

บทความวิจัย

กระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภา*

The process of entering the position of senator

สถาพร สระมาลี¹

Staporn Samalee²

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2086 แขวงหัวหมาก เขตบางกะปิ

กรุงเทพมหานคร 10240

Faculty of Law Ramkhamhaeng University, 2086 Huamark, Bangkok,

Bangkok 10240

* Corresponding author E-mail: dr.sta@hotmail.com

(Received: 9 มิถุนายน 2563; Accepted: 29 ธันวาคม 2563)

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาแนวคิดของระบบรัฐสภาในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติภายใต้หลักประชาธิปไตย และหลักอำนาจอธิปไตย รวมทั้งบทบัญญัติรัฐธรรมนูญไทย และต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งของวุฒิสภา ซึ่งเป็นสถาบันที่มีความสำคัญต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยในรูปแบบของสภาคู่

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิจัย เรื่อง “กระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภา” มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2552.

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สถาพร สระมาลี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

² Assistant Professor Dr.Staporn Samalee Lecturer at the Faculty of Law, Ramkhamhaeng University

เมื่อทำการศึกษาจึงพบว่า ระบบรัฐสภาของไทยได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข จากการบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง ทำให้ความชอบธรรมของวุฒิสภามีความชัดเจนในที่มาของอำนาจในฐานะที่เป็นตัวแทนของปวงชนชาวไทย รัฐธรรมนูญของไทยที่ผ่านมา มีการบัญญัติเกี่ยวกับการเข้าสู่ตำแหน่งของวุฒิสภาในหลายรูปแบบ แตกต่างกันไป บางฉบับบัญญัติให้มาจากการเลือกตั้ง บางฉบับบัญญัติให้มาจากการแต่งตั้ง รวมทั้งบางฉบับบัญญัติให้มาจากการเลือกตั้งและสรรหา

ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า การดำรงอยู่ของสถาบันวุฒิสภายังคงมีความสำคัญต่อระบอบการเมืองการปกครองของไทย และควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติรัฐธรรมนูญให้อำนาจของวุฒิสภา โดยพิจารณาถึงกระบวนการที่มาของการเข้าสู่ตำแหน่ง ให้มีความสัมพันธ์กับอำนาจหน้าที่ ซึ่งจะทำได้จะสามารถอธิบายความเชื่อมโยงกับอำนาจอธิปไตยของประชาชนภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้อย่างแท้จริง

คำสำคัญ: กระบวนการ, การเข้าสู่ตำแหน่ง, ที่มาสมาชิกวุฒิสภา

Abstract

The objective of this research is to study the concept of parliamentary system as a legislative body under the democratic and sovereign power principles as well as relevant constitution provisions of the Kingdom of Thailand and foreign countries, in particular, in terms of the acquisition of a member of senate, the significant institute with key role in democracy with the bicameral system.

According to study, it was found that Thai parliamentary system has been developed continuously, in particular, after the Siamese Revolution of 1932 until the parliamentary system was under the Democratic Form of Government with the King as Head of State. The Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2489 (1946) was promulgated as the first constitution version which required that a senator shall be elected from the election. It ensured the legitimacy of senate and the source of power as a representative of Thai people. Thailand constitutions in the past legislated the procedure of acquisition of senator differently in varied form. Some constitutions required the election of senator, some versions preferred the appointment of senator and some expected both election and selection.

The author argues that Thailand senate institute still has a significant role in politics and government. Certain constitutional provisions should be amended to empower the senate. However, the senator acquisition procedure should be taken into account to ensure that the procedure accords with the authorities. The relationship between the senate acquisition and people's sovereign power under democracy system could be explained reasonably and truly.

Keywords: Procedure, Position procedure, Senator origin

1. ความนำ

กระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาของไทยที่ผ่านมา มีหลายรูปแบบ และมีความแตกต่างกันในอำนาจหน้าที่ การเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาและอำนาจหน้าที่นั้น ย่อมมีความสำคัญต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในรูปแบบของระบบ

สภาคู่ และมีผลต่อการควบคุมตรวจสอบและการถ่วงดุล ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจในเวลาเดียวกันด้วย

วุฒิสภาประเทศไทยเกิดขึ้นเป็นครั้งแรก เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 เรียกว่า “พฤษสภา” โดยมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม แม้จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อีกหลายฉบับในเวลาต่อมาวุฒิสภาก็ล้วนมีที่มาจาก การแต่งตั้งทั้งสิ้น จนเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 วุฒิสภามาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเป็นครั้งแรกและครั้งเดียวของประเทศไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจาก การคัดเลือกกันเองของบุคคลที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคม จากพัฒนาการขององค์กรวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รวมระยะเวลากว่า 70 ปี ซึ่งรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับได้บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาทั้งการเลือกตั้งโดยอ้อม การแต่งตั้ง การเลือกตั้งโดยตรง และ การเลือกตั้งและสรรหา ซึ่งปัจจุบัน มีที่มาจาก การคัดเลือกกันเองของผู้ทรงคุณวุฒิ

การศึกษาถึงการดำรงอยู่ขององค์กรวุฒิสภาในแนวคิดการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบสองสภาของไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ผ่านมา ย่อมทำให้ทราบถึงการพัฒนาการของการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาและความสัมพันธ์กับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา นอกจากนี้ทำให้ทราบถึง ความสัมพันธ์ขององค์กรวุฒิสภาภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจอำนาจอธิปไตยและความเชื่อมโยงกับอำนาจอธิปไตยของประชาชน ซึ่งในรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทยนั้นโดยหลักแล้วทุกอำนาจของรัฐจะต้องเชื่อมโยงกับอำนาจอธิปไตยของประชาชนเสมอ

การศึกษาถึงการดำรงอยู่ของสถาบันวุฒิสภาซึ่งยังคงมีความสำคัญต่อระบบการเมืองการปกครองของไทย โดยพิจารณาถึงความสัมพันธ์กับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภานั้น จะสามารถทำให้ทราบถึงสถานะขององค์กรวุฒิสภาในฐานะที่เป็นองค์กรทางการเมือง ทั้งในเชิงสัญลักษณ์และสถาบันทางการเมืองภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจในระบอบประชาธิปไตย

อนึ่ง การศึกษาค้นคว้านี้ ทำให้ทราบถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยในรูปแบบสภาคู่และอำนาจหน้าที่ส่วนหนึ่งย่อมพิจารณาจากกระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งของวุฒิสภาเป็นสาระสำคัญ ไม่ว่าจะมาจากการเลือกตั้ง แต่งตั้งหรือสรรหากก็ตาม และกระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งย่อมมีความสัมพันธ์กับอำนาจหน้าที่ของตนเสมอ

ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยกระบวนการในการเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาในแต่ละรัฐ โดยทั่วไปต่างอยู่บนพื้นฐานของหลักประชาธิปไตย (demokratische Prinzip) ภายใต้อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน (Volkssouveranität) รวมทั้ง “หลักสิทธิส่วนร่วมทางการเมืองฐานะพลเมืองของรัฐ” (Bürgerrecht)

ดังนั้น การศึกษานี้จึงเป็นการศึกษาถึงปัญหากระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาภายใต้ความสัมพันธ์กับอำนาจหน้าที่ และปัญหาขององค์กรวุฒิสภากับความเชื่อมโยงกับอำนาจอธิปไตยของประชาชน ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยเป็นการศึกษาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลังมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องรวมทั้งกฎหมายในต่างประเทศ

2. หลักประชาธิปไตย (demokratische Prinzip)

การยอมรับว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ดังนั้น ประชาธิปไตยจึงเป็นการปกครองโดยประชาชน และทุกอำนาจรัฐ (Staatsgewalt) จะต้องเชื่อมโยง

กับอำนาจของประชาชนเสมอ จึงเห็นได้ว่า โดยหลักการพื้นฐานแล้วประชาชน คือ ผู้ใช้อำนาจอธิปไตย³

กระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภา โดยส่วนใหญ่แล้วอยู่ภายใต้กระบวนการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม พบว่าเป็นหลักที่ก่อให้เกิดความชอบธรรมต่อการใช้อำนาจของรัฐ เพราะวุฒิสภาในฐานะตัวแทนของประชาชนในรัฐนั้นก็คือ ผู้ที่มีส่วนในสถานะสมาชิกวุฒิสภาที่จะทำให้เจตจำนงของประชาชนปรากฏเป็นจริงขึ้นมา

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น มีรัฐสภาเป็นองค์กรเดียวที่ได้รับมอบอำนาจจากประชาชนโดยตรง หากพิจารณาภายใต้ข้อตกลงทางสังคม โดยผ่านการเลือกตั้งถือว่า ประชาชนแต่ละคนได้นำตัวเองและอำนาจอธิปไตยของตนมารวมกันไว้ภายใต้ทิศทางสูงสุดแห่งเจตจำนงร่วมกัน⁴

ด้วยเหตุนี้ ภายใต้หลักประชาธิปไตยและสาระสำคัญของเรื่องอำนาจอธิปไตยที่เป็นของปวงชน จึงเป็นการดำรงอยู่ภายในข้อตกลงที่ได้กำหนดขึ้น ซึ่งกระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภา ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสมาชิกของทุกรัฐที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย ต่างก็มีการเชื่อมโยงไปถึงเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงเสมอ ดังนั้นจึงทำให้รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรนิติบัญญัตินั้นมีความชอบธรรมสูงสุดในการปกครองระบอบประชาธิปไตย⁵

สิทธิส่วนร่วมทางการเมืองในฐานะพลเมืองของรัฐ (Buergerrecht)

กระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภานั้น เราอาจพิจารณาได้จากสิทธิของบุคคลในฐานะที่เป็นพลเมืองของรัฐ เพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมืองของรัฐ

³ Christoph Degenhart, *Staatsrecht I*, 9 Aufl.Germany, 3.

⁴ ฌอง ฌากส์ รุสโซ, *สัญญาประชาคมหลักแห่งสิทธิทางการเมือง*, วิภาดา กิตติโกวิท แปลและเรียบเรียง, (กรุงเทพฯ: ทับหนังสือ, 2550), 24.

⁵ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน*, (กรุงเทพฯ: เดือนตุลา, 2557), 171.

เมื่อพิจารณาถึง สิทธิของบุคคลภายในรัฐหนึ่งรัฐนั้น จะพบว่าประกอบไปด้วย สิทธิของบุคคลในสองกรณี กล่าวคือ ประการที่หนึ่ง สิทธิที่มีได้เฉพาะแต่พลเมืองของรัฐเท่านั้น หรือเรียกว่า “สิทธิพลเมือง” (Buergerrechte) ประการต่อมา สิทธิอันเกิดแก่ทุก ๆ คน โดยที่มีได้มุ่งเน้นเฉพาะพลเมืองของรัฐเท่านั้น ลักษณะดังกล่าวนี้คือ “สิทธิมนุษยชน” หรือสิทธิของทุก ๆ คน (Menschrechteoder Jedermannrechte)⁶

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนสิทธิของพลเมืองของรัฐ (Buergerrechte) จะพบในฐานะที่เป็นสิทธิในทางการเมือง (Status activus) ซึ่ง Georg Jellinek⁷ ได้อธิบายถึง สิทธิของบุคคลในการเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมืองของตนต่อสิทธิทางการเมืองที่ตนจะมีส่วนร่วมได้

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า การที่บุคคลได้เข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมืองภายใต้ กระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งวุฒิสภาของรัฐแต่ละรัฐนั้น ต่างตกอยู่บนพื้นฐานของสิทธิ ในทางการเมือง (Status activus) ซึ่งถือเป็นสิทธิของพลเมืองของรัฐ (Buergerrecht)

3. ที่มาและการดำรงอยู่ของวุฒิสภา

ที่มารวมถึงการดำรงอยู่ของสมาชิกวุฒิสภาในฐานะสถาบันทางการเมืองของรัฐนั้น อาจสามารถพิจารณาได้ในสาระสำคัญกล่าวคือ ประการแรก ในลักษณะของสัญลักษณ์ทางสถาบันการเมือง กรณีดังกล่าวนี้พบได้ในลักษณะของวุฒิสภาของประเทศอังกฤษ การก่อกำเนิดระบอบรัฐสภาของประเทศอังกฤษเป็นระบบสภาเดียว ในฐานะที่เป็นสภาขุนนางตัวแทนของชนชั้นสูงของสังคมในระยะเริ่มแรก ต่อมาได้พัฒนา ในระบบสองสภาขึ้นในภายหลัง ด้วยระบบของสังคมของอังกฤษที่มีชนชั้นสูงมีบทบาท ในการขับเคลื่อนปัจจัยต่าง ๆ ตลอดมา ดังนั้น นอกจากที่มาของวุฒิสภอังกฤษจะเป็นสัญลักษณ์ของกลุ่มชนทางสังคมดั้งเดิมที่หมายถึง ชนชั้นสูงแล้ว การดำรงอยู่ที่ไม่ก่อให้เกิดการบั่นทอน

⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักการพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2543), 50.

⁷ Pieroth/Schlink , *Grundrechte-Staatsrecht.II* , 9 Aufl.Deutschland, 21.

ระบอบประชาธิปไตยของอังกฤษ จึงเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้สภาสูงของอังกฤษสามารถดำรงอยู่ได้จวบเท่าทุกวันนี้⁸ ประการที่สอง เป็นเรื่องของลักษณะของรูปแบบการปกครองของรัฐซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดสถาบันวุฒิสภา ดังกรณีประเทศสหรัฐอเมริกา การปกครองในรูปแบบสหพันธรัฐในระบอบประชาธิปไตยในรูปแบบสองสภามีความสำคัญ และจำเป็นอย่างยิ่งต่อการปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกา เหตุผลหลักเพื่อให้เกิดความเสมอภาคระหว่างมลรัฐที่ตกลงรวมกันเป็นสหพันธรัฐ โดยวุฒิสภาสหรัฐอเมริกาถือเป็นตัวแทนของทุกมลรัฐ ซึ่งแต่ละมลรัฐจะมีผู้แทนของตนจำนวนเท่า ๆ กัน โดยไม่ยึดติดกับพื้นที่หรือจำนวนประชากรในแต่ละมลรัฐ ทั้งนี้โดยกำหนดให้แต่ละมลรัฐมีวุฒิสมาชิกได้ 2 คนเสมอภาคเท่ากัน⁹ ประการที่สาม ลักษณะของการคานอำนาจในระบบสองสภา ในกรณีนี้พบว่าในรูปแบบระบบรัฐสภาของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งการเกิดของวุฒิสภามีฐานเพื่อ เป็นการถ่วงดุลอำนาจ หรือเหนี่ยวรั้งกับสภาผู้แทนราษฎร ไม่ว่าอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการตรากฎหมายหรืออำนาจหน้าที่อื่น ๆ การพัฒนาการระบบรัฐสภาของประเทศฝรั่งเศสนั้น ปัจจัยในทางการเมืองของประเทศเป็นสาระสำคัญ โดยเฉพาะการปฏิวัติในปี ค.ศ. 1789 ซึ่งสถาบันวุฒิสภาอาจมองได้ว่า เป็นสภาของตัวแทนสภาท้องถิ่น แต่การเกิดและการดำรงของระบบรัฐสภา โดยเฉพาะวุฒิสภาก็เป็นเหตุผลของการคานอำนาจในระบบสองสภาเป็นสำคัญ¹⁰

⁸ มนตรี รูปสุวรรณ, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2543), 67-68.

⁹ เรื่องเดียวกัน, 107.

¹⁰ จารุวรรณ สุขุมลพงษ์, “วิเคราะห์วิธีการได้มาของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550,” (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล), 16-17.

นอกจากนี้ ในระบบรัฐสภาของประเทศญี่ปุ่นก็เช่นเดียวกัน การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ญี่ปุ่นมีระบบสภาคู่ และคงมีวุฒิสภานั้นก็เพื่อเป็นการคานอำนาจกับสภาผู้แทนราษฎรเป็นหลัก¹¹

4. รูปแบบและกระบวนการการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภา

กระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาทั้งประเทศไทยและในต่างประเทศ โดยทั่วไปพบว่า มีรูปแบบที่มาใน 3 รูปแบบด้วยกัน คือ

รูปแบบที่หนึ่งเป็นกระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาที่มีที่มาจาก การแต่งตั้ง โดยเฉพาะประเทศอังกฤษ ซึ่งแทบจะเรียกได้ว่า เป็นรูปแบบของกระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งของวุฒิสภาที่มักพบในหลาย ๆ ประเทศ แต่อาจจะมีกระบวนการแต่งตั้งที่ต่างกันไป

รูปแบบที่สอง เป็นกระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาที่มีที่มาจาก การเลือกตั้ง ซึ่งในรูปแบบที่สองนี้พบว่า เมื่อรัฐหรือสังคมได้พัฒนาเข้าสู่ยุคที่สอง แนวคิดเรื่องหลักประชาธิปไตย และเรื่องอำนาจอธิปไตย ทำให้แรงผลักดันจากแนวคิดดังกล่าว ก่อให้รูปแบบการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาต่างไปจากยุคแรก เช่น ประเทศฝรั่งเศส ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น

รูปแบบที่สาม เป็นกระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาที่มีที่มาจาก การแต่งตั้งผสมผสานเลือกตั้ง ซึ่งระบบดังกล่าวนี้ เป็นวิธีการผสมผสานระหว่าง 2 วิธีแรก¹²

ระบบแบบผสมนี้อาจเห็นได้ว่า เป็นลักษณะการประนีประนอมถึงการดำรงอยู่ในเชิงประวัติศาสตร์และแนวคิดอนุรักษนิยม รวมถึงในฐานะตัวแทนของชนชั้น

¹¹ The Constitution of Japan 1946, Article 42.

¹² สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ 2548, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), 203.

ทางสังคมที่ควรดำรงอยู่ในฐานะสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง เพื่อการมีส่วนร่วมในทางการเมืองที่รองรับการปกครองแบบประชาธิปไตย

5. รัฐธรรมนูญกับวุฒิสภาไทย

การพัฒนาการของรัฐบาลไทย โดยเฉพาะช่วงก่อนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้น แม้จะไม่ชัดเจนและเด่นชัดเหมือนอย่างเช่นในประเทศอื่น ๆ ดังในทวีปยุโรปที่มีการพัฒนาการมาอย่างช้านาน แต่ไม่ได้หมายความว่า การพัฒนาดังกล่าวจะขาดการเคลื่อนไหวทั้งด้านความคิดและด้านการเมือง แต่ก็มีफलต้นและนำเสนอแนวคิดระบบรัฐสภาขึ้น แม้ในยุคนั้นจะเป็นการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ก็ตาม¹³

รัฐธรรมนูญของไทย นับแต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เป็นต้นมา แนวคิดเรื่อง ระบบรัฐสภาในฐานะที่เป็นตัวแทนของปวงชนในการเข้าไปทำหน้าที่นิติบัญญัติ ได้มีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงตลอดมา ทั้งนี้โดยมีปัจจัยทางการเมืองหลายกรณีเป็นปัจจัยในการเปลี่ยนแปลงรูปแบบ หนึ่งในสาระสำคัญที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงรูปแบบรัฐบาลไทย คือ การรัฐประหารที่มีบ่อยครั้ง ทุกครั้งที่มีการรัฐประหาร หลังจากนั้นเมื่อมีการประกาศบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ระบบรัฐสภาโดยเฉพาะวุฒิสภาจะถูกกำหนดและเชื่อมโยงกับคณะบุคคลที่ก่อการรัฐประหาร ในครั้งที่ผ่านมาเป็นส่วนใหญ่¹⁴

รูปแบบที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ สามารถสรุปโดยรวมได้ดังนี้ ในระยะเริ่มแรกพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 เป็นระบบสภาเดียว ไม่มีวุฒิสภามีเพียงสภาผู้แทนราษฎร ต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 วุฒิสภา (พฉส) มีจำนวน 80 คน มาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยเป็นการเลือกตั้งโดยทางอ้อมจึงเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรก

¹³ สถาพร สรมาลีย์, *กฎหมายรัฐสภา 2549*, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2549), 14.

¹⁴ วิเชียร เฟ่งพิศ, *ความคิดทางกฎหมายของปรีดี พนมยงค์: สภาเดียวที่มาจากเลือกตั้ง*, สถาบันปรีดี พนมยงค์, 1.

ที่กำหนดให้มีวุฒิสมาชิกบับต่อ ๆ มา มีทั้งระบบสองสภาและสภาเดียว มีทั้งที่มาจากการเลือกตั้งและแต่งตั้ง โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้มีวุฒิสมาชิก จำนวน 150 คน โดยมาจากการคัดสรร จำนวน 74 คน และเลือกตั้ง จำนวน 76 คน หรือจังหวัดละ 1 คน และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้ จำนวนและที่มาของวุฒิสภาไว้สองช่วงเวลา คือ ช่วงที่หนึ่งซึ่งเป็นไปตามบทเฉพาะกาลที่กำหนดให้วุฒิสภามีจำนวน 250 คน มีอำนาจหน้าที่ในการถ่วงถ่วงกฎหมายควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญต่าง ๆ พิจารณาให้บุคคลดำรงตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ได้กำหนดไว้ เช่น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น¹⁵

6. พัฒนาการของวุฒิสภาในต่างประเทศ

การปกครองในระบบประชาธิปไตยในแต่ละประเทศนั้น ต่างมีการพัฒนาการทางการเมืองการปกครองที่แตกต่างกัน รวมถึงการพัฒนาการของสถาบันรัฐสภา โดยเฉพาะสถาบันวุฒิสภา ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประวัติศาสตร์ ปัจจัยทางการเมือง เศรษฐกิจ และสภาพของสังคมในประเทศนั้น ๆ

การพัฒนาการของสถาบันวุฒิสภาที่มีความแตกต่าง และเป็นฐานของการศึกษาเปรียบเทียบนั้น โดยทั่วไปจะพิจารณาจากระบบการปกครองในระบบรัฐสภาของประเทศ อังกฤษ ระบบประธานาธิบดีแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา และระบบกึ่งรัฐสภาและกึ่งประธานาธิบดีแห่งประเทศฝรั่งเศส ดังจะกล่าวต่อไปนี้

6.1. พัฒนาการของวุฒิสภาประเทศอังกฤษ

ระบบรัฐสภาของประเทศไทยเป็นระบบสภาคู่ ประกอบด้วยสภาสามัญหรือสภาผู้แทนราษฎร (House of Commons) และสภาขุนนางหรือสภาสูง

¹⁵ แดนชัย ไชยวิเศษ, *สมาชิกวุฒิสภา 250 คนมาอย่างไรและทำอะไร*, สำนักวิชาการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 1- 6.

(House of Lords) ก่อนหน้าที่จะมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภานั้น แต่เดิมอำนาจทางการเมืองการปกครองเป็นของกษัตริย์ ต่อมา สังคมอังกฤษได้เกิดการเปลี่ยนแปลง ชุนนางเริ่มมีอำนาจและอิทธิพลในการต่อรองทางการเมืองมากขึ้นจนสามารถผลักดันให้เกิดกฎบัตร (Magna Carta) ซึ่งเป็นข้อบัญญัติที่ลิดรอนอำนาจของกษัตริย์แต่ดั้งเดิม ทั้งในทางการเมืองและการปกครอง โดยเฉพาะเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษี

6.1.1 ประเทศอังกฤษ : ยุคเริ่มต้น

ระบบรัฐสภาแห่งประเทศอังกฤษ มีการพัฒนาอย่างยาวนานจนมีรัฐสภาที่เป็นรูปธรรมในเวลาต่อมาอย่างแท้จริง สภาพของสังคมตั้งแต่ศตวรรษที่ 12 เป็นต้นมา จะพบว่าระบบการปกครองแบบฟิวดัล (Feudalism) เป็นระบบของเศรษฐกิจทางสังคมที่ได้พัฒนาก่อให้เกิดแรงผลักดันส่วนหนึ่งจนเป็นองค์ประกอบในความหมายของรัฐสภา ช่วง ค.ศ. 1215 ชุนนางในระบบการปกครองของอังกฤษ ได้รวมตัวกันบังคับให้ พระเจ้าจอห์นลงนามยอมรับ “กฎบัตรแมกนาคาร์ตา” (Magna Carta) ซึ่งจากกรณีดังกล่าว ทำให้บรรดาชุนนางทั้งหลายรวมตัวกันร่วมประชุม เพื่ออภิปรายปัญหาการเมืองการปกครองประเทศ ต่อมา ได้กลายเป็นพัฒนาการสำคัญของพื้นฐานในระบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษ¹⁶

การพัฒนาการของระบบรัฐสภาประเทศอังกฤษ ทำให้รัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสภาขุนนาง (House of Lords) และสภาสามัญ (House of Commons) และกษัตริย์ต่างมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ภายใต้หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐสภา (Sovereignty of Parliament) ในบางช่วงเวลา รัฐสภาได้ออกกฎหมายจำกัดอำนาจของกษัตริย์ในหลายกรณี ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎบัตร Magna Carta ในปี ค.ศ. 1215, Bill of Rights ในปี ค.ศ. 1689 และในปี ค.ศ. 1701 ได้มีการออกกฎหมาย Act of Settlement มาใช้บังคับ ลักษณะของกฎหมายเหล่านี้ ถือได้ว่าเป็นการออกกฎหมายจำกัดอำนาจของกษัตริย์ จากหลักที่ยืนยันอำนาจอิสระของรัฐสภาในอำนาจอธิปไตย

¹⁶ สถาพร สระมาลี้อย, กฎหมายรัฐสภา 2549, 5.

ซึ่งรัฐสภามีอำนาจที่จะออกกฎหมายใดหรือไม่ออกกฎหมายใดก็ได้ และจากการออกกฎหมายของรัฐสภา เมื่อนำมาใช้บังคับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1688 เป็นต้นมา ทำให้ศาลไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย และตัดสินว่ากฎหมายที่บังคับใช้เป็นโมฆะหรือไม่¹⁷

6.1.2 ประเทศอังกฤษ : ยุคที่สอง

การพัฒนาของสถาบันทางการเมืองของระบบรัฐสภาอังกฤษ กลุ่มขุนนางได้พัฒนาเป็นสภาขุนนางและกลุ่มตัวแทนจากหัวเมืองในฐานะสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนภายในสังคมอังกฤษ การพัฒนาการ การใช้สิทธิเลือกตั้งเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง จนทำให้สภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทอำนาจสูงตามมา และในที่สุดสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจ เหมือนสภาขุนนางทั้ง ๆ ที่แรกเริ่มในระบบรัฐสภาของอังกฤษนั้น สภาขุนนางมีอำนาจเป็นอย่างมาก

เมื่อการเลือกตั้งได้มีการขยายสิทธิให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น จึงเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้สภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทอำนาจหน้าที่เหนือสภาขุนนางในเวลาต่อมาสภาผู้แทนราษฎรจึงมีในฐานะที่เป็นตัวแทนประชาชน ผลจากการที่มีระบบรัฐสภาขึ้นในอังกฤษซึ่งมีพื้นฐานจากระบบฟิวดัล (Feudal System) ทำให้ในบางครั้งการใช้อำนาจของสภาโดยเฉพาะสภาสามัญ (House of Common) หากการออกกฎหมาย หรือการเรียกร้องซึ่งอำนาจหน้าที่อันมีผลกระทบต่อขุนนาง หรือกลุ่มคนชั้นสูงของสังคม ก็มักจะได้รับการต่อต้านหรือไม่เห็นด้วย ผลจากการเรียกร้อง ภายใต้ความเชื่ออันชอบธรรมของรัฐสภาอังกฤษ ทำให้ประชาชนเกิดความเลื่อมใสและศรัทธาในรูปแบบของการมีรัฐสภา จนกลายเป็นสถาบันที่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมเคียงคู่กับระบบกษัตริย์ของอังกฤษ เกิดความเข้มแข็งทางการเมืองของรัฐสภา และได้รับการยอมรับจากประชาชนในประเทศ จนกระทั่ง ปลายศตวรรษที่ 17 อำนาจทางการเมืองการปกครองของรัฐสภาก็มีมากขึ้น

¹⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศอังกฤษ, (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2537), 12.

จนเสมือนอำนาจของกษัตริย์¹⁸ การทำหน้าที่ของรัฐบาลที่ประกอบกับความตื่นตัวใน ความสนใจในการเมืองการปกครองของประชาชนในอังกฤษ ทำให้เกิดการเรียกร้องใน การเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนตลอดมา¹⁹

เมื่อได้เกิดการพัฒนาการให้มีการใช้สิทธิเลือกตั้งกว้างขวางขึ้น รวมทั้งประชาชนผู้เสียผลประโยชน์ได้เรียกร้องสิทธิทางการเมืองการปกครอง เพื่อปกป้อง ผลประโยชน์ของตน ทำให้จำนวนประชาชนชาวอังกฤษผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีจำนวนมากขึ้น จนทำให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจและมีบทบาทสูง ต่อมา สังคมอังกฤษได้มีการ เปลี่ยนแปลงทางการเมืองหลายครั้ง โดยเฉพาะเกี่ยวกับการขยายสิทธิในการเลือกตั้ง ให้แก่ประชาชน จนกระทั่งมีการออกกฎหมาย (Parliament Act 1949) ลดทอนอำนาจ ของสภาขุนนางลงให้เป็นเพียงสภาให้คำปรึกษา และคอยทักท้วงมาตรการสามัญเท่านั้น บทบาทอำนาจหน้าที่ของสภาขุนนางในทางการเมืองจึงลดน้อยลงอย่างเห็นได้ชัด เมื่อเปรียบเทียบกับสภาผู้แทนราษฎร

6.2 พัฒนาการของวุฒิสภาประเทศฝรั่งเศส

ปัจจุบัน ประเทศฝรั่งเศสมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบ กึ่งรัฐสภา กึ่งประธานาธิบดี เป็นระบบสองสภาประกอบด้วยวุฒิสภา(Senate) และสภา ผู้แทนราษฎร (Paliament)

การพัฒนาระบบรัฐสภาประเทศฝรั่งเศส ในยุคเริ่มต้นนั้น อาจ เรียกได้ว่าเป็นการประชุมของบุคคลที่มีฐานะันดรแตกต่างกันสามฝ่าย คือ ขุนนาง พระ และประชาชน ซึ่งกษัตริย์จะเป็นผู้เรียกประชุม เพื่อขอคำปรึกษา เมื่อเกิดการปฏิวัติ ฝรั่งเศส ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ ทฤษฎีสัญญาประชาคม (Social Contract) กำลังได้รับความนิยม อย่างแพร่หลาย ภายใต้แนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน จึงได้เกิดองค์กร

¹⁸ สมบูรณ์ สุขสำราญ, *การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร*, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529), 182.

¹⁹ พิชัย อิศรภักดี, *ระบบการเมืองเปรียบเทียบ*, (กรุงเทพฯ: ศรีเมืองการพิมพ์, 2528), 529.

รัฐสภาที่มาจากตัวแทนของประชาชน นับแต่นั้นรัฐสภาประเทศฝรั่งเศส จึงมีสองสภา คือ วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร

6.2.1 ประเทศฝรั่งเศส : ยุคเริ่มต้น

หลังจากที่สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ประกาศบังคับใช้รัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 1791 ซึ่งถือได้ว่าเป็นยุคสมัยแรกของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศฝรั่งเศส²⁰ รัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสฉบับนี้ ได้กำหนดให้มีสภาเดียว และในปี ค.ศ. 1795 ได้มีการประกาศบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยกำหนดให้มีระบบสองสภา ซึ่งประกอบด้วย Conseil des Anciens และ Conseil des cinq-cents ต่อมาในปี ค.ศ. 1799 ได้เกิดรัฐประหารโดยการนำของนโปเลียน และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยได้กำหนดให้มีสภาขึ้นใหม่รวม 4 สภาด้วยกัน ซึ่งประกอบด้วย สภาสูง (Senate) สภา (Tribunate) สภานิติบัญญัติ (Legislative Chamber) และสภามন্ত্রীแห่งรัฐ (Council of State) ต่อมาผลจากการปฏิวัติในปี ค.ศ. 1848 ทำให้การเมืองการปกครองของประเทศฝรั่งเศสเกิดการเปลี่ยนแปลง โดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุขของประเทศ และทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหาร โดยมีอำนาจหน้าที่ที่เป็นอิสระ แยกจากอำนาจนิติบัญญัติ และมีสภาเดียวซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีอำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติเท่านั้น²¹

6.2.2 ประเทศฝรั่งเศส : ยุคที่สอง

ปี ค.ศ. 1870 รูปแบบการปกครองของฝรั่งเศสมีรูปแบบการปกครองแบบสาธารณรัฐมีการประกาศบังคับใช้รัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 1875 โดยกำหนดให้มีสองสภาด้วยกัน ซึ่งประกอบด้วย วุฒิสภา (Senate) และสภาผู้แทนราษฎร

²⁰ ดิเรก ชัยนาม, *กฎหมายรัฐธรรมนูญและเลือกตั้งพิศดาร 2491-2492*, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง, 2493), 132.

²¹ Arnaud Coutant, *1848 quand la République combattait la Démocratie*. Mare et Martin, Paris 2009, S. 555.

(Chamber of Deputies)²² หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศฝรั่งเศสได้กำหนดให้มีสองสภา เช่นก่อนหน้านี โดยสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง และสภาสาธารณรัฐ หรือวุฒิสภา ทำหน้าที่เป็นสภาสูง มาจากการเลือกตั้งจากตัวแทนหน่วย การปกครองต่าง ๆ จนกระทั่งรูปแบบการปกครองดังกล่าวนี้ได้สิ้นสุดลง ประเทศฝรั่งเศส ได้ประกาศบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (ฉบับสาธารณรัฐที่ 5) ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน โดยมีการกำหนดให้มี สองสภาเช่นเดียวกัน โดยประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร หรือสมัชชาแห่งชาติ และวุฒิสภา²³

6.3 พัฒนาการของวุฒิสภาประเทศสหรัฐอเมริกา

รัฐสภาของประเทศสหรัฐอเมริกานั้นได้เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1787 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างหลังจากประกาศอิสรภาพจากประเทศอังกฤษ สภาการปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกาอันประกอบด้วยมลรัฐต่าง ๆ การปกครองในระบอบประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา ซึ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารออกจากกันค่อนข้างเด็ดขาด รัฐสภาของประเทศสหรัฐอเมริกาประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา โดยสภาแรกมาจากการเลือกตั้ง ได้อาศัยจำนวนประชากรเป็นเกณฑ์ สำหรับสภาที่สอง เลือกเพื่อเป็นตัวแทนมลรัฐ โดยมีจำนวนรัฐละสองคน²⁴

6.3.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา : ยุคเริ่มต้น

ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ประกาศอิสรภาพจากประเทศอังกฤษ และจัดการปกครองในระยะเริ่มแรกในรูปแบบสหพันธรัฐ และได้ประกาศบังคับใช้กฎบัตรของสหพันธ์ที่นำเสนอโดย จอห์น คิกกินสัน (John Dickinson) ซึ่งกำหนดให้มลรัฐ

²² สมชาย ภาคาสนวิวัฒน์และรุ่งพงษ์ ชัยนาม, *การเมืองการปกครองของฝรั่งเศส*, (กรุงเทพฯ: ม.ป.ท., ม.ป.ป.), 20.

²³ สุรินทร์ สุทธิธรรมดำรง, “วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), 38, 43.

²⁴ มন্ত্রী รูปสุวรรณ, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, 100.

อยู่ร่วมกันในรูปแบบของสหพันธ์ ทั้งนี้ให้มีรัฐบาลกลาง (Confederation Government) ภายใต้ชื่อ ประเทศสหรัฐอเมริกา (United States of America) ด้วยความต้องการให้รัฐบาลกลางมีอำนาจบริหารอย่างแท้จริง และมีรัฐบาลกลางที่เข้มแข็ง สำคัญส่วนหนึ่งของการตกลง คือ จำนวนสมาชิกในรัฐสภาของแต่ละมลรัฐ ในกรณีนี้ สมาชิกที่ประชุมได้เสนอแนวคิดให้มีทั้งระบบสองสภา (The Virginia) คือ สภาสูงและสภาล่าง โดยประชาชนจะเลือก สมาชิกสภาล่าง และสมาชิกสภาสูงนั้นจะได้รับเลือกจากสภาล่าง และแนวคิดในเรื่องของระบบสภาเดียว (The New Jersey Plan) ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนี้ เสนอให้สหรัฐอเมริกานั้นควรมีระบบสภาเดียว และมีสมาชิกจากรัฐต่าง ๆ ในจำนวนที่เท่ากัน

เมื่อมีการนำเอาแนวคิดทั้งสองในระบบรัฐสภามาสวมประสานกัน จึงได้กำหนดให้สหรัฐอเมริกามีระบบ 2 สภา คือ สภาสูง (Senate) โดยมีผู้แทนจากมลรัฐในจำนวนที่เท่ากัน ไม่ว่าจะเป็นรัฐเล็กหรือรัฐใหญ่ และสภาล่าง (The House of Representative) โดยมีจำนวนสมาชิกมาจากผู้แทนจากมลรัฐในจำนวนที่ไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากร²⁵

6.3.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา : ยุคที่สอง

ประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เป็นระบบประธานาธิบดี การปกครองของสหรัฐอเมริกาเป็นระบบประธานาธิบดี ซึ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติ และบริหารออกจากกันค่อนข้างเด็ดขาด ส่วนที่คงให้ไว้เพื่อถ่วงดุลอำนาจ อันได้แก่ อำนาจของสมาชิกรัฐสภาสามารถฟ้องร้อง (Impeachment) ประธานาธิบดีได้ และประธานาธิบดีก็สามารถยับยั้ง (Veto) กฎหมายได้เช่นกัน²⁶

รัฐสภาของสหรัฐอเมริกาเรียกว่า Congress ซึ่งประกอบด้วยสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา โดยสภาแรกมาจากการเลือกตั้งได้อาศัย

²⁵ George S. Blair. *American Legislatures Structure and Process*. New York, Harper & Row. 1967. pp.2-3.

²⁶ Raymond M.Lachr. and J William Thers. *Congress: Power and Purpose on Capital Californai*, Allyn and Bacon, 1967. pp. 204-206.

จำนวนของประชาชนเป็นเกณฑ์ สำหรับสภาที่สองเลือก เพื่อเป็นตัวแทนมลรัฐ ประกอบด้วยมลรัฐละ 2 คน จากการศึกษาที่ปัจจุบันประเทศสหรัฐอเมริกา มีการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยเป็นระบบประธานาธิบดี (Presidential Government) โดยมีรูปแบบของรัฐเป็นแบบสหพันธรัฐ (Federation) เป็นผลส่วนหนึ่งทำให้รัฐสภา ของสหรัฐอเมริกาต้องใช้ระบบสองสภา (Bicameral) ประกอบด้วยวุฒิสภา (Senate) และสภาผู้แทนราษฎร (House of Representative)²⁷

6.4 พัฒนาการของวุฒิสภาประเทศญี่ปุ่น

รัฐสภาประเทศญี่ปุ่นอยู่ในรูปแบบของระบบสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) และวุฒิสภา (House of Peers) สภาทั้งสอง ต่างมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ในยุคสมัยก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง วุฒิสภา มาจากการแต่งตั้ง โดยสมเด็จพระจักรพรรดิ เรียกว่า สภาสูง ในปัจจุบันวุฒิสภามีฐานะเป็นตัวแทน ของประชาชนเช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร²⁸

6.4.1 ประเทศญี่ปุ่น : ยุคเริ่มต้น

นับแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรก (The Meiji Constitution) ของประเทศญี่ปุ่นในปี ค.ศ. 1890 และฉบับที่ 2 (The Constitution of Japan) ในปี ค.ศ. 1946 โดยรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว มีการแบ่งรัฐสภาออกเป็น รูปแบบของระบบสภาคู่ กล่าวคือ ประกอบไปด้วยสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะได้รับการเลือกตั้ง โดยตรงจาก ประชาชน และสภาที่สองคือ วุฒิสภา (House of Peers) กระบวนการ หรือที่มาของการเข้าสู่ ตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาของญี่ปุ่นนั้น มีเจตนาารมณ์ เพื่อการถ่วงดุลสภาผู้แทนราษฎร เป็นสาระสำคัญ ทำให้ระยะแรกสมาชิกของวุฒิสภา จึงประกอบไปด้วยเชื้อพระวงศ์

²⁷ สถาพร สรมาลัย, กฎหมายรัฐสภา, 10.

²⁸ ปณิธิร์ ปทุมวัฒน์, วุฒิสภาของประเทศไทย (กรุงเทพฯ: เลขาธิการวุฒิสภา, 2560), 172.

ขุนนาง และบุคคลที่องค์จักรพรรดิทรงแต่งตั้งขึ้น²⁹ ดังนั้น วุฒิสภาของญี่ปุ่นในระยะเริ่มแรก จึงเป็นการสร้างดุลอำนาจในแนวทางรักษาอำนาจของจักรพรรดิ มิให้ถูกสั่นคลอนจากอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรเป็นสาระสำคัญ และเพื่อดำรงและคงไว้ซึ่งแนวคิดอนุรักษดั้งเดิมของญี่ปุ่น

6.4.2 ประเทศญี่ปุ่น : ยุคที่สอง

กระบวนการเข้าสู่ตำแหน่ง ของสมาชิกวุฒิสภาญี่ปุ่นในยุคต่อมา ซึ่งถือว่า เป็นยุคที่สอง โดยทั้งนี้ หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งญี่ปุ่นเป็นฝ่ายแพ้สงคราม ฝ่ายสัมพันธมิตรต้องการที่จะให้มีการร่างรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยให้แก่ญี่ปุ่นอย่างแท้จริง จากร่างรัฐธรรมนูญภายใต้การกดดันของฝ่ายสัมพันธมิตร ทำให้สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาต่างให้การรับรอง ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว การดำรงอยู่ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งได้นำเอารูปแบบประชาธิปไตยของประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศอังกฤษมาเป็นแบบแก่ประเทศญี่ปุ่น ในระบบรัฐสภานั้น ยังคงไว้ในระบบสภาคู่ คือ สภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) และวุฒิสภา (House of Councillors) โดยได้กำหนดอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ในฐานะที่เป็นองค์กรรัฐสภาอย่างแท้จริง ส่วนกระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภานั้น ต่างก็มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

7. กระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภา

เมื่อศึกษาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญไทยทุกฉบับที่ผ่านมาพบว่า ระบบสภาเดียว มักจะเกิดจากหลังจากการมีการรัฐประหาร และยกเลิกรัฐธรรมนูญที่บังคับใช้ และตราให้มีการใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งอาจจะเป็นฉบับชั่วคราว เมื่อหลังจากมีการปกครองประเทศไประยะหนึ่งของกลุ่มบุคคลที่ก่อการรัฐประหาร เมื่อมีการบัญญัติรัฐธรรมนูญใหม่

²⁹ Kishimoto Kaichi, *Politics in Modern Japan*(Tokyo: Japan Echo Inc., 1982), 33-34

ออกมาบังคับใช้ และให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมักจะกำหนดให้เป็นระบบสภาคู่ ทั้งนี้โดยให้มีวุฒิสภามีที่มาจากการแต่งตั้งเป็นหลัก

ดังนั้น การทำหน้าที่ของระบบสองสภาของรัฐธรรมนูญไทยส่วนใหญ่ มิได้เป็นไปภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบสภาคู่อย่างแท้จริง ส่วนหนึ่งนั้นเพราะเหตุว่า กระบวนการที่มาของสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่มาจากการแต่งตั้ง ซึ่งที่ผ่านมานั้น การกำหนดตัวบุคคลในกระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งเป็นอำนาจของประมุขฝ่ายบริหาร คือ นายกรัฐมนตรีเป็นหลักทำให้การถ่วงดุลในระบบสองสภา จึงมิได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของระบบดังกล่าวอย่างแท้จริง รวมทั้งขาดความเป็นสภาสูงในฐานะวุฒิสภาในความหมายของสภากลั่นกรองและยับยั้ง

รัฐธรรมนูญของไทยส่วนหนึ่งจำนวน 3 ฉบับ ที่บัญญัติกำหนดให้ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและเป็นรูปแบบระบบสภาคู่ และมีวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 โดยได้กำหนดให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งทางอ้อม และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งทางตรง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงและมาจากการสรรหา

8. บทส่งท้าย

กรณีภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญควรบัญญัติให้ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในระบบสภาเดียว หรือระบบสภาคู่ นั้น มีแนวคิดในทางรัฐธรรมนูญสามแนวทางด้วยกัน กล่าวคือ

แนวคิดแรก เห็นว่ารัฐธรรมนูญควรบัญญัติให้ประเทศไทยเป็นระบบสภาเดียว โดยให้ยกเลิกการมีวุฒิสภา แนวคิดที่สองเห็นว่าการดำรงอยู่ของสถาบันวุฒิสภาไทยในฐานะ

องค์กรรัฐสภานั้น ควรอยู่ในรูปแบบขององค์กรที่เป็นสัญลักษณ์ในทางการเมือง เช่นเดียวกับสภาสูงของประเทศอังกฤษ

ซึ่งความเห็นดังกล่าวยังคงประนีประนอมให้คงไว้ซึ่งวุฒิสภา แต่ให้ลดบทบาทอำนาจหน้าที่ลงจนแทบจะไม่มีบทบาทอำนาจหน้าที่ทางการเมือง

แนวคิดกลุ่มที่สาม เห็นว่าให้คงไว้ในระบบสองสภาจากการศึกษาพบว่า แนวคิดของนักวิชาการกลุ่มนี้จะเป็นกลุ่มแนวคิดของระบบสภาคู่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่เห็นว่า ระบบสองสภายังมีความจำเป็นต่อระบบการเมืองการปกครองของไทยอยู่ในขณะนี้

ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยเห็นว่า การดำรงอยู่ของสถาบันวุฒิสภายังคงมีความสำคัญต่อระบบการเมืองการปกครองของไทย แต่ทั้งนี้ควรที่จะแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งของวุฒิสภาให้มีความสัมพันธ์กับอำนาจหน้าที่ของตน

ทั้งนี้ ซึ่งหากระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งของวุฒิสภาขาดความเชื่อมโยงกับอำนาจอธิปไตยของประชาชนแล้ว กระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน การมีอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในทุกกรณี ย่อมที่จะต้องเป็นไปเพียงเพื่อการทำหน้าที่เชิงสัญลักษณ์ของสถาบันวุฒิสภาเท่านั้น อย่างเช่นวุฒิสภาของประเทศไทย เป็นต้น

ดังนั้น การพิจารณาถึงกระบวนการที่มาของการเข้าสู่ตำแหน่งให้มีความสัมพันธ์กับอำนาจหน้าที่จะทำให้สามารถอธิบายความเชื่อมโยงกับอำนาจอธิปไตยของประชาชน ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้อย่างแท้จริง

กรณีกระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งของวุฒิสภาจากรัฐธรรมนูญไทยมีกระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งที่สำคัญในสองกรณี ได้แก่

กรณีแรก วิธีการเลือกตั้งกรณีดังกล่าวนี้ สามารถอธิบายถึงสมาชิกวุฒิสภาที่มีความเชื่อมโยงโดยตรงกับประชาชนภายใต้หลักประชาธิปไตยได้โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง

กรณีที่สอง วิธีการสรรหา เพื่อให้ได้สมาชิกวุฒิสภาที่มีความหลากหลายทางวิชาชีพ และเป็นผู้ที่มีความรู้ประสบการณ์ และมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ดังนั้น การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ภายใต้กระบวนการที่สอง จึงมีคำถามเรื่องความสัมพันธ์และเชื่อมโยงกับอำนาจของประชาชน จากบทบัญญัติ มาตรา 107 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งบัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยคน ซึ่งมาจากการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคมนั้น

ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการแก้ไขให้มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เช่นเดียวกับกรณีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งซึ่ง มาตรา 85 บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

ส่วนบทบัญญัติอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งไม่ได้มาจากการเลือกตั้งก็ควรแก้ไขยกเลิกทั้งปวง เช่น มาตรา 269 (1) (ค) ซึ่งบัญญัติ ผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ สามารถเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาได้โดยตำแหน่ง เป็นต้น

โดยการเสนอญัตติแก้ไขในกรณีดังกล่าวนี้สามารถที่จะกระทำได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพราะมิใช่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ ตามที่มาตรา 255 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติห้ามไว้แต่อย่างใด

ทั้งนี้ผู้ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีนี้สามารถดำเนินการได้ ภายใต้ มาตรา 256 (1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยผู้ดัดข้อแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาหรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

เพื่อสร้างความชอบธรรมของกระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภา ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขให้มีความสัมพันธ์กับบทบาทอำนาจหน้าที่ของตน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในปัจจุบันการที่สมาชิกวุฒิสภาได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในรัฐย่อมอธิบายถึงความชอบธรรมในการเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและอธิบายถึงความเชื่อมโยงกับอำนาจอธิปไตยที่เป็นของประชาชนตามมาตรา 3 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติไว้เป็นอย่างดี

เอกสารอ้างอิง

จารุวรรณ สุขุมลพงษ์. “วิเคราะห์วิธีการได้มาของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.” (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล).

มอง ฌากส์ รุสโซ. *สัญญาประชาคมหลักแห่งสิทธิทางการเมือง*. วิภาดา กิตติโกวิท แปล และเรียบเรียง. กรุงเทพฯ: ทับหนังสือ, 2550.

ดิเรก ชัยนาม. *กฎหมายรัฐธรรมนูญและเลือกตั้งพิตดาร์ 2491-2492*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง, 2493.

แดนชัย ไชยวิเศษ. *สมาชิกวุฒิสภา 250 คนมาอย่างไรและทำอะไร*. สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

บรรเจิด สิงคะเนติ. *หลักการพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*.

กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2543.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. *ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ:

นิติธรรม, 2537.

พิชัย อิศรภักดี. *ระบบการเมืองเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: ศรีเมืองการพิมพ์, 2528.

มนตรี รูปสุวรรณ. *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง
2543.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: เดือนตุลา,
2557.

วิเชียร เฟ่งพิศ. *ความคิดทางกฎหมายของปรีดี พนมยงค์: สภาเดียวที่มาจากทางเลือกตั้ง*.

สถาบันปรีดี พนมยงค์.

สถาพร สระมาลีย์. *กฎหมายรัฐสภา*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2549.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์, 2548.

สมชาย ภาคาสน์วิวัฒน์ และ รุ่งพงษ์ ชัยนาม. *การเมืองการปกครองของฝรั่งเศส*.

กรุงเทพฯ: ม.ป.ท., ม.ป.ป.

สมบุญ สุธาส์ราญ. *การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529.

สุรินทร์ สุทธิธรรมดำรง. “วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา.” *วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์
มหาบัณฑิต*, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536.

Arnaud Coutant. *1848 quand la République combattait la Démocratie*. Mare
et Martin. Paris 2009.

Christoph Degenhart. *Staatsrecht I*. 9 Aufl. Germany.

George S. Blair. *American Legislatures Structure and Process*. New York,
Harper & Row. 1967.

KishimotoKaichi. *Polities in Modern Japan*. Tokyo: Japan Echo Inc., 1982.

Pieroth/Schlink. *Grundrechte-Staatsrecht*. II . 9 Aufl. Deutschland.

Raymond M.Lachr. and J William Thers. *Congress: Power and Purpose on Capital Californai*, Allyn and Bacon, 1967.

The Constitution of Japan 1946

References

Jaruwan Sukhumalpong. “Analysis of acquisition methods of senators according to the Constitution of the Kingdom of Thailand 2007.” (Personal Research Paper).

Jean Jacques Russo. *Social Contract or Principles of Political Right*. Wipada Kittikovit translated and edited. Bangkok: Tubnangseu, 2007.

Direk Chainam. *Constitutional Law and Strange Election 1948-1949*. Bangkok: University Press, Thammasat University and Politics, 1950.

Danchai Chaiwiset. *How did the 250 senators come and what did they do?* Academic Office, Secretariat of the House of Representatives

Banjerd Singkaneti. *Basic Principles of Human Rights, Liberties and Dignity*. Bangkok: Winyuchon, 2000.

Borwornsak Uwanno. *Administrative Control System in England*. Bangkok: Nititham, 1994.

Pichai Isaraphakdee. *Comparative Political System*. Bangkok: Sri Muang Publication, 1985.

Panitat Pathumwat, Japanese Senate, Bangkok: Secretary of the Senate, 2017.

- Montree Roopsuwan. *Constitutional Law*. Bangkok: Ramkhamhaeng University Press, 2000.
- Worachet Pakeerat. *Teachings on State and Public Law*. Bangkok: October Print, 2014.
- Wichian Phengpis. *Pridi Banomyong's Legal Thought: Elected Single Council*. Pridi Banomyong Institute.
- Sathaporn Sra-malee. *Parliamentary Law*. Bangkok: Ramkhamhaeng University, 2006.
- Somkid Lertpaitoon. *Constitutional Law*. Bangkok: Thammasat University Press, 2005.
- Somchai Phakphaswiwat and Rungpong Chainam. *Politics and Government of France*. Bangkok: n.p., n.p.
- Somboon Suksamran. *Politics of the United Kingdom*. Bangkok: Chulalongkorn University Press, 1986.
- Surin Suthithamdarnong. "Selection of Senators in Thailand." Master of Laws Thesis, Chulalongkorn University, 1993.