สมาชิกวุฒิสภาที่เป็นนักเลือกตั้ง อาจมีปัญหา ด้านการตรวจสอบ 	<ul style="list-style-type: none"> - ให้คุณ/โทษไม่ได้ - ตรวจสอบได้ตามที่กฎหมายกำหนด - ถ่วงดุลอำนาจและป้องกันการใช้อิทธิพลเสียงข้างมากโดยมิชอบ

ตารางที่ 5.1

ผลการวิเคราะห์เนื้อหาประเด็นบทบาทของสมาชิกวุฒิสภา (ต่อ)

บทบาทของสมาชิกวุฒิสภา	ประเด็นสำคัญ (Statement)	คำสำคัญ (Keyword)
3) บทบาทการเป็นสภาตัวแทนของท้องถิ่น	<ul style="list-style-type: none"> - ไม่เหมาะกับประเทศไทย จะได้บุคคลลักษณะเดียวกับที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร - ตัวแทนของท้องถิ่นทำหน้าที่ของตนเองในท้องถิ่นดีและเพียงพออยู่แล้ว - งานของสมาชิกวุฒิสภาไม่น่าจะใช้งานในท้องถิ่นโดยตรงแต่อาจเกี่ยวข้องอยู่บ้างเกี่ยวกับการบริหารราชการ การรับฟังข้อเดือดร้อนของประชาชนในท้องถิ่น - ช่วงหลังสมาชิกวุฒิสภาเข้าไปช่วยเหลือแก้ไขปัญหให้กับประชาชนในท้องถิ่นมากขึ้น แม้ไม่ใช่ภารกิจหลักของสมาชิกวุฒิสภา - รูปแบบนี้เป็นรูปแบบของวุฒิสภาแบบฝรั่งเศส ซึ่งมีจารีตประเพณีที่แตกต่างจากประเทศไทย - สมาชิกวุฒิสภาควรเป็นตัวแทนของประเทศ คนที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เป็นสภาที่มาจากคนหลากหลายสาขา ไม่ใช่ตัวแทนท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีความผูกพันกับพื้นที่เขตเลือกตั้ง - สมาชิกวุฒิสภาต้องเป็นสภาที่เป็นกลาง ต่างจากสภาล่างที่เต็มไปด้วยพรรคการเมืองที่มีความเห็นแตกต่างกัน - ท้องถิ่นไม่ใช่การรักษาผลประโยชน์ของคนทั้งชาติ ซึ่งไม่สอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา 	<ul style="list-style-type: none"> - ไม่เหมาะกับประเทศไทย - มีตัวแทนท้องถิ่นอยู่แล้ว - สมาชิกวุฒิสภาทำงานในฐานะตัวแทนประเทศ - สมาชิกวุฒิสภาต้องวางตัวเป็นกลางต่างจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร - ผลประโยชน์ของท้องถิ่นอาจไม่ใช่ผลประโยชน์ของประเทศ

ตารางที่ 5.1

ผลการวิเคราะห์เนื้อหาประเด็นบทบาทของสมาชิกวุฒิสภา (ต่อ)

บทบาทของสมาชิกวุฒิสภา	ประเด็นสำคัญ (Statement)	คำสำคัญ (Keyword)
4) บทบาทการเป็นสภาของกลุ่มผลประโยชน์/กลุ่มอาชีพ	<ul style="list-style-type: none"> - บทบาทสภาของกลุ่มผลประโยชน์/กลุ่มอาชีพ เหมาะสมกับบทบาทของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งทำให้แตกต่างจากสภาผู้แทนราษฎร - บทบาทกลุ่มผลประโยชน์/กลุ่มอาชีพ ทำหน้าที่อยู่แล้วในลักษณะกลุ่มผลประโยชน์ในภาพรวมระดับประเทศ - องค์ประกอบของสภาผู้แทนราษฎรกับ องค์ประกอบของวุฒิสภาไม่ควรเหมือนกัน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้ง ดังนั้นสมาชิกวุฒิสภาอาจมาจากกลุ่มผลประโยชน์ หรือกลุ่มความเชี่ยวชาญ - ช่วยในการกลั่นกรอง ตรวจสอบร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องในแต่ละกลุ่มอาชีพเกิดผลประโยชน์ในภาพรวมระดับประเทศไม่ใช่ระดับท้องถิ่น 	<ul style="list-style-type: none"> - มีความเหมาะสม - ที่มาแตกต่างจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร - ต้องเป็นตัวแทนกลุ่มในระดับประเทศ ไม่ใช่ตัวแทนกลุ่มในระดับท้องถิ่น
5) บทบาทหน้าที่อื่นๆ ที่คาดหวัง	<ul style="list-style-type: none"> - ช่วยพัฒนาด้านกฎหมาย เพราะการพัฒนา กฎหมายต้องการความคิด ความรอบรู้ และ ประสบการณ์ที่ลึกซึ้ง ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อายุ 25 ปีก็อาจเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ เพียงแต่อาจขาดประสบการณ์ - วุฒิสภาช่วยพัฒนา นำปัญหาไปสู่การแก้ไขในการปฏิบัติถ่วงดุลกับสภาผู้แทนราษฎร และมีส่วนร่วมกับการร่างรัฐธรรมนูญ - ทำหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญกำหนดโดยยึด ประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง 	<ul style="list-style-type: none"> - ร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พัฒนากฎหมาย - ช่วยนำปัญหาของประชาชนไปแก้ไข

ตารางที่ 5.2

สมาชิกวุฒิสภาควรมีอำนาจหน้าที่อย่างไร

อำนาจหน้าที่	ประเด็นสำคัญ (Statement)	คำสำคัญ (Keyword)
ด้านนิติบัญญัติ	<ul style="list-style-type: none"> - สมาชิกวุฒิสภาควรมีอำนาจหน้าที่หลักในการกลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติ อนุมัติพระราชกำหนด และร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม - การกลั่นกรองกฎหมายควรปฏิบัติตาม รัฐธรรมนูญ หมวด 16 ที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาทำงานร่วมกันกับผู้ร่างหรือผู้เสนอกฎหมาย - สมาชิกวุฒิสภาไม่ควรีอำนาจหน้าที่ในการเสนอร่างกฎหมายเอง 	<ul style="list-style-type: none"> - การกลั่นกรองร่างกฎหมาย - ไม่สามารถเสนอร่างกฎหมายเองได้
การตรวจสอบและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน	<ul style="list-style-type: none"> - การให้อำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งและถอดถอนการดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นการให้อำนาจแก่สมาชิกวุฒิสภามากเกินไป - อำนาจในการให้คุณให้โทษต่อสมาชิกอื่นๆ ซึ่งอาจส่งผลต่อการแทรกแซงจากผลประโยชน์ทางการเมืองได้ - การมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินยังเกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่งการเป็นสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งหากสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง จึงมีความชอบธรรมในการตรวจสอบและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินมากกว่าที่สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งหรือสรรหา - อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินก็ต้องมีการกำหนดขอบข่ายให้ชัดเจน โดยควรมีกรอบอำนาจหน้าที่ในระดับของการแสดงความเห็น ตั้งคำถามเพื่อเสนอแนะ ท้วงติง การใช้กลไกในฐานะกรรมาธิการ และการอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติ เพื่อนำไปเป็นแนวทางแก้ไขปฏิบัติมากกว่าการใช้อำนาจคัดค้าน 	<ul style="list-style-type: none"> - อำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอน - ความชอบธรรมในการใช้อำนาจ - อำนาจหน้าที่ควรอยู่ในระดับการแสดงความความคิดเห็น

ตารางที่ 5.2

สมาชิกวุฒิสภาควรมีอำนาจหน้าที่อย่างไร (ต่อ)

อำนาจหน้าที่	ประเด็นสำคัญ (Statement)	คำสำคัญ (Keyword)
ด้านการเห็นชอบในเรื่องต่างๆ	<ul style="list-style-type: none"> - สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการเห็นชอบในเรื่องต่าง ๆ ตามประเพณีดั้งเดิม ซึ่งเป็นอำนาจในการลงความเห็นในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาล - สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการเห็นชอบผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต่าง ๆ รวมทั้งผู้ดำรงตำแหน่งของศาลและอัยการ หากสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชนย่อมสมควรที่จะได้อำนาจหน้าที่ในการแสดงความเห็นชอบได้ในฐานะของตัวแทนประชาชนอย่างแท้จริง 	<ul style="list-style-type: none"> - อำนาจให้ความเห็นชอบเรื่องสำคัญ
ด้านตุลาการ	<ul style="list-style-type: none"> - สมาชิกวุฒิสภาเมื่อมีอำนาจหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติแล้วจึงไม่ควรใช้อำนาจด้านตุลาการ หรือกึ่งตุลาการ - การกระทำทางการเมืองหรือที่เรียกว่า Government Act หรือการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติ ควรจะออกแบบให้ฝ่ายการเมืองเป็นคนพิจารณาและลงโทษตัวเอง - ต้องเป็นความผิดทางการเมือง ไม่ใช่ทางอาญาหรือแพ่ง 	<ul style="list-style-type: none"> - ไม่ควรมีอำนาจตุลาการ - การลงโทษเป็นโทษทางการเมือง

จากข้อมูลการสัมภาษณ์และการสัมภาษณ์กลุ่มย่อย ผู้วิจัยสรุปรูปแบบที่มีการนำเสนอ นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ 2560 ไว้ดังนี้

ตารางที่ 5.3

รูปแบบและวิธีการที่น่าจะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่ทำให้การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่มีคุณภาพสอดคล้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและความต้องการของประชาชน

รูปแบบ	ประเด็นสำคัญ (Statement)	คำสำคัญ (Keyword)
1. รูปแบบการเลือกตั้งโดยตรง	<ul style="list-style-type: none"> - ประชาชนต้องการให้มีการเลือกตั้งโดยตรงตามสัดส่วนของจำนวนประชากรในแต่ละจังหวัด - สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งจึงมักถูกโจมตีด้วยประเด็นที่ไม่มีความสัมพันธ์กับประชาชน แต่กลับใช้อำนาจบางประการที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนหรือบุคคลที่ประชาชนเลือกเข้ามาทำงานได้ - สมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาจากการเลือกตั้งของประเทศไทยไม่ได้แตกต่างจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร - ผู้เชี่ยวชาญหรือ คนที่เก่งๆ เมื่อลงเลือกตั้งก็เป็นไปได้สูงที่จะแพ้ “นักเลือกตั้ง” - นักการเมืองไหนมีเสียงข้างมากในจังหวัดนั้น แนวโน้มที่จะได้สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากเสียงของพรรคการเมืองนั้นค่อนข้างจะแน่นอน - ขาดความเชื่อมั่นจากสังคม เนื่องจากไม่เชื่อว่า สามัญภรรยา พี่ น้อง หรือ ลูก หลาน จะทำการตรวจสอบและชี้ความผิดซึ่งกันและกันได้จริงระหว่างสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 	<ul style="list-style-type: none"> - เลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน - สมาชิกวุฒิสภามีความยึดโยงกับประชาชน - ถูกพรรคการเมืองครอบงำ - สังคมขาดความเชื่อมั่นในการทำงาน
2. รูปแบบการเลือกตั้งทางอ้อม	<ul style="list-style-type: none"> - มีการเลือกตั้งคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา โดยใช้จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และเพิ่มในส่วนของเขตปกครองพิเศษ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา รวมได้คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 79 คน (158 คนสำหรับกรณีจังหวัดละ 2 คน) - แบ่งกลุ่มตามความเชี่ยวชาญและความจำเป็นในการทำหน้าที่เพื่อให้เลือกกันเองในแต่ละกลุ่มให้เหลือตามที่กฎหมายกำหนด - คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาเลือกผู้เชี่ยวชาญอีกครั้งให้เหลือจำนวนตามที่กฎหมายกำหนด 	<ul style="list-style-type: none"> - คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา - สร้างความยึดโยงกับประชาชน - แบ่งกลุ่มตามความเชี่ยวชาญ - เลือกกันเองภายในกลุ่ม

ตารางที่ 5.3

รูปแบบและวิธีการที่น่าจะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่ทำให้การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่มีคุณภาพสอดคล้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและความต้องการของประชาชน (ต่อ)

รูปแบบ	ประเด็นสำคัญ (Statement)	คำสำคัญ (Keyword)
3. รูปแบบการสรรหาตามกลุ่มความเชี่ยวชาญ	<ul style="list-style-type: none"> - การสรรหาตามรัฐธรรมนูญ 2560 แต่ให้มีการทบทวนใน 2 ประเด็น 1. การเลือกกันเองภายในกลุ่มความเชี่ยวชาญไม่จำเป็นต้องเลือกไขว้กลุ่ม 2. ทบทวนเรื่องการแบ่งกลุ่มความเชี่ยวชาญเนื่องจากเห็นว่ามิประเภทกลุ่มข้าราชการมากเกินไป 	<ul style="list-style-type: none"> - เลือกกันเอง - ไม่เลือกไขว้ - เปลี่ยนแปลงกลุ่มความเชี่ยวชาญให้หลากหลาย

ตารางที่ 5.4

ปัจจัยที่จะช่วยส่งเสริมให้รูปแบบและวิธีการตามข้อ 3 ประสบความสำเร็จประกอบด้วยปัจจัยใดบ้าง และมีแนวทางในการส่งเสริม/ใช้ปัจจัยเหล่านั้นอย่างไร

ปัจจัย	ประเด็นสำคัญ (Statement)	คำสำคัญ (Keyword)
ด้านผู้สมัคร	<ul style="list-style-type: none"> - คุณสมบัติผู้สมัครเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ 2560 - วาระการดำรงตำแหน่งอาจมีการทบทวนให้เป็นอย่างมากกว่า 1 ครั้ง - ประเด็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระของผู้สมัครที่ต้องไม่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองทั้งทางตรงคือตนเองและทางอ้อมคือบุคคลในครอบครัว และหากทำให้ผู้สมัครเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายการเมืองย่อมเป็นหนทางที่ดีที่สุด อย่างไรก็ตามวิธีการดังกล่าวนี้ผู้ให้สัมภาษณ์ทุกท่านก็มองว่าเป็นเรื่องยากยิ่งในทางปฏิบัติ 	<ul style="list-style-type: none"> - เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ 2560 - วาระการเป็นสมาชิกวุฒิสภามากกว่า 1 ครั้ง - ไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลของพรรคการเมือง

ตารางที่ 5.4

ปัจจัยที่จะช่วยส่งเสริมให้รูปแบบและวิธีการตามข้อ 3 ประสบความสำเร็จประกอบด้วยปัจจัยใดบ้าง และมีแนวทางในการส่งเสริม/ใช้ปัจจัยเหล่านั้นอย่างไร (ต่อ)

ปัจจัย	ประเด็นสำคัญ (Statement)	คำสำคัญ (Keyword)
กระบวนการในการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา	<ul style="list-style-type: none"> - การยอมรับของกระบวนการการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของประชาชน ต้องสามารถอธิบายความยืดหยุ่นกับประชาชนได้ - หากเป็นกรรมการสรรหา ต้องชี้แจงที่มาและความเกี่ยวข้องกับประชาชนได้ - กระบวนการจะเป็นรูปแบบใดก็ได้ แต่ความเป็นรูปแบบเดียวกันทั้งหมดเพื่อไม่ให้เกิดการแบ่งพรรคแบ่งพวกขึ้นในกลุ่มสมาชิกวุฒิสภาที่มีเหตุมาจากที่มาที่แตกต่างกัน - พิจารณาเปลี่ยนจากกลุ่มอาชีพเป็นกลุ่มความเชี่ยวชาญที่สอดคล้องกับบริบทของสภาพสังคมในปัจจุบันที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก - การแนะนำตัวของสมาชิกวุฒิสภาต้องทั่วถึง และมีความน่าเชื่อถือของข้อมูล ที่ได้จากสภาพการณ์ปัจจุบันระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว สามารถสืบค้นข้อมูลได้ง่าย สะดวก และรวดเร็ว 	<ul style="list-style-type: none"> - ความยืดหยุ่นกับประชาชน - กระบวนการได้มาควรเหมือนกันทั้งหมด - พิจารณาเปลี่ยนจากกลุ่มอาชีพเป็นกลุ่มความเชี่ยวชาญ - ใช้เทคโนโลยีในการให้ข้อมูล
ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน	<ul style="list-style-type: none"> - ไม่ว่าจะเป็นการสรรหาหรือการเลือกตั้งทางอ้อมก็ต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม สามารถอธิบายให้ประชาชนเข้าใจได้ - ความพร้อม และความรู้ของประชาชนเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาและความแตกต่างกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร - การไม่ถูกรวบงำจากพรรคการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการให้ผลประโยชน์ด้านใดก็ตาม 	<ul style="list-style-type: none"> - ประชาชนรู้สึกยอมรับและมีส่วนร่วม - ประชาชนมีความรู้ที่ถูกต้องเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา. - ประชาชนไม่ถูกรวบงำ

5.2 สรุปผลการสัมมนากลุ่มย่อย

การศึกษาครั้งนี้ได้นำข้อมูลจากการทบทวนเอกสารและข้อสรุปจากการสัมภาษณ์มาตั้งเป็นประเด็นในการสัมมนากลุ่มย่อย ซึ่งได้ทำการแบ่งสัมมนากลุ่มย่อยเป็น 2 ครั้ง โดยครั้งที่ 1 ผู้เข้าร่วมประกอบด้วยกลุ่มนักวิชาการสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และผู้มีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญ 2540 และ 2550 รวมทั้งรัฐธรรมนูญ 2560 ด้วย ส่วนกลุ่มที่ 2 เป็นประชาชนจากกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ 2560 โดยสามารถสรุปผลการสัมมนากลุ่มย่อยได้ดังนี้

5.2.1 ผลการสัมมนากลุ่มย่อยครั้งที่ 1

จากการสัมมนากลุ่มย่อยครั้งที่ 1 สามารถสรุปผลการสัมมนาจำแนกเป็นรายประเด็นได้ดังนี้

1. ประเด็นเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา

ประเด็นเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภานั้นเป็นที่ชัดเจนเช่นเดียวกับข้อมูลการสัมภาษณ์ กล่าวคือ กลุ่มผู้เข้าร่วมสัมมนาเห็นด้วยกับบทบาทหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาในปัจจุบันคือมีการทำหน้าที่ในส่วนของการกลั่นกรองข้อกฎหมายและร่วมพิจารณากฎหมายกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และหน้าที่ในการตรวจสอบการบริหารงานของภาครัฐทั้งในรูปแบบของกรรมาธิการ การอภิปรายโดยไม่ลงมติ และการตั้งกระทู้ถามในสภา อย่างไรก็ตามมีผู้นำเสนอว่าหากจะพิจารณาบทบาทหน้าที่อื่นนอกเหนือจากที่ปรากฏเป็นที่ประจักษ์ในปัจจุบันนี้แล้ว ก็อาจต้องดูเพิ่มเติมของที่มาของสมาชิกวุฒิสภาว่ามีความสอดคล้องกับหน้าที่เหล่านั้นหรือไม่ ด้วยหากเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง การให้และใช้อำนาจอาจมีขอบเขตที่กว้างกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทั้งการเสนอชื่อบุคคลในตำแหน่งสำคัญเพื่อแต่งตั้งและถอดถอนก็สามารถทำได้ เนื่องด้วยมีที่มาจาก การเลือกตั้งได้รับอำนาจจากประชาชนมาเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงมีความชอบธรรมที่จะดำเนินการได้ ดังนั้นบทบาทหน้าที่จึงเป็นสาระสำคัญที่จะเป็นตัวกำหนดรูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาและดังที่กล่าวมาข้างต้น ข้อสรุปของการสัมมนานี้เห็นว่าบทบาทหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา ในปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมอยู่แล้ว แต่ยกเว้นกรณีของการให้สิทธิในการเลือกนายกรัฐมนตรีเพียงประเด็นเดียวที่เห็นพ้องต้องกันว่าควรมีการแก้ไขไม่ให้มีสิทธิในส่วนนี้

2. ประเด็นเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

ตามที่กล่าวมาข้างต้นว่าบทบาทหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภานั้นเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการพิจารณาถึงวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยในกลุ่มสัมมนาเห็นด้วยกับการประเด็นที่ว่า การเลือกตั้งหรือแต่งตั้งเพียงรูปแบบเดียวไม่สามารถนำมาใช้ในการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ในบริบท

ของประเทศไทยได้ ทั้งนี้หากใช้การเลือกตั้งเพียงอย่างเดียวก็เกรงจะเกิดปัญหาสภาพัวเมีย หรือ สภาเครือญาติดังที่ปรากฏให้เห็นในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ 2540 แต่หากจะใช้ การแต่งตั้งก็เกรงว่าจะมีประเด็นเกี่ยวกับความชอบธรรมของที่มาและความสัมพันธ์กับการใช้อำนาจ ซึ่งผู้เข้าร่วมสัมมนาเห็นด้วยกับรูปแบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของรัฐธรรมนูญ 2560 แต่ก็มี ประเด็นที่ควรพิจารณาอยู่ 4 ประการ ได้แก่

1) หากเป็นรูปแบบการสรรหาคัดเลือกกันเองตามกลุ่มอาชีพและความเชี่ยวชาญ ตามแนวคิดของรัฐธรรมนูญ 2560 นี้ อำนาจหน้าที่จะต้องไม่มีการเพิ่มเติมไปมากกว่าที่เป็นอยู่ใน ปัจจุบัน และในส่วนของสิทธิในการเลือกนายกรัฐมนตรีนั้นควรพิจารณาไม่ให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิใน ส่วนนี้

2) รูปแบบการได้มาโดยการแบ่งเป็น 20 กลุ่มอาชีพและความเชี่ยวชาญนั้น เป็นความเชี่ยวชาญที่สอดคล้องกับบริบทของสังคมปัจจุบันหรือไม่ ในส่วนนี้อาจมีการทบทวนเป็น ระยะเมื่อเวลาผ่านไป

3) การเลือกกันเองตามรัฐธรรมนูญ 2560 นั้นเป็นการเลือกแบบไขว้ แบบ ข้ามกลุ่ม ซึ่งในประเด็นนี้ผู้เข้าร่วมสัมมนาค่อนข้างมีความเห็นที่หลากหลาย แต่อย่างไรก็ตามสามารถ สรุปได้ว่าการที่ให้เลือกแบบไขว้นั้นเพื่อป้องกันการทุจริตสมยอมกัน แต่ได้มีการพิจารณาในกลุ่ม สัมมนาว่าไม่น่าจะสามารถป้องกันได้และยังทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการได้มาซึ่งบุคคลที่เชี่ยวชาญใน สาขานั้นอย่างแท้จริง เนื่องจากในกลุ่มวิชาชีพเดียวกันย่อมที่จะทราบว่าเป็นสาขานั้น ๆ ใครคือคนที่เก่ง จริงมีความสามารถอย่างแท้จริง มากกว่าคนที่อยู่ต่างกลุ่มอาชีพ จึงสรุปในประเด็นนี้ได้ว่า การเลือก ข้ามกลุ่มนั้นไม่สามารถป้องกันการทุจริตสมยอมกันได้จริง ดังนั้นควรให้เลือกในกลุ่มอาชีพกันเอง เพื่อให้ได้ผู้เชี่ยวชาญอย่างแท้จริง

4) วาระของการดำรงตำแหน่งควรมีได้มากกว่า 1 วาระหรือไม่ ซึ่งในประเด็น นี้มีทั้งผู้ที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย กล่าวคือ ในส่วนของกลุ่มผู้ที่เห็นด้วยนั้นพิจารณาว่าไม่ต้องการให้ สมาชิกวุฒิสภาเข้ามาแล้วมีความผูกพันกับฝ่ายการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ใด เนื่องจากเข้ามา ทำหน้าที่ในฐานะของผู้ประเมินและตรวจสอบการทำงาน จึงต้องวางตัวเป็นกลาง ทำหน้าที่ อย่าง ตรงไปตรงมา ไม่เอนเอียงไปข้างใดข้างหนึ่ง ซึ่งการทำหน้าที่ในวาระเดียวนั้นได้ไม่ต้องกังวลว่า จะมีผลดีหรือผลเสียในวาระต่อไป และในขณะเดียวกันก็เป็นโอกาสเปิดโอกาสให้บุคคลอื่นที่มีความรู้ ความสามารถเช่นกันเข้ามาทำหน้าที่บ้างเพื่อมิให้เกิดการผูกขาดในตำแหน่งจากผู้เชี่ยวชาญกลุ่มใด กลุ่มหนึ่ง แต่ในขณะเดียวกันกลุ่มผู้ที่ไม่เห็นด้วยนั้นก็ได้ยกประเด็นว่าหากเป็นเพียงวาระเดียว แต่ทำงานได้ดีก็เท่ากับตัดโอกาสของคนดีคนเก่งที่มีความสามารถไม่ให้งาน ผลเสียก็ตกอยู่กับ ประเทศชาติที่มีคนเก่งแต่ไม่สามารถใช้งานได้

ทั้งนี้ในที่ประชุมจึงมีข้อสรุปในเบื้องต้นว่าอาจนำเสนอให้มีการเพิ่มวาระได้ แต่ต้องมีเงื่อนไขเช่นเป็นได้ไม่เกินกี่วาระ หรือต้องมีการเว้นวรรคก่อนที่จะลงสมัครในครั้งต่อไป

3. ปัจจัยที่ช่วยสนับสนุนให้การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาประสบความสำเร็จ

ประเด็นคำถามในการสัมมนากลุ่มย่อยที่ 3 คือ ปัจจัยที่จะช่วยให้การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาประสบความสำเร็จนั้นสามารถสรุปได้ 2 ประการที่สำคัญ คือ

1) การสร้างและส่งเสริมความเข้าใจในบทบาทหน้าของสมาชิกวุฒิสภาให้ประชาชนเข้าใจอย่างถูกต้อง เนื่องด้วยจากที่ประชุมเห็นว่าแม้ปัจจุบันประชาชนจะสามารถเข้าถึงสื่อข้อมูล ข่าวสารต่าง ๆ ได้ง่าย และมีข้อมูลปริมาณมากก็ตาม แต่การประชาสัมพันธ์อย่างตรงจุดเป้าหมายที่เป็นสาระสำคัญก็มีความสำคัญอย่างยิ่ง ที่ต้องให้เข้าใจว่าเหตุใดประเทศไทยยังต้องมีความจำเป็นที่จะต้องมีการมีสมาชิกวุฒิสภาในบริบททางการเมืองแบบนี้ และสมาชิกวุฒิสภานั้นมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญอย่างไร ที่สามารถเข้ามาช่วยในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร เพราะต้องไม่ลืมว่าวุฒิสภานั้นเป็นองค์กรที่ตรวจสอบ ดังนั้นการจะได้สมาชิกวุฒิสภาที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้อย่างแท้จริงนั้นจึงไม่ควรมีที่มาจากฐานแนวคิดเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพราะไม่เช่นนั้นก็เท่ากับว่าได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมา 2 ชุดให้มาทำหน้าที่ตรวจสอบกันเอง ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อส่วนร่วมอย่างแท้จริง

2) การสร้างขั้นตอนที่ประชาชนยอมรับ

ข้อสรุปจากประเด็นนี้มุ่งเน้นที่การสร้างความเข้าใจของประชาชนต่อวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เห็นว่าประชาชนนั้นมีส่วนร่วม แม้ว่าจะไม่ใช่การเลือกตั้งโดยตรงแบบรัฐธรรมนูญ 2540 ก็ตาม ซึ่งในที่ประชุมเห็นว่าผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาตามรูปแบบของรัฐธรรมนูญ 2560 นั้นจำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจต่อประชาชนว่าพวกเขามีส่วนร่วมอย่างไร ตั้งแต่การเปิดรับสมัคร การสรรหากันเองไม่ว่าจะเป็นแบบไขว้ หรือจะเป็นแบบสรรหากันเองในกลุ่มอาชีพหรือกลุ่มความเชี่ยวชาญเดียวกันก็ตาม ต้องอธิบายได้ว่าสิ่งที่เกิดขึ้นเหล่านี้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างไร หรือมีวิธีการได้มาแบบอื่นที่แสดงถึงการมีส่วนร่วมที่ดีกว่าก็ควรมีการหยิบยกมาพิจารณา เนื่องด้วยบริบททางการเมืองปัจจุบันประชาชนสามารถแสดงออกได้อย่างหลากหลายช่องทาง การมีส่วนร่วมทางการเมืองมีมากกว่าในอดีตอย่างชัดเจน รวมทั้งความต้องการในการมีส่วนร่วมของกลุ่มต่าง ๆ มีมากขึ้น และการตรวจสอบถึงความโปร่งใสในการทำงานหรือกระบวนการต่าง ๆ นั้นทำได้ง่าย และมีความถูกต้องสูง ดังนั้นจะเป็นการดีกว่าถ้าทำความเข้าใจกับประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ถึงการมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้น เพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นไปตามหลักการที่จะได้วุฒิสภาที่เป็นสภาที่ตรวจสอบอย่างแท้จริง สามารถทำประโยชน์ให้กับบ้านเมืองได้ ไม่ใช่เพื่อกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งเท่านั้น

5.2.2 ผลการสัมมนากลุ่มย่อยครั้งที่ 2

จากการสัมมนาย่อยในครั้งที่ 2 ซึ่งผู้เข้าร่วมสัมมนา ประกอบด้วย ประชาชนในสาขาอาชีพต่าง ๆ ผลการสัมมนาสรุปสาระสำคัญได้ 3 ประเด็นดังนี้

1) ประเด็นเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา

ประเด็นนี้จากการสัมมนาพบว่าประเด็นที่สำคัญยิ่งประเด็นหนึ่งสำหรับกลุ่มผู้เข้าร่วมที่เป็นประชาชนเนื่องด้วยมีความเข้าใจที่อาจเห็นไม่ตรงกันกล่าวคือ ประชาชนนั้นเข้าใจว่าสมาชิกวุฒิสภามีหน้าที่กลั่นกรองข้อกฎหมายที่ผ่านมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งตรงนี้เป็นส่วนความเข้าใจที่ตรงกัน แต่ในส่วนที่ว่าสมาชิกวุฒิสภาต้องลงพื้นที่เพื่อเข้าไปช่วยเหลือประชาชนในแต่ละพื้นที่เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ในส่วนนี้เป็นการสื่อให้เห็นอย่างชัดเจนถึงความไม่เข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาประชาชนมองว่าสมาชิกวุฒิสภา นั้นเป็นที่พึ่งเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่สามารถช่วยได้ก็ต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเข้าไปแก้ไขปัญหาในพื้นที่ให้ได้ แต่ก็ไม่เคยเห็นสมาชิกวุฒิสภา ลงไปแก้ไขปัญหาให้ ซึ่งบางท่านยังเห็นว่าหากสมาชิกวุฒิสภาไม่ทำหน้าที่เข้าไปช่วยเหลือชาวบ้าน ก็ไม่รู้จะมีสมาชิกวุฒิสภาไปทำไม ซึ่งตัวอย่างข้อมูลเหล่านี้ทำให้หัวข้อการสัมมนานั้นมีการมุ่งประเด็นไปที่การให้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาแทนที่จะถามถึงความคิดเห็นเกี่ยวกับความเหมาะสมของอำนาจหน้าที่ เพื่อสร้างความเข้าใจที่ตรงกันว่าสมาชิกวุฒิสภา นั้นมีบทบาทในการทำงานในฐานะตัวแทนรองประเทศมิใช่พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเท่านั้น ดังนั้นจะไม่มีสมาชิกวุฒิสภาของจังหวัดไหน คือใคร ชื่ออะไร และสมาชิกวุฒิสภามีหน้าที่ในการพิจารณาร่างกฎหมายร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะของการเป็นสภาเต็มเต็ม ทำหน้าที่ในการตรวจสอบโดยผ่านรูปแบบคณะกรรมการธิการ การเปิดอภิปรายโดยไม่มีการลงมติ และการตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหาร รวมทั้งการให้ความเห็นชอบในการเข้าดำรงตำแหน่งที่สำคัญบางตำแหน่ง เป็นต้น ซึ่งเมื่อได้บรรยายสรุปบทบาทและหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาให้ประชาชนฟังแล้ว ผู้เข้าร่วมสัมมนาก็เห็นชอบด้วยที่สมาชิกวุฒิสภาได้ทำหน้าที่เหล่านี้และมีความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาได้อย่างถูกต้อง

2) ประเด็นเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

กระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภานั้นในการแสดงความคิดเห็นในช่วงแรกประชาชนนั้นเห็นว่าสมาชิกวุฒิสภานั้นควรมาจากการเลือกตั้งเท่านั้น เพื่อให้เป็นไปตามรูปแบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง และเป็นการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรง แต่เมื่อถามต่อไปว่าแล้วเมื่อเลือกตั้งแล้วได้สมาชิกวุฒิสภา แบบรัฐธรรมนูญ 2540 จะเอาใหม่ ได้เป็นสภาผู้สภาเมียเกิดขึ้น และนำมาซึ่งปรากฏการณ์ที่เรียกว่า เผด็จการรัฐสภา เนื่องด้วยสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นั้นมีฐานที่มาจากที่เดียวกัน มีความเป็นพวกพ้องเดียวกันสูงมาก สิ่ง que ผู้เข้าร่วมสัมมนาตอบกลับมาก็คือไม่ต้องการสภาเช่นนั้น จึงเกิดเป็นประเด็นขึ้นมาว่าแล้วจะทำ

อย่างไรเพื่อให้ได้สมาชิกวุฒิสภาที่ประชาชนมีส่วนร่วมและในขณะเดียวกันก็สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วย

รูปแบบการสรรหาตามรัฐธรรมนูญ 2560 จึงถูกนำขึ้นมาพิจารณา โดยได้พิจารณาประเด็นแรกคือการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยมีการอภิปรายกันว่า รูปแบบนี้เปิดกว้างให้ทุกคนที่มีความสามารถมีโอกาสสมัครได้ และเมื่อเข้ามาแล้ว การสรรหาไม่ว่าจะเป็นการเลือกไขว้หรือเลือกในกลุ่มเดียวกันก็เป็นการเลือกของประชาชนนั่นเอง ก็ถือได้ว่าเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมในระดับหนึ่งแม้จะไม่ใช่การเลือกตั้งโดยตรงก็ตาม ส่วนข้อกังวลว่าจะมีการซื้อเสียงกันภายในแต่ละกลุ่มหรือไม่นั้น คงต้องขึ้นอยู่กับสำนึกของผู้สมัครแต่ละคนเช่นเดียวกับการซื้อเสียงเมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไป คงห้ามการซื้อมิได้ แต่หน่วยงานที่มีหน้าที่ป้องกันปราบปรามในส่วนนี้ก็ต้องทำหน้าที่ของตนอย่างสุดความสามารถเช่นกัน

ประเด็นต่อมาคือ ข้อกังวลเกี่ยวกับการทำหน้าที่ โดยมีการให้ความเห็นว่าสมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาตามรูปแบบนี้น่าจะมีความใกล้เคียงกับสมาชิกวุฒิสภาสรรหาตามรัฐธรรมนูญ 2550 ดังนั้นน่าจะทำหน้าที่ได้อย่างเป็นกลาง ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายการเมือง เนื่องจากกระบวนการเข้ามานั้นมิได้เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับฐานคะแนนเสียงของฝ่ายการเมือง จึงไม่จำเป็นที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะต่างตอบแทนเช่นเดียวกับสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งที่มักจะใช้ฐานเสียงของฝ่ายการเมืองในการเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภาทำให้ต้องอยู่ในอาณัติของฝ่ายการเมืองไม่มากนักน้อย ซึ่งเป็นที่ประจักษ์แล้วในรัฐธรรมนูญ 2550 ซึ่งโดยสรุปหากเป็นกระบวนการแบบรัฐธรรมนูญ 2560 กลุ่มผู้เข้าร่วมสัมมนา ก็เชื่อว่าสมาชิกวุฒิสภาน่าจะปฏิบัติหน้าที่ได้ดีตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

โดยสรุปวิธีการได้มานั้น ประชาชนต้องการให้มีการเลือกตั้งโดยตรง แต่ไม่ต้องการให้ได้สมาชิกวุฒิสภาแบบรัฐธรรมนูญ 2540 จึงเห็นด้วยกับการสรรหาไม่ว่าจะเป็นการเลือกแบบไขว้ในกลุ่มหรือกลุ่มเดียวกันก็ตาม และเชื่อว่าสมาชิกวุฒิสภาที่ได้จะปฏิบัติหน้าที่ของตนได้เป็นอย่างดีมีประสิทธิภาพ

3. ปัจจัยที่ช่วยสนับสนุนให้การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาประสบความสำเร็จ

ปัจจัยที่ช่วยสนับสนุนให้การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาประสบความสำเร็จนั้น ผู้เข้าร่วมสัมมนาเห็นว่าการสร้างการมีส่วนร่วมและการยอมรับในกระบวนการได้มานั้นสำคัญ กล่าวคือปัญหาที่มาของสมาชิกวุฒิสภาในปัจจุบันนั้นเนื่องด้วยเป็นกลุ่มบุคคลที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติแต่งตั้งและส่วนใหญ่เป็นข้าราชการทหาร และเวลาที่ประชาชนกล่าวถึงจะบอกว่าสมาชิกวุฒิสภา 250 เสียง โดยไม่ได้เข้าใจว่าเป็น 200 กับ อีก 50 ที่มีที่มาแตกต่างกัน แต่จะเหมารวมเข้าด้วยกันหมด ซึ่งแสดงถึงความไม่ชอบธรรมในการเข้าสู่ตำแหน่งตามความเห็นของประชาชน จึงเป็นเหตุของปัญหาตั้งแต่เริ่มต้นการทำงานของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ 2560 จนกระทั่งปัจจุบันนี้

ดังนั้นข้อเสนอที่สำคัญของการสัมมนากลุ่มย่อยในครั้งนี้นำผู้เข้าร่วมประชุมจึงเห็นการสร้างการมีส่วนร่วมและการยอมรับในกระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภานั้นเป็นสิ่งสำคัญ แม้ว่าการเลือกตั้งโดยตรงอาจไม่ใช่ข้อสรุปที่ดี แต่การมีส่วนร่วมในรูปแบบอื่นจำเป็นที่ต้องอธิบายให้ประชาชนเข้าใจอย่างชัดเจน ว่าประชาชนมีสิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างไรในการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาไม่ว่าจะในทางตรงหรือทางอ้อมก็ตาม อย่างไรก็ตามก็ยังมีผู้เสนอว่าอีกประเด็นที่สำคัญคือการทำความเข้าใจต่อบทบาทหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาให้ประชาชนทราบและเข้าใจอย่างถูกต้อง รวมทั้งเจตนาารมณ์ของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการมีสมาชิกวุฒิสภานั้นก็เป็นประเด็นสำคัญมากประการหนึ่งที่จะทำให้ได้สมาชิกวุฒิสภาที่ตรงตามความต้องการของประเทศชาติ

5.3 สรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถาม

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณครั้งนี้ ได้ทำการเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นประชาชนในกลุ่มอาชีพต่างๆ จำนวน 645 คน และทำการวิเคราะห์ข้อมูลในประเด็นต่อไปนี้

1. ความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา พบว่า โดยภาพรวมผู้ตอบแบบสอบถามมีความคิดเห็นอยู่ในระดับเห็นด้วยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.87 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.78 กล่าวคือ เห็นด้วยกับบทบาทของสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทั้งทางด้านการกลั่นกรองและให้ข้อเสนอแนะร่างกฎหมายที่ผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว การทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารไม่ว่าจะเป็นการทำงานในรูปแบบของกรรมาธิการหรือการขอยื่นอภิปรายโดยไม่ลงมติ และเห็นว่าสมาชิกวุฒิสภานั้นควรเป็นตัวแทนของกลุ่มความเชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ ที่ตรงกับความต้องการในการพัฒนาประเทศ แต่ค่าคะแนนในส่วนของการใช้อำนาจในการพิจารณาลงโทษถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ หากไม่ใช่โทษทางอาญาหรือทางแพ่งมีค่าน้อยที่สุด

2. ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของรูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา โดยจำแนกเป็น 3 ปัจจัย ได้แก่

- 2.1 ปัจจัยด้านผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภา
- 2.2 ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน
- 2.3 ปัจจัยด้านกระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

3. ผลการวิเคราะห์การถดถอย (Regression analysis) เพื่อตรวจสอบอิทธิพลของตัวแปรต้นที่มีต่อโอกาสความสำเร็จในการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบริบทของสังคมไทย

โดยข้อมูลจากแบบสอบถามผู้วิจัยได้นำมาวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่อาจส่งผลต่อโอกาสความสำเร็จในการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบริบทของสังคมไทยในรูปแบบตามรัฐธรรมนูญปี 2560

ร่วมกับข้อเสนอแนะจากการสัมภาษณ์และสัมภาษณ์กลุ่มย่อย ด้วยวิธีวิเคราะห์การถดถอย (Regression analysis) โดยกำหนดให้

สัญลักษณ์

ตัวแปรต้น ได้แก่

ROL หมายถึง ความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา

CAD หมายถึง ปัจจัยด้านผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภา

PAR หมายถึง ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

PRO หมายถึง ปัจจัยด้านกระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

ตัวแปรตาม ได้แก่

SUC หมายถึง โอกาสที่จะประสบความสำเร็จ ซึ่งมีผลการวิเคราะห์ดังนี้

ค่าสหสัมพันธ์เพียร์สันแสดงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต้น ได้แก่ ความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา ปัจจัยด้านผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภา ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน และปัจจัยด้านกระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา และตัวแปรตาม คือ โอกาสที่จะประสบความสำเร็จในการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พบว่า ตัวแปรต้นทุกตัวมีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติกับตัวแปรตามที่ระดับ 0.01 ทั้งหมด โดยมีค่าอยู่ระหว่าง 0.414-0.645 ในขณะที่ตัวแปรต้น ทั้งหมดก็มีความสัมพันธ์กันเองอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 ด้วยทุกตัวเช่นกัน โดยมีค่าอยู่ระหว่าง 0.624-0.804

ส่วนการวิเคราะห์ความแปรปรวนของปัจจัยที่กำหนดให้เป็นตัวแปรอิสระทั้ง 4 ตัวแปร โดยการวิเคราะห์ F-test พบว่า ตัวแปรทั้ง 4 ตัวมีอย่างน้อย 1 ตัวแปรที่มีค่าความแปรปรวนมีอิทธิพลต่อโอกาสความสำเร็จในการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบริบทของสังคมไทยอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 ($F = 139.361$, $Sig. = 0.00$) โดยที่ตัวแปรทั้ง 4 ตัวนี้สามารถอธิบายความแปรปรวนของโอกาสความสำเร็จในการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบริบทของสังคมไทยได้ ร้อยละ 47.6 ($R\text{ Square}=0.476$) และเมื่อนำมาวิเคราะห์โอกาสความสำเร็จในการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบริบทของสังคมไทยโดยการวิเคราะห์ Regression Analysis แบบ Enter ผลการวิเคราะห์พบว่า จากตัวแปรอิสระทั้งหมด 4 ตัว เมื่อทำการทดสอบด้วย t-test ทุกตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อโอกาสความสำเร็จในการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบริบทของสังคมไทยอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ 0.01 ทั้งหมด

โดยมีสมการทำนายโอกาสความสำเร็จในการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบริบทของสังคมไทย 2 สมการ ดังนี้

1) สมการที่ยังไม่ได้ปรับค่ามาตรฐาน คือ

$$SUC = 1.249 + 0.170ROL - 0.163CAD + 0.522PAR + 0.210PRO$$

2) สมการที่ปรับค่ามาตรฐาน

$$SUC = 0.172ROL - 0.189CAD + 0.470PAR + 0.251PRO$$

ทั้งนี้เป็นที่น่าสังเกตว่าปัจจัยที่ประชาชนเห็นว่าจะทำให้โอกาสความสำเร็จในการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบริบทของสังคมไทยสูงที่สุดนั้นเป็นประเด็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน (PAR) นั่นเอง โดยมีรายละเอียดของผลการวิเคราะห์ข้อมูลตามภาคผนวก ง



บทที่ 6

บทวิเคราะห์รูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสม กับบริบทของประเทศไทย

การวิเคราะห์รูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยในบทนี้ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์และนำเสนอใน 3 ประเด็นสำคัญ ได้แก่

6.1 บทวิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาไทยและต่างประเทศ

6.2 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาไทย

6.3 รูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย โดยมีรายละเอียดดังนี้

6.1 บทวิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาไทยและต่างประเทศ

จากการศึกษาเอกสารเกี่ยวกับรูปแบบและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศ โดยผู้วิจัยได้ทำการศึกษาจากรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศ ซึ่งประกอบด้วยประเทศที่เป็นกลุ่มเป้าหมายดังนี้ ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น และประเทศมาเลเซีย เมื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ แสดงจุดเด่นและข้อควรพิจารณาเพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการนำเสนอแนวทางกำหนดรูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของไทย โดยมีผลการวิเคราะห์ดังนี้

6.1.1 รูปแบบและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาประเทศอังกฤษ

1) รูปแบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาประเทศอังกฤษ

สมาชิกวุฒิสภาประเทศอังกฤษได้มาจากการแต่งตั้งของสมเด็จพระราชินีนาถ โดยการแนะนำของนายกรัฐมนตรี

2) วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาประเทศอังกฤษ

คณะกรรมการแต่งตั้งสมาชิกสภาขุนนาง (The House of Lords Appointments Commission) ทำหน้าที่แนะนำบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาขุนนาง โดยคณะกรรมการแต่งตั้งสมาชิกสภาขุนนางจะทำหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อหรือบุคคลที่สมัครเป็นสมาชิกสภาขุนนาง

3) ลักษณะสมาชิกวุฒิสภาประเทศอังกฤษ

3.1 สมาชิกสภาขุนนางจำนวน 800 คน (ปัจจุบันมีจำนวน 799 คน) มี 3 ประเภท ได้แก่ ประเภทสมาชิกตลอดชีวิต (Life peers) 687 คน ประเภทนักบวชสมณศักดิ์ (Archbishops and Bishops) 26 คน และประเภทสืบเชื้อสาย (hereditary peers) 86 คน

3.2 สภาขุนนางไม่สามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือแก้ไขร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเอกสิทธิ์ทางการเงินของสามัญชน (Commons Financial Privilege) ได้

3.3 สภาขุนนางสามารถยับยั้งร่างพระราชบัญญัติไว้ได้เป็นเวลาหนึ่งปีหลังจากพระราชบัญญัตินั้นผ่านสภาสามัญแล้ว

3.4 มีการยกเลิกอำนาจหน้าที่ตุลาการของสภาขุนนาง หรือ “ศาลสภาขุนนาง”

4) บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาประเทศอังกฤษ

4.1 บทบาทด้านนิติบัญญัติ สภาขุนนางมีหน้าที่ในการพิจารณากลั่นกรองร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากสภาสามัญซึ่งอาจเกิดข้อบกพร่องได้ เนื่องจากมีเวลากระชั้นชิดหรือเพราะถูกกีดกันจากพรรคการเมือง เนื่องจากสภาขุนนางประกอบด้วยบุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาสามัญ นักการทูต นักบริหาร ตลอดจนบุคคลที่มีประสบการณ์สูงในด้านธุรกิจและอุตสาหกรรม ทั้งนี้ สมาชิกสภาขุนนางยังเป็นอิสระจากพรรคการเมืองและคะแนนเสียงในเขตเลือกตั้ง ดังนั้น สมาชิกสภาขุนนางจึงสามารถดำเนินบทบาทในการกลั่นกรองร่างกฎหมายได้อย่างเสรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งร่างกฎหมายจำนวนมากที่ผ่านสภาสามัญโดยมิได้รับการพิจารณาอย่างละเอียดรอบด้าน สภาขุนนางจึงมีคุณประโยชน์อย่างมากในฐานะที่เป็น “สภากลั่นกรองร่างกฎหมาย”

4.2 บทบาทด้านการควบคุมฝ่ายบริหาร สภาขุนนางมีหน้าที่สำคัญในการตรวจสอบและควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายบริหารซึ่งก็คือคณะรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยวิธีการตั้งกระทู้ถาม (Questions) และการอภิปราย (Debates) เพื่อให้อธิบายและชี้แจงการปฏิบัติงานในหน้าที่ของตนในที่ประชุมสภาขุนนาง ทั้งนี้สภาขุนนางมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาร่างกฎหมายหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องต่าง ๆ ตลอดจนมีหน้าที่ตรวจสอบนโยบายและการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ซึ่งสามารถเรียกพยานหลักฐานหรือบุคคลเพื่อมาให้ข้อมูลหรือถ้อยคำได้ และคณะกรรมการมีหน้าที่ในการจัดทำรายงานเพื่อเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะไปยังฝ่ายบริหารเพื่อนำไปปรับปรุงแก้ไขการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งคณะกรรมการจะมีลักษณะเป็นคณะเล็ก ๆ ของสมาชิกสภาขุนนาง และได้รับการแต่งตั้งให้พิจารณานโยบายเฉพาะเรื่องอันจะต้องอาศัยความเชี่ยวชาญของสมาชิกสภาขุนนางแต่ละคน

5) ข้อสรุปเปรียบเทียบรูปแบบและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาประเทศอังกฤษ และประเทศไทย

รูปแบบและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาประเทศอังกฤษนั้น หากพิจารณาถึง จุดเด่นของรูปแบบและวิธีการได้มาของสมาชิกวุฒิสภา พบว่ารูปแบบและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ประเทศอังกฤษนั้นมีจุดเด่นที่ความง่ายในการได้มากล่าวคือ การเป็นสมาชิกวุฒิสภาโดยสืบทอดตำแหน่ง ทำให้ไม่มีข้อยุ่งยากในการเลือก ประหยัดงบประมาณ เวลา และทรัพยากรต่าง ๆ ในการดำเนินการให้ ได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

อย่างไรก็ตามมีข้อที่ควรพิจารณาคือเมื่อสมาชิกวุฒิสภาไม่ได้มาจากประชาชน ไม่มีความยึดโยงกับประชาชน จึงมีข้อจำกัดของอำนาจค่อนข้างมาก เช่นไม่สามารถเข้าไปพิจารณา กฎหมายเกี่ยวกับภาษีและการเงินได้ การพิจารณาร่างกฎหมายเป็นเพียงการให้ความเห็น หาก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังลงมติยืนยันก็ต้องผ่านร่างกฎหมายตามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบ เป็นต้น ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ณ สภาพการณ์ปัจจุบันสมาชิกวุฒิสภาของไทยและอังกฤษ นั้นมี ความใกล้เคียงกันอยู่บ้างในเรื่องของบทบาทหน้าที่ แต่ในส่วนของรูปแบบการได้มานั้นค่อนข้าง แตกต่างกัน เนื่องด้วยสมาชิกวุฒิสภาของไทยนั้นมาจากการแต่งตั้งและสรรหากันเองบางส่วนจาก การดำเนินการของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ แต่สมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทยนั้นมา โดยตำแหน่งที่สืบทอดกันมา แต่ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใดก็ยังถือว่าขาดความยึดโยงกับประชาชน ไม่แตกต่างกัน

ดังนั้นหากมองเฉพาะในส่วนของวิธีการได้มาแบบประเทศอังกฤษนั้นต้อง ยอมรับว่าไม่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยในปัจจุบันเป็นอย่างยิ่ง เนื่องด้วยสภาพสังคมปัจจุบัน นั้นมีการเรียกร้องถึงความต้องการการมีส่วนร่วมของประชาชนทางด้านการเมืองเป็นอย่างมาก ซึ่งรวมถึงการมีส่วนร่วมในการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาด้วย

6.1.2 รูปแบบและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาประเทศสหรัฐอเมริกา

1) รูปแบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาประเทศสหรัฐอเมริกา

สมาชิกวุฒิสภาประเทศสหรัฐอเมริกาได้มาจากการ “เลือกตั้งโดยตรงของ ประชาชน” เป็นตัวแทนของมลรัฐๆ ละ 2 คน แทนการให้ฝ่ายนิติบัญญัติของแต่ละมลรัฐเลือกสมาชิก วุฒิสภา

2) วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาประเทศสหรัฐอเมริกา

สมาชิกวุฒิสภาประเทศสหรัฐอเมริกาได้มาจากการ “เลือกตั้งโดยตรงของ ประชาชน” โดยกำหนดให้

2.1 ผู้มีสิทธิลงคะแนนในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาจะต้องเป็นพลเมืองของสหรัฐอเมริกาจึงจะสามารถลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้งระดับรัฐบาลกลาง ระดับมลรัฐหรือระดับท้องถิ่นได้ และมีอายุ 18 ปี ก่อนวันเลือกตั้ง รวมถึงมีถิ่นที่อยู่ตามข้อกำหนดด้านถิ่นที่อยู่ของมลรัฐ

2.2 มลรัฐแต่ละมลรัฐจะมีสมาชิกวุฒิสภาสองคนได้มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน มีวาระหกปี และให้สมาชิกวุฒิสภาแต่ละคนมีคะแนนเสียงหนึ่งเสียง

2.3 มลรัฐจะมอบหมายให้สำนักงานบริหารจัดการเลือกตั้งดำเนินการภายใต้กฎหมายเลือกตั้งของรัฐบาลกลาง เพียงแต่ละมลรัฐอาจมีข้อแตกต่างกันในกฎที่เกี่ยวข้องกับเวลา สถานที่เลือกตั้ง จำนวนเขตเลือกตั้ง และวิธีการย่อยที่ประชาชนสามารถลงคะแนนเสียงได้

3) ลักษณะสมาชิกวุฒิสภาประเทศสหรัฐอเมริกา

3.1 สหรัฐอเมริกามีมลรัฐทั้งหมดจำนวน 50 มลรัฐจึงทำให้มีจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งสิ้น 100 คน

3.2 สมาชิกวุฒิสภาต้องมีอายุอย่างน้อยสามสิบปีและเป็นพลเมืองของสหรัฐอเมริกาอย่างน้อยเก้าปีและเป็นผู้อาศัยอยู่ในมลรัฐที่ตนลงสมัครเลือกตั้งผู้แทน

3.3 สมาชิกวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกา “ไม่มี” การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง

3.4 วุฒิสภาแห่งสหรัฐอเมริกาได้รับการขนานนามว่า “สภาต่อเนื่อง” โดยสมาชิกวุฒิสภาจะมีการพ้นวาระทุก ๆ สองปีในสัดส่วนจำนวนหนึ่งในสาม กล่าวคือ ได้มีการจัดแบ่งสมาชิกวุฒิสภาออกเป็นสามกลุ่มเพื่อพ้นจากตำแหน่งดังนี้ สมาชิกวุฒิสภากลุ่มที่หนึ่งพ้นจากตำแหน่งเมื่อสิ้นสุดปีที่สองของการดำรงตำแหน่ง สมาชิกวุฒิสภากลุ่มที่สองพ้นจากตำแหน่งเมื่อสิ้นสุดปีที่สี่ของการดำรงตำแหน่ง และสมาชิกวุฒิสภากลุ่มที่สามพ้นจากตำแหน่งเมื่อสิ้นสุดปีที่หกของการดำรงตำแหน่ง

3.5 รองประธานาธิบดีทำหน้าที่เป็นประธานวุฒิสภาแต่ไม่มีสิทธิในการลงมติเว้นแต่กรณีที่เกิดผลของการลงมติเท่ากัน

3.6 สมาชิกวุฒิสภาได้รับเอกสิทธิ์การคุ้มกันจากการถูกจับกุมไม่ว่าในคดีใด ๆ ในระหว่างสมัยประชุม ยกเว้นการกระทำความผิดฐานกบฏความผิดอาญาร้ายแรง (felony) และก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย

4) บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาประเทศสหรัฐอเมริกา

4.1 อำนาจในการตรากฎหมาย โดยให้สภาองเกรสซึ่งประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการตรากฎหมายไว้อย่างกว้าง เช่น กฎหมายที่เกี่ยวกับภาษี การเงิน โครงสร้างพื้นฐาน และการทหาร เป็นต้น

4.2 อำนาจในการกลั่นกรองกฎหมาย รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาได้บัญญัติให้ร่างรัฐบัญญัติทุกฉบับต้องผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาก่อนการประกาศเป็นกฎหมาย

4.3 อำนาจในการสอบสวนถอดถอนการกระทำผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (Impeachment) รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งเป็นอำนาจของรัฐสภาโดยให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจหน้าที่ในการฟ้องถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐบาลกลาง (ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ) ออกจากตำแหน่งด้วยข้อหา “ทรยศต่อชาติ รับสินบน ประกอบอาชญากรรมร้ายแรงและความผิดทางอาญาอื่น ๆ” ส่วนวุฒิสภามีหน้าที่พิจารณาถอดถอน ในการยื่นถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งนั้น สภาผู้แทนราษฎรต้องได้รับเสียงข้างมากจากสมาชิก ส่วนการลงมติถอดถอนของวุฒิสภาต้องได้รับเสียงข้างมาก 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิก มีผลให้บุคคลผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่ง และวุฒิสภาอาจมีมติห้ามไม่ให้บุคคลผู้นั้นดำรงตำแหน่งใด ๆ อีกต่อไป

4.4 อำนาจหน้าที่อื่น ๆ นอกจากอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมายและการตรวจสอบฝ่ายบริหารแล้ว วุฒิสภาประเทศสหรัฐอเมริกายังมีอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ดังต่อไปนี้ 1) กิจการด้านยุติธรรมและตุลาการ รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาได้ระบุให้การแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลฎีกา ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ และผู้พิพากษาศาลแขวงที่ได้รับการเสนอชื่อโดยประธานาธิบดีจะต้องได้รับการยืนยันจากวุฒิสภาสหรัฐอเมริกา 2) กิจการด้านนโยบายต่างประเทศ วุฒิสภามีหน้าที่ในการให้คำแนะนำเห็นชอบในการลงนามทำสนธิสัญญากับประเทศอื่น ๆ และให้ความเห็นชอบกับประธานาธิบดีในการแต่งตั้งบุคคลตำแหน่งสำคัญต่าง ๆ ไปดำรงตำแหน่งในต่างประเทศหรือองค์กรระหว่างประเทศในนามของประเทศสหรัฐอเมริกา 3) การดูแลความเป็นอยู่ของประชาชนในเขตเลือกตั้งของตนเอง อำนาจประโยชน์สุขให้ประชาชนเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบที่มีต่อเขตเลือกตั้ง

4.5 คณะกรรมการวุฒิสภาประเทศสหรัฐอเมริกา คณะกรรมการวุฒิสภาจะได้รับการแต่งตั้งจากรัฐสภาองเกรสและมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการจัดทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภาเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรืออย่างอื่นที่อยู่ภายใต้ของตน

5) ข้อสรุปเปรียบเทียบรูปแบบและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศไทย

รูปแบบและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาประเทศสหรัฐอเมริกาถือได้ว่าเป็นรูปแบบที่ดีที่สุดคล้องกับรูปแบบที่ประชาชนต้องการคือการเลือกตั้ง ซึ่งหากพิจารณาเพียงเท่านี้ก็อาจกล่าวได้ว่าเป็นรูปแบบที่เหมาะสมกับบริบทปัจจุบัน แต่ในความเป็นจริงประเทศไทยนั้นเป็นรัฐเดี่ยวมิใช่สหพันธรัฐอย่างประเทศสหรัฐอเมริกา จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมิตัวแทนรัฐเข้าไปพิจารณาข้อกฎหมายต่างๆ เพื่อให้ข้อสังเกตหรือความคิดเห็นเพื่อไม่ให้กฎหมายของสหรัฐขัดต่อกฎหมายในรัฐของตน หรือต้องเพิ่มข้อยกเว้นไว้ไม่ให้กฎหมายในรัฐของตนนั้นขัดต่อกฎหมายใหญ่ของสหรัฐ

แต่ประเทศไทยนั้นก็มีกฎหมายที่ใช้บังคับกับคนไทยทุกคนอย่างเท่าเทียมกันไม่ว่าจะอยู่จังหวัดใดก็ต้องใช้กฎหมายเหมือนกัน

ประการต่อมาที่เป็นข้อดีของสมาชิกวุฒิสภาประเทศสหรัฐอเมริกาคืออำนาจที่มีมากแม้กระทั่งการยับยั้งร่างกฎหมายที่เห็นว่าไม่ก่อให้เกิดผลดีต่อประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทยมาจากการเลือกตั้งของประชาชนจึงถือว่าเป็นตัวแทนอีกกลุ่มที่เข้ามาทำหน้าที่เป็นสภาถ่วงดุลอย่างแท้จริงสมาชิกวุฒิสภาเหล่านี้เป็นนักการเมืองโดยแท้ และสังกัดพรรคการเมือง ดังนั้นถ้าสมาชิกวุฒิสภาจากพรรคไหนทำให้ประเทศเจริญพัฒนาก็จะได้ทำหน้าที่ต่อแต่ในทางตรงกันข้ามหากไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้ดี มีการคอร์รัปชันเกิดขึ้นก็จะถูกลงโทษจากสังคมอย่างรุนแรงเช่นกัน ตัวอย่างที่เห็นครั้งล่าสุด ก็คือประเด็นของการเลือกตั้งประธานาธิบดีของ นางฮิลลารี คลินตัน ที่มีคะแนนเสียงตีกลับทันทีที่มีประเด็นของการทุจริตเกิดขึ้นแม้เป็นเพียงเรื่องเล็กน้อย ดังนั้นในรูปแบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทยอาจกล่าวได้ว่าใช้ได้ดีกับประเทศที่ประชาชนเข้าใจเรื่องระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริงแล้ว และปฏิเสธเรื่องของการคอร์รัปชันอย่างรุนแรงด้วย

ดังนั้นโดยสรุปการใช้วิธีการเลือกตั้งโดยตรงแบบของประเทศไทยอาจไม่เหมาะสมกับประเทศไทยในช่วงเวลานี้ จำเป็นที่จะต้องมีการให้ความรู้และสร้างค่านิยมประชาธิปไตยที่ถูกต้องให้ประชาชนก่อน รวมทั้งการสร้างค่านิยมเรื่องการต่อต้านการคอร์รัปชันอย่างจริงจัง ซึ่งอาจต้องใช้เวลา มิเช่นนั้นจะเกิดเป็นสภาผู้สภามืออย่างที่เกิดขึ้นมาแล้วในการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2540 ซึ่งเป็นสาเหตุของการเกิดเผด็จการรัฐสภาและปัญหาทางการเมืองมาจนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตามรูปแบบนี้ก็ยังคงเป็นรูปแบบที่เป็นเป้าหมายของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ต้องการให้ประชาชนเป็นผู้ใช้สิทธิออกเสียงในการปกครองตนเอง

6.1.3 รูปแบบและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาประเทศฝรั่งเศส

1) รูปแบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาประเทศฝรั่งเศส

สมาชิกวุฒิสภาได้รับการเลือกตั้งโดยอ้อม โดยสมาชิกวุฒิสภาเป็นตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาประเทศฝรั่งเศส

2.1 สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกตั้งโดยอ้อมจากสมาชิกเทศบาลซึ่งเป็นตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทั้งสิ้นจำนวน 348 คน

2.2 สมาชิกวุฒิสภาจำแนกเป็น 1) สมาชิกวุฒิสภา 326 คน มาจากการเลือกตั้งในประเทศ 2) สมาชิกวุฒิสภา 10 คน มาในฐานะของตัวแทนของดินแดนอาณานิคมฝรั่งเศส และ 3) สมาชิกวุฒิสภา 12 คนเป็นตัวแทนของพลเมืองฝรั่งเศสที่อาศัยอยู่นอกประเทศฝรั่งเศส

2.3 สมาชิกวุฒิสภามีการเลือกตั้งใหม่ทุก 3 ปี จำนวนครึ่งหนึ่ง ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภาก็จะถูกแบ่งออกเป็น 2 ชุดในการเลือกตั้งในท้องถิ่นโดยมีจำนวนเท่ากันหรือใกล้เคียงกัน

2.4 สมาชิกวุฒิสภาได้รับเลือกตั้งจาก

1) สมาชิกของ The National Assembly for the department และ สมาชิกของ the department's General Council รวมทั้ง Regional Council

2) ผู้แทนจากสภาเทศบาล ซึ่งมีคะแนนนับจริงไม่น้อยกว่าร้อยละ 95 ของสมาชิกของ Electoral College

3) ลักษณะสมาชิกวุฒิสภาประเทศฝรั่งเศส

3.1 สมาชิกวุฒิสภามีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี

3.2 ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภามีอายุลดลงเหลือ 24 ปีจากเดิมที่กำหนดไว้ 30 ปี

3.3 สมาชิกวุฒิสภาไม่อาจถูกฟ้องร้อง ติดตาม จับกุม คุมขัง หรือพิจารณาพิพากษาคดีอันเนื่องมาจากการแสดงความคิดเห็นหรือการออกเสียงลงคะแนนในการปฏิบัติหน้าที่ของตน

3.4 ประธานวุฒิสภาได้รับเลือกตั้งภายหลังจากที่มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่บางส่วนตามวาระทุกครั้ง

4) บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาประเทศฝรั่งเศส

4.1 สมาชิกวุฒิสภาประเทศฝรั่งเศสมีอำนาจด้านการนิติบัญญัติคือ การออกกฎหมายและแก้ไขกฎหมาย

4.2 สมาชิกวุฒิสภาประเทศฝรั่งเศสมีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินในรูปแบบของคณะกรรมการซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ คณะกรรมการธิการดำเนินงานนิติบัญญัติ ประกอบด้วย คณะกรรมการธิการประจำสภา คณะกรรมการธิการพิเศษ และคณะกรรมการร่วม

ส่วนคณะกรรมการธิการดำเนินงานอื่นที่มีใช่งานนิติบัญญัติ (Les Commissions non legislatives) ประกอบด้วย คณะกรรมการธิการสอบสวนหรือตรวจสอบ คณะกรรมการธิการพิจารณาการขอความเห็นอกเห็นใจและความคุ้มครองของสมาชิกสภา และคณะกรรมการพิเศษเพื่อพิจารณาคดีอาญาร้ายแรงของประธานาธิบดีและสมาชิกรัฐบาล

5) ข้อสรุปเปรียบเทียบรูปแบบและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทย

รูปแบบการได้มาของประเทศฝรั่งเศสเป็นการเลือกตั้งโดยอ้อม โดยให้สมาชิกสภาท้องถิ่นเลือกกันเองเพื่อให้เข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภาซึ่งทำให้ได้สมาชิกวุฒิสภาในลักษณะที่เป็นตัวแทนของท้องถิ่นหรือพื้นที่ในกรณีที่เป็นตัวแทนของบุคคลที่อยู่นอกประเทศ ในส่วนนี้มีข้อดีคือไม่จำเป็นต้องจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยเฉพาะซึ่งการดำเนินการในส่วนนี้มีค่าใช้จ่าย

จำนวนมาก นอกจากนั้นการเลือกตั้งในรูปแบบของประเทศฝรั่งเศสนั้นสมาชิกวุฒิสภาจะสลับกันหมดวาระทีละครึ่งของสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด ซึ่งทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภานั้นเป็นไปอย่างต่อเนื่อง

อย่างไรก็ตามการใช้รูปแบบการเลือกตั้งทางอ้อมจากสภาท้องถิ่นเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภา นั้นต้องยอมรับว่าการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นนั้นเป็นการเลือกตั้งจากฐานเสียงของพรรคการเมืองเป็นหลัก ดังนั้นพรรคใดครองพื้นที่การเลือกตั้งใด ก็มีโอกาสสูงมากที่จะได้สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากพรรคการเมืองนั้น ยากต่อการที่จะไม่ถูกอิทธิพลของฝ่ายการเมืองเข้ามาครอบงำ ซึ่งประเทศไทยนั้นมีการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นเช่นกัน ดังนั้นหากใช้รูปแบบนี้ในการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาก็ไม่น่าจะต่างจากการได้บุคคลกลุ่มเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เนื่องด้วยมีฐานที่มาจากแหล่งเดียวกัน ซึ่งอาจมีลักษณะคล้ายกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ 2540 ซึ่งย่อมส่งผลกับการทำหน้าที่ในการเป็นสภาแบบกึ่งตรวจสอบของวุฒิสภาของไทย ดังนั้นจะเห็นว่ารูปแบบการได้มาแบบของประเทศฝรั่งเศสนั้นอาจไม่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยในขณะนี้ที่ต้องการวุฒิสภาที่ต้องมาทำหน้าที่ในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเป็นสำคัญ

6.1.4 รูปแบบและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาประเทศญี่ปุ่น

1) รูปแบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาประเทศญี่ปุ่น

สภาไดเอทแห่งชาติญี่ปุ่นเป็นองค์กรสูงสุดของรัฐเพียงแห่งเดียวในทางนิติบัญญัติ ซึ่งประกอบไปด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ทั้งนี้สมาชิกวุฒิสภาประเทศญี่ปุ่นได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

2) วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาประเทศญี่ปุ่น

2.1 การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่นเป็นการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนมี 2 ระบบ ได้แก่

(1) ระบบแบ่งเขตจำนวน 146 คน มาจากการเลือกตั้งภายใต้ระบบแบ่งเขตท้องถิ่นแบบจังหวัดจำนวน 47 จังหวัด จำนวนสมาชิกแต่ละเขตเลือกตั้งมีระบุไว้ในกฎหมายการเลือกตั้งซึ่งแบ่งตามจำนวนประชากรในแต่ละจังหวัด จังหวัดเล็กจะมีได้ 2 ที่นั่ง ในขณะที่จังหวัดใหญ่อาจมีได้ถึง 10 ที่นั่ง

(2) ระบบสัดส่วนจำนวน 96 คน มาจากการเลือกตั้งระดับประเทศ ภายใต้ระบบตัวแทนสัดส่วน

2.2 ผู้ลงสมัครสมาชิกวุฒิสภามีเวลาหาเสียงสำหรับการเลือกตั้งเพียง 17 วัน

2.3 ห้ามมีการปราศรัยหาเสียงในที่สาธารณะสำหรับผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาในระบบสัดส่วน

3) ลักษณะสมาชิกวุฒิสภาประเทศญี่ปุ่น

3.1 ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาต้องเป็นบุคคลสัญชาติญี่ปุ่นที่มีอายุ 30 ปีขึ้นไป

3.2 ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ถูกตัดสินว่าเป็นคนไร้ความสามารถ ไม่เป็นผู้ต้องโทษจำคุก หรือตัดสินให้รับโทษทางอาญาเกี่ยวกับการรับสินบน ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งหรือกองทุนทางการเมือง

3.3 วุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่นมีสมาชิกจำนวน 242 คน

3.4 สมาชิกวุฒิสภามีวาระคราวละ 6 ปี และวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาจำนวนกึ่งหนึ่งของสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดสิ้นสุดลงเมื่อครบระยะเวลา 3 ปี

4) บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาประเทศญี่ปุ่น

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาญี่ปุ่นประกอบด้วยอำนาจหน้าที่ 3 ประการคือ

4.1 การตรากฎหมาย รัฐธรรมนูญญี่ปุ่นได้กำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติจะมีผลบังคับเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยได้ผ่านการพิจารณาและให้ความเห็นชอบจากทั้งสองสภา

4.2 การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน วุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่นมีกลไกการตรวจสอบฝ่ายบริหารผ่านทางกลไกของคณะกรรมการ และห้ามสมาชิกวุฒิสภาเป็นกรรมการสามัญมากกว่า 2 คณะ การตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารเพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจตามหลักการ check and balance

การตรวจสอบอำนาจบริหารโดยวุฒิสภาจะกระทำผ่านคณะกรรมการ 3 ประเภท คือ คณะกรรมการสามัญ (Standing Committees) คณะกรรมการวิสามัญ (Special Committees) และคณะกรรมการการศึกษาวิจัย

4.3 อำนาจหน้าที่อื่น ๆ รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจวุฒิสภาในการแต่งตั้งสมาชิกร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในการถอดถอนผู้พิพากษาออกจากตำแหน่ง (Impeachment) วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการมีคำสั่งถอดถอนผู้พิพากษาออกจากตำแหน่งตามความผิดที่กำหนดในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง สำหรับกรณีการถอดถอนนั้น วุฒิสภาจะดำเนินการในรูปแบบลงมติโดยคะแนนเสียง ไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ นอกจากนี้ วุฒิสภายังมีบทบาทหน้าที่ในฐานะรัฐสภาในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรได้สิ้นสุดลง วุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่นย่อมหยุดการปฏิบัติหน้าที่ และคณะรัฐมนตรีมีอำนาจเรียกประชุมวุฒิสภาในกรณีจำเป็นเร่งด่วนเพื่อให้วุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่รัฐสภา เนื่องจากวุฒิสภาถือเป็นตัวแทนของสภาไดเอทในเวลาจำเป็นเร่งด่วนและฉุกเฉิน

5) ข้อสรุปเปรียบเทียบรูปแบบและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาประเทศญี่ปุ่นและประเทศไทย

รูปแบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่นนั้นใช้รูปแบบการเลือกตั้ง โดยใช้จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งและสัดส่วนของสมาชิกวุฒิสภาขึ้นอยู่กับจำนวนของประชากรในแต่ละจังหวัดกล่าวคือจังหวัดที่มีจำนวนประชากรมากก็จะมีจำนวนสมาชิกวุฒิสภามากตามไปด้วย และจังหวัดไหนที่มีจำนวนประชากรน้อยก็จะมีจำนวนสมาชิกวุฒิสภา น้อยตามไปด้วย โดยสมาชิกวุฒิสภาครึ่งหนึ่งจะหมดวาระเมื่อครบ 3 ปี ซึ่งในส่วนนี้มีลักษณะเช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศส เป็นส่วนที่ดีที่น่าจะทำให้การทำงานของสมาชิกวุฒิสภามีความต่อเนื่องและเปิดโอกาสให้คนใหม่ที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงาน อย่างไรก็ตามการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่นนั้นค่อนข้างใช้เวลาไม่น้อยเพียง 17 วันและผู้สมัครห้ามทำการปราศรัย ดังนั้นการอาศัยฐานเสียงจากฝ่ายการเมืองในแต่ละจังหวัดจึงเป็นเรื่องที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ดังนั้นสมาชิกวุฒิสภาที่ได้ก็จะมีลักษณะที่ไม่ต่างจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มีอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายการเมือง ดังนั้นรูปแบบการเลือกตั้งแบบประเทศญี่ปุ่นแม้ว่าจะเป็นรัฐเดี่ยวแบบประเทศไทย แต่ก็อาจไม่เหมาะสมกับบริบททางการเมืองของประเทศไทย เนื่องจากการแบ่งสัดส่วนของสมาชิกวุฒิสภานั้นแบ่งตามประชากรในจังหวัดซึ่งมีลักษณะของการเป็นตัวแทนของพื้นที่ ไม่ได้แสดงถึงความเป็นตัวแทนของประเทศอย่างสหรัฐอเมริกาที่ทุก มลรัฐไม่ว่าจะใหญ่หรือเล็กจะมีสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 2 คนเท่ากัน แม้ว่าทั้ง 2 รูปแบบจะมาจากการเลือกตั้งที่มีความยึดโยงกับประชาชนเหมือนกัน แต่สัดส่วนในการออกเสียงของแต่ละพื้นที่นั้นไม่เท่ากัน ดังนั้นหากนำมาใช้กับประเทศไทย จังหวัดในหัวเมืองใหญ่ ๆ ก็จะมีจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มากกว่าจังหวัดเล็ก และสมาชิกวุฒิสภาก็จะมีลักษณะไม่ต่างจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยเห็นผลที่กล่าวมาข้างต้น

6.1.5 รูปแบบและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาประเทศมาเลเซีย

1) รูปแบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาประเทศมาเลเซีย

รูปแบบการได้มาของสมาชิกวุฒิสภาประเทศมาเลเซียมี 2 รูปแบบ คือ

1) สมาชิกวุฒิสภาโดยการสรรหา (Indirect Senator) และ 2) สมาชิกวุฒิสภาโดยการแต่งตั้ง (Appointed Senator)

2) วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาประเทศมาเลเซีย

สมาชิกวุฒิสภาประเทศมาเลเซียมาจากการสรรหา (Indirect Senator) มีจำนวน 26 คน ซึ่งได้รับการคัดเลือกจากสภานิติบัญญัติประจำรัฐเพื่อเสนอให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาของสหพันธรัฐทั้ง 13 รัฐ (แต่ละรัฐมี สมาชิกวุฒิสภาจำนวน 2 คน) และรูปแบบที่ 2 คือ สมาชิกวุฒิสภาโดยการแต่งตั้ง (Appointed Senator) มีจำนวน 44 คน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยตรงจากสมเด็จพระราชาธิบดีตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี โดยในจำนวน 44 คนนี้จะรวมถึงสมาชิกจำนวนสองคนจากกัวลาลัมเปอร์และสมาชิกจากลาบวนและปุตราจายา เขตละหนึ่งคน ส่วนการเลือกตั้งซ่อม

สมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญเมื่อใดที่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาหรือตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลงต้องจัดให้มีการเลือกตั้งภายใน 60 วัน นับจากวันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศ

3) ลักษณะสมาชิกวุฒิสภาประเทศมาเลเซีย

3.1 มีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปี

3.2 ไม่วิกลจริต ไม่ถูกพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลาย ไม่มีประวัติอาชญากรรม และไม่ลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา

3.3 วุฒิสภาสหพันธรัฐมาเลเซียมีสมาชิก 70 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรง 26 คน และการแต่งตั้ง 44 คน

3.4 วาระในการดำรงตำแหน่งไม่เกิน 6 ปี เลือกตั้งใหม่ทั้งหมดทุก 3 ปี ไม่สามารถเป็นได้ 2 สมัยไม่ว่าจะต่อเนื่องหรือเว้นวาระ

4) บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาประเทศมาเลเซีย

อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภามาเลเซียมี 2 ส่วนคือ อำนาจหน้าที่ร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร และหน้าที่เฉพาะของวุฒิสภา ซึ่งอำนาจหน้าที่ร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วย

1) อำนาจหน้าที่ในรัฐสภา 2) อำนาจหน้าที่ในกระบวนการนิติบัญญัติ และ 3) อำนาจหน้าที่วุฒิสภา การพิจารณาถ้อยแถลงของกฎหมายตามกระบวนการรัฐสภา ส่วนหน้าที่เฉพาะของวุฒิสภาวุฒิสภาสหพันธรัฐมาเลเซียมีหน้าที่แบ่งตามคณะกรรมการต่าง ๆ ได้แก่ 1) คณะกรรมการสิทธิการสรรหา (Committee of Selection) 2) คณะกรรมการข้อบังคับการประชุม (Standing Orders Committee) 3) คณะกรรมการกิจการสภา (House Committee) และ 4) คณะกรรมการเอกสิทธิ์ (Committee of Privileges)

5) ข้อเสนอเปรียบเทียบรูปแบบและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาประเทศมาเลเซียและประเทศไทย

รูปแบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศมาเลเซีย นั้น ประกอบด้วย 2 ส่วนโดยส่วนแรกเป็นการเลือกจากสภานิติบัญญัติของแต่ละรัฐ และอีกส่วนมาจากการแต่งตั้งโดยตรงจากสมเด็จพระราชาธิบดีตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี จะเห็นได้ว่าทั้ง 2 แบบนั้นขาดการยึดโยงกับประชาชนอย่างชัดเจน ซึ่งในประเด็นนี้อาจทำให้เกิดข้อกังขาเกี่ยวกับความชอบธรรมในการเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภาว่าเป็นคนของฝ่ายรัฐบาลหรือไม่ เนื่องด้วยการแต่งตั้งนั้นส่วนหนึ่งมาจากการเสนอชื่อจากนายกรัฐมนตรี อย่างไรก็ตามหากผู้สรรหาและแต่งตั้งเสนอชื่อคนที่มีความสามารถอย่างแท้จริงเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภาย่อมทำให้สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการสรรหาและแต่งตั้งนั้นทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่อยู่ในอาณัติของฝ่ายการเมือง หากเปรียบเทียบกับประเทศไทยอาจมีความคล้ายคลึงและเห็นความแตกต่างได้ชัดเจนจากการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ 2550 ที่กลุ่มหนึ่งมาจากการเลือกตั้งซึ่งมีฐานเสียงจากพรรคการเมือง ในขณะที่อีกกลุ่มได้จากการสรรหา

ซึ่งเป็นที่ประจักษ์ว่าสมาชิกวุฒิสภากลุ่มแรกนั้นมีบางครั้งปฏิบัติหน้าที่เอนเอียงไปทางฝ่ายเดียวกับพรรคการเมืองที่สนับสนุนตนอยู่ แต่สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากพรรคการเมืองนั้นไม่จำเป็นต้องเอาใจฝ่ายการเมืองแต่สามารถมุ่งปฏิบัติได้อย่างเต็มความสามารถอย่างแท้จริง

จากการนำเสนอลักษณะของวุฒิสภาทั้ง 5 ประเทศ คือ ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น และประเทศมาเลเซีย ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์เบื้องต้นในประเด็นที่สำคัญ 2 ประเด็น ได้แก่ 1) บทบาทและหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา และ 2) ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา โดยมีข้อสรุปดังนี้

1. บทบาทและหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา จากข้อมูลข้างต้น พบว่า บทบาทที่สำคัญของสมาชิกวุฒิสภา ได้แก่

1.1 บทบาทการเป็นสภาถ่วงดุล บทบาทของวุฒิสภาของทั้ง 5 ประเทศนั้นมีบทบาทที่สำคัญเหมือนกันคือการเป็นสภาถ่วงดุล กล่าวคือ วุฒิสภามีบทบาทในการเป็นผู้ถ่วงดุลกฎหมาย ทำหน้าที่ในการพิจารณาและร่วมให้ความเห็นเกี่ยวกับข้อดีข้อเสียของร่างกฎหมายต่าง ๆ ที่ผ่านมาจากสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาล่าง นอกจากนี้บางประเทศยังมีการพิจารณาร่างกฎหมายร่วมกันระหว่างทั้ง 2 สภาซึ่งวุฒิสภาก็ถือได้ว่าเป็นผู้พิจารณากลับกรองกฎหมายเช่นเดียวกัน บทบาทการเป็นสภาถ่วงดุลนี้เป็นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติในทุกประเทศที่ทำการศึกษายกเว้นหน้าที่ทั้งในส่วนของการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายและพิจารณากลับกรองร่างกฎหมาย ซึ่งจะมีการถ่วงดุลร่างพระราชบัญญัติหรือร่างกฎหมายทั่วไป การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอันเกี่ยวกับการเงินที่มีผลเป็นการเพิ่มหรือมีผลต่อการงบประมาณ รวมทั้งเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้อำนาจหน้าที่ในการเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศอังกฤษและมาเลเซีย นั้น สมาชิกวุฒิสภาจะต้องกระทำร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรเป็นหลัก

บทบาทของการเป็นสภาถ่วงดุลเป็นพันธกิจที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งของการเป็นสมาชิกวุฒิสภาเป็นหน้าที่หลักประการหนึ่งที่ถูกคาดหวังจากประชาชนในฐานะของการเป็นวุฒิสภา เนื่องจากถือได้ว่าเป็นผู้มีความรอบรู้ ได้รับมอบหมายให้พิจารณาร่างกฎหมายให้สมบูรณ์ เกิดประโยชน์ต่อประชาชนสูงสุด มิใช่เป็นกฎหมายเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น ดังที่ วิษณุ เครืองาม¹ ได้สรุปว่า การมีวุฒิสภาเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบหรือทักท้วงการออกกฎหมายให้มีความรอบคอบและถูกต้องมากขึ้น แม้ว่าสภาพปัจจุบัน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถมากก็ตาม แต่ก็ยังอยู่ในกลุ่มผลประโยชน์ที่เรียกว่าพรรคการเมืองซึ่งบางครั้งบางกรณีการเสนอร่างกฎหมายนั้นมิใช่เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนทั้งประเทศอย่างแท้จริง แต่เป็นเพียงผลประโยชน์ของคนบางกลุ่มเท่านั้น ซึ่งเป็นหน้าที่ของวุฒิสภาต้องทำการถ่วงดุลและยับยั้ง

¹ วิษณุ เครืองาม, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (สำนักพิมพ์นิติบรรณการ 2530) 8.

มิให้เกิดความเสียหายต่อประเทศในส่วนรวม อีกทั้งการกลั่นกรองกฎหมายเหล่านี้ยังถือเป็นส่วนหนึ่ง และเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการยุติธรรมด้วยในบริบทที่ว่า กฎหมายที่จะออกมาบังคับใช้นั้นเป็นธรรมต่อประชาชน สามารถบังคับใช้ได้ทั่วไปอย่างเท่าเทียมกัน และเกิดประโยชน์ต่อประชาชนหรือไม่ ซึ่งหากไม่เป็นไปตามนั้นย่อมส่งผลต่อกระบวนการยุติธรรมที่จะตามมาทั้งในส่วนของผู้บังคับใช้กฎหมายที่อาจมีช่องว่างอันนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันได้ หรือการพิจารณาคดีที่อาจไม่เป็นธรรม อันเนื่องมาจากเนื้อหาของกฎหมายเอง เป็นต้น

1.2 บทบาทการเป็นสภาตรวจสอบ บทบาทนี้ของวุฒิสภาเป็นอีกบทบาทที่มีความสำคัญเป็นที่คาดหวังอย่างยิ่งถึงผลที่จะเกิดขึ้นจากประชาชนเป็นอย่างมาก การทำงานในบทบาทนี้เป็นการทำหน้าที่ เพื่อตรวจสอบการใช้เสียงหรืออำนาจของสภาผู้แทนราษฎรในการผ่านร่างกฎหมายประการหนึ่งซึ่งเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจนิติบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร อีกประการคือการใช้อำนาจในการตรวจสอบเพื่อคานการใช้อำนาจหรือยับยั้งการใช้อำนาจของสภาผู้แทนราษฎร หรือรัฐบาลในฐานะของการใช้อำนาจทางการบริหารเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชน ละเมิดสิทธิของผู้อื่นอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลหรือสังคมโดยรวม กล่าวคือ บทบาทของสมาชิกวุฒิสภาในการเป็นสภาตรวจสอบการใช้อำนาจของสภาผู้แทนราษฎรในประเด็นของการตรวจสอบร่างกฎหมายซึ่งได้กล่าวมาแล้วในส่วนของการเป็นสภาถ่วงดุล อย่างไรก็ตามการใช้อำนาจของสภาผู้แทนราษฎรในทางนิติบัญญัตินั้นในบางครั้งฝ่ายรัฐบาลด้วยที่มีเสียงข้างมากในสภาก็มักมีการโหวตเสียงเพื่อหาข้อยุติ แต่การกระทำในลักษณะนั้นอาจเรียกได้ว่าเป็น “เผด็จการรัฐสภา” เนื่องจากร่างกฎหมายหรือข้อบังคับที่จะออกมานั้นอาจสร้างความเดือดร้อนหรือผลประโยชน์ให้กับบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดโดยเฉพาะ ดังนั้นจึงเป็นบทบาทและหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาที่จะชี้ให้เห็นข้อเสียและผลกระทบเหล่านี้ต่อรัฐสภาและประชาชนโดยทั่วไปเพื่อให้ตระหนักถึงความเสียหายที่จะเกิดขึ้นเพื่อเป็นการเตือนสติและให้คำนึงถึงความชอบธรรมและหลักธรรมาภิบาลที่รัฐสภาควรมีและปฏิบัติตัวอย่างถูกต้องเพื่อให้เป็นสภาของประชาชนอย่างแท้จริง ในส่วนของการใช้อำนาจทางการบริหารทั้งในส่วนของสภาผู้แทนราษฎรและรัฐบาลจำเป็นต้องมีการตรวจสอบซึ่งในต่างประเทศที่ผู้วิจัยได้ทำศึกษานั้นมีลักษณะที่สำคัญ 2 ประการคือ ประการแรกเป็นลักษณะของการดำเนินการในรูปแบบคณะกรรมการซึ่งมีการตั้งตามพันธกิจของภาครัฐทั้งในรูปแบบทั่วไปที่แต่งตั้งเพื่อให้ดำเนินการตลอดช่วงวาระของวุฒิสภา และลักษณะคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อมาตรวจสอบเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ ไม่ว่าจะในรูปแบบใดหน้าที่หลักของคณะกรรมการนั้นทำหน้าที่ในการตรวจสอบ รวบรวมข้อมูล และส่งต่อให้แก่ผู้ที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบและดำเนินการแก้ไขโดยตรงอีกต่อหนึ่ง ซึ่งในประเด็นนี้อาจมีส่วนที่ทำให้ประชาชนจำนวนมากเกิดความเข้าใจผิดพลาดว่าสมาชิกวุฒิสภานั้นทำหน้าที่แก้ไขปัญหาให้ แต่ในความเป็นจริงแล้วเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลเสนอข้อเท็จจริง และส่งต่อข้อมูลให้กับหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบเป็นผู้ดำเนินการ อย่างไรก็ตาม

ก็ตามวุฒิสภาก็สามารถเรียกและสอบถามข้อมูลจากหน่วยงานเหล่านั้นเพื่อเป็นการติดตามความก้าวหน้าของงานได้ นอกจากนี้ยังมีรายละเอียดที่แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศในอำนาจหน้าที่ส่วนนี้เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีอำนาจในส่วนของการอนุมัติและควบคุมการใช้งบประมาณ หรือในประเทศฝรั่งเศสที่จะมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและควบคุมศาลอาญาชั้นสูง หรือในประเทศญี่ปุ่นมีอำนาจในการสอบสวนคณะรัฐมนตรีในกรณีที่มีการทุจริตในหน้าที่ เป็นต้น ประการที่ 2 คือ การตั้งกระทู้ถามหรือการอภิปรายโดยไม่ลงมติซึ่งเป็นรูปแบบที่หลายประเทศมักดำเนินการ เพื่อเป็นตรวจสอบข้อสงสัยบางประการหรือประเด็นที่เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในขณะนั้น ซึ่งเป็นเรื่องที่รัฐต้องชี้แจง มิใช่เพื่อให้วุฒิสภารับเท่านั้นแต่ยังเป็นการชี้แจงต่อประชาชน เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น และเป็นการสร้างความชอบธรรมให้แก่รัฐอีกด้วยหากเรื่องหรือประเด็นเหล่านั้นเป็นประโยชน์ต่อสังคมอย่างแท้จริง แต่ในทางตรงกันข้ามหากประเด็นเหล่านั้นรัฐไม่สามารถชี้แจงได้ย่อมทำให้เกิดความไม่ชอบธรรมในการที่จะดำเนินการในเรื่องที่เป็นปัญหาต่อไปและอาจต้องมีการทบทวนการทำงานหรือจำเป็นต้องยับยั้งการดำเนินการเหล่านั้นเพื่อพิจารณาให้รอบคอบอย่างแท้จริง

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าบทบาทและหน้าที่ในการเป็นสภาตรวจสอบนั้นเป็นบทบาทหน้าที่ที่สำคัญยิ่งเพราะนำไปสู่ผลประโยชน์หรือผลกระทบที่ประชาชนจะได้รับจากการดำเนินการของรัฐ เป็นการคานอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในการใช้อำนาจให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนอย่างแท้จริง

1.3 บทบาทในด้านการใช้อำนาจตุลาการและการให้ความเห็นต่าง ๆ บทบาทนี้เป็นลักษณะเฉพาะอย่างยิ่ง กล่าวคือ บทบาทการใช้อำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจตุลาการนั้นมีความชัดเจนอย่างยิ่งในวุฒิสภาของประเทศอังกฤษที่ให้อำนาจกับวุฒิสภาในการทำหน้าที่เป็นศาลสูงสุดในคดีแพ่งและคดีอาญา และการพิจารณาสอบสวนและตัดสินเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันของรัฐมนตรีและสมาชิกวุฒิสภาได้ อย่างไรก็ตามในประเด็นนี้สำหรับประเทศอื่น ๆ นั้น วุฒิสภำทำหน้าที่เพียงเรียกผู้เกี่ยวข้องมาสอบถามข้อมูล และนำเสนอความคิดเห็นต่อรัฐสภา เพื่อให้หน่วยงานที่ใช้อำนาจตุลาการเป็นผู้พิจารณาต่อไป นอกจากนี้ในประเด็นเกี่ยวกับการให้ความคิดเห็นนั้นทุกประเทศที่ผู้วิจัยได้ทำการทบทวนวรรณกรรมยังให้อำนาจวุฒิสภาในการพิจารณาเสนอชื่อบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งที่สำคัญในกระบวนการยุติธรรมอีกด้วย ไม่ว่าจะเป็นอัยการ ผู้พิพากษาศาลฎีกาก็ตาม และยังให้อำนาจในการให้ความเห็นในการทำสนธิสัญญากับต่างประเทศอีกด้วย

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการใช้อำนาจตุลาการนั้นนอกจากประเทศอังกฤษแล้วประเทศที่เหลือในการศึกษานี้ กำหนดให้วุฒิสภาเป็นเพียงผู้รวบรวมและให้ความเห็นเพื่อลงโทษหรือถอดถอน และส่งต่อให้แก่งานที่ใช้อำนาจทางตุลาการเท่านั้น ความเห็นนั้นมีได้ถือเป็นที่สุดเหมือนในประเทศอังกฤษที่วุฒิสภำทำหน้าที่เป็นศาลสูงสุด ซึ่งมองจากมุมมองนี้อาจถือได้ว่าไม่เป็นไป

ตามหลักในการแบ่งแยกอำนาจเนื่องจากมีการใช้อำนาจบางส่วนร่วมกันของหน่วยงานของรัฐสภา และตุลาการอย่างชัดเจน

1.4 บทบาทการเป็นสภาตัวแทนของท้องถิ่น บทบาทการเป็นตัวแทนของท้องถิ่น ซึ่งมีความชัดเจนยิ่งในประเทศฝรั่งเศส ที่เป็นตัวแทนจากจังหวัดและพื้นที่ต่าง ๆ ที่เป็นเขตปกครองของฝรั่งเศส และประชาชนที่อยู่ต่างประเทศ บทบาทนี้ไม่มีความเด่นชัดในประเทศอื่น เนื่องจากแต่ละประเทศนั้นมีตัวแทนของท้องถิ่นในรูปแบบที่เป็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เป็นตัวแทนของท้องถิ่นทำงานให้กับท้องถิ่นเท่านั้น ไม่ว่าจะเป็นตัวแทนในรูปแบบของจังหวัด เมือง หรือ เขตพื้นที่ แต่มีได้ทำงานในฐานะของการเป็นตัวแทนในระดับประเทศอย่างวุฒิสภา มีการแยกบทบาทหน้าที่กันอย่างชัดเจน ดังนั้นรูปแบบนี้จึงไม่ปรากฏในประเทศอื่น ๆ

2. ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา จากการศึกษาข้อมูลจากต่างประเทศทั้ง 5 ประเทศ สามารถสรุปสาระสำคัญของที่มาของสมาชิกวุฒิสภาได้ดังนี้

2.1 สมาชิกวุฒิสภามาจากรูปแบบการแต่งตั้ง

ที่มาของสมาชิกวุฒิสภานั้นมีความชัดเจนอยู่ประการหนึ่งคือมาจากการเลือกตั้งและ/หรือการแต่งตั้ง แต่มีรายละเอียดในที่มาของแต่ละรูปแบบกล่าวคือ ในรูปแบบของการแต่งตั้งในประเทศอังกฤษ และประเทศมาเลเซีย นั้นมีรายละเอียดที่แตกต่างกัน คือ ในส่วนของประเทศอังกฤษมาจากการแต่งตั้ง โดยมีลักษณะเป็น “สภาขุนนาง” ที่มาจากขุนนางสืบเชื้อสาย ขุนนางตลอดชีพ และขุนนางโดยตำแหน่งที่เป็นนักบวชสมณศักดิ์ เป็นการแต่งตั้งโดยใช้ความสัมพันธ์ทางสายเลือดซึ่งมีความแตกต่างจากหลักการทั่วไปที่นิยมใช้กันในปัจจุบัน ในขณะที่ประเทศมาเลเซีย มาจากรูปแบบของการเลือกตั้งและแต่งตั้งโดยในนามของตัวแทนรัฐต่าง ๆ ในสหพันธรัฐมาเลเซีย

การแต่งตั้งนั้นไม่ว่าจะมาจากแหล่งใด ประเด็นสำคัญที่ขาดหายไปสำหรับความต้องการของประชาชนในปัจจุบันที่นิยมความเป็นประชาธิปไตยคือ “การขาดการมีส่วนร่วม” เนื่องด้วยรูปแบบการแต่งตั้งนั้นขาดการมีส่วนร่วม การยึดโยงกับประชาชนไม่มี แต่กลับมีอำนาจบางประการที่ตัดสิ้นความผิดหรือถอดถอนผู้ซึ่งประชาชนเลือกมาได้ เช่น การให้วุฒิสภาหรือสภาขุนนางในอังกฤษเป็นศาลสูงสุดตัดสินความผิดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ซึ่งเป็นผู้ที่ประชาชนเลือกมา จึงมีความขัดแย้งในการใช้อำนาจเกิดขึ้น ซึ่งสร้างความไม่พึงพอใจกับผู้ที่ยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตยในรูปแบบที่ต้องการการเลือกตั้งเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งเห็นได้เด่นชัดยิ่งในรูปแบบของประเทศอังกฤษ รูปแบบการแต่งตั้งนั้นทำได้ง่าย ไม่สิ้นเปลืองงบประมาณ ถ้าแต่งตั้งคนดี มีความสามารถ เป็นคนเก่ง มีคุณธรรม จริยธรรม มุ่งสร้างและรักษาผลประโยชน์ของประเทศเป็นสำคัญย่อมทำให้มีวุฒิสภาที่ดี มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงาน เป็นวุฒิสภาที่มีคุณภาพ แต่หากตรงกันข้ามได้สมาชิกที่เห็นประโยชน์ส่วนตัวมาก่อนประโยชน์ส่วนรวม ไม่ได้มีความสามารถอย่างแท้จริง และไร้ซึ่งคุณธรรม การทำงานในหน้าที่ต่างๆของวุฒิสภาก็คงเป็นไปอย่างยากลำบากและก่อให้เกิด

ความเสียหายแก่ประเทศตามมา ดังนั้นจะเห็นว่ารูปแบบการแต่งตั้งนั้นผู้แต่งตั้งที่ เป็นผู้คัดเลือก สมาชิกวุฒิสภานั้นมีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากจะเป็นผู้กำหนดบุคคลและคุณภาพของวุฒิสภาว่า จะเป็นไปในทิศทางใด

2.2 สมาชิกวุฒิสภามาจากรูปแบบการเลือกตั้ง

ประเทศที่สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งในการศึกษานี้ ประกอบด้วย ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น โดยมีความแตกต่างกันพอสรุปได้ดังนี้

สมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทยมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจาก ประชาชนเป็นตัวแทนของรัฐในจำนวนที่เท่ากัน โดยในแต่ละรัฐจะมีจำนวนสมาชิกวุฒิสภาเท่ากัน ไม่ว่าจะเป็รัฐใหญ่หรือรัฐเล็กก็ตามคือ มีจำนวนสมาชิกวุฒิสภามลรัฐละ 2 คนเท่ากัน

สำหรับประเทศฝรั่งเศสมีลักษณะเป็นการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาแบบ เป็นการเลือกตั้งทางอ้อม โดยใช้จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และเมื่อครบระยะเวลา 3 ปีที่มีการเลือกตั้ง บางส่วน จะดำเนินการเลือกตั้งโดยการออกเสียงทางอ้อมซึ่งกระทำโดยคณะผู้เลือกตั้ง (Electoral College) ประกอบด้วย 1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจังหวัดนั้น 2) สมาชิกสภาภาคที่ได้รับ เลือกตั้งจากจังหวัดนั้น 3) สมาชิกสภาจังหวัด และ 4) สมาชิกเทศบาล

ส่วนสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นผู้แทนคนฝรั่งเศสที่อยู่นอกประเทศใช้วิธีพิเศษ กล่าวคือ คนฝรั่งเศสเหล่านี้มีจำนวนประมาณ 1.5 ล้านคน มีสมาชิกวุฒิสภาได้ 12 คน โดยให้ คณะกรรมการระดับสูงของคนฝรั่งเศสนอกประเทศ (Conseil Supérieur des français de l' étranger) เสนอรายชื่อคนและให้วุฒิสภาลงมติรับหรือไม่รับรายชื่อนั้น แต่วุฒิสภาเองจะเสนอชื่อ ขึ้นมาใหม่ไม่ได้ และในกรณีวุฒิสภาลงมติไม่รับ คณะกรรมการระดับสูงของคนฝรั่งเศสนอกประเทศ ต้องเสนอรายชื่อใหม่จนกว่าจะรับไว้

ส่วนประเทศญี่ปุ่น สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งจะแบ่งเป็น 2 ส่วน โดยส่วนแรกมาจากระบบแบ่งเขตท้องถิ่นแบบจังหวัดตามจำนวนประชากรในแต่ละจังหวัด จังหวัดเล็กจะมีได้ 2 ที่นั่ง ในขณะที่จังหวัดใหญ่อาจมีได้ถึง 10 ที่นั่ง และแบบที่ 2 เป็นระบบสัดส่วน มาจากการเลือกตั้งระดับประเทศภายใต้ระบบตัวแทนสัดส่วน

ดังนั้นจะสังเกตได้ว่าไม่ว่าจะรูปแบบการเลือกตั้งในประเทศใดก็ตามที่ ยกตัวอย่างมานั้น อำนาจในการเลือกสมาชิกวุฒิสภาจะอยู่ที่ประชาชนเป็นสำคัญ แต่มีรายละเอียดใน วิธีการได้มาที่แตกต่างกันเท่านั้น อย่างไรก็ตามวุฒิสภาที่ได้มานั้นทำหน้าที่ในฐานะการเป็นตัวแทน ของประเทศมิใช่เป็นตัวแทนของเขตพื้นที่ที่เลือกตนมา ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่ต้องทำความเข้าใจถึง บทบาทหน้าที่ของวุฒิสภากับประชาชน การได้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งนั้นมีข้อที่ควรพิจารณา คือ ประการที่หนึ่งการใช้งบประมาณจำนวนมากในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง ซึ่งรัฐต้องเป็นผู้รับผิดชอบ ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในการเลือกตั้งแต่ละครั้งเป็นจำนวนมากเมื่อเทียบกับวิธีการแต่งตั้ง

ประการต่อมาคือ การเลือกตั้งไม่ได้เป็นหลักประกันว่าจะได้คนที่มีความสามารถเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภา แต่เป็นการได้คนที่ประชาชนเลือกโดยมีเสียงข้างมากเข้ามาทำหน้าที่ ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญเนื่องจากความคาดหวังที่มีต่อสมาชิกวุฒิสภานั้นค่อนข้างสูง กล่าวคือ ต้องได้คนเก่ง มีความสามารถ คนดี มีคุณธรรม แต่การเลือกตั้งเป็นเรื่องของฐานเสียงของกลุ่มผลประโยชน์จากพรรคการเมือง ดังนั้นแม้คนที่เก่ง ดี มีความสามารถ แต่ก็สามารถแพ้นักเลือกตั้งอาชีพได้อย่างง่ายดาย ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นความล้มเหลวของการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งอย่างสิ้นเชิง เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาที่ได้มานั้นย่อมตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายการเมือง ซึ่งเป็นประเด็นที่จะกล่าวต่อไป

ประเด็นที่ 3 คือ การครอบงำจากฝ่ายการเมือง เนื่องจากการเลือกตั้งนั้นหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ต้องใช้ฐานเสียงจากพรรคการเมืองในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งในระดับใดก็ตาม ผลที่ตามมาจากการใช้ฐานเสียงของพรรคการเมืองคือ ผลประโยชน์ต่างตอบแทนย่อมเกิดขึ้นตามมา การช่วยเหลือกันของฝ่ายการเมืองหรือพรรคการเมืองโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับสมาชิกวุฒิสภา การลดความเข้มงวดในการกั้นกรองกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับ เพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่พวกพ้อง การลดความเข้มงวดในการตรวจสอบการใช้อำนาจทางบริหารของรัฐอย่างจริงจังผ่านรูปแบบคณะกรรมการ หรือการตรวจสอบในการประชุมรัฐสภาเองก็จะขาดประสิทธิภาพ และสุดท้ายจะนำมาซึ่ง “เผด็จการรัฐสภา” และการคอร์รัปชันในที่สุด ซึ่งผลกระทบที่เกิดขึ้นทั้งหมดจากระบบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้นมิใช่เพื่อประโยชน์ของประชาชนแต่เป็นเพียงผลประโยชน์ของบุคคลบ้างกลุ่มเท่านั้น

ดังนั้น จากการทบทวนรูปแบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศต่าง ๆ ทั้ง 5 ประเทศข้างต้น พบว่ามี 2 แบบใหญ่ ๆ คือ การแต่งตั้งและการเลือกตั้ง แต่ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใดก็มีทั้งจุดเด่นและจุดด้อยแตกต่างกันไป ซึ่งส่งผลต่อการได้สมาชิกวุฒิสภาที่ดีทั้งสิ้น โดยเฉพาะประเด็นเรื่องความยึดโยงกับภาคประชาชนและอิทธิพลจากฝ่ายการเมืองที่มีประเด็นที่ควรพิจารณาเป็นอย่างยิ่งตามที่กล่าวมาข้างต้น

6.2 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาไทย

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย และแบบสอบถามพบว่าปัจจัยที่สำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จในการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาไทยประกอบด้วยปัจจัย 3 ประการ ได้แก่

6.2.1 ปัจจัยด้านผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภา

จากข้อมูลผู้วิจัยพบประเด็นที่สำคัญดังนี้

1) ความเข้าใจและสำนึกในบทบาทหน้าที่ของตนเองตามการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยไม่แสวงหาผลประโยชน์อื่นใดสมาชิกวุฒิสภาต้องพึงระลึกเสมอว่าตนนั้นได้รับการคัดเลือกให้เข้ามาไม่ใช่เพื่อเป็นตัวแทนของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ แม้ว่าตามรัฐธรรมนูญ 2560 จะกำหนดให้มีการเลือกกันเองแบบข้ามกลุ่มหรืออาจมีการเปลี่ยนแปลงในอนาคตเป็นเลือกกันเองภายในกลุ่มก็ตาม แต่เมื่อได้รับการสรรหาเข้ามาแล้วต้องกระทำการใด ๆ เพื่อผลประโยชน์ของประเทศชาติเป็นสำคัญ หรือแม้ว่ามาจากการเลือกตั้งก็ต้องดำรงตนให้เป็นกลางไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายการเมือง ซึ่งเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยากหากสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง ดังนั้นหากต้องการให้สมาชิกวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพในฐานะของการเป็นสภาถ่วงดุลอำนาจและในฐานะเป็นสภาที่ตรวจสอบของฝ่ายรัฐและฝ่ายนิติบัญญัติที่มีเสียงจากพรรคการเมืองแล้ว จำเป็นต้องพิจารณาที่มาว่าสมาชิกวุฒิสภานั้นจะต้องไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายการเมือง ซึ่งวิธีการเลือกตั้งไม่น่าจะเป็นวิธีที่ตอบคำถามนี้ได้

2) สมาชิกวุฒิสภาต้องมีคุณสมบัติที่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริงไม่อาศัยช่องว่างในการกระทำผิดเพื่อให้ได้รับการสรรหา ซึ่งจากตัวอย่างการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ 2550 มีบุคคลบางกลุ่มซึ่งมีอาชีพประจำอาชีพหนึ่งและเป็นที่รู้จักกันไป อีกทั้งยังมีตำแหน่งที่สูงเป็นตำแหน่งทางการบริหารของหน่วยงานเช่น เป็นข้าราชการ แต่เมื่อจะมาสมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภาโดยกระบวนการสรรหากลับแจ้งว่าตนนั้นมีอีกอาชีพเช่น อาชีพเกษตรกรเลี้ยงสัตว์ และลงมาสมัครเข้ารับการสรรหาในกลุ่มอาชีพเกษตรกรเลี้ยงสัตว์ ซึ่งด้วยอิทธิพลและฐานะทางสังคมเป็นที่รู้จักอย่างดีจึงได้รับการสรรหาเข้ามาแต่กลายเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่ขาดความเชี่ยวชาญเพราะทั้งชีวิตการทำงานนั้นตนรับราชการมาตลอดมีความรู้ด้านการเลี้ยงสัตว์เพียงเล็กน้อยเท่านั้น ซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

3) สมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของพรรคการเมือง เป็นประเด็นที่มีการพูดถึงกันมากนับตั้งแต่มีการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2540 จนกระทั่งปัจจุบัน และยังยึดโยงถึงปัญหานี้ในอนาคตด้วย กล่าวคือสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2540 และบางส่วนในรัฐธรรมนูญ 2550 เป็นที่ชัดเจนว่าต้องอาศัยเสียงจากฐานการเมืองของพรรคการเมืองในพื้นที่ หรือแม้แต่การสรรหาตามรัฐธรรมนูญ 2550 เองก็เป็นที่ยอมรับว่ามีบุคคลของพรรคการเมืองเข้ามาร่วมในกระบวนการด้วย นอกจากนี้ในรัฐธรรมนูญ 2560 สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการคัดเลือกก็ถูกมองว่าเป็นกลุ่มคนที่มีความเกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง เนื่องจากได้รับการแต่งตั้งมาจาก คณะรักษาความสงบแห่งชาติ และหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเองก็มาเป็นนายกรัฐมนตรีทำให้ประชาชนรู้สึกถึงความไม่เป็นธรรมในการเข้ามารับตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภานี้ จากที่กล่าวมา

ข้างต้นจะเห็นว่า ตั้งแต่รัฐธรรมนูญ 2540 เป็นต้นมา ปัญหาของสมาชิกวุฒิสภาที่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของพรรคการเมืองนั้นเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงได้ยาก ไม่มากก็น้อยที่ต้องเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง แต่ต้องยอมรับว่าหากเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่อำนาจของประชาชนถูกใช้ผ่านตัวแทนย่อมต้องมีความเกี่ยวข้องกับกลุ่มผลประโยชน์ที่ชื่อว่า “พรรคการเมือง” อย่างหลีกเลี่ยงมิได้ ซึ่งแนวทางการแก้ไขนั้นคงไม่สามารถดำเนินการได้ทันที แต่ต้องการการปลูกจิตสำนึกในทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอย่างมีเหตุผล ความซื่อสัตย์จริต การไม่ยอมรับการทุจริตไม่ว่าจะเล็กน้อยเพียงใดก็ตาม ให้เป็นค่านิยมของบุคคลและสังคมให้ได้ในอนาคต

6.2.2 ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน สามารถสรุปประเด็นที่สำคัญได้ดังนี้

1) ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา ประเด็นนี้มีความสำคัญอย่างมาก จากการศึกษาพบว่าประชาชนบางกลุ่มยังไม่เข้าใจในบทบาทหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา มีความสับสนกับบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ ประชาชนเข้าใจในว่าสมาชิกวุฒิสภานั้นทำหน้าที่กลั่นกรองข้อกฎหมายจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งประเด็นนี้ถูกต้อง แต่ในส่วนอื่นนั้นมีความสับสน ด้วยประชาชนคิดว่าสมาชิกวุฒิสภานั้นต้องลงพื้นที่เข้าไปรับฟังปัญหาและช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหากมีปัญหาใด ๆ ก็สามารถส่งการให้แก้ไขปัญหาได้ เข้ามาบอกรัฐบาลหรือพรรคการเมืองในพื้นที่ให้เข้ามาจัดการได้ ซึ่งเมื่อไม่เห็นสมาชิกวุฒิสภานำหน้าที่ตามที่ตนเองคาดหวังจึงทำให้ทัศนคติของประชาชนบางส่วนต่อสมาชิกวุฒิสภานั้นไม่ดีเท่าที่ควร ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของหน่วยงานด้านการประชาสัมพันธ์ของวุฒิสภาที่จะต้องเร่งดำเนินการทำความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาให้ประชาชนรับทราบ นอกเหนือไปจากการทำหน้าที่ในเชิงนิติบัญญัติโดยการพิจารณาข้อกฎหมายที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วหรือการร่วมกันพิจารณาร่างกฎหมายร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ 2560 ยังต้องนำเสนอถึงการเป็นสภาพตรวจสอบโดยผ่านการทำงานในรูปแบบของคณะกรรมการ หรือการตั้งกระทู้ถามรัฐบาล รวมทั้งการเปิดอภิปรายโดยไม่มีการลงมติ เป็นต้น และยังต้องทำความเข้าใจว่าโดยข้อเท็จจริงแล้วสมาชิกวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่ในการเป็นตัวแทนของประเทศ มิใช่เพียงพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง อย่างไรก็ตามหากประชาชนมีความเดือดร้อนมีปัญหา ก็สามารถแจ้งหรือร้องเรียนมาทางวุฒิสภาได้ โดยวุฒิสภาจะทำหน้าที่ในการประสานขอข้อมูลและส่งต่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ดำเนินการ ทั้งนี้ต้องชี้แจงให้ชัดเจนว่าวุฒิสภานั้นมิได้มีอำนาจดำเนินการแก้ไขปัญหาให้ประชาชนโดยตรง แต่เป็นผู้ประสานและช่วยหาข้อเท็จจริงและให้หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงเข้าไปดำเนินการ อย่างไรก็ตามมีการพิจารณาจากทั้งผู้ให้สัมภาษณ์และการสัมภาษณ์กลุ่มส่วนใหญ่เห็นว่าหน้าที่หนึ่งที่มีการแก้ไขโดยเร่งด่วนคือการให้สิทธิ์สมาชิกวุฒิสภาในการเลือกนายกรัฐมนตรี โดยส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งกับการมีอยู่ของหน้าที่นี้

2) ประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชน สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น เป็นประเด็นที่ทุกคนให้ความสนใจเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งจากแบบสอบถามก็เป็นที่ยืนยันว่าประชาชนให้ความสนใจเรื่องนี้เป็นประเด็นแรก และเช่นเดียวกับการสัมมนาในกลุ่มย่อยของประชาชนก็พูดถึงการมีส่วนร่วมผ่านการเลือกตั้งไว้เป็นประเด็นหลัก อย่างไรก็ตาม รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นมีหลายรูปแบบทั้งทางตรงและทางอ้อม ทั้งนี้การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงผ่านการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในบริบทการเมืองไทยในปัจจุบันนั้นอาจยังไม่เหมาะสมนัก เนื่องจากทัศนคติและความพร้อมของประชาชนและการเล็งเห็นผลประโยชน์ของฝ่ายการเมืองนั้นยังไม่สามารถนำไปสู่รูปแบบการเมืองในระบอบประชาธิปไตยได้อย่างแท้จริง ดังที่ปรากฏผลความเสียหายมาแล้วจากการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2540 ที่ได้สมาชิกวุฒิสภามาในลักษณะสภาผู้แทนราษฎรเรียกขานกัน รวมทั้งยังนำมาซึ่งเผด็จการรัฐสภาเมื่อสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากฐานเสียงเดียวกันร่วมมือกันทำให้การทำหน้าที่เป็นสภาถ่วงดุลอำนาจและสภาตรวจสอบของวุฒิสภานั้นไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ จนนำไปสู่ปัญหาทางการเมืองมาจนถึงปัจจุบัน ดังนั้นรูปแบบการมีส่วนร่วมทางอ้อมจึงน่าจะเหมาะสมกับประเทศไทยมากกว่า ไม่ว่าจะเป็นการสรรหากันเองตามรัฐธรรมนูญ 2550 ซึ่งได้สมาชิกวุฒิสภาที่ส่วนมากไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลของพรรคการเมือง การทำหน้าที่ตามเจตนารมณ์ของการเป็นสมาชิกวุฒิสภานั้นทำได้เป็นอย่างดี ทำเพื่อประเทศชาติบ้านเมืองแท้จริง แต่ก็เป็นที่สังเกตว่าบางส่วนในการสรรหาที่นั้นก็ยังคงมีตัวแทนของพรรคการเมืองเข้ามาได้ ดังนั้นตามรัฐธรรมนูญ 2560 ที่จะมีการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาแบบให้เลือกกันเองแบบข้ามกลุ่มนั้นก็ยังมีโอกาสเกิดการทุจริตสมยอมกันระหว่างผู้สมัครจากฝ่ายการเมืองได้ ซึ่งความเห็นนี้ได้รับการสนับสนุนอย่างมากจากการสัมมนานักวิชาการและผู้เกี่ยวข้องกับการร่างรัฐธรรมนูญ รวมทั้งสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีการคาดการณ์ว่าการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาตามบทหลักในรัฐธรรมนูญ 2560 ในการเลือกตั้งครั้งหน้านั้น พรรคการเมืองจะมีการเตรียมตัวเป็นอย่างดีเพื่อส่งคนของตนเข้ามาลงสมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภาซึ่งจะส่งผลให้สมาชิกวุฒิสภานั้นกลับเข้าไปอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายการเมืองในทันที ดังนั้นจึงมีการนำเสนอแนวทางการสรรหาจากผู้วิจัย ว่าให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสรรหาที่สามารถยึดโยงกับประชาชนได้ ร่วมกับกลุ่มบุคคลที่เป็นที่ยอมรับในสังคมถึงความซื่อสัตย์สุจริตให้เข้ามาทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการสรรหา ซึ่งผู้วิจัยจะได้นำเสนอรายละเอียดในหัวข้อที่ 6.3 ต่อไป

3) ประเด็นความเข้าใจและสำนึกในการปกครองระบอบประชาธิปไตย นอกเหนือจากความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา การทำความเข้าใจและปลูกจิตสำนึกของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ถูกต้องเป็นอีกประเด็นที่มีความสำคัญยิ่งอย่างหนึ่งที่กล่าวมาข้างต้นว่าต้องสร้างให้เกิดเป็นค่านิยมและวัฒนธรรมทั้งในระดับบุคคลและสังคม ต้องให้ประชาชนมีจิตสำนึกที่ดี ถูกต้อง และมีเหตุผล ใช้สิทธิเสรีภาพภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย

ไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น ไม่ซื้อสิทธิขายเสียง ไม่ยอมรับการทุจริตคอร์รัปชันในทุกรูปแบบ เลือกรูปแบบที่เป็นตัวแทนด้วยตนเอง ไม่ว่าจะป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยที่ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของพรรคการเมือง ซึ่งแน่นอนว่าสิ่งเหล่านี้ต้องใช้เวลาและความพยายามยิ่งในการดำเนินการ แต่ก็จำเป็นที่ต้องทำให้ประเทศเข้าสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างมีคุณภาพ

6.2.3 ปัจจัยด้านกระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา สามารถสรุปประเด็นที่สำคัญได้ดังนี้

1) การเลือกใช้กระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ในประเด็นนี้ผู้วิจัยเห็นว่ามี 2 แนวทางที่ชัดเจนจากข้อมูลที่ได้ทำการเก็บรวบรวมมา กล่าวคือ ในมุมมองของนักวิชาการและผู้เกี่ยวข้องในการร่างรัฐธรรมนูญ รวมทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาเองนั้นไม่เห็นด้วยกับการเลือกตั้งเพียงอย่างเดียว แต่ในขณะเดียวกันก็ไม่ได้เห็นด้วยกับการแต่งตั้ง และมีข้อสรุปในเบื้องต้นว่าการใช้ตามรัฐธรรมนูญ 2560 นั้นก็พอที่จะลดความสูญเสียที่อาจเกิดขึ้นจากเลือกตั้งได้บางส่วน แต่ก็ยังมีข้อกังวลเกี่ยวกับการสมยอมกันเองที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตจากรูปแบบของรัฐธรรมนูญ 2560 ในขณะที่ฝั่งประชาชนนั้นต้องการให้เกิดการเลือกตั้งโดยตรงเพื่อให้เกิดความยึดโยงกับประชาชนและความชอบธรรมในการเข้าสู่รัฐสภา แต่เมื่อพิจารณาต่อไปว่าเมื่อเลือกแล้วเกิดลักษณะสภาผู้สภาเมียหรือสภาเครือญาติแบบรัฐธรรมนูญ 2540 จะยังต้องการอยู่หรือไม่ คำตอบที่ได้ คือ ไม่ต้องการให้เกิดสภาแบบนั้น แต่ในความเป็นจริงคงเกิดขึ้นและหลีกเลี่ยงได้ยาก ดังนั้นผู้วิจัยจึงเห็นว่าวิธีการได้มานั้นมีความสำคัญอย่างยิ่งในการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งเพียงอย่างเดียวไม่สามารถใช้ได้กับบริบทของการเมืองไทย การแต่งตั้งอย่างเดียวก็ขัดกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน การสรรหาที่คาดว่าจะใช้ในอนาคตอันใกล้ก็มีแนวโน้มที่จะถูกแทรกแซงจากพรรคการเมือง ซึ่งจากปัญหาและข้อมูลที่ได้มีประเด็นที่ควรใช้ในการพิจารณาออกแบบวิธีการได้มามีประเด็นคือ การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งอาจเป็นการมีส่วนร่วมทางอ้อมและการพยายามลดอิทธิพลจากฝ่ายการเมืองให้มากที่สุด แต่ต้องไม่ใช้การแต่งตั้งเหมือนก่อนการใช้รัฐธรรมนูญ 2540 ซึ่งผู้วิจัยได้นำเสนอไว้ในหัวข้อที่ 6.3

2) การแบ่งกลุ่มอาชีพตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561 ที่กำหนดกลุ่มความเชี่ยวชาญไว้ 20 กลุ่มนั้นจำเป็นต้องมีการทำความเข้าใจกับทั้งผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาและประชาชนว่า โดยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั้นต้องการกำหนดเป็นกลุ่มเชี่ยวชาญ มิใช่กลุ่มอาชีพ และความเชี่ยวชาญเหล่านั้นต้องมีความเหมาะสมและครอบคลุมทุกความเชี่ยวชาญที่จำเป็นต่อการกลั่นกรอง ตรวจสอบ หรือปฏิบัติหน้าที่ในฐานะของสมาชิกวุฒิสภา ทั้งนี้หลังจากเกิดการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ในปลายปี 2562 ส่งผลให้บริบทของสังคมเปลี่ยนแปลงไปอย่างชัดเจน ดังนั้นการทบทวนถึงความจำเป็นและสัดส่วนของ

ความเชี่ยวชาญในแต่ละกลุ่มความเชี่ยวชาญนั้นอาจนำมาพิจารณาใหม่ในการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาในครั้งต่อ ๆ ไปได้

3) การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภานั้นกำหนดห้ามการหาเสียง แต่ให้แจกใบปลิวแนะนำตนเองแทน ในประเด็นนี้หากพิจารณาข้อมูลจากหลาย ๆ ประเทศพบว่า สมาชิกวุฒิสภานั้นมีแนวปฏิบัติคือให้สมาชิกวุฒิสภาสามารถแนะนำตัวได้ นอกจากการแจกใบปลิว แต่ห้ามการพูดในลักษณะของการหาเสียง เพื่อให้ประชาชนรู้จักบุคคลที่จะมาเป็นสมาชิกวุฒิสภามากขึ้น โดยผู้วิจัยเห็นว่าสิ่งนี้เป็นเรื่องที่ดี แต่อาจไม่จำเป็นต้องให้ระยะเวลาในการแนะนำตัวนานอย่างเช่นประเทศญี่ปุ่นให้เวลาผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาแนะนำตัวได้เพียง 17 วันเท่านั้น ทั้งนี้มาจากฐานความคิดที่ว่าหากผู้สมัครเป็นผู้ที่มีชื่อเสียง มีความสามารถอยู่แล้วย่อมเป็นที่รู้จักของบุคคลโดยทั่วไปได้

4) การกำหนดวาระของสมาชิกวุฒิสภาประเด็นนี้มีการอภิปรายพอสมควร กล่าวคือ ฝ่ายที่เห็นว่าสมาชิกวุฒิสภาควรมีเพียงวาระเดียวนั้นเป็นเสียงส่วนน้อยของข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์และการสัมภาษณ์กลุ่ม โดยให้เหตุผลสำหรับฝ่ายสนับสนุนให้ดำรงตำแหน่งได้วาระเดียวนั้นไม่ต้องการให้สมาชิกวุฒิสภายึดติดกับตำแหน่งและทำหน้าที่อย่างเต็มที่เนื่องจากอยู่ได้วาระเดียวไม่ต้องทำงานแล้วหวังผลว่าจะส่งผลต่อการเป็นสมาชิกวุฒิสภาในสมัยต่อไป และเชื่อว่าประเทศไทยมีคนเก่งมากมาย ดังนั้นการเป็นเพียงวาระเดียวนั้นก็เพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลอื่นที่มีความสามารถได้เข้ามาทำงานพัฒนาในมุมมองที่แตกต่างออกไป แต่ในขณะที่กลุ่มที่เห็นว่าอาจให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นได้มากกว่า 1 วาระนั้น ส่วนมากเสนอให้เป็นได้ 2 วาระ โดยให้เหตุผลเรื่องความต่อเนื่องของงานที่บางครั้งต้องดำเนินการในระยะยาว และอีกประการ คือ หากคนที่เป็นอยู่แล้วซึ่งได้รับการเลือกเข้ามาจากการเลือกกันเองย่อมเป็นบุคคลที่มีความสามารถอย่างแท้จริง ดังนั้นให้ทำงานเพียง 1 วาระนั้นเป็นการเสียโอกาสที่จะใช้ความสามารถของบุคคลเหล่านี้ แต่ทั้ง 2 กลุ่มนี้เห็นพ้องต้องกันกับการที่เป็นสมาชิกวุฒิสภาแล้วต้องเว้นวรรค ไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการเมืองด้านอื่น ๆ อีก อย่างไรก็ตาม ในประเด็นของวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภา นั้นไม่ได้มีข้อสรุปที่ชัดเจนว่าควรมีกี่วาระ และวาระละกี่ปี ซึ่งเป็นสิ่งที่การแก้ไขรัฐธรรมนูญอาจหยิบมาพิจารณาหากมีการแก้ไขในส่วนที่เกี่ยวข้องนี้

5) ที่มาของคณะกรรมการสรรหากับความยึดโยงกับประชาชน จากแนวคิดที่ว่า การเลือกตั้ง การแต่งตั้ง หรือการสรรหา นั้น =h เพียงวิธีใดวิธีหนึ่งอาจไม่เหมาะสมกับการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบริบทของการเมืองไทย และจากการเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาพิจารณาร่วมกับข้อจำกัดต่าง ๆ ผู้วิจัยจึงได้นำเสนอแนวคิดการสรรหาทางอ้อมโดยคณะกรรมการสรรหาที่มีความยึดโยงกับประชาชน ซึ่งรายละเอียดของกระบวนการจะได้นำเสนอในหัวข้อที่ 6 ต่อไป ในเบื้องต้นนี้ผู้วิจัยต้องการนำเสนอถึงแนวคิดเกี่ยวกับคณะกรรมการสรรหากับความยึดโยงกับประชาชน ว่าเป็นการมีส่วนร่วมทางอ้อมของประชาชนผ่านตำแหน่งที่มาจาก

เลือกตั้งของประชาชนโดยตรงและอีกส่วนเป็นบุคคลที่อยู่ในตำแหน่งขององค์กรอิสระซึ่งเป็นที่ยอมรับว่ามีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริต

6) วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภานั้นต้องเป็นวิธีการเดียวกันทั้งหมด และควรแตกต่างจากการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในหลักการนี้เพื่อป้องกันการเกิดความขัดแย้งในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา ดังที่เคยปรากฏในการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ 2550 ที่เรียกกันว่า “ปลาสองน้ำ” เนื่องด้วยสมาชิกวุฒิสภาครึ่งหนึ่งมาจากการเลือกตั้งอีกครึ่งมาจากการสรรหา ซึ่งทำให้เกิดความไม่เป็นเอกภาพในการดำเนินการด้วยสมาชิกวุฒิสภาบางส่วนที่มาจาก การเลือกตั้งใช้ฐานเสียงของพรรคการเมืองในการสนับสนุนเข้ามา ดังนั้นจึงเกิดลักษณะของการรับอิทธิพลของฝ่ายการเมืองในการทำหน้าที่ ซึ่งบางครั้งก็ขัดกับหลักการในการทำหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาที่ต้องมองผลประโยชน์ของบ้านเมืองเป็นสำคัญมิใช่ประโยชน์ของพรรคการเมืองใด พรรคการเมืองหนึ่งเท่านั้น

7) การใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วยในการสื่อสาร ทั้งนี้ด้วยสภาพปัจจุบันการใช้เทคโนโลยีโดยเฉพาะเครือข่ายสังคมออนไลน์มีการใช้กันอย่างกว้างขวาง ใช้กันในทุกเพศ ทุกวัย ดังนั้นการแนะนำตัวของผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาการให้และเข้าถึงข้อมูลความเชี่ยวชาญ ข้อมูลเกี่ยวกับพฤติกรรมต่าง ๆ และทัศนคติในแต่ละเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาจึงสามารถทำได้สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึงมากขึ้น ซึ่งหากมีการวางระบบที่ดีของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาอย่างเช่น กกต. ย่อมทำให้การสื่อสารประชาสัมพันธ์ การส่งต่อข้อมูลสู่ประชาชนทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นตามไปด้วย

6.3 รูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

จากข้อมูลที่เก็บรวบรวมและนำมาวิเคราะห์เนื้อหาข้างต้น ผู้วิจัยเห็นว่ารูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งรูปแบบของสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมกับประเทศไทยนั้น มีข้อที่ควรพิจารณาที่สำคัญอยู่ 5 ประเด็น คือ

1. บทบาทหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาต้องชัดเจนและประชาชนต้องเข้าใจถึงความแตกต่างของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภานั้นต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการพัฒนาและแก้ไขปัญหาของประเทศชาติ
2. ประเด็นที่มาของสมาชิกวุฒิสภาควรมีการยึดโยงกับประชาชนไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม
3. วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภานั้น ต้องมาจากวิธีการเดียวกันทั้งหมด

4. วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภานั้นต้องทำให้สมาชิกวุฒิสภาไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายการเมืองมากที่สุดเท่าที่จะทำได้

5. รูปแบบการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนหรือการแต่งตั้งอย่างใดอย่างหนึ่งนั้นไม่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทยในปัจจุบัน

ทั้งนี้จากข้อมูลรูปแบบและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศ พัฒนาการของรูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทย ข้อมูลจากการสัมภาษณ์และสัมมนากลุ่มย่อย รวมทั้งข้อมูลจากแบบสอบถาม พบว่ามีลักษณะหลายประการที่ผู้ให้ข้อมูลอ้างอิงจากรัฐธรรมนูญ 2560 ผู้วิจัยจึงได้ทำการนำเสนอรูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งรูปแบบของสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมกับประเทศไทยไว้ 2 รูปแบบ ดังนี้

6.3.1 รูปแบบการเลือกตั้งทางอ้อม

6.3.1.1 รูปแบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

รูปแบบที่นำเสนอ คือ “รูปแบบการเลือกตั้งทางอ้อม” ประกอบด้วยรายละเอียดที่สำคัญดังนี้ รูปแบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาต้องเป็นรูปแบบเดียวกันทั้งหมดเพื่อลดปัญหาการแบ่งพรรคแบ่งพวกในสมาชิกวุฒิสภาควรใช้รูปแบบการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเพื่อแสดงถึงความยึดโยงที่สมาชิกวุฒิสภามีต่อประชาชน และให้ความสำคัญกับความเชี่ยวชาญในสาขาต่างๆ ที่จำเป็นต่อการพัฒนาและแก้ไขปัญหาของประเทศชาติ

6.3.1.2 วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมกับบริบทประเทศไทย มีประเด็นสำคัญ ดังนี้

1. กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภาให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ 2560 มาตรา 108 และข้อห้ามของสมาชิกวุฒิสภาให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ 2560 มาตรา 112

2. วุฒิสภามีสมาชิกจำนวน 200 คนและให้มีองค์ประกอบและการแบ่งกลุ่มตามรัฐธรรมนูญ 2560 มาตรา 107 วรรค 1 และ วรรค 2

อย่างไรก็ตาม ตามที่มีการเสนอให้แบ่งกลุ่มเป็น 20 กลุ่มอาชีพนั้นในการสรรหาครั้งต่อไปอาจมีการทบทวนในประเด็นนี้เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมและการเปลี่ยนแปลง นอกจากนี้ยังมีข้อสังเกตเกี่ยวกับกลุ่มที่เป็นข้าราชการที่มีสัดส่วนค่อนข้างมาก

6.3.1.3 ผู้วิจัยได้นำเสนอเนื้อหาส่วนนี้ที่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญ 2560 คือ การกำหนดให้มีการเลือกตั้ง คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาเพื่อให้เกิดความยึดโยงกับประชาชนและเข้าไปทำหน้าที่สรรหาสมาชิกวุฒิสภาจากกลุ่มต่าง ๆ

ตัวอย่าง แนวปฏิบัติในเบื้องต้นที่สำคัญ

- 1) กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รับผิดชอบในการเลือกตั้ง และกำหนดคุณสมบัติผู้สมัครเป็นกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา
- 2) กำหนดให้จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง โดยแต่ละจังหวัดจะมีผู้แทนเป็นกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาจังหวัดละ 1 คน และรวมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา อีกพื้นที่ละ 1 คน รวมทั้งสิ้นมี คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา 79 คน
- 3) คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภามีหน้าที่ สรรหาสมาชิกวุฒิสภา จากแต่ละกลุ่มความเชี่ยวชาญให้เหลือกลุ่มละ 10 คน ให้ครบทั้ง 20 กลุ่ม ซึ่งจะทำให้ได้สมาชิกวุฒิสภา 200 คน (กรณีที่มีการแบ่งเป็น 20 กลุ่มอาชีพตามข้อเสนอเพื่อใช้ในรัฐธรรมนูญ 2560)

6.3.1.4 การแบ่งกลุ่มความเชี่ยวชาญ ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ 2560 มาตรา 107 วรรค 2 ทั้งนี้การแบ่งกลุ่มอาจพิจารณาใช้การเป็น 20 กลุ่มตามที่ได้เสนอไว้แล้ว หรืออาจให้มีการพิจารณากำหนดกลุ่มขึ้นใหม่ตามความเชี่ยวชาญจำเป็นและสอดคล้องกับบริบทของสังคมไทย

6.3.1.5 การแบ่งกลุ่มให้ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ 2560 มาตรา 107 วรรค 3 และเมื่อได้ตัวแทนในระดับจังหวัดแล้วให้ตัวแทนแต่ละกลุ่ม “เลือกกันเองภายในกลุ่ม” ให้เหลือกลุ่มละ 50 คน เพื่อให้ “คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน” สรรหาให้เหลือกลุ่มละ 10 (กรณีที่มีการแบ่งเป็น 20 กลุ่มอาชีพตามข้อเสนอเพื่อใช้ในรัฐธรรมนูญ 2560) คน หรือตามที่กฎหมายกำหนด

ข้อสังเกตในการใช้รูปแบบการสรรหาข้างต้น จะพบว่า คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาที่ได้จากการเลือกตั้งนั้น อาจเป็นคนของฝ่ายการเมืองเนื่องจากการเลือกตั้งใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งซึ่งแต่ละพื้นที่ก็มีฐานเสียงของพรรคการเมืองสนับสนุน ดังนั้นอาจทำให้คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายการเมืองได้

6.3.2 รูปแบบคณะกรรมการสรรหาที่มีความยึดโยงกับประชาชน

6.3.2.1 รูปแบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

รูปแบบที่นำเสนอ คือ “รูปแบบคณะกรรมการสรรหาที่มีความยึดโยงกับประชาชน” ประกอบด้วยรายละเอียดที่สำคัญดังนี้ รูปแบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาต้องเป็นรูปแบบเดียวกันทั้งหมดเพื่อลดปัญหาการแบ่งพรรคแบ่งพวกในสมาชิกวุฒิสภาเช่นเดียวกับรูปแบบแรก โดยคณะกรรมการสรรหาเป็นกลุ่มบุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนอยู่แล้วส่วนหนึ่ง อีกส่วนเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถโดยตำแหน่ง

6.3.2.2 วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมกับบริบทประเทศไทย มีประเด็น

สำคัญ ดังนี้

1. กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภาให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ 2560 มาตรา 108 และข้อห้ามของสมาชิกวุฒิสภาให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ 2560 มาตรา 112

2. แต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาที่มีความเกี่ยวข้องกับประชาชนโดยอ้อม ประกอบด้วย

- 1) ประธานสภาผู้แทนราษฎร ในฐานะประธานรัฐสภา
- 2) นายกรัฐมนตรี
- 3) ผู้นำฝ่ายค้าน
- 4) ประธานศาลฎีกา
- 5) ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
- 6) ประธานศาลปกครองสูงสุด
- 7) ประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- 8) ประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
- 9) ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- 10) ประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- 11) ประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
- 12) ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน
- 13) อัยการสูงสุด
- 14) ประธานที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย
- 15) ประธานคณะกรรมการร่วมภาคเอกชน 3 สถาบัน (กกร.)

ทั้งนี้จะพบว่า ตำแหน่งที่ 1), 2) และ 3) นั้นเป็นตำแหน่งที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน ส่วนตำแหน่งที่เหลือส่วนหนึ่งเป็นตำแหน่งที่ใช้อำนาจตุลาการ และอีกส่วนเป็นองค์กรอิสระ

3. การแบ่งกลุ่มความเชี่ยวชาญ ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ 2560 มาตรา 107 วรรค 2 ทั้งนี้การแบ่งกลุ่มอาจพิจารณาใช้การเป็น 20 กลุ่มตามที่ได้เสนอไว้แล้ว หรืออาจให้มีการพิจารณากำหนดกลุ่มขึ้นใหม่ตามความเชี่ยวชาญจำเป็นและสอดคล้องกับบริบทของสังคมไทย

4. การแบ่งกลุ่มให้ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ 2560 มาตรา 107 วรรค 3 และเมื่อได้ตัวแทนในระดับจังหวัดแล้วให้ตัวแทนแต่ละกลุ่ม “เลือกกันเองภายในกลุ่ม” ให้เหลือกลุ่มละ 50 คน เพื่อให้ “คณะกรรมการสรรหาที่มีความเกี่ยวข้องกับประชาชน” สรรหาให้เหลือกลุ่ม

ละ 10 (กรณีที่มีการแบ่งเป็น 20 กลุ่มอาชีพตามข้อเสนอเพื่อใช้ในรัฐธรรมนูญ 2560) คนหรือตามที่
กฎหมายกำหนด

ข้อสังเกตของรูปแบบนี้คือต้องมีการชี้แจงให้เห็นชัดเจนว่าคณะกรรมการ
ชุดนี้มีความเกี่ยวข้องขัดแย้งกับประชาชนโดยอ้อมอย่างไร เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับ
คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาและการยอมรับจากประชาชนในการที่จะให้ใช้อำนาจใน
การสรรหาบุคคลเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภาและมีให้เกิดการต่อต้านในภายหลัง



บทที่ 7

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

7.1 สรุปผลการศึกษา

รูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย ทำการศึกษาโดยการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพ จากการสัมภาษณ์เชิงลึกกับกลุ่มนักวิชาการ สมาชิกวุฒิสภา อดีตสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน 14 คน และการรับฟังข้อมูลจากการสนทนากลุ่มย่อยจากผู้เกี่ยวข้องและประชาชนทั่วไป จำนวน 2 ครั้ง รวมทั้งการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงปริมาณ จากกลุ่มตัวอย่างจำนวน 645 ชุด แล้วจึงนำมาทำการวิเคราะห์เนื้อหาและการวิเคราะห์เชิงสถิติ โดยสรุปผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ได้ดังนี้

7.1.1 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์พัฒนาการของรูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาไทย

แต่เดิม การปกครองตามระบอบประชาธิปไตยของไทยของไทยที่เริ่มต้นในปี พ.ศ. 2475 นั้น เป็นการจัดตั้งในรูปแบบรัฐสภาแบบสภาเดียว แต่เนื่องจากเป็นช่วงของการเริ่มต้นการเปลี่ยนแปลง สมาชิกสภาหลายท่านยังขาดความรู้ความเข้าใจในระบบดังกล่าว จึงได้มีการนำรูปแบบระบบสภาคู่เข้ามาใช้ คือ มีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งเรียกว่า “พฤฒิสภา” และได้เปลี่ยนเป็นวุฒิสภาในเวลาต่อมา โดยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489

ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 ในรูปแบบของระบบสองสภาจนกระทั่งก่อนมีการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นรูปแบบการแต่งตั้ง โดยสมาชิกวุฒิสภาจะได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในส่วนนี้มีหน้าที่ที่มุ่งเน้นในการกลั่นกรองพิจารณาข้อกฎหมายเป็นสำคัญ รวมทั้งมีการตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหารถึงการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการทำงาน อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดรูปแบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาให้มาจากการเลือกตั้งจำนวน 200 คน โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ที่สำคัญของสมาชิกวุฒิสภามากขึ้น ได้แก่ การพิจารณา ให้คำแนะนำ ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้ง และถอดถอน ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรต่าง ๆ เช่น กรรมการการเลือกตั้ง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครอง และกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น ทั้งนี้ การเลือกตั้งสมาชิก

วุฒิสภาเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ถึงความเอนเอียงในการเข้าข้างพรรคการเมือง อันเป็นสาเหตุสำคัญในการคัดเลือกบุคคลซึ่งเป็นพรรคพวกของตนเองเข้าไปดำรงตำแหน่งที่สำคัญ

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เพื่อที่จะแก้ไขปัญหานั้นเกิดจากการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยให้มีสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดจำนวน 150 คน และกำหนดรูปแบบการเข้ามาดำรงตำแหน่งใน 2 ลักษณะคือ มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในแต่ละจังหวัด และมาจากการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา แต่รูปแบบและวิธีการได้มาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ก็ประสบปัญหา อุปสรรค และความไม่ราบรื่นในการปฏิบัติงาน เนื่องจากเกิดลักษณะที่เรียกว่า “ปลาสองน้ำ” และความไม่ยึดโยงกับประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย แต่ยังคงมีอำนาจเท่าเทียมกับสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากพรรคการเมือง โดยที่อำนาจหน้าที่ที่สำคัญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ยังคงปรากฏอยู่ และมีมากขึ้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

อย่างไรก็ตาม ในรัฐธรรมนูญ 2560 กลับมาใช้รูปแบบการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นสำคัญโดยมีจำนวนถึง 250 คน ซึ่งสร้างคำถามถึงความเหมาะสมของที่มาของสมาชิกวุฒิสภาต่อสังคมเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะประเด็นที่ว่า การปฏิบัติหน้าที่ที่จะเอนเอียงเอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้องหรือไม่ เนื่องจากยังคงมีอำนาจในการพิจารณา ให้คำแนะนำ ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้ง เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ทั้งนี้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 กลับมาใช้รูปแบบการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาในบทเฉพาะกาล โดยมีความมุ่งหมายให้วุฒิสภาเป็นสภาพี่เลี้ยง เป็นองค์กรที่จะประสานความคิดเห็นจากบุคคลหลากหลายอาชีพ วิถีชีวิต และความสนใจ ที่นำความรู้ และประสบการณ์จากประชาชนโดยตรง โดยไม่อยู่ภายใต้อุดมการณ์ทางการเมืองของพรรคการเมือง เพื่อให้การตรากฎหมายได้รับการพิจารณาจากแง่มุมต่าง ๆ แต่ก็มีข้อสังเกตที่ควรได้รับการพิจารณา กล่าวคือเมื่อสิ้นสุดบทเฉพาะกาลนี้จะต้องมีการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา โดยการเลือกข้ามกลุ่มตามความเชี่ยวชาญ 20 กลุ่มซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าคนที่อยู่ต่างกลุ่มความเชี่ยวชาญกันจะรู้จักและสามารถเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริงจากกลุ่มความเชี่ยวชาญอื่นได้ถูกต้องหรือไม่และประเด็นที่สำคัญยิ่งอีกประการ คือ การเกิดการทุจริตในการเลือกตั้งที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วในการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ 2550 หรือไม่

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าประเทศไทยได้ทำทุกวิถีในการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ทั้งการแต่งตั้ง การเลือกตั้ง การสรรหา การใช้วิธีผสม คงเหลือแต่รูปแบบการสืบทอดทางสายเลือดหรือตำแหน่ง แบบอังกฤษที่ยังไม่ได้ใช้ แต่สิ่งหนึ่งที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญตั้งแต่ปี 2540 พยายามที่จะทำให้เกิดขึ้นคือการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งจากการสัมภาษณ์ การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย และข้อมูล

เชิงปริมาณจากแบบสอบถาม เป็นที่ชัดเจนว่าไม่ว่าจะเป็นข้อมูลจากรูปแบบใดประชาชนต้องการเข้ามามีส่วนรวมเป็นอย่างมากทั้งสิ้น ดังนั้นจึงเป็นประเด็นที่จะต้องนำมาพิจารณาเป็นองค์ประกอบสำคัญ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมและเกิดการยอมรับในรูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในอนาคต

7.1.2 เพื่อศึกษาและเปรียบเทียบรูปแบบและวิธีการได้มาของสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศ

จากการทบทวนรูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศ ซึ่งประกอบด้วยประเทศที่เป็นกลุ่มเป้าหมายดังนี้ ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น และประเทศมาเลเซีย สามารถสรุปได้ดังนี้

1. รูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภานั้นมีทั้งการแต่งตั้งจากสายสกุล ตำแหน่ง การเลือกตั้งโดยตรง และการเลือกตั้งโดยลักษณะของเป็นตัวแทนจากท้องถิ่น ซึ่งรูปแบบของแต่ละประเทศใช้นั้นเป็นการศึกษาและวิเคราะห์มาแล้วว่าเหมาะสมกับประเทศนั้น ๆ และประชาชนยอมรับในรูปแบบนั้น กล่าวคือ ในรูปแบบของการแต่งตั้งในประเทศอังกฤษ และประเทศมาเลเซีย นั้นมีรายละเอียดที่แตกต่างกัน คือ ในส่วนของประเทศอังกฤษมาจากการแต่งตั้ง โดยมีลักษณะเป็น “สภาขุนนาง” ที่มาจากขุนนางสืบเชื้อสาย ขุนนางตลอดชีพ และขุนนางโดยตำแหน่งที่เป็นนักบวช สมณศักดิ์ เป็นการแต่งตั้งโดยใช้ความสัมพันธ์ทางสายเลือดซึ่งมีความแตกต่างจากหลักการทั่วไป ที่นิยมใช้กันในปัจจุบัน ในขณะที่ประเทศมาเลเซียมาจากรูปแบบของการเลือกตั้งและแต่งตั้ง โดยในนามของตัวแทนรัฐต่าง ๆ ในสหพันธรัฐมาเลเซีย

ส่วนประเทศที่เหลือมาจากการเลือกตั้ง ในการศึกษาี้ประกอบด้วยประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น โดยมีความแตกต่างกันพอสรุปได้ดังนี้ ในประเทศสหรัฐอเมริกา สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งในแต่ละรัฐจำนวนเท่ากันคือรัฐละ 2 คน ส่วนในประเทศฝรั่งเศสมีลักษณะเป็นการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาแบบเป็นการเลือกตั้งบางส่วน โดยใช้จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และเมื่อครบระยะเวลา 3 ปีที่มีการเลือกตั้งบางส่วน โดยจะดำเนินการเลือกตั้งด้วยการออกเสียงทางอ้อมซึ่งกระทำโดยคณะผู้เลือกตั้ง และในประเทศญี่ปุ่น สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งจะแบ่งเป็น 2 ส่วน โดยส่วนแรกมาจาก ระบบแบ่งเขตท้องถิ่นแบบจังหวัดตามจำนวนประชากรในแต่ละจังหวัด จังหวัดเล็กจะมีได้ 2 ที่นั่ง ในขณะที่จังหวัดใหญ่อาจมีได้ถึง 10 ที่นั่ง และแบบที่ 2 เป็นระบบสัดส่วนมาจากการเลือกตั้งระดับประเทศภายใต้ระบบตัวแทนสัดส่วน

ทั้งนี้รูปแบบที่กล่าวมาข้างต้นไม่สามารถนำมาใช้กับประเทศไทยโดยตรงได้ ดังปรากฏปัญหาในเชิงประจักษ์ตามรัฐธรรมนูญ 2540, 2550 และ 2560 ทั้งนี้ ประเทศไทยไม่สามารถใช้รูปแบบใดรูปแบบหนึ่งได้ กล่าวคือ ไม่สามารถเลือกตั้งโดยตรงได้เพียงอย่างเดียว หรือไม่สามารถแต่งตั้งทั้งหมดได้เพียงอย่างเดียว และไม่สามารถใช้ 2 วิธีในการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาได้ แต่ต้องมาจากวิธีเดียวกันทุกคน และมีความเชื่อมโยงกับประชาชนด้วย

2. อำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาจากการทบทวนเอกสารสรุปได้ว่ามี 4 ลักษณะ ได้แก่ อำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ อำนาจหน้าที่การตรวจสอบและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน อำนาจหน้าที่ด้านการเห็นชอบในเรื่องต่างๆ และอำนาจหน้าที่ด้านตุลาการ โดยอำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติในทุกประเทศที่ทำการศึกษายกเว้นหน้าที่ ในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย และพิจารณากลับกรองร่างกฎหมาย ส่วนอำนาจหน้าที่ในการเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศอังกฤษและมาเลเซีย นั้น สมาชิกวุฒิสภามีบทบาทในส่วนนี้ต้องกระทำร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรเป็นหลัก

ส่วนอำนาจหน้าที่การตรวจสอบและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน มักกระทำโดยการตั้งกระทู้และมีการตั้งคณะกรรมการหรือคณะกรรมาธิการร่วมในทุกประเทศ อย่างไรก็ตามมีส่วนที่แตกต่างกันเพิ่มเติมในอำนาจหน้าที่ส่วนนี้เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีอำนาจในส่วนของการอนุมัติและควบคุมการใช้งบประมาณ หรือในประเทศฝรั่งเศสที่จะมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและควบคุมในลักษณะศาลอาญาชั้นสูง หรือมีในประเทศญี่ปุ่น อำนาจในการสอบสวนคณะรัฐมนตรีในกรณีที่มีการทุจริตในหน้าที่

อำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจตุลาการนั้นมีความชัดเจนอย่างยิ่งในประเทศอังกฤษที่ให้อำนาจกับวุฒิสภาในการทำหน้าที่เป็นศาลสูงสุดในคดีแพ่งและคดีอาญา และการพิจารณาสอบสวนและตัดสินเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันของรัฐมนตรีและสมาชิกวุฒิสภาได้นอกจากนั้นในทุกประเทศยังให้อำนาจวุฒิสภาในการพิจารณาเสนอชื่อบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งที่สำคัญในกระบวนการยุติธรรมอีกด้วย

ส่วนหน้าที่อื่นๆ นั้นมักมีการกำหนดในลักษณะที่ใกล้เคียงกัน เช่น การให้ความเห็นในการทำสนธิสัญญากับต่างประเทศ หรือการประกาศสงคราม เป็นต้น

7.1.3 เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของรูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทย

จากการศึกษาข้อมูลเชิงคุณภาพสรุปได้ว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่สำคัญ 3 ประเด็น คือ

ประเด็นแรก คือ ประเด็นด้านผู้สมัคร กล่าวคือ การที่ผู้สมัครควรมีอายุมากกว่า 40 ปี เพื่อเน้นในเรื่องของประสบการณ์ และวุฒิภาวะในการทำงาน รวมทั้งเรื่องของความเชี่ยวชาญ ซึ่งเป็นประเด็นที่ต้องอาศัยระยะเวลาในการปฏิบัติจึงจะเกิดความเชี่ยวชาญขึ้นได้ อันเป็นเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ 2560 นอกจากนี้ยังมีประเด็นที่เป็นข้อสังเกตว่า ถ้าสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการสรรหาเข้ามาเป็นผู้ที่มีความสามารถ มีความเชี่ยวชาญ การกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นได้เพียงวาระเดียวนั้น อาจทำให้ประเทศเสียโอกาสในการได้คนเก่ง คนดีเข้ามาทำงาน ประเด็นต่อมาเกี่ยวกับผู้สมัคร คือ ความเป็นอิสระของผู้สมัครที่ต้องไม่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองทั้งทางตรงคือตนเอง และทางอ้อม คือ บุคคลในครอบครัว หากผู้สมัครเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายการเมืองย่อม

เป็นหนทางที่ดีที่สุด อย่างไรก็ตามเป็นเรื่องยากยิ่งในทางปฏิบัติ ซึ่งนั่นทำให้การเลือกตั้ง สมาชิกวุฒิสภาไม่เหมาะสมกับบริบทของการเมืองไทย

ประเด็นที่สอง คือ กระบวนการในการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นที่ชัดเจนว่าการเลือกตั้งในปัจจุบันยังไม่เหมาะสมกับประเทศไทย แต่ไม่ว่าจะโดยการสรรหาจากคณะกรรมการสรรหา การห้ามหาเสียงแต่ให้แจกใบปลิวแนะนำตนเองแทน ซึ่งอาจทำให้เกิดความสงสัยในตัวคณะกรรมการสรรหาถึงความเที่ยงตรง และความเกี่ยวพันกับประชาชนของสมาชิกวุฒิสภาว่าให้บุคคลที่มีได้มาจากความเห็นชอบของประชาชนมาสรรหาแทนประชาชน และเข้าไปใช้อำนาจซึ่งน่าจะเป็นอำนาจของประชาชน จึงทำให้การขาดความชอบธรรมในการเข้าทำหน้าที่ ซึ่งในประเด็นนี้ในการวิจัยจึงได้เสนอข้อเสนอลงถึงข้อเสนอแนะให้ใช้จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งกรรมการสรรหาตามสัดส่วนของประชากรในจังหวัดนั้นๆ หรือกำหนดสัดส่วนที่เท่ากัน เช่น จังหวัดละ 1 คน เป็นต้น และให้ผู้สมัครสมัครเข้ามาตามกลุ่มความเชี่ยวชาญ ซึ่งในรัฐธรรมนูญ 2560 นั้นกำหนดให้เป็นกลุ่มอาชีพ อย่างไรก็ตามเจตนารมณ์นั้นมิได้หมายความถึงอาชีพ แต่เป็นกลุ่มความเชี่ยวชาญซึ่งอาจมากกว่า 20 กลุ่มก็ได้ จึงเป็นที่สังเกตว่า 20 กลุ่มนั้น มีความเหมาะสมและครอบคลุมทุกความเชี่ยวชาญที่จำเป็นต่อการกลั่นกรอง ตรวจสอบ หรือปฏิบัติหน้าที่ในฐานะของสมาชิกวุฒิสภาแล้วหรือไม่ ในบริบทของสังคมปัจจุบัน นอกจากนั้นการให้แนะนำตัวก็เกิดคำถามขึ้นถึงความทั่วถึง และความน่าเชื่อถือของข้อมูลที่ได้รับ แต่อย่างไรก็ตามในประเด็นนี้ไม่เป็นกังวลนัก เนื่องจากสภาพการณ์ปัจจุบันระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมีประสิทธิภาพและรวดเร็วสามารถสืบค้นข้อมูลได้ง่าย สะดวก และรวดเร็ว

ประเด็นสุดท้าย คือ ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน เป็นประเด็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม ความพร้อม และความรู้ของประชาชน กล่าวคือ ประเด็นการมีส่วนร่วมนั้น แม้จะเป็นการสรรหาหรือการเลือกตั้งทางอ้อมก็ต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งมีความสอดคล้องกับแนวคิดที่จะให้ประชาชนเข้ามาเลือกตั้งกรรมการสรรหาเพื่อเป็นตัวแทนของแต่ละจังหวัด อันเป็นการแสดงและมอบสิทธิของประชาชนแก่บุคคลที่ตนให้อำนาจในการเป็นกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาอันเป็นการลดข้อวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับการไม่มีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการได้มาซึ่งวุฒิสภาทางหนึ่ง นอกจากนี้เมื่อมีการแก้รัฐธรรมนูญ หรือการเสนอกฎหมายที่เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาแล้วอาจทำการลงประชามติเพื่อให้ประชาชนรับรองในกระบวนการนี้ แต่อย่างไรก็ตามก็ต้องมีการให้ข้อมูล ความรู้ และทำความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาในทุก ๆ ด้านอย่างทั่วถึง รวมทั้งต้องชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างชัดเจนอีกด้วย เพราะจะเป็นตัวแปรที่ทำให้ประชาชนเข้าใจและยอมรับหรือปฏิเสธกระบวนการได้อย่างมีเหตุมีผล มิใช่ตามที่พรรคการเมืองหรือผู้ที่ต้องการผลประโยชน์กลุ่มหนึ่งกลุ่มใดแนะนำ อันจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติ

7.1.4 เพื่อพัฒนารูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมกับประเทศไทย

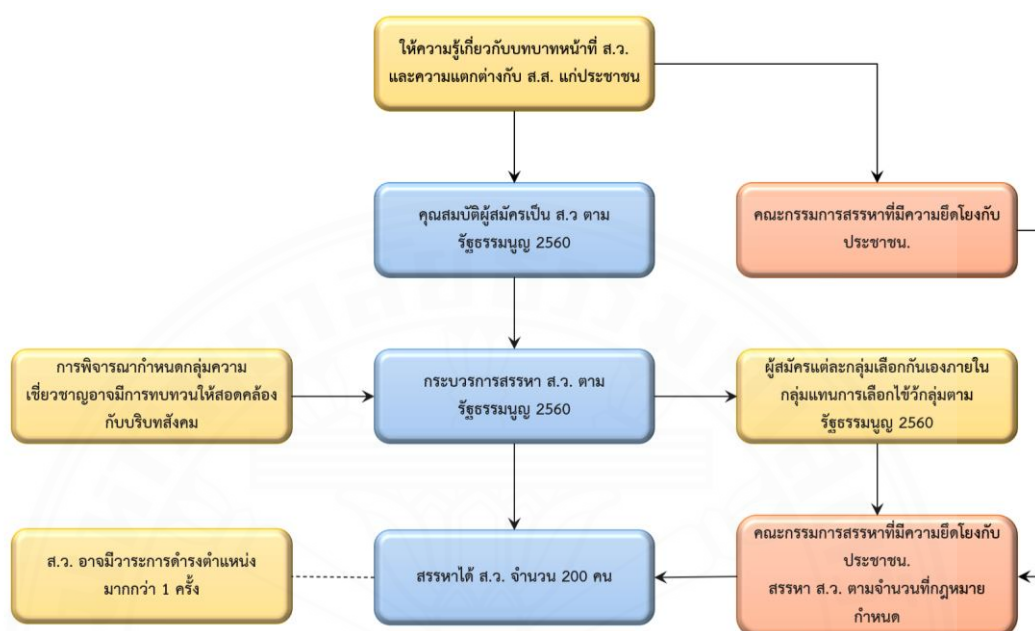
ผลจากการวิเคราะห์ข้อมูลรูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งรูปแบบของสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมกับประเทศไทยนั้น มีข้อที่ควรพิจารณาที่สำคัญอยู่ 6 ประเด็น คือ

1. บทบาทหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาต้องชัดเจนและประชาชนต้องเข้าใจถึงความแตกต่างของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
 2. ประเด็นที่มาของสมาชิกวุฒิสภาควรมีการเชื่อมโยงกับประชาชน
 3. วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภานั้น ต้องมาจากวิธีการเดียวกันทั้งหมด
 4. สมาชิกวุฒิสภานั้นต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการพัฒนาและแก้ไขปัญหาของประเทศชาติ
 5. วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภานั้น ต้องทำให้ไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายการเมืองมากที่สุดเท่าที่ทำได้
 6. รูปแบบการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนหรือการแต่งตั้งอย่างใดอย่างหนึ่งนั้น ไม่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย
- ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้นำเสนอรูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมกับประเทศไทยไว้ 2 รูปแบบ ดังภาพที่ 7.1 และ 7.2

ภาพที่ 7.1 แผนภาพสรุปรูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งรูปแบบของสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมกับประเทศไทย โดย “คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน”.



ภาพที่ 7.2 แผนภาพสรุปรูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งรูปแบบของสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมกับประเทศไทย โดย “คณะกรรมการสรรหาที่มีความเกี่ยวข้องกับประชาชน”.



จากภาพที่ 7.1 และ 7.2 รูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งรูปแบบของสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมกับประเทศไทยยังคงมีพื้นฐานจากรัฐธรรมนูญ 2560 แต่มีการเพิ่มเติมข้อเสนอแนะบางส่วนเพื่อให้เป็นไปตามประเด็นสำคัญที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลเช่น การเลือกตั้งคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือการแต่งตั้งกรรมการสรรหาจากบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องยึดโยงกับประชาชน การเลือกกันเองภายในกลุ่มแทนการเลือกไขว้กลุ่ม และการมีวาระในการดำรงตำแหน่งมากกว่า 1 วาระ เป็นต้น

7.2 ข้อเสนอแนะ

7.2.1 ข้อเสนอแนะทางกฎหมาย

หากมีการปรับแก้แนวทางการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามข้อเสนอการวิจัย จำเป็นที่จะต้องมีการแก้ไขกฎหมายที่สำคัญ 2 ฉบับดังนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 โดยมีมาตราที่สำคัญที่ต้องแก้ไขก่อนในเบื้องต้นได้แก่ มาตรา 107 วรรค 1 จำเป็นต้องเพิ่มเติมในส่วนของสาระสำคัญของการมี “คณะกรรมการสรรหาที่มีความยึดโยงกับประชาชน”

2. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561 โดยมีมาตราที่สำคัญที่ต้องแก้ไขก่อนในเบื้องต้นได้แก่

มาตรา 4 เพิ่มคำนิยาม “คณะกรรมการสรรหาที่มีความยึดโยงกับประชาชน”

มาตรา 11 เพิ่มในส่วนของการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาที่มีความยึดโยงกับประชาชน

มาตรา 24 เพิ่ม (4) โดยมีเนื้อหาในส่วนของการแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาที่มีความยึดโยงกับประชาชน

มาตราใหม่ โดยให้อยู่ต่อจากมาตรา 30 ให้ระบุถึงหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาที่มีความยึดโยงกับประชาชนที่ต้องคัดเลือกผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาให้เหลือ 200 คน

ทั้งนี้หากมีแก้ไขจำเป็นต้องมีบทวนข้อความในทุกมาตราที่เกี่ยวข้องโดยข้อเสนอแนะนี้เป็นสาระบางส่วนที่ปรากฏชัดเจนและจำเป็นต้องแก้ไขก่อนเป็นลำดับต้น ๆ

7.2.2 ข้อเสนอแนะเพื่อการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

1. ข้อมูลจากการวิจัยนี้สามารถนำไปใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาเพื่อจัดทำร่างกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับ ในการออกแบบรูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมกับประเทศไทย

2. ข้อมูลจากการวิจัยครั้งนี้จะเป็นแนวทางในการจัดทำนโยบายหรือแผนงาน เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมกับประเทศไทย

3. ข้อมูลจากการวิจัยนี้ชี้ให้เห็นข้อควรพิจารณาประเด็นหนึ่งคือความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับบทบาท อำนาจ หน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีความสับสนอย่างพอสมควร ดังนั้นจึงควรจัดทำแผนงานหรือโครงการเพื่อประชาสัมพันธ์และทำความเข้าใจบทบาท หน้าที่ ดังกล่าวให้ชัดเจน ทำให้ประชาชนเข้าใจได้ถึงความแตกต่างของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

7.2.3 ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป

1. การวิจัยครั้งต่อไปผู้วิจัยอาจทำการศึกษาข้อมูลเพิ่มเติมจากประเทศอื่นที่มีบริบท หรือรูปแบบ การเมือง การปกครอง ที่ใกล้เคียงกับประเทศไทย เพื่อใช้ในการเปรียบเทียบที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

2. การวิจัยครั้งต่อไปอาจทำการสังเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของรูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทยให้มีความหลากหลายและครอบคลุมมากยิ่งขึ้น และนำมาทำการวิเคราะห์เชิงโครงสร้าง ซึ่งจะให้เห็นในมิติที่หลากหลายและครอบคลุมยิ่งขึ้น

บรรณานุกรม

หนังสือ

ภาษาไทย

- จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, *หลากมิติกฎหมายหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ* (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553).
- จารุวรรณ สุขุมาลพงษ์, *วิเคราะห์วิธีการได้มาของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550* (กรุงเทพฯ: กลุ่มงานกฎหมาย 2 สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ม.ป.ป.).
- ชาญชัย แสวงศักดิ์, *กฎหมายรัฐธรรมนูญแนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ* (สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552).
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนต่างๆ* (สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2564).
- บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักกฎหมายมหาชน นิติธรรม/นิติรัฐ ในฐานะ “เกณท์” จำกัดอำนาจรัฐ* (สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560).
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553).
- พจนาลัย ไชยรังสี และ สุรพล ราชภัณฑารักษ์, *การเมืองในสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศส* (มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541).
- พรชัย เลื่อนฉวี, *กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง*. (มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2544).
- ภูมิ มูลศิลป์, *บทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในระบบสภาคู่กับประสิทธิผลในการเสริมสร้างเสถียรภาพทางการเมืองและการพัฒนาประชาธิปไตยไทย* (สถาบันพระปกเกล้า, 2563).
- ภูมิ มูลศิลป์ และชมพูนุช ตั้งถาวร. (2558). *รูปแบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า
- มานิตย์ จุมปา และคณะ, *โครงการศึกษาวิเคราะห์ เรื่องที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาที่เหมาะสมกับประเทศไทย* (คณะกรรมการการวิสามัญวิชาการ ตรวจสอบร่างรัฐธรรมนูญและร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, ม.ป.ป.).
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540* (สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543).
- วิชณุ เครื่องงาม, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (สำนักพิมพ์ธีรานุสรณ์, 2521).
- *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2530).

- ศูนย์บริการข้อมูลและกฎหมาย, *วุฒิสภาไทย* (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, พฤษภาคม 2540).
- สตีธร ธนานิธิโชติ, *ตัวแบบประชาธิปไตย* (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2562).
- สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์ และ รุ่งพงษ์ ชัยนา, *การเมืองการปกครองฝรั่งเศส* (กรุงเทพฯ: ม.ป.พ.).
- สมยศ เชื้อไทย, *ทุกก้าวอย่างอย่างครุกฎหมาย: รวบรวมความที่ระบึกในโอกาสอายุครบ 60 ปี*
รองศาสตราจารย์สมยศ เชื้อไทย (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553).
- สถาบันพระปกเกล้า, *ชัยมงคลวัฒนาอายุ: 84 ปี นายชัย ชิดชอบ*. (สถาบันพระปกเกล้า, 2540).
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, *ระบบรัฐสภามาเลเซีย* (สำนักภาษาต่างประเทศ, สำนักงานเลขาธิการ
 วุฒิสภา, 2558).
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, *สรุปผลงานสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ประจำปี 2560-2561*.
 (บริษัทไร่ไทย เพรส จำกัด, 2561).
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, *สรุปผลงานสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ประจำปี 2561-2562*.
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, *สรุปผลงานวุฒิสภา ประจำปี 2562-2563*.
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, *สรุปผลงานสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ประจำปี 2557-2558*.
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, *สรุปผลงานสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ประจำปี 2558-2559*.
- อรณิข รุ่งธิพานนท์, *รัฐสภาสหราชอาณาจักร: สภาสამัญ สภาขุนนาง หน่วยงานสนับสนุน*,
 (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2553).
- อุตสาหกรรม โคมลปานิก, *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศ*. (สำนักพิมพ์ศรีเมือง, 2527).

ภาษาต่างประเทศ

- Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in
 Twenty-One Countries* (New York: Yale University Press 1984).
- *Thinking about Democracy: Power Sharing and Majority Rule in Theory and
 Practice* (New York: Routledge 2008).
- *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six
 Countries*, 2nd edition (New York: Yale University Press 2012).
- Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory*. (Cambridge: Cambridge
 University Press 1970).
- Del Dickson, *The People's Government: An Introduction to Democracy*. (New York:
 Cambridge University Press 2014).
- Josè Nun, *Democracy: Government of the People or Government of the Politicians?*
 (New York: Rowman & Littlefield Publishers 2003).

Michael Menser, *We Decide!: Theories and Cases in Participatory Democracy*.

(Philadelphia: Temple University Press 2018).

Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*. (New Haven: Yale University Press 1971).

บทความวารสาร

ปณิธีร์ ปทุมวัฒน์, ‘สภาขุนนางอังกฤษ’ (2558) 12 วารสารจลนิตี สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2558 3,

-- ‘วุฒิสภาของสหรัฐอเมริกา ตอนที่ 1’ (2558) จลนิตี,

-- ‘วุฒิสภาของสหรัฐอเมริกา ตอนที่ 2’ (2559) จลนิตี,

-- ‘วุฒิสภาของสหรัฐอเมริกา ตอนที่ 4’ (2559) จลนิตี,

-- ‘วุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่น ตอนที่ 1’ (2560) จลนิตี,

-- ‘วุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่น ตอนที่ 3’ (2561) จลนิตี,

สุนีย์ มัลลิกามาลย์, ‘รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น: จากอดีตสู่ปัจจุบัน’ (2555) 3 วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ 3, สุรพล ศรีวิทยา, ‘การปฏิรูปประชาธิปไตยไทยภายใต้กรอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับธรรมมาธิปไตย’ (2558) จลนิตี,

วิทยานิพนธ์

เกียรติภูมิ นิลสุข, ‘ปัญหาของสถาบันการเมือง: ศึกษากรณีวุฒิสภาที่มาจากการเลือก ตั้งโดยตรงของ ไทย’ (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2550).

วัชรพล โรจนวงรัตน์, ‘รูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่วุฒิสภาแห่ง ราชาอาณาจักรไทย’ (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต 2560).

โสภณ เคนวิเศษ, ‘บทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย’ (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2536).

อมรรัตน์ กุลสุจริต, ‘ประมุขของรัฐในระบบรัฐสภา: ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์กฎหมายรัฐธรรมนูญ เปรียบเทียบกรณีของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น และไทย’ (วิทยานิพนธ์ ปริญญานิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2541).

เอกสารประกอบการสัมมนา

แก้วสรร อติโพธิ์ และ สุรพล นิติไกรพจน์, *การสัมมนาวิชาการเมือง “ปัญหารัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองในสภาวะการณ์ปัจจุบัน”* ณ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ระหว่างวันที่ 10 ถึง 11 สิงหาคม 2527.

เอกสารประกอบการสอน

ภาษาไทย

ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, *เอกสารประกอบการสอนวิชา ปัญหากฎหมายมหาชน กฎหมายรัฐธรรมนูญ และเรียนรัฐธรรมนูญออนไลน์.*

สื่อสิ่งพิมพ์

MGR Online, ‘สภาฟัว-เมีย’ ผู้จัดการสุดสัปดาห์ (26 ธันวาคม 2558)

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

ภาษาไทย

‘การประชุมวุฒิสภา’ <<https://www.senate.go.th/view/1/%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%8A%E0%B8%8E0%B8%A1%E0%B8%AA%E0%B8%A0%E0%B8%B2/TH-TH>> สืบค้นเมื่อ 30 พฤศจิกายน 2562.

กรุงเทพธุรกิจ, ‘เผย ‘10 อันดับ’ ปัญหาการเมืองไทยที่คาใจประชาชน ณ วันนี้’ <<https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/839296>> สืบค้นเมื่อ 30 พฤศจิกายน 2562.

คำแปลรัฐธรรมนูญภาษาอังกฤษ จาก Constitute: The world’s constitutions to <<http://www.constituteproject.org/search>>, accessed 19 October 2019.

ไชยันต์ ไชยพร, ‘วิกฤตการเมืองมาจากรัฐธรรมนูญ 2560 ที่ให้ สว. ที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งมีอำนาจเลือกนายกรัฐมนตรีจริงหรือ ? (ตอนที่หนึ่ง)’ *บางกอกโพสต์* (31 สิงหาคม 2563), <<https://www.posttoday.com/politic/columnist/631890>> สืบค้นเมื่อ 8 สิงหาคม 2564.

- โพล-สำรวจความเห็น, ‘ท่านคิดว่า สว.ที่มาจากกาแต่งตั้ง ควรมีอำนาจในการเลือกนายกฯ หรือไม่’
 มติชนออนไลน์ (12 สิงหาคม 2562), <https://www.matichon.co.th/matichon-poll/news_2303193> สืบค้นเมื่อ 30 สิงหาคม 2563.
- มติชนออนไลน์, “ท่านคิดว่า สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากกาแต่งตั้ง ควรมีอำนาจในการเลือกนายกฯ หรือไม่” <https://www.matichon.co.th/matichon-poll/news_2303193> สืบค้นเมื่อ วันที่ 30 พฤศจิกายน 2562.
- รวมข้อมูล 250 สว., ‘แต่งตั้ง: กลไกหลักสืบทอดอำนาจจากยุค คสช.’ <<https://ilaw.or.th/node/5261>> สืบค้นเมื่อ 19 ตุลาคม 2563.
- ราชกิจจานุเบกษา, ‘รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช พ.ศ. 2540’ <<https://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2540/A/055/1.PDF>> สืบค้นเมื่อ 2 พฤศจิกายน 2563.
- ‘รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช พ.ศ. 2550’ <<https://person.dld.go.th/2557/knowledge/s1.pdf>> สืบค้นเมื่อ 25 พฤศจิกายน 2564.
- ‘รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช พ.ศ. 2560’ <https://cdc.parliament.go.th/draftconstitution2/more_news.php?cid=87> สืบค้นเมื่อ 18 ตุลาคม 2564.
- ศิลปวัฒนธรรม, ‘ประวัติศาสตร์ ที่มาและอำนาจ “สว.” อังกฤษ-อเมริกัน เลือกตั้งอำนาจมาก-เลือกตั้งอำนาจน้อย?’ เผยแพร่วันอังคารที่ 26 พฤษภาคม 2563, สืบค้นเมื่อ 5 พฤศจิกายน 2563, จาก https://www.silpa-mag.com/history/article_29423
- สวนดุสิตโพล, ‘เผย '10 อันดับ' ปัญหาการเมืองไทยที่คาใจประชาชน ณ วันนี้’ *กรุงเทพธุรกิจ* (30 มิถุนายน 2562), <<https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/839296>> สืบค้นเมื่อ 18 มิถุนายน 2563.
- สำนักภาษาต่างประเทศ, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, *สภาไดเอทแห่งชาติญี่ปุ่น*. <<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjH2NfdnJjtAhU2lEsFHdEaBMcQFjAAegQIBRAC&url=https%3A%2F%2Fdoc.parliament.go.th%2Fgetfile.aspx%3Fid%3D591239%26file%3DThe%2BNational%2BDiet%2Bof%2BJapan.pdf%26download%3D1&usg=AOvVaw2-LvE1QKD0vXtFK0rQ-ZsR>> สืบค้นเมื่อ 7 พฤศจิกายน 2563.
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ‘รัฐสภาของเกรสแห่งสหรัฐอเมริกา’ <http://library.senate.go.th/document/Ext2551/2551938_0002.PDF> สืบค้นเมื่อ 17 ธันวาคม 2563.

ภาษาต่างประเทศ

Ballotpedia Organization, ‘United States Senate elections’ <https://ballotpedia.org/United_States_Senate_elections,_2020#Incumbents_not_seeking_re-election_in_2020> accessed 22 December 2020.

Congressional Research Service, ‘Voting and Quorum Procedures in the Senate’ <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/96-452>>, accessed 7 January 2021.

Cornell Law School, ‘U.S. Code CHAPTER 1-Election of Senators and Representatives’ <<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/2/chapter-1>> accessed 20 November 2020.

House of Senator, ‘*Senate of Malaysia Committee*’ <<http://www.parlimen.gov.my/jawatankuasa-dn.html?uweb=dn&>> accessed 23 February 2017.

James Wallner, ‘A Beginner’s Guide to the Senate’s Rules’ <<https://www.rstreet.org/wp-content/uploads/2018/04/107-1.pdf>>, accessed 5 December 2020.

Jean Bodin, Six Livres de la Republique <<http://www.oknation.net/blog/friendlove/2010/09/08/entry>>, accessed 8 August 2010.

Le Sénat Vous Prie D'accepter Toutes Ses Excuses Mais La Page Que Vous Avez Demandee N'existe Pas Ou N'existe Plus <<http://www.senat.fr/lng/en/index.html>> accessed 30 June 2015.

Local Governance (Policy Making and Civil Society) 2007, ‘Election System in Japan’ <<http://aceproject.org/ero-en/regions/asia/JP/election-system-in-japan-free-choice-foundation>> accessed 7 November 2020.

North Carolina State Boards of Election, ‘General Candidate Requirements’ <<https://www.ncsbe.gov/candidates/filing-candidacy/general-candidate-requirements>> accessed 19 December 2020.

The House of Councillors, ‘The National Diet of Japan. Organization’ <<https://www.sangiin.go.jp/eng/guide/organ/index.htm>> accessed 7 November 2020.

The House of House of Councillors. ‘*The National Diet of Japan, The Diet Law*’ <<https://www.sangiin.go.jp/eng/law/diet/index>> accessed 7 November 2020.

- The Parliament of Malaysia, 'Federal Government' <[http://www.parlimen.gov. my/yda-maklumat-umum.html?uweb=yg&](http://www.parlimen.gov.my/yda-maklumat-umum.html?uweb=yg&)> accessed 23 February 2017.
- Tom Carper, 'How a Bill become a law' <[https://www.carper.senate.gov/ public/index.cfm/how-a-bill-becomes-a-law#C8C874DC-AD07-4C58-8E99-FC835477100C](https://www.carper.senate.gov/public/index.cfm/how-a-bill-becomes-a-law#C8C874DC-AD07-4C58-8E99-FC835477100C)> accessed 7 January 2021.
- UK Parliament, 'Checking and challenging government' <<https://www.parliament.uk/business/lords/work-of-the-house-of-lords/checking-and-challenging-government/>> accessed 5 November 2020.
- UK Parliament, 'Diverse experience' <<https://www.parliament.uk/business/lords/whos-in-the-house-of-lords/members-and-their-roles/diverse-experience/>> accessed 5 November 2020.
- UK Parliament, 'History of the House of Lords, 20th century, 1911' <<https://www.parliament.uk/business/lords/lords-history/history-of-the-lords/>> accessed 5 November 2020.
- UK Parliament, 'How member are appointed, Types of peerages' <<https://www.parliament.uk/business/lords/whos-in-the-house-of-lords/members-and-their-roles/how-members-are-appointed/>> accessed 5 November 2020.
- UK Parliament, 'Lords membership-by peerage' <<https://members.parliament.uk/parties/lords/by-peerage>> accessed 20 November 2020.
- UK Parliament, 'Making laws: House of Lords stages' <<https://www.parliament.uk/business/lords/work-of-the-house-of-lords/making-laws/>> accessed 5 November 2020.
- UK Parliament, 'What the lords does' <<https://www.parliament.uk/business/lords/work-of-the-house-of-lords/what-the-lords-does/>> accessed 5 November 2020.
- UK Parliament, 'Work of the House of Lords' <<https://www.parliament.uk/business/lords/work-of-the-house-of-lords/what-the-lords-does/>> accessed 5 November 2020.
- United State Court, 'Judgeship Appointments by President' <<https://www.uscourts.gov/judges-judgeships/authorized-judgeships/judgeship-appointments-president>> accessed 7 January 2021.

United States House of Representatives, 'List of Individuals Impeached by the House of Representatives' <<https://history.house.gov/Institution/Impeachment/Impeachment-List/>> accessed 7 January 2021.

USA GOV, 'Who Can and Can't Vote in U.S. Elections' <[https://www.usa.gov/ who-can-vote](https://www.usa.gov/who-can-vote)> accessed 5 November 2020.





ภาคผนวก



ภาคผนวก

ภาคผนวก ก รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ ผู้เข้าสัมมนากลุ่มย่อย

ภาคผนวก ข เครื่องมือการวิจัย: แบบสัมภาษณ์และแบบสอบถาม

ภาคผนวก ค ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณระดับรัฐ

ภาคผนวก ง รูปแบบและการได้มาของวุฒิสภาต่างประเทศจำแนกตามลักษณะ

ภาคผนวก ก

รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ ผู้เข้าสัมมนากลุ่มย่อย

รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์

1. ศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์
2. ศาสตราจารย์ ดร. ขาดิชาย ณ เชียงใหม่
3. ศาสตราจารย์พิเศษ นรนิติ เศรษฐบุตร
4. รองศาสตราจารย์ ดร. เจษฎ์ โทณะวนิก
5. คุณบุญเลิศ คชายุทธเดช
6. คุณประพันธ์ นัยโกวิท
7. คุณประสาร มฤคพิทักษ์
8. คุณพิกุลแก้ว ไกรฤกษ์
9. คุณไพบูลย์ นิติตะวัน
10. คุณศุภชัย สมเจริญ
11. คุณสงวน พงษ์มณี
12. คุณสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย
13. คุณเสรี สุวรรณภานนท์
14. คุณองอาจ คล้ามไพบูลย์

รายชื่อผู้เข้าสัมมนากลุ่มย่อยครั้งที่ 1

1. ศาสตราจารย์ ดร. ขาดิชาย ณ เชียงใหม่
2. รองศาสตราจารย์ ดร. เจษฎ์ โทณะวนิก
3. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ดังนภสร ณ ป้อมเพชร์
4. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สมศักดิ์ เจริญพูล
5. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. เอกอนงค์ ศรีสำอังก์
6. ดร.ถวิลวดี บุรีกุล
7. คุณประสาร มฤคพิทักษ์
8. คุณไพบูลย์ นิติตะวัน

9. คุณสงวน พงษ์มณี
10. คุณสุรชัย บุญเลิศชัย
11. คุณเสรี สุวรรณภานนท์
12. คุณองอาจ คล้ามไพบูลย์

รายชื่อผู้เข้าสัมมนาในกลุ่มย่อยครั้งที่ 2

ลงทะเบียนเข้าร่วม การสนทนากลุ่ม (focus group)
เรื่อง รูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย
วันที่ 9 มิถุนายน 2565 เวลา 10.30 - 12.00 น. ห้อง 203 อาคารวุฒิสภา

ลำดับที่	ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง/หน่วยงาน	ลงนาม
1	นางศรีสุดา ขุณฑิลา	ศึกษาศาสตร์ & ศาสตร์บริหาร	
2	นาย สมยศสง ทองเอื้อง	ม.ค. ศูนย์วิจัยชุมชน	
3	น.ส. อสม น. ศรีพรหม	ม.ค. ส่องศรี กรมพ.	อสม น. ศรีพรหม
4	นาง สุภาวดี เขียวอ้อย	ส.โหล่งช้าง	สุภาวดี เขียวอ้อย
5	น.ร. ชวลิต ไม้ทองน้อย	ร.นอ. ทพ. ๑๑๑๑	
6	น.ส. วรชรรค์ พงศ์วิวัฒน์	ป.อ. ศุภชัชวรสรรค์ ใจเฝือก	
7	นาง สิริต มาศเกษ	เลขาธิการวุฒิสภา	
8	นาง อิม/เช วัฒนอด	คิงมันท์พริ้นท์	
9	นายสุชาติ สีต รื่อง	ม.ค. ส่องศรีกรมพ.	
10	นายกิตติ วงศ์รัตนาวุธ	พ.ก. พ.น. นกพ. น	กิตติ วงศ์รัตนาวุธ
11	ศาสตราจารย์ ดร. ธรรมรัตน์	กรมการปกครอง	
12	ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ ภัทร	ส.อ. ๒๐๐๖/๐๖๖๖	
13	นายประจักษ์ กวีสิทธิ์	ส.อ. ๒๐๐๖/๐๖๖๖	
14	นางพนม น. สุพรรณ	ประธานองคมนตรี	
15	นางสาวกัญญา น. ประดิษฐ์	ศูนย์วิจัยชุมชน	

หมายเหตุ จัดการสนทนากลุ่ม (focus group) โดย นายสมชาย แสงวงการ นักศึกษาหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารกระบวนการยุติธรรม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ภาคผนวก ข

เครื่องมือการวิจัย: แบบสัมภาษณ์และแบบสอบถาม

แบบสอบถาม

เรื่อง ปัจจัยบางประการที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของรูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

แบบสอบถามฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของดัชนีนิพนธ์เรื่อง รูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารกระบวนการยุติธรรม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนารูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งรูปแบบของสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมกับประเทศไทย ในการนี้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์การวิจัย ผู้วิจัยจึงได้จัดทำแบบสอบถามเรื่อง ปัจจัยบางประการที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของรูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา เพื่อให้ผลการวิจัยมีความครบถ้วนสมบูรณ์ครอบคลุมในมิติต่างๆ

ทั้งนี้ข้อมูลที่ผู้วิจัยได้รับจะถูกเก็บเป็นความลับและการนำเสนอผลการวิจัยจะนำเสนอผลการวิเคราะห์ในภาพรวมเท่านั้น ผู้วิจัยจึงขอความอนุเคราะห์ท่านในการตอบแบบสอบถามตามความเป็นจริงและขอขอบพระคุณมา ณ โอกาสนี้

นายสมชาย แสวงการ

นักศึกษาหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต

สาขาวิชาการบริหารกระบวนการยุติธรรม

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คำชี้แจง

1. การสัมภาษณ์เรื่อง รูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย ทำให้ผู้วิจัยได้ผลการวิเคราะห์ในเบื้องต้นว่า รูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย คือ “การเลือกตั้งทางอ้อม” คณะผู้วิจัยจึงนำประเด็นที่สำคัญมาพัฒนาเป็นข้อคำถามเพื่อสอบถามความคิดเห็นของประชาชนในการที่จะทำให้รูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่มีความสมบูรณ์และแสดงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน
2. แบบสอบถามนี้ประกอบด้วย 4 ส่วน
3. ให้ผู้ตอบคำเครื่องหมาย ลงในช่อง หรือตอบคำถามตรงกับความคิดเห็นของท่านมากที่สุด

ส่วนที่ 1 ข้อมูลเบื้องต้นของผู้ตอบแบบสอบถาม

1. เพศ

- ชาย หญิง อื่นๆ

2. อายุ

- ต่ำกว่าหรือเท่ากับ 20 ปี 21-30 ปี 31-40 ปี
 41-50 ปี 51-60 ปี มากกว่า 60 ปี

3. ระดับการศึกษา

- ต่ำกว่าหรือเท่ากับมัธยมศึกษาตอนต้น มัธยมศึกษาตอนปลาย
 อนุปริญญาหรือเทียบเท่า ปริญญาตรี
 ปริญญาโท สูงกว่าปริญญาโท

4. อาชีพ

- ข้าราชการ/เจ้าหน้าที่ของรัฐ พนักงานบริษัทเอกชน
 ประกอบธุรกิจส่วนตัว/เจ้าของกิจการ เกษตรกร
 ลูกจ้างทั่วไป/อาชีพอิสระ อื่น ๆ โปรดระบุ.....

5. รายได้ต่อเดือน

- น้อยกว่า 15,000 บาท 15,001-30,000 บาท
 30,001-45,000 บาท 45,001-60,000 บาท
 มากกว่า 60,000 บาท

6. รูปแบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่ท่านเห็นว่าน่าจะประสบความสำเร็จทำให้ได้สมาชิกวุฒิสภาที่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างดี

- การเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ใช้จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา
- การสรรหา โดยผู้มีอำนาจหรือคณะกรรมการเป็นผู้สรรหา
- การได้มาแบบผสมโดย “การเลือกตั้งตรงบางส่วนและการสรรหาบางส่วน” ให้ครบตามที่กฎหมายกำหนด
- การเลือกตั้งทางอ้อมโดยให้ประชาชนเลือกกันตามกลุ่มความเชี่ยวชาญ (กลุ่มอาชีพ)
- อื่นๆ โปรดระบุ.....

ส่วนที่ 2 ความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาที่สำคัญ	ระดับความคิดเห็น				
	เห็นด้วยอย่างยิ่ง	เห็นด้วย	เห็นปานกลาง	ไม่เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง
1. ท่านเห็นด้วยที่สมาชิกวุฒิสภาจะทำหน้าที่กลั่นกรองและให้ข้อเสนอแนะร่างกฎหมายที่ผ่าน ส.ส. มาแล้ว					
2. ท่านคิดว่าสมาชิกวุฒิสภาควรสามารถที่จะเสนอร่างกฎหมายได้					
3. ท่านคิดว่าสมาชิกวุฒิสภาควรมีอำนาจในการให้ความเห็นในการเสนอชื่อบุคคลไปดำรงตำแหน่งระดับสูงในองค์กรอิสระได้					
4. ท่านคิดว่าสมาชิกวุฒิสภาควรมีอำนาจในการให้ความเห็นเสนอชื่อเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงขององค์กรอิสระได้					
5. ท่านคิดว่าการทำงานในรูปแบบกรรมาธิการของสมาชิกวุฒิสภายังมีความจำเป็นในการตรวจสอบด้านการทำงานของรัฐ					

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาที่สำคัญ	ระดับความคิดเห็น				
	เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง	เห็น ด้วย	เห็น ปาน กลาง	ไม่ เห็น ด้วย	ไม่เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง
6. ท่านคิดว่าการขอยื่นอภิปรายโดยไม่ลงมติของสมาชิกวุฒิสภาเป็นวิธีการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลที่เหมาะสมแล้ว					
7. ท่านคิดว่าสมาชิกวุฒิสภาสามารถใช้อำนาจในการพิจารณาลงโทษถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้หากไม่ใช่โทษทางอาญาหรือทางแพ่ง					
8. ท่านคิดว่าสมาชิกวุฒิสภาควรเป็นตัวแทนของกลุ่มความเชี่ยวชาญที่จำเป็นต่อการทำหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา					
9. ท่านคิดว่าสมาชิกวุฒิสภาควรมีลักษณะของกลุ่มที่เป็นตัวแทนของส่วนท้องถิ่น					

ส่วนที่ 3 ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของรูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของรูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา	ระดับความคิดเห็น				
	เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง	เห็น ด้วย	เห็น ปาน กลาง	ไม่ เห็น ด้วย	ไม่เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง
ปัจจัยด้านผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภา					
1. ท่านคิดว่าอายุของผู้ที่จะสมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ควรมีอายุ 40 ปี ขึ้นไป					
2. ท่านคิดว่าสมาชิกวุฒิสภาจำเป็นต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญมีประสบการณ์ในงานนั้นๆ อย่างแท้จริง ไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงก็ได้					

ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของรูปแบบและ วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา	ระดับความคิดเห็น				
	เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง	เห็น ด้วย	เห็น ปาน กลาง	ไม่ เห็น ด้วย	ไม่เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง
3. ท่านคิดว่าสมาชิกวุฒิสภาควรเป็นได้มากกว่า 1 ครั้ง หรือ 1 วาระ					
4. ท่านเห็นด้วยที่จะไม่ให้สมาชิกวุฒิสภาสังกัดพรรค การเมืองก่อนมาเป็นสมาชิกวุฒิสภาอย่างน้อย 5 ปี และ หลังจากพ้นตำแหน่งแล้ว 2 ปี					
ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน					
1. ท่านคิดว่าควรมีการลงประชามติเกี่ยวกับรูปแบบและ วิธีที่จะได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาก่อนนำมาใช้ (แก่ รัฐธรรมนูญแล้วทำประชามติในส่วนนี้)					
2. ท่านคิดว่าทำให้ความรู้เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่สมาชิก วุฒิสภาจะช่วยให้ได้สมาชิกวุฒิสภาที่ดีได้					
3. ท่านคิดว่าการประชาสัมพันธ์ให้ทราบถึงความสำคัญ ของสมาชิกวุฒิสภาจะช่วยให้ได้สมาชิกวุฒิสภาที่ดีได้					
4. ท่านคิดว่าสมาชิกวุฒิสภาควรมีบทบาทด้านการ กลั่นกรองกฎหมาย					
5. ท่านคิดว่าสมาชิกวุฒิสภาควรมีบทบาทด้านการเสนอ กฎหมาย					
6. ท่านคิดว่าสมาชิกวุฒิสภาควรมีบทบาทเสนอชื่อบุคคล เข้าสู่ตำแหน่งสำคัญได้					
7. ท่านคิดว่าสมาชิกวุฒิสภาควรมีบทบาทเสนอชื่อเพื่อถอด ถอนบุคคลในตำแหน่งสำคัญได้					
8. ท่านคิดว่าสมาชิกวุฒิสภาควรมีบทบาทในการ ตรวจสอบฝ่ายบริหารได้เช่น การตั้งกระทู้ หรือการตั้ง กรรมาธิการเป็นต้น					

ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของรูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา	ระดับความคิดเห็น				
	เห็นด้วยอย่างยิ่ง	เห็นด้วย	เห็นปานกลาง	ไม่เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง
<p>ปัจจัยด้านกระบวนการได้มาซึ่งวุฒิสภา กรณี “การเลือกตั้งทางอ้อมโดยให้ประชาชนเลือกกันตามกลุ่มความเชี่ยวชาญ (กลุ่มอาชีพ)”</p> <p>1. ท่านเห็นด้วยที่ประชาชนจะทำการ “เลือกตั้งกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา” โดยเป็นตัวแทนจังหวัดในสัดส่วนที่เท่ากันทุกจังหวัด เช่น จังหวัดละ 2 คนเท่ากันทุกจังหวัด เป็นต้น</p>					
2. ท่านเห็นด้วยที่จะใช้จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา					
3. ท่านเห็นด้วยที่จะมีการแบ่งความเชี่ยวชาญแบบของผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาเป็น กลุ่มตามรัฐธรรมนูญ 2560					
4. ท่านเห็นด้วยกับการกำหนดสัดส่วนที่เท่ากันของสมาชิกวุฒิสภาจากทุกกลุ่มอาชีพ					
5. ท่านคิดว่าผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาจะต้องปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มอาชีพนั้นอย่างน้อย 3 ปี เป็นระยะเวลาที่เพียงพอแล้ว					
6. ท่านเห็นด้วยที่จะให้บุคคลในแต่ละกลุ่มอาชีพเลือกกันเองให้เหลือตามจำนวนตามที่กำหนด ก่อนให้กรรมการสรรหาคัดเลือกอีกครั้ง					
<p>โอกาสที่จะประสบความสำเร็จ</p> <p>1. ท่านคิดว่าการกำกับ ดูแล ผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาอย่างเข้มงวดจะทำให้ได้สมาชิกวุฒิสภาที่ดี</p>					

ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของรูปแบบและ วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา	ระดับความคิดเห็น				
	เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง	เห็น ด้วย	เห็น ปาน กลาง	ไม่ เห็น ด้วย	ไม่เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง
2. ท่านคิดว่าการกำกับ กระบวนการได้มาที่เข้มงวดและ เป็นธรรมจะทำให้ได้สมาชิกวุฒิสภาที่ดี					
3. ท่านคิดว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนจะทำให้ได้ สมาชิกวุฒิสภาที่ดี					

ส่วนที่ 4 ข้อเสนอแนะเพื่อการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

.....

.....

.....

ขอขอบพระคุณท่านที่ให้ข้อมูลมา ณ โอกาสนี้

แบบสัมภาษณ์

รูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

คำชี้แจง

1. แบบสัมภาษณ์นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนารูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งรูปแบบของสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมกับประเทศไทย
2. ข้อมูลจากการสัมภาษณ์นี้จะถูกเก็บเป็นความลับ และจะทำการวิเคราะห์และนำเสนอในภาพรวมเท่านั้น

ข้อมูลเบื้องต้นของผู้ให้ข้อมูลการสัมภาษณ์

1. ชื่อ-สกุล
2. ตำแหน่ง
3. ให้ข้อมูลในฐานะ

<input type="checkbox"/> สมาชิกวุฒิสภา	<input type="checkbox"/> นักวิชาการ/ผู้ทรงคุณวุฒิ
<input type="checkbox"/> ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการได้มาซึ่ง สว.	
<input type="checkbox"/> ผู้มีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญปี 2540 2550 หรือ 2560	
<input type="checkbox"/> อื่น ๆ โปรดระบุ	
4. ผู้ติดต่อประสานงานโทร.....

กรอบการสัมภาษณ์

1. บทบาทของสมาชิกวุฒิสภาควรเป็นอย่างไร
 - 1.1 บทบาทในการเป็นสภาถ่วงดุล
 - 1.2 บทบาทในการเป็นสภาตรวจสอบ
 - 1.3 บทบาทการเป็นสภาตัวแทนของท้องถิ่น
 - 1.4 บทบาทการเป็นสภาของกลุ่มผลประโยชน์/กลุ่มอาชีพ
 - 1.5 บทบาทหน้าที่อื่นๆ ที่คาดหวัง
2. สมาชิกวุฒิสภาควรมีอำนาจหน้าที่อย่างไร
 - 2.1 อำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ
 - 2.2 อำนาจหน้าที่การตรวจสอบและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน
 - 2.3 อำนาจหน้าที่ด้านการเห็นชอบในเรื่องต่าง ๆ
 - 2.4 อำนาจหน้าที่ด้านตุลาการ

3. รูปแบบและวิธีการที่น่าจะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่ทำให้การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่มีคุณภาพสอดคล้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและความต้องการของประชาชน

4. ปัจจัยที่จะช่วยส่งเสริมให้รูปแบบและวิธีการตามข้อ 3 ประสบความสำเร็จ ประกอบด้วยปัจจัยใดบ้าง และมีแนวทางในการส่งเสริม/ใช้ปัจจัยเหล่านั้นอย่างไร

แบบบันทึกการสัมภาษณ์

1. บทบาทของสมาชิกวุฒิสภาควรเป็นอย่างไร

บทบาท	ลักษณะที่ควรเป็น	คำสำคัญ
สภาถ่วงดุล		
สภาตรวจสอบ		
สภาตัวแทนของท้องถิ่น		
สภาของกลุ่มผลประโยชน์/กลุ่มอาชีพ		
บทบาทอื่น ๆ ที่คาดหวัง		

2. สมาชิกวุฒิสภาควรมีอำนาจหน้าที่อย่างไร

อำนาจหน้าที่	ลักษณะที่ควรเป็น	คำสำคัญ
ด้านนิติบัญญัติ		
การตรวจสอบและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน		
ด้านการเห็นชอบในเรื่องต่าง ๆ		
ด้านตุลาการ		
อำนาจหน้าที่อื่น ๆ		

3. รูปแบบและวิธีการที่น่าจะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่ทำให้การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่มีคุณภาพสอดคล้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและความต้องการของประชาชน

รูปแบบ	วิธีการ	แนวทางการนำไปปฏิบัติ

4. ปัจจัยที่จะช่วยส่งเสริมให้รูปแบบและวิธีการตามข้อ 3 ประสบความสำเร็จประกอบด้วยปัจจัยใดบ้าง และมีแนวทางในการส่งเสริม/ใช้ปัจจัยเหล่านั้นอย่างไร

ปัจจัย	รายละเอียด	แนวทางการสนับสนุนให้สำเร็จ

5. ข้อเสนอแนะอื่นๆ ในการพัฒนารูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาเหมาะสมกับบริบท
ของประเทศไทย

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....



ภาคผนวก ค
ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ

ข้อมูลเบื้องต้นผู้ตอบแบบสอบถาม

ตารางที่ 1

ข้อมูลเบื้องต้นผู้ตอบแบบสอบถาม

รายการ	จำนวน (n=645)	ร้อยละ
เพศ		
ชาย	274	42.48
หญิง	365	56.59
อื่น ๆ	6	0.93
อายุ		
ต่ำกว่าหรือเท่ากับ 20 ปี	61	9.46
21-30 ปี	94	14.57
31-40 ปี	179	27.75
41-50 ปี	161	24.96
51-60 ปี	95	14.73
มากกว่า 60 ปี	54	8.37
ไม่ระบุ	1	0.16
ระดับการศึกษา		
ต่ำกว่าหรือเท่ากับมัธยมศึกษาตอนต้น	7	1.09
มัธยมศึกษาตอนปลาย	108	16.74
อนุปริญญาหรือเทียบเท่า	75	11.63
ปริญญาตรี	347	53.80
ปริญญาโท	88	13.64
สูงกว่าปริญญาโท	20	3.10
อาชีพ		
ข้าราชการ/เจ้าหน้าที่ของรัฐ	269	41.71
พนักงานบริษัทเอกชน	166	25.74
ประกอบธุรกิจส่วนตัว/เจ้าของกิจการ	123	19.07
เกษตรกร	26	4.03
ลูกจ้างทั่วไป/อาชีพอิสระ	59	9.15
ไม่ระบุ	2	0.31

ตารางที่ 1

ข้อมูลเบื้องต้นผู้ตอบแบบสอบถาม (ต่อ)

รายการ	จำนวน (n=645)	ร้อยละ
รายได้ต่อเดือน		
น้อยกว่า 15,000 บาท	94	14.57
15,001-30,000 บาท	285	44.19
30,001-45,000 บาท	128	19.84
45,001-60,000 บาท	84	13.02
มากกว่า 60,000 บาท	51	7.91
ไม่ระบุ	3	0.47
รูปแบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่ท่านเห็นว่าน่าจะประสบความสำเร็จทำให้ได้สมาชิกวุฒิสภาที่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างดี		
การเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ใช้จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา	439	68.06
การสรรหา โดยผู้มีอำนาจหรือคณะกรรมการเป็นผู้สรรหา	57	8.84
การเลือกตั้งตรงบางส่วนและการสรรหาบางส่วน	62	9.61
การเลือกตั้งทางอ้อมโดยให้ประชาชนเลือกกันตามกลุ่ม	63	12.25
ความเชี่ยวชาญ (กลุ่มอาชีพ)		
ไม่ระบุ	24	3.72

จากตารางตารางที่ 1 แสดงจำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถาม พบว่าผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นเพศหญิงร้อยละ 56.59 มีช่วงอายุอยู่ระหว่าง 31-40 ปี และ 41-50 ปี คิดเป็นร้อยละ 27.75 และ 24.96 ตามลำดับ โดยส่วนใหญ่มีการศึกษาในระดับปริญญาตรีมัธยมศึกษาตอนปลาย และปริญญาโท คิดเป็นร้อยละ 53.80, 16.74 และ 13.64 ตามลำดับ ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนมากประกอบอาชีพ ข้าราชการ/เจ้าหน้าที่ของรัฐ คิดเป็นร้อยละ 41.71 และพนักงานบริษัทเอกชนคิดเป็นร้อยละ 25.74 โดยส่วนมากมีรายได้ต่อเดือนอยู่ระหว่าง 15,001-30,000 บาท และ 30,001-45,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 44.19 และ 19.84 อยู่ตามลำดับ

ด้านความต้องการเกี่ยวกับรูปแบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่ท่านเห็นว่าน่าจะประสบความสำเร็จทำให้ได้สมาชิกวุฒิสภาที่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างดีพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนมากต้องการให้มีการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ใช้จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา คิดเป็นร้อยละ 57.21 ส่วนรูปแบบการเลือกตั้งทางอ้อมโดยให้ประชาชนเลือกกันตามกลุ่มความเชี่ยวชาญ

(กลุ่มอาชีพ) การสรรหา โดยผู้มีอำนาจหรือคณะกรรมการเป็นผู้สรรหาและการเลือกตั้งตรงบางส่วน และการสรรหาบางส่วนคิดเป็นร้อยละ 12.25, 11.94 และ 11.16 ตามลำดับ

ความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา

ตารางที่ 2

ค่าเฉลี่ย (\bar{X}) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) ความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา

ประเด็น	\bar{X}	S.D.
1. ท่านเห็นด้วยที่สมาชิกวุฒิสภาจะทำหน้าที่กลั่นกรองและให้ข้อเสนอแนะร่างกฎหมายที่ผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มาแล้ว	4.26	0.77
2. ท่านคิดว่าสมาชิกวุฒิสภาควรสามารถที่จะเสนอร่างกฎหมายได้	3.84	1.04
3. ท่านคิดว่าสมาชิกวุฒิสภาควรมีอำนาจในการให้ความเห็นในการเสนอชื่อบุคคลไปดำรงตำแหน่งระดับสูงในองค์กรอิสระได้	3.70	1.10
4. ท่านคิดว่าสมาชิกวุฒิสภาควรมีอำนาจในการให้ความเห็นเสนอชื่อเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงขององค์กรอิสระได้	3.78	1.09
5. ท่านคิดว่าการทำงานในรูปแบบกรรมาธิการของสมาชิกวุฒิสภายังมีความจำเป็นในการตรวจสอบด้านการทำงานของรัฐ	4.08	0.86
6. ท่านคิดว่า การขอยื่นอภิปรายโดยไม่ลงมติของสมาชิกวุฒิสภาเป็นวิธีการตรวจสอบการทำงานของรัฐที่เหมาะสมแล้ว	3.70	1.01
7. ท่านคิดว่าสมาชิกวุฒิสภาสามารถใช้อำนาจในการพิจารณาลงโทษถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ หากไม่ใช่โทษทางอาญาหรือทางแพ่ง	3.67	1.12
8. ท่านคิดว่าสมาชิกวุฒิสภาควรเป็นตัวแทนของกลุ่มความเชี่ยวชาญที่จำเป็นต่อการทำหน้าที่ของ สว.	3.95	0.98
9. ท่านคิดว่าสมาชิกวุฒิสภาควรมีลักษณะของกลุ่มที่เป็นตัวแทนของส่วนท้องถิ่น	3.86	1.03
รวม	3.87	0.78

จากตารางที่ 2 แสดงค่าเฉลี่ย (\bar{X}) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) ความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาพบว่า โดยภาพรวมผู้ตอบแบบสอบถามมีความคิดเห็นอยู่ในระดับเห็นด้วยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.87 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.78 เมื่อจำแนกเป็นรายประเด็นพบว่าผู้ตอบแบบสอบถามเห็นด้วยอย่างยิ่งว่าสมาชิกวุฒิสภาจะทำหน้าที่กลั่นกรองและให้ข้อเสนอแนะร่างกฎหมายที่ผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มาแล้ว ($\bar{X} = 4.26$, S.D. = 0.77) รองลงมาคือเห็นว่าการทำงานในรูปแบบกรรมวิธีการของสมาชิกวุฒิสภายังมีความจำเป็นในการตรวจสอบด้านการทำงานของรัฐ และ สมาชิกวุฒิสภาควรเป็นตัวแทนของกลุ่มความเชี่ยวชาญที่จำเป็นต่อการทำหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.08 และ 3.95 ตามลำดับ

ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของรูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

ตารางที่ 3

ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของรูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

ประเด็น	\bar{X}	S.D.
ปัจจัยด้านผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภา		
1. ท่านคิดว่าอายุของผู้ที่จะสมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ควรมีอายุ 40 ปีขึ้นไป	4.00	1.03
2. ท่านคิดว่าสมาชิกวุฒิสภาจำเป็นต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญ มีประสบการณ์ในงานนั้นๆ อย่างแท้จริง ไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงก็ได้	3.71	1.23
3. ท่านคิดว่าสมาชิกวุฒิสภาควรเป็นได้มากกว่า 1 ครั้งหรือ 1 วาระ	3.31	1.31
4. ท่านเห็นด้วยที่จะไม่ให้สมาชิกวุฒิสภาสังกัดพรรคการเมืองก่อนมาเป็นสมาชิกวุฒิสภาอย่างน้อย 5 ปี และหลังจากพ้นตำแหน่งแล้ว 2 ปี	3.96	1.08
รวม	3.74	0.90
ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน		
1. ท่านคิดว่าควรมีการลงประชามติเกี่ยวกับรูปแบบและวิธีที่จะได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาก่อนนำมาใช้ (แก้รัฐธรรมนูญแล้วทำประชามติในส่วนนี้)	4.13	0.78
2. ท่านคิดว่าทำให้ความรู้เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่สมาชิกวุฒิสภาจะช่วยให้ได้สมาชิกวุฒิสภาที่ดีได้	4.17	0.83
3. ท่านคิดว่าการประชุมสัมพันธให้ทราบถึงความสำคัญของสมาชิกวุฒิสภา จะช่วยให้ได้สมาชิกวุฒิสภาที่ดีได้	4.10	0.85
4. ท่านคิดว่าสมาชิกวุฒิสภาควรมีบทบาทด้านการกลั่นกรองกฎหมาย	4.23	0.78

ตารางที่ 3

ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของรูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา (ต่อ)

ประเด็น	\bar{x}	S.D.
5. ท่านคิดว่าสมาชิกวุฒิสภาควรมีบทบาทด้านการเสนอกฎหมาย	3.86	1.06
6. ท่านคิดว่าสมาชิกวุฒิสภาควรสามารถเสนอชื่อบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งสำคัญได้	3.58	1.15
7. ท่านคิดว่าสมาชิกวุฒิสภาควรสามารถเสนอชื่อเพื่อถอดถอนบุคคลในตำแหน่งสำคัญได้	3.70	1.12
8. ท่านคิดว่าสมาชิกวุฒิสภาควรมีบทบาทในการตรวจสอบฝ่ายบริหารได้ เช่น การตั้งกระทู้ หรือการตั้งกรรมาธิการ เป็นต้น	4.09	0.84
รวม	3.98	0.70
ปัจจัยด้านกระบวนการได้มาซึ่งวุฒิสภา กรณี “การเลือกตั้งทางอ้อม โดยให้ประชาชนเลือกกันตามกลุ่มความเชี่ยวชาญ (กลุ่มอาชีพ)”		
1. ท่านเห็นด้วยที่ประชาชนจะทำการ “เลือกตั้งกรมสรรหาสมาชิกวุฒิสภา” โดยเป็นตัวแทนจังหวัดในสัดส่วนที่เท่ากันทุกจังหวัด เช่น จังหวัดละ 2 คน เท่ากันทุกจังหวัด เป็นต้น	3.83	1.11
2. ท่านเห็นด้วยที่จะใช้จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งกรมสรรหาสมาชิกวุฒิสภา	3.87	1.04
3. ท่านเห็นด้วยที่จะมีการแบ่งความเชี่ยวชาญแบบของผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาเป็น กลุ่มอาชีพตามรัฐธรรมนูญ 2560	3.84	1.08
4. ท่านเห็นด้วยกับการกำหนดสัดส่วนที่เท่ากันของสมาชิกวุฒิสภาจากทุกกลุ่มอาชีพ	3.86	1.08
5. ท่านคิดว่าผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาจะต้องปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มอาชีพอย่างน้อย 3 ปี เป็นระยะเวลาที่เพียงพอแล้ว	3.64	1.14
6. ท่านเห็นด้วยที่จะให้บุคคลในแต่ละกลุ่มอาชีพเลือกกันเองให้เหลือตามจำนวนตามที่กำหนด ก่อนให้กรรมการสรรหาคัดเลือกอีกครั้ง	3.62	1.15
รวม	3.78	0.93
โอกาสที่จะประสบความสำเร็จ		
1. ท่านคิดว่าการกำกับ ดูแล ผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาอย่างเข้มงวดจะทำให้ได้สมาชิกวุฒิสภาที่ดี	4.09	0.85
2. ท่านคิดว่าการกำกับ กระบวนการได้มาที่เข้มงวดและเป็นธรรมจะทำให้ได้สมาชิกวุฒิสภาที่ดี	4.17	0.81
3. ท่านคิดว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนจะทำให้ได้สมาชิกวุฒิสภาที่ดี	4.27	0.81
รวม	4.17	0.77

จากตารางที่ 3 แสดงค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของรูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาจำแนกเป็นรายด้านได้แก่ ปัจจัยด้านผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภา ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ปัจจัยด้านกระบวนการได้มาซึ่งวุฒิสภา กรณี การเลือกตั้งทางอ้อมโดยให้ประชาชนเลือกกันตามกลุ่มความเชี่ยวชาญ (กลุ่มอาชีพ) และโอกาสที่จะประสบความสำเร็จ พบว่า ปัจจัยด้านผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภา ผู้ตอบแบบสอบถามมีความคิดในระดับเห็นด้วยค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.74 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.90 ส่วนปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้ตอบแบบสอบถามมีความคิดในระดับเห็นด้วยค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.98 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.70 และปัจจัยด้านกระบวนการได้มาซึ่งวุฒิสภา กรณี การเลือกตั้งทางอ้อมโดยให้ประชาชนเลือกกันตามกลุ่มความเชี่ยวชาญ (กลุ่มอาชีพ) ผู้ตอบแบบสอบถามมีความคิดในระดับเห็นด้วยค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.78 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.93 โดยผู้ตอบแบบสอบถามคิดเห็นว่าจากปัจจัยข้างต้นมีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จในการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในระดับเห็นด้วยค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.17 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.77

การวิเคราะห์การถดถอย (Regression analysis) เพื่อตรวจสอบอิทธิพลของตัวแปรต้นที่มีต่อโอกาสความสำเร็จในการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบริบทของสังคมไทย

1. ผลการวิเคราะห์อิทธิพลของตัวแปรบางประการที่มีต่อโอกาสความสำเร็จในการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบริบทของสังคมไทย

จากข้อมูลเชิงปริมาณข้างต้น ผู้วิจัยได้นำมาวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่อาจส่งผลต่อโอกาสความสำเร็จในการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบริบทของสังคมไทยในรูปแบบตามรัฐธรรมนูญปี 2560 ร่วมกับข้อเสนอแนะจากการสัมภาษณ์และสัมมนากลุ่มย่อย ด้วยวิธีวิเคราะห์การถดถอย (Regression analysis) โดยกำหนดให้

สัญลักษณ์

ตัวแปรต้น ได้แก่

ROL หมายถึง ความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา

CAD หมายถึง ปัจจัยด้านผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภา

PAR หมายถึง ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

PRO หมายถึง ปัจจัยด้านกระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

ตัวแปรตาม ได้แก่

SUC หมายถึง โอกาสที่จะประสบความสำเร็จ ซึ่งมีผลการวิเคราะห์ดังนี้

ตารางที่ 4

ค่าสหสัมพันธ์เพียร์สันแสดงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต้นและตัวแปรตาม

ตัวแปร	ROL	CAD	PAR	PRO	SUC
ROL	1	0.653**	0.804**	0.728**	0.607**
CAD		1	0.694**	0.624**	0.414**
PAR			1	0.683**	0.645**
PRO				1	0.577**
SUC					1

** หมายถึง มีนัยสำคัญที่ระดับ 0.01

จากตารางที่ 4 แสดงค่าสหสัมพันธ์เพียร์สันแสดงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต้น ได้แก่ ความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา ปัจจัยด้านผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภา ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน และปัจจัยด้านกระบวนการได้มาซึ่งวุฒิสภา และตัวแปรตามคือโอกาสที่จะประสบความสำเร็จในการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พบว่า ตัวแปรต้นทุกตัวมีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติกับตัวแปรตามทีละระดับ 0.01 ทั้งหมด โดยมีค่าอยู่ระหว่าง 0.414-0.645 ในขณะที่ตัวแปรต้นทั้งหมดก็มีความสัมพันธ์กันเองอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 ด้วยทุกตัวเช่นกัน โดยมีค่าอยู่ระหว่าง 0.624-0.804

เมื่อทำการวิเคราะห์อิทธิพลของปัจจัยบางประการที่มีต่อโอกาสความสำเร็จในการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตาม บริบทของสังคมไทย ผลการวิเคราะห์ ดังนี้

ตารางที่ 5

ผลการวิเคราะห์ความแปรปรวนปัจจัยบางประการที่มีต่อโอกาสความสำเร็จในการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบริบทของสังคมไทย

Model	Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
Regression	176.772	4	44.193	139.361	.000**
Residual	194.389	613	0.317		
Total	371.160	617			

** หมายถึง มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01, R=0.690, R Square=0.476, Adj. R Square=0.473

จากตารางที่ 5 ทำการวิเคราะห์ความแปรปรวนของปัจจัยที่กำหนดให้เป็นตัวแปรอิสระทั้ง 4 ตัวแปร โดยการวิเคราะห์ F-test พบว่า ตัวแปรทั้ง 4 ตัวมีอย่างน้อย 1 ตัวแปรที่มีความแปรปรวนมีอิทธิพลต่อโอกาสความสำเร็จในการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบริบทของสังคมไทยอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 (F = 139.361, Sig. = 0.00) โดยที่ตัวแปรทั้ง 4 ตัวนี้สามารถอธิบายความแปรปรวนของโอกาสความสำเร็จในการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบริบทของสังคมไทยได้ร้อยละ 47.6 (R Square=0.476) และเมื่อนำมาวิเคราะห์โอกาสความสำเร็จในการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบริบทของสังคมไทย ผลการวิเคราะห์ดังตารางที่ 6

ตารางที่ 6

ผลการวิเคราะห์ปัจจัยบางประการที่มีต่อโอกาสความสำเร็จในการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบริบทของสังคมไทย

Model	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig
	B	Std. Error	Beta		
ค่าคงที่	1.249	0.132		9.451	0.000**
ROL	0.170	0.054	0.172	3.154	0.002**
CAD	-0.163	0.037	-0.189	-4.389	0.000**
PAR	0.522	0.060	0.470	8.705	0.000**
PRO	0.210	0.038	0.251	5.586	0.000**

** หมายถึง มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01

จากตารางที่ 6 แสดงโอกาสความสำเร็จในการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบริบทของสังคมไทย โดยการวิเคราะห์ Regression Analysis แบบ Enter ผลการวิเคราะห์พบว่า จากตัวแปรอิสระทั้งหมด 4 ตัว เมื่อทำการทดสอบด้วย t-test ทุกแปรที่มีอิทธิพลต่อโอกาสความสำเร็จในการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบริบทของสังคมไทยอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ 0.01 ทั้งหมด โดยมีสมการทำนายโอกาสความสำเร็จในการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบริบทของสังคมไทย 2 สมการ ดังนี้

1) สมการที่ยังไม่ได้ปรับค่ามาตรฐาน คือ

$$SUC = 1.249 + 0.170ROL - 0.163CAD + 0.522PAR + 0.210PRO$$

2) สมการที่ปรับค่ามาตรฐาน

$$SUC = 0.172ROL - 0.189CAD + 0.470PAR + 0.251PRO$$

ภาคผนวก ง

รูปแบบและการได้มาของวุฒิสภาต่างประเทศจำแนกตามลักษณะรัฐ

รูปแบบและการได้มาของวุฒิสภาต่างประเทศในลักษณะรัฐเดี่ยว¹

ประเทศ	จำนวน (คน)	ที่มา
COLUMBIA	108	<ul style="list-style-type: none"> - 100 คน มาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อโดยใช้วิธีการเป็นตัวแทนตามส่วนของคะแนนเสียงที่ได้รับซึ่งใช้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง - 2 คน มาจากการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งพิเศษทั่วประเทศสำหรับชุมชนท้องถิ่น - 5 คน ของพรรคพลังประชาชนปฏิวัติทางเลือก (FARC) สำหรับการเลือกตั้ง ปี 2561 และ 2565 เท่านั้น ซึ่งเป็นไปตามข้อตกลงสันติภาพปี 2559 - 1 คน สำหรับผู้สมัครเข้าชิงตำแหน่งประธานาธิบดีในการเลือกตั้งเมื่อเร็ว ๆ นี้ - วาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี
PALAU	13	<ul style="list-style-type: none"> - 13 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงในเขตเลือกตั้งเดียวด้วยคะแนนเสียงข้างมาก - วาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี
PARAGUAY	45	<ul style="list-style-type: none"> - 45 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงซึ่งใช้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง การเลือกตั้งวุฒิสภาใช้วิธีการเป็นตัวแทนตามส่วนของคะแนนเสียงที่ได้รับ - วาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี
URUGUAY	31	<ul style="list-style-type: none"> - 31 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงซึ่งใช้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง โดยใช้วิธีการเลือกตั้งด้วยการเป็นตัวแทนตามส่วนของคะแนนเสียงที่ได้รับ ซึ่งอดีตสมาชิกเคยอยู่ในตำแหน่งรองประธานสมาชิกรัฐสภามาก่อน ให้ทำหน้าที่เป็นประธาน

¹ CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. สืบค้นเมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2563, จาก <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos>.

ประเทศ	จำนวน (คน)	ที่มา
		สมาชิกวุฒิสภา
ITALY	321	<ul style="list-style-type: none"> - วาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี - 116 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงในเขตเลือกตั้งเดี่ยวด้วยคะแนนเสียงข้างมาก - 193 คน ในเขตเลือกตั้งหลายที่นั่ง - 6 คน เป็นสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นตัวแทนของชนิตาเลียที่อาศัยในต่างประเทศมาจากการเลือกตั้งโดยตรงแบบบัญชีรายชื่อโดยใช้วิธีการเลือกตั้งด้วยการเป็นตัวแทนตามส่วนของคะแนนเสียงที่ได้รับ - วาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี และอดีตสมาชิกวุฒิสภา 6 ตำแหน่งที่ได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีของสาธารณรัฐให้มีวาระการดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต
BOLIVIA	36	<ul style="list-style-type: none"> - 36 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรง โดยใช้วิธีการเลือกตั้งด้วยการเป็นตัวแทนตามส่วนของคะแนนเสียงที่ได้รับ - วาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี
HAITI	30	<ul style="list-style-type: none"> - 30 คน (29 ฉบับเมื่อมิถุนายน 2562) มาจากการเลือกตั้งโดยตรงในหลายที่นั่งด้วยคะแนนเสียงข้างมากอย่างเป็นเอกฉันท์ (ในรอบ 2 ถ้าหากจำเป็น) - วาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี ทั้งนี้ มีการเลือกตั้งจำนวนหนึ่งในสามของวุฒิสมาชิกขึ้นใหม่ทุก ๆ 2 ปี
FRANCE	348	<ul style="list-style-type: none"> - 328 คน เป็นตัวแทนสำหรับเมืองหลวงฝรั่งเศส และหน่วยงานต่างประเทศ และภูมิภาคของกวาเดอลูป, มาร์ตีนิก, เฟรนช์เกียน, เรอูนียงและมายอต อีก 2 คน สำหรับนิวแคลิโดเนีย อีก 2 คน สำหรับเฟรนช์โปลินีเซีย อีก 1 คน สำหรับ Saint-Pierre และMiquelon อีก 1 คน สำหรับ Saint-Barthelemy อีก 1 คน สำหรับ Saint-Martin อีก 1 คน สำหรับ Wallis และ Futuna - 12 คน เป็นตัวแทนของชาวฝรั่งเศสที่อาศัยอยู่ต่างประเทศ

ประเทศ	จำนวน (คน)	ที่มา
		<ul style="list-style-type: none"> - การลงคะแนนเสียงเพื่อเลือกสมาชิกวุฒิสภากระทำโดยคณะผู้เลือกตั้งโดยใช้คะแนนเสียงข้างมาก (ในรอบ 2 ถ้าหากจำเป็น) ใช้สำหรับจังหวัดที่มีสมาชิกวุฒิสภา 1-3 คน และสำหรับจังหวัดที่มีสมาชิกวุฒิสภา 4 คนขึ้นไป โดยใช้วิธีการเลือกตั้งด้วยการเป็นตัวแทนตามส่วนของคะแนนเสียงที่ได้รับ (วิธีเลือกตั้งแบบสัดส่วนตามบัญชีรายชื่อ) - วาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี ทั้งนี้ มีการเลือกตั้งจำนวนหนึ่งในสามของวุฒิสมาชิกขึ้นใหม่ทุก ๆ 2 ปี
NAMIBIA	42	<ul style="list-style-type: none"> - 42 คน มาจากสมาชิก 14 แคว้น แต่ละแคว้นมีสมาชิกวุฒิสภาได้ 3 คนโดยให้สมาชิกสภาแคว้นเป็นผู้เลือกสมาชิกจำนวน 3 คน เป็น สว. - วาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี หมายเหตุ-สภาส่วนใหญ่ทบทวนกฎหมายที่ผ่านและนำโดยสมัชชาแห่งชาติ
MAURITANIA	157	<ul style="list-style-type: none"> - 113 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงในเขตเลือกตั้งเดียวและหลายที่นั่งซึ่งเลือกตั้งโดยตรงจากการรวมกันของคนจำนวนมากและการเลือกตั้งวุฒิสมาชิกใช้วิธีการเป็นตัวแทนตามส่วนของคะแนนเสียงที่ได้รับ - 40 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงใช้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง โดยใช้วิธีการเลือกตั้งด้วยการเป็นตัวแทนตามส่วนของคะแนนเสียงที่ได้รับ - 4 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากคนพลัดถิ่น - วาระดำรงตำแหน่ง 5 ปี
BURUNDI	43	<ul style="list-style-type: none"> - ในการเลือกตั้งเดือนกรกฎาคม 2558 มีสมาชิก 36 คนมาจากเขตจังหวัดที่ได้รับเลือกตั้งโดยคณะผู้เลือกตั้งของสภาเทศบาลในจังหวัด โดยใช้ระบบการลงคะแนน 3 รอบ ซึ่งในสองรอบแรกต้องใช้คะแนนเสียงสองในสาม และในรอบสุดท้ายสำหรับสมาชิกผู้ลงสมัคร 2 คนที่ได้คะแนนนำไปใช้คะแนนเสียงข้างมาก
		<ul style="list-style-type: none"> - 4 คน มาจากอดีตประมุขแห่งรัฐ (อดีตประธานาธิบดี)

ประเทศ	จำนวน (คน)	ที่มา
		<p>เป็นวุฒิสมาชิกโดยตำแหน่ง</p> <ul style="list-style-type: none"> - 3 คน เป็นตัวแทนของชาว “ทวา” (Twas)-30% ของการลงคะแนนเสียงทั้งหมดต้องมีตัวแทนเป็นผู้หญิง - วาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี
SOUTH AFRICA	90	<ul style="list-style-type: none"> - 10 คน มาจากการแต่งตั้งจากสภานิติบัญญัติจังหวัด ซึ่งมี 9 จังหวัด - วาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี หมายเหตุ - สภามีอำนาจพิเศษในการปกป้องผลประโยชน์ของภูมิภาค <p>ชนบธรรมเนียมประเพณีทางภาษาของชนกลุ่มน้อย</p>
REPUBLIC OF THE CONGO	72	<ul style="list-style-type: none"> - 72 คน มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมโดยใช้เขตการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเขตเลือกตั้งด้วยคะแนนเสียงข้างมาก - วาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี และครึ่งหนึ่งของสมาชิกต้องมีการเลือกตั้งขึ้นใหม่ทุก ๆ 3 ปี
DEMOCRATIC REPUBLIC OF THE CONGO	108	<ul style="list-style-type: none"> - 108 คน มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม โดยใช้วิธีการเลือกตั้งด้วยการเป็นตัวแทนตามส่วนของคะแนนเสียงที่ได้รับซึ่งใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง - วาระดำรงตำแหน่ง 5 ปี
CHILE	43	<ul style="list-style-type: none"> - 43 คน (หลังจากการเลือกตั้งในปี 2560 และจะเพิ่มขึ้นจำนวนสมาชิกวุฒิสภาเป็น 50 คน ในปี 2564) มาจากการเลือกตั้งโดยตรงในเขตเลือกตั้งหลายที่นั่งด้วยการเปิดบัญชีรายชื่อซึ่งใช้วิธีการเลือกตั้งด้วยการเป็นตัวแทนตามส่วนของคะแนนเสียงที่ได้รับ - วาระดำรงตำแหน่ง 8 ปี และครึ่งหนึ่งของสมาชิกต้องมีการเลือกตั้งขึ้นใหม่ทุก ๆ 4 ปี
POLAND	100	<ul style="list-style-type: none"> - 100 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงในเขตเลือกตั้งเดียวด้วยคะแนนเสียงข้างมาก - วาระดำรงตำแหน่ง 4 ปี
ZIMBUBWE	80	<ul style="list-style-type: none"> - 60 คน ได้รับการเลือกตั้งโดยตรง โดยใช้เขตจังหวัดเป็นเขต

ประเทศ	จำนวน (คน)	ที่มา
		<p>เลือกตั้งซึ่งมีจังหวัด 10 จังหวัด โดยแต่ละจังหวัดมีสมาชิกวุฒิสภาได้จังหวัด 6 คน โดยใช้วิธีการเลือกตั้งด้วยการเป็นตัวแทนตาม</p> <p>ส่วนของคะแนนเสียงที่ได้รับ</p> <ul style="list-style-type: none"> - 16 คน เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของจังหวัด - 2 คน ไว้สำหรับสภาแห่งหัวหน้าชนเผ่า - 2 คน ไว้สำหรับสมาชิกที่มีความพิการ - วาระดำรงตำแหน่ง 5 ปี
BAHAMAS	16	<ul style="list-style-type: none"> - 16 คน ได้รับการแต่งตั้งโดยผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีและหัวหน้าพรรคฝ่ายค้าน - วาระดำรงตำแหน่ง 5 ปี
UNITED KINGDOM	780	<ul style="list-style-type: none"> - House of Lords (สมาชิกไม่คงที่ ณ เดือน พฤษภาคม 2018) - 664 คน ได้รับการแต่งตั้งจากพระบรมราชินีนาถ - 90 คน เป็นขุนนางที่มาจากการสืบสกุล - 26 คน เป็นขุนนางที่เป็นฝ่ายนักบวช - สมาชิกทั้งหมดได้รับการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี และสมาชิกที่ไม่ใช่พรรคการเมืองนั้นจะได้รับคำแนะนำจากคณะกรรมการของสภาขุนนาง) <p>หมายเหตุ - House of Lords ทั้งหมด ไม่ได้รวมถึงสมาชิกที่ไม่มีสิทธิหรือสมาชิกที่ลาประชุม</p>
JORDAN	65	<ul style="list-style-type: none"> - 65 คน ได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ - วาระดำรงตำแหน่ง 4 ปี
BELIZE	14	<p>14 คน ได้รับการแต่งตั้งจากผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ โดยในจำนวนดังกล่าว 6 คน แต่งตั้งตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี</p> <ul style="list-style-type: none"> - 3 คน ตามคำแนะนำของหัวหน้าพรรคฝ่ายค้าน
		<ul style="list-style-type: none"> - ตามคำแนะนำของสภาศาสนาจักรเบลีซ สมาคมศาสนาจักร

ประเทศ	จำนวน (คน)	ที่มา
		<p>แห่งคริสตจักรแห่งเบลีซ สภาการพาณิชย์และอุตสาหกรรม และสภาผู้ประกอบการแห่งเบลีซ อย่างละ 1 คน</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1 คน ตามคำแนะนำขององค์กรพัฒนาเอกชนและสภาสหภาพการค้าแห่งชาติ และคณะกรรมการขับเคลื่อนภาคประชาสังคม - ประธานวุฒิสภาได้รับการเลือกจากสมาชิกวุฒิสภาหรือจากบุคคลภายนอกวุฒิสภาในวาระของการประชุม
GRENADA	13	<ul style="list-style-type: none"> - สมาชิกวุฒิสภาทั้ง 13 คน ได้รับการแต่งตั้งจากผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ โดย - 10 คน ตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี - 3 คน ตามคำแนะนำของหัวหน้าพรรคฝ่ายค้าน - วาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี
TRINIDAD AND TOBAGO	31	<ul style="list-style-type: none"> - 16 คน ได้รับการแต่งตั้งโดยพรรคการเมือง - 9 คน ได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี - 6 คน ได้รับการแต่งตั้งโดยหัวหน้าพรรคฝ่ายค้าน - วาระดำรงตำแหน่ง 5 ปี
MOROCCO	120	<ul style="list-style-type: none"> - 120 คน เป็นตัวแทนมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมโดยคณะผู้เลือกตั้งของสภาปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรวิชาชีพ และสหภาพแรงงาน - วาระดำรงตำแหน่ง 6 ปี
SLOVENIA	40	<ul style="list-style-type: none"> - 40 คนเป็นตัวแทนมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมโดยคณะผู้เลือกตั้ง - วาระดำรงตำแหน่ง 5 ปี <p>หมายเหตุ</p> <ul style="list-style-type: none"> - สภาเป็นหน่วยงานที่ปรึกษาที่มีอำนาจนิติบัญญัติ
TUNISIA	217	<ul style="list-style-type: none"> - 199 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงในเขตเลือกตั้งหลายที่นั่งในตูนิเซีย - 18 คน มาจากการการเลือกตั้งโดยตรงในเขตเลือกตั้งหลายที่นั่งในต่างประเทศ โดยใช้วิธีการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ

ประเทศ	จำนวน (คน)	ที่มา
		ด้วยการเป็นตัวแทนตามส่วนของคะแนนเสียงที่ได้รับ - วาระดำรงตำแหน่ง 5 ปี
MADAGASCAR	63	วุฒิสภาหรือ Antenimieran-Doholona (สถาปนาใหม่เมื่อวันที่ 22 มกราคม 2559 หลังการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเดือนธันวาคม 2558) - 42 คน มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมโดยคณะผู้เลือกตั้งของผู้นำเทศบาล ชุมชน ภูมิภาค และจังหวัด (ท้องถิ่น) - 21 คน มาจากการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีของสาธารณรัฐ - วาระดำรงตำแหน่ง 5 ปี
KAZAKHSTAN	49	- 34 คน เป็นตัวแทนของท้องถิ่นได้รับเลือกจากสภาแห่งแคว้น โดยการลงคะแนนเสียงข้างมาก 2 รอบ - 15 คน ได้รับการแต่งตั้งโดยคำสั่งของประธานาธิบดี - วาระดำรงตำแหน่ง 6 ปี ซึ่งครึ่งหนึ่งของสมาชิกต้องตั้งขึ้นใหม่ทุก ๆ 3 ปี
CAMBODIA	62	- 58 คน ได้รับการเลือกตั้งทางอ้อมโดยสมาชิกสภาแห่งแคว้น ที่มาจากการเลือกตั้ง และสมาชิกสภาเทศบาล - 2 คน ได้รับการเลือกทางอ้อมจากสภาผู้แทนราษฎร - 2 คน ได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ - วาระดำรงตำแหน่ง 6 ปี
SENEGAL	165	- 105 คน (สมาชิก 105 คนนั้นต้องมีตัวแทนของชาวเซเนกัลที่พลัดถิ่นจำนวน 15 คน) มาจากการเลือกตั้งโดยตรงในเขตเลือกตั้งเดียวและหลายที่นั่งด้วยการลงคะแนนเสียงเป็นจำนวนมาก - 60 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงในเขตเลือกตั้งเดียวและหลายที่นั่ง โดยใช้วิธีการเลือกตั้งด้วยการเป็นตัวแทนตามส่วนของคะแนนเสียงที่ได้รับ
AUSTRALIA	76	- 12 คน เป็นตัวแทนจากแต่ละรัฐ จำนวน 6 รัฐ ซึ่งสมาชิกได้รับการเลือกตั้งโดยตรงในเขตเลือกตั้งหลายที่นั่ง โดยใช้วิธีการเลือกตั้งเป็นตัวแทนตามส่วนของคะแนนเสียงที่ได้รับ

ประเทศ	จำนวน (คน)	ที่มา
		<p>- 2 คน เป็นตัวแทนจากแต่ละดินแดน จำนวน 2 แห่ง (เขตนครหลวงออสเตรเลียและเขตปกครองนอร์เทิร์นเทร์ริทอรี) ซึ่งสมาชิกได้รับการเลือกตั้งโดยตรงในเขตเลือกตั้งหลายที่นั่ง โดยใช้วิธีการเลือกตั้งเป็นตัวแทนตามส่วนของคะแนนเสียงที่ได้รับ</p> <p>- วาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี โดยครึ่งหนึ่งของสมาชิกรัฐต่ออายุทุก 3 ปี และการต่ออายุสมาชิกภาพดินแดนต่ออายุทุก 3 ปี</p>
GERMANY	69	<p>- การเลือกตั้ง: Bundesrat-ไม่มี; องค์กรประกอบถูกกำหนดโดยองค์กรประกอบของรัฐบาลในระดับรัฐ องค์กรประกอบของ Bundesrat มีการเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลาซึ่ง 1 ใน 16 รัฐ จะจัดให้มีการเลือกตั้งขึ้น</p>
ARGENTINA	72	<p>- 72 คน ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงในการเลือกตั้งหลายที่นั่ง โดยใช้คะแนนเสียงข้างมาก</p> <p>- วาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี โดย 1 ใน 3 ของสมาชิกเลือกตั้งทุก ๆ 2 ปี</p>
CANADA	105	<p>- 105 คน ได้รับการแต่งตั้งโดยผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี และสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้จนถึงอายุ 75 ปี</p>
NEPAL	59	<p>- 56 คน (รวมผู้หญิงอย่างน้อย 3 คน, 1 Dalit, 1 สมาชิกที่มีความพิการ หรือ 1 ชนกลุ่มน้อย) ได้รับการเลือกตั้งโดยอ้อมจากคณะผู้เลือกตั้งแห่งรัฐและผู้นำท้องถิ่น (เทศบาล)</p> <p>- 3 คน (รวมผู้หญิง 1 คน) ได้รับการเสนอชื่อโดยประธานาธิบดีแห่งประเทศเนปาลตามคำแนะนำของรัฐบาล</p> <p>- วาระดำรงตำแหน่ง 6 ปี โดย 1 ใน 3 ของสมาชิกต่ออายุทุก 2 ปี</p>
NIGERIA	109	<p>- 108 คน มาจากรัฐ 36 รัฐ แต่ละรัฐมีสมาชิกวุฒิสภาได้ 3 คน โดยการเลือกตั้งโดยตรงในเขตเลือกตั้งเดียวด้วยคะแนนเสียงข้างมาก</p> <p>- 1 คน มาจากเขตอาบูจา โดยการเลือกตั้งโดยตรงในเขตเลือกตั้งเดียวด้วยคะแนนเสียงข้างมาก</p>

ประเทศ	จำนวน (คน)	ที่มา
		- วาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี
BRAZIL	81	- 78 คน มาจากรัฐ 26 รัฐ ซึ่งแต่ละรัฐมีสมาชิกวุฒิสภาได้ 3 คน โดยการเลือกตั้งโดยตรงในเขตเลือกตั้งหลายที่นั่งด้วยคะแนนเสียงข้างมาก - 3 คน มาจากเขตรัฐบาลกลางที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงในเขตเลือกตั้งหลายที่นั่งด้วยคะแนนเสียงข้างมาก - วาระการดำรงตำแหน่ง 8 ปี โดย 1 ใน 3 และ 2 ใน 3 ของสมาชิกให้มีการเลือกตั้งสลับกันทุก ๆ 4 ปี
COSMOLOS	33	- 24 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากการลงคะแนนเสียงข้างมากเป็นรอบที่ 2 (หากจำเป็น) - 9 คน มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมจาก 3 เกาะประกอบกัน - วาระดำรงตำแหน่ง 5 ปี
BELGIUM	60	- 50 คน มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมจากชุมชนและรัฐสภาในภูมิภาคตามผลการเลือกตั้งของพวกเขา - 10 คน มาจากสมาชิกวุฒิสภา 50 คนที่ได้รับการเลือกตั้ง - วาระดำรงตำแหน่ง 5 ปี
PAGISTAN	104	- 104 คน มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมจาก 4 จังหวัดและผู้แทนของดินแดน โดยใช้วิธีการเลือกตั้งเป็นตัวแทนตามส่วนของคะแนนเสียงที่ได้รับ - วาระดำรงตำแหน่ง 6 ปี โดยครึ่งหนึ่งของสมาชิกต่ออายุทุก ๆ 3 ปี)

ประเทศ	จำนวน (คน)	ที่มา
MALAYSIA	70	- 44 คน มาจากการแต่งตั้งจากกษัตริย์ - 26 คน มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมโดยสภานิติบัญญัติ 13 รัฐ - วาระดำรงตำแหน่ง 3 ปี
MEXICO	128	- 96 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงในเขตเลือกตั้งหลายที่นั่ง

ประเทศ	จำนวน (คน)	ที่มา
		<p>ด้วยคะแนนเสียงข้างมาก</p> <ul style="list-style-type: none"> - 32 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงโดยใช้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง โดยใช้วิธีการเลือกตั้งเป็นตัวแทนตามส่วนของคะแนนเสียงที่ได้รับ - วาระดำรงตำแหน่ง 6 ปี
MICRONESIA	14	<ul style="list-style-type: none"> - 10 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงในเขตเลือกตั้งเดียวด้วยคะแนนเสียงข้างมาก (วาระดำรงตำแหน่ง 2 ปี) - 4 สมาชิกที่มีขนาดใหญ่ มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากแต่ละรัฐ 4 รัฐ โดยใช้วิธีการเลือกตั้งเป็นตัวแทนตามส่วนของคะแนนเสียงที่ได้รับ (วาระดำรงตำแหน่ง 4 ปี)
RUSSIA	170	<ul style="list-style-type: none"> - 2 คน ในแต่ละหน่วยบริหารของรัฐบาลกลาง 83 หน่วย-oblasts, krays, republics, autonomous okrugs and oblasts, กรุงมอสโก และเซนต์ปีเตอส์เบิร์ก มาจากการแต่งตั้งจากผู้บริหารระดับสูงและเจ้าหน้าที่ฝ่ายกฎหมาย - วาระดำรงตำแหน่ง 4 ปี - หมายเหตุ: ในขณะนี้ State Duma มีผู้แทน 3 คนจาก "Republic of Crimea" ในขณะที่สภาสหพันธรัฐรวม 2 คนจาก "Republic of Crimea" และ "Federal City of Sevastopol" ทั้งสองภูมิภาคซึ่งรัสเซียยึดครองและพยายามที่จะยึดครองจากยูเครนและสหรัฐฯ ไม่ยอมรับว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัสเซีย
AUSTRIA	61	<ul style="list-style-type: none"> - 61 คน มาจากการแต่งตั้งโดยรัฐสภาของรัฐ โดยแต่ละรัฐได้รับ 3 ถึง 12 คนตามสัดส่วนของประชากร - วาระดำรงตำแหน่ง 5 หรือ 6 ปี
SAINT KITTS AND NEVIS	14 หรือ 15	<p>สภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งมีสภาเดียว (14 หรือ 15 คน ขึ้นอยู่กับการรวมของอัยการสูงสุด</p> <ul style="list-style-type: none"> - 11 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงในเขตเลือกตั้งเดียวด้วยคะแนนเสียงข้างมาก - 3 คน มาจากการแต่งตั้งโดยผู้สำเร็จราชการแทนซึ่งสมาชิก

ประเทศ	จำนวน (คน)	ที่มา
		2 คน มาจากการแต่งตั้งตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี และอีก 1 คน มาจากการแต่งตั้งตามคำแนะนำของหัวหน้าพรรคฝ่ายค้าน - วาระดำรงตำแหน่ง 5 ปี
SUDAN	54	- 54 คน มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมจากสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ - วาระดำรงตำแหน่ง 6 ปี
SOUTH SUDAN	50	สภาแห่งรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งของประธานาธิบดีในเดือนสิงหาคม 2011 - 50 คน ซึ่ง 20 คนมาจากการแต่งตั้งของอดีตสมาชิกสภาแห่งรัฐ และอีก 30 คน มาจากการแต่งตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
SOMALIA	54	- 54 คน วุฒิสมาชิกได้รับการเลือกตั้งทางอ้อมจากสภาแห่งรัฐ - วาระดำรงตำแหน่ง 4 ปี
VENEZUELA	167	- 113 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงในเขตเลือกตั้งเดี่ยวและหลายที่นั่งด้วยคะแนนเสียงข้างมาก - 51 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงในเขตเลือกตั้งหลายที่นั่งโดยปิดการลงคะแนนเสียงด้วยวิธีการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเป็นตัวแทนตามส่วนของคะแนนเสียงที่ได้รับ - 3 คน ไว้สำหรับชนพื้นเมืองเวเนซุเอลา - วาระดำรงตำแหน่ง 5 ปี

ประเทศ	จำนวน (คน)	ที่มา
SWITZERLAND	46	- 46 คน มาจากในเขตเลือกตั้งหลายที่นั่งที่เป็นตัวแทนของรัฐและในเขตเลือกตั้งเดี่ยวที่เป็นตัวแทนของรัฐครึ่งหนึ่งที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงด้วยคะแนนเสียงข้างมาก ยกเว้น Jura และ Neuchatel cantons ใช้วิธีการเลือกตั้งเป็นตัวแทนตามส่วนของคะแนนเสียงที่ได้รับซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมโดยกฎหมายท้องถิ่น

ประเทศ	จำนวน (คน)	ที่มา
United Arab Emirates	40	<ul style="list-style-type: none"> - 20 คน มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมโดยใช้การลงคะแนนเสียงแบบไม่เปลี่ยนมือโดยคณะผู้เลือกตั้งที่มีสมาชิกที่ได้รับ การคัดเลือกจากผู้ปกครองแต่ละคนในประเทศเอมิเรตตาม สัดส่วนการเป็นสมาชิก FNC - 20 คน มาจากการแต่งตั้งโดยผู้ปกครองของ 7 รัฐที่เป็น ส่วนประกอบ - วาระดำรงตำแหน่ง 4 ปี
United States of America	100	<ul style="list-style-type: none"> - 100 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงในแต่ละเขตเลือกตั้ง 50 รัฐ รัฐละ 2 คน ด้วยการลงคะแนนเสียงข้างมาก ยกเว้น รัฐ จอร์เจีย และรัฐหลุยเซียนาที่ต้องการคะแนนเสียงข้างมาก เป็นรอบที่สอง (หากจำเป็น) - วาระดำรงตำแหน่ง 6 ปี โดย 1 ใน 3 ของสมาชิกต้อง เลือกตั้งใหม่ทุก ๆ 2 ปี
INDIA	245	<ul style="list-style-type: none"> - 233 คน มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมโดยรัฐและดินแดนที่ ประกอบกัน โดยใช้วิธีการเลือกตั้งเป็นตัวแทนตามส่วนของ คะแนนเสียงที่ได้รับ - 12 คน มาจากการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี - วาระดำรงตำแหน่ง 6 ปี
IRAQ	329	<ul style="list-style-type: none"> - 320 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงในเขตเลือกตั้งหลายที่ นึ่ง โดยใช้วิธีการเลือกตั้งแบบ open-list ซึ่งเป็นตัวแทนตาม ส่วนของคะแนนเสียงที่ได้รับ

ประเทศ	จำนวน (คน)	ที่มา
		<ul style="list-style-type: none"> - 9 คน ในระดับชาติที่ไว้สำหรับชนกลุ่มน้อย ซึ่ง 5 คน สำหรับคริสเตียน 1 คนสำหรับ Sabaeen-Mandaeans, 1 คน สำหรับ Yazidis, 1 คน สำหรับ Shabaks และ 1 คน สำหรับ Fayli Kurds โดย 25% ของจำนวนที่นั่งจัดสรรให้ แก่ผู้หญิง

ประเทศ	จำนวน (คน)	ที่มา
		<ul style="list-style-type: none"> - วาระดำรงตำแหน่ง 4 ปี - หมายเหตุ - รัฐธรรมนูญของอิรักเรียกร้องให้จัดตั้งสภาสูงแต่ยังไม่ได้ก่อตั้งขึ้น
ETHIOPIA	153	<ul style="list-style-type: none"> - 153 คน มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมของรัฐ - วาระดำรงตำแหน่ง 5 ปี



ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นายสมชาย แสงวงการ
วุฒิการศึกษา	ปีการศึกษา 2562: ปริญญาตรีบัณฑิตศึกษาศาสตร์ สาขารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ปีการศึกษา 2559: ศิลปศาสตรบัณฑิตศึกษาศาสตร์ สาขานิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี ปีการศึกษา 2558: ปริญญาบัตร วปอ. ปีการศึกษา 2544: ปริญญาโท สาขาพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า) ปีการศึกษา 2527: ปริญญาตรี รัฐศาสตร์บัณฑิต สาขาการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ตำแหน่ง	สมาชิกวุฒิสภา ประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพและการคุ้มครองผู้บริโภค วุฒิสภา
ประสบการณ์ทำงาน	2562-ปัจจุบัน: สมาชิกวุฒิสภา รัฐสภา 2557: สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ รัฐสภา 2554-2557: สมาชิกวุฒิสภา รัฐสภา 2551-2554: สมาชิกวุฒิสภา รัฐสภา 2549: สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ รัฐสภา 2546-2549: นายกสมาคมนักข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย 2533-2549: กรรมการผู้จัดการ บริษัท ไอเอ็นเอ็น เรดิโอ จำกัด และผู้อำนวยการวิทยุร่วมด้วยช่วยกัน 2532: บรรณาธิการข่าว สถานีโทรทัศน์ช่อง 3 อสมท.
ผลงานทางวิชาการ	ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองที่มีส่วนร่วมรายการร่วมด้วย ช่วยกันกับประสิทธิภาพทางการเมือง: ศึกษากรณีผู้ฟัง รายการในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ.362 (2544) บทบาทคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550: ศึกษาเฉพาะคณะสิทธิ มนุษยชน สิทธิเสรีภาพและการคุ้มครองผู้บริโภค วุฒิสภา (เอกสารวิชาการส่วนบุคคล)

หลักสูตรผู้บริหารกระบวนกรยุติธรรม ระดับสูง)
ระบบรัฐสภาและกระบวนกรได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา
ที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย ปรม7ก007 (เอกสาร
วิชาการกลุ่ม งานภาครัฐและกฎหมายมหาชน (2551)
ระบบกรเมืองของประเทศแคนาดา ปรม7บ1212
(2551)

การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามหลักนิติธรรม
นธป 3 ส 2558 เลขทะเบียน 590071371

(เอกสารวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตร หลักนิติธรรม
เพื่อประชาธิปไตย) กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ,
2562