

ที่ พิเศษ ๓ /๒๕๕๐

สภาร่างรัฐธรรมนูญ  
ถนนอุทองใน เขตดุสิต  
กทม. ๑๐๓๐๐

๕ เมษายน ๒๕๕๐

เรื่อง ข้อเสนอทางวิชาการเกี่ยวกับที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา

เรียน ประธานคณะกรรมการวิสามัญวิชาการ ตรวจสอบร่างรัฐธรรมนูญและร่างกฎหมาย  
ประกอบรัฐธรรมนูญ

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. เอกสารทางวิชาการเกี่ยวกับที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาที่  
เหมาะสม จำนวน ๑ ชุด  
๒. สรุปผลการสัมมนาเรื่อง ที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา  
จำนวน ๑ ชุด

ตามที่คณะอนุกรรมการส่งเสริมข้อมูลสารสนเทศทั้งในและต่างประเทศได้รับ  
มอบหมายให้จัดทำเอกสารทางวิชาการในประเด็นที่ประชาชนสนใจเพื่อประกอบการพิจารณา  
ยกร่างรัฐธรรมนูญ นั้น

ในการนี้คณะอนุกรรมการ มีข้อเสนอทางวิชาการในประเด็นเกี่ยวกับที่มา  
และอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ดังนี้

๑. วุฒิสภาควรมีอำนาจหน้าที่ทั้งเป็นสภาที่คอยกลั่นกรองกฎหมาย และ  
ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยการตรวจสอบการใช้อำนาจนี้รวมทั้งการให้ความเห็นชอบใน  
การให้บุคคลเข้าสู่ตำแหน่ง และถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา  
ควรคงเดิมเหมือนเช่นที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.๒๕๔๐)

๒. เมื่อวุฒิสภามีอำนาจรวมไปถึงการเป็นสภาตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ที่มา  
ของวุฒิสภาที่มาจากแต่งตั้งทั้งสภา จึงเป็นรูปแบบที่ไม่เหมาะสม เพราะไม่มีรากฐาน  
ที่มาทางอำนาจอธิปไตยเชื่อมโยงกับประชาชน

๓. คณะอนุกรรมการฯ ได้พิจารณาถึงที่มาของวุฒิสภาแล้วเห็นว่า มีข้อเสนอ  
๒ ทางเลือก กล่าวคือ

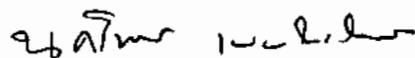
ทางเลือกที่หนึ่ง วุฒิสภาควรมีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยวิธีการเลือกตั้งโดยมีคณะกรรมการสรรหาที่ประกอบไปด้วยอดีตผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง (อดีตประธานรัฐสภา อดีตนายกรัฐมนตรี อดีตประธานศาลฎีกา อดีตประธานศาลรัฐธรรมนูญ อดีตประธานศาลปกครองสูงสุด และอดีตประธานองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ที่ไม่สังกัดพรรคการเมืองมาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปี) สรรหารายชื่อผู้ที่เหมาะสมจำนวน ๒ เท่า เพื่อให้ประชาชนลงคะแนนเลือกตั้งให้เหลือจำนวน ๒๐๐ คน โดยใช้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง กล่าวคือ คณะกรรมการสรรหา จะสรรหาบุคคลที่เหมาะสมแยกตามกลุ่มต่าง ๆ ๔ กลุ่ม แล้วจัดทำรายชื่อแยกตามกลุ่ม กลุ่มละ ๑๐๐ คน แล้วให้ประชาชนเลือกตั้ง โดยประชาชน ๑ คน เลือกได้กลุ่มละ ๑ คน โดยรายชื่อใดได้คะแนนเสียงมากที่สุดเรียงลำดับลงมา ๕๐ อันดับแรกของแต่ละกลุ่มจะได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

ทางเลือกที่สอง วุฒิสภามาจากระบบผสมระหว่างการเลือกตั้งกับการแต่งตั้ง โดยมาจากการเลือกตั้งจังหวัดละ ๑ คน จำนวน ๗๖ คน และมาจากการสรรหาเพื่อแต่งตั้งจำนวน ๗๖ คน

คณะอนุกรรมการฯ ได้พิจารณาทั้งสองทางเลือกแล้ว เห็นว่าควรใช้ทางเลือกที่หนึ่ง เพราะเมื่อประสงค์จะให้วุฒิสภามีอำนาจรวมไปถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในการให้ความเห็นชอบบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งแล้ว ทางเลือกที่หนึ่งจึงเป็นทางเลือกที่ทำให้ที่มาของวุฒิสภามีความเชื่อมโยงกับประชาชนมากที่สุด

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถือ



(รองศาสตราจารย์นตริพันธ์ เมฆไตรรัตน์)

ประธานคณะอนุกรรมการ

ส่งเสริมข้อมูลสารสนเทศทั้งในและต่างประเทศ

สำนักกรรมการ ๓

โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๑๙๑๗

โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๑๙๑๖

ร่าง

ตรวจ

# สรุปผลงานทางวิชาการ

## เรื่อง

ที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาที่เหมาะสม  
สำหรับการยกร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐

## ของ

คณะกรรมการวิสามัญวิชาการ ตรวจสอบร่างรัฐธรรมนูญ  
และร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ  
สภาร่างรัฐธรรมนูญ

## ที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาที่เหมาะสมสำหรับ การยกเว้นรัฐธรรมนูญใน พ.ศ.๒๕๕๐

### ๑. บทนำ

อำนาจหน้าที่หลักของวุฒิสภาไทยก่อนใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๕๐) คือ การกลั่นกรองร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎร โดยที่มาของสมาชิกวุฒิสภานั้นส่วนใหญ่ในรัฐธรรมนูญไทยใช้วิธีการคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา โดยการคัดเลือกนี้ขึ้นอยู่กับนายกรัฐมนตรีเพียงลำพัง เพื่อนำรายชื่อขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งเป็นวุฒิสมาชิก ทำให้วุฒิสภาขาดความหลากหลายของกลุ่มในสังคม และอยู่ภายใต้อิทธิพลชักนำของพรรคการเมืองหรือรัฐบาล

จากสภาพปัญหาข้างต้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงปรับเปลี่ยนที่มาของวุฒิสภาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา โดยกำหนดให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรง ทำหน้าที่กลั่นกรองกฎหมาย ให้ความเห็นชอบผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนอภิปรายทั่วไปในปัญหาระดับชาติ โดยไม่มีการลงมติ

ด้วยเหตุที่วุฒิสภามีอำนาจในการกลั่นกรองกฎหมาย พิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และอภิปรายทั่วไปในปัญหาระดับชาติโดยไม่มีการลงมติดังนั้น กระบวนการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาต้องปรับปรุงให้โปร่งใส รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.๒๕๕๐) จึงได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งวุฒิสภาให้มีที่มาที่ชอบธรรม โดย

(๑) วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

(๒) จำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่แต่ละจังหวัดพึงมี คำนวณตามเกณฑ์จำนวนราษฎรโดยเฉลี่ยตามจำนวนวุฒิสภาที่มีทั้งหมด ๒๐๐ คน

(๓) ผู้ที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า ๔๐ ปี มีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า และไม่สังกัดพรรคการเมือง ตลอดจนไม่เป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ

(๔) สมาชิกวุฒิสภามีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๖ ปี

อย่างไรก็ดี ที่มาของวุฒิสภาที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๕๐) ให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน เพื่อทำหน้าที่ในฐานะสภาตรวจสอบนั้น จากการมีวุฒิสภาชุดแรกภายใต้รัฐธรรมนูญฯ (พ.ศ.๒๕๕๐) ที่อยู่ครบวาระ ๖ ปี มีความเชื่อว่าวุฒิสภาที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงดังวิธีการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฯ (พ.ศ.๒๕๕๐) นั้น ทำให้วุฒิสมาชิกส่วนใหญ่ยากที่จะปลดพ้นจากการครอบงำทางการเมือง ส่งผลให้วุฒิสภาไม่สามารถทำหน้าที่ในฐานะสภาตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างเต็มที่

ปัญหาของวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฯ (พ.ศ.๒๕๕๐) ส่งผลให้การทำหน้าที่ในฐานะสภาตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไม่บรรลุผลอย่างแท้จริง ก่อให้เกิดประเด็นพิจารณาที่สำคัญในการยกร่างรัฐธรรมนูญใน พ.ศ.๒๕๕๐ ว่า จะกำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาอย่างไร และจะให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่เพียงใด จึงจะมีความเหมาะสมสำหรับประเทศไทย

## ๒. ประวัติความเป็นมาของที่มาของวุฒิสภาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาของประเทศไทย

เมื่อสำรวจรัฐธรรมนูญไทยที่มีการกำหนดให้มีวุฒิสภานับแต่แต่ที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกจนถึงฉบับ พ.ศ.๒๕๕๐ สามารถจำแนกที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาเป็นตารางได้ดังนี้

### ตารางแสดงที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ของประเทศไทย

รัฐธรรมนูญฉบับที่	ที่มาของวุฒิสภา	อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา	หมายเหตุ
๑. พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕	-	-	ไม่มีวุฒิสภา มีเพียงสภาผู้แทนราษฎร
๒. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕	-	-	ไม่มีวุฒิสภา มีเพียงสภาผู้แทนราษฎร
๓. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙	วุฒิสภา (พฤฒสภา) มีจำนวน ๘๐ คน มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน โดยเป็นการเลือกตั้งโดยทางอ้อม	สภาถ่วงดุลองกฎหมาย	เป็นครั้งแรกที่มีวุฒิสภาในรัฐธรรมนูญไทย และเป็นวุฒิสภาที่กำหนดให้มาจากการเลือกตั้งครั้งแรกด้วย แม้จะเป็นการเลือกตั้งโดยทางอ้อม
๔. รัฐธรรมนูญแห่ง	วุฒิสภามีจำนวนเท่ากับ	สภาถ่วงดุลองกฎหมาย	

ราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๔๘๐	จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (คำนวณตามจำนวนประชากร) มาจากการแต่งตั้ง		
๕. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒	วุฒิสภามีจำนวน ๑๐๐ คน มาจากการแต่งตั้ง โดยประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ	สภาถ้อยแถลงกฎหมาย	
๖. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๙๕	-	-	ไม่มีวุฒิสภา มีเพียงสภาผู้แทนราษฎร
๗. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๐๒	-	-	ไม่มีวุฒิสภา มีเพียงสภาว่าง รัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่ทั้งร่างรัฐธรรมนูญ และรัฐสภา
๘. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑	วุฒิสภามีจำนวน ๓ ใน ๔ ในของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร (คำนวณตามจำนวนประชากร) มาจากการแต่งตั้ง	สภาถ้อยแถลงกฎหมาย	
๙. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕	-	-	ไม่มีวุฒิสภา มีเพียงสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่ทั้งร่างรัฐธรรมนูญ และรัฐสภา
๑๐. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗	วุฒิสภามีจำนวน ๑๐๐ คน มาจากการแต่งตั้ง โดยประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ	สภาถ้อยแถลงกฎหมาย	
๑๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	-	-	ไม่มีวุฒิสภา มีเพียงสภาปฏิรูป

พุทธศักราช ๒๕๑๙			การปกครอง แผ่นดินทำหน้าที่ นิติบัญญัติ
๑๒. พระธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๒๐	-	-	ไม่มีวุฒิสภา มี เพียงสภานิติ บัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่ร่าง รัฐธรรมนูญ และ รัฐสภา
๑๓. รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑	สมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่ เกิน ๓ ใน ๔ ของจำนวน สมาชิกทั้งหมดของสภา ผู้แทนราษฎร (คำนวณตาม จำนวนประชากร) มาจากการ แต่งตั้ง	สภาถ่วงดุลกฎหมาย	
๑๔. พระธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๓๔	-	-	ไม่มีวุฒิสภา มี เพียงสภานิติ บัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่ร่าง รัฐธรรมนูญ และ รัฐสภา
๑๕. รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔	วุฒิสภามีจำนวน ๒๗๐ คน มาจากการแต่งตั้ง	สภาถ่วงดุลกฎหมาย	
๑๖. รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐	วุฒิสภามีจำนวน ๒๐๐ คน มา จากการเลือกตั้งโดยตรงจาก ประชาชน	๑. สภาถ่วงดุลกฎหมาย ๒. สภาตรวจสอบ	๑. เป็นครั้งที่ ๒ ที่มีการ กำหนดให้ วุฒิสภามาจาก การเลือกตั้ง และ เป็นครั้งแรกที่ เป็นวุฒิสภาที่มา จากการเลือกตั้ง โดยตรงจาก ประชาชน

			๒. เป็นครั้งแรก ที่ให้อำนาจ วุฒิสภาเป็นสภา ตรวจสอบ นอกเหนือไปจาก อำนาจในการ เป็นสภา กลั่นกรอง กฎหมาย
--	--	--	--

จากข้อมูลข้างต้นในตารางข้างต้น ประกอบกับรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ของประเทศไทย จะเห็นว่า

(๑) รัฐธรรมนูญทั้งจำนวน ๑๖ ฉบับ มีอยู่ ๘ ฉบับที่กำหนดให้มีวุฒิสภา เห็นได้ว่าเป็นจำนวนครั้งต่อครั้ง

(๒) วุฒิสภาในรัฐธรรมนูญ ๘ ฉบับ มีเพียง ๒ ฉบับที่กำหนดที่มาจากกาเลือกตั้ง โดยรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๔๘๘ กำหนดให้เป็นการเลือกตั้งโดยอ้อม ส่วนรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๔๐ กำหนดให้เป็นการเลือกตั้งโดยตรง

(๓) วุฒิสภาในรัฐธรรมนูญ ๘ ฉบับ รัฐธรรมนูญจำนวน ๗ ฉบับกำหนดอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไว้ในฐานะเป็นสภากลั่นกรองกฎหมาย มีเพียงฉบับเดียว คือ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ เท่านั้น ที่ให้มีอำนาจมากถึงขั้นเป็นสภาตรวจสอบ

(๔) วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๑๑ มีอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ และขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล ส่วนวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๒๑ แม้วุฒิสภาจะไม่มีอำนาจในการขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล แต่มีสิทธิที่จะลงคะแนนไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ นอกจากนั้น วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๓๔ ก่อนการแก้ไขใน พ.ศ.๒๕๓๕ มีอำนาจขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะได้

เมื่อวิเคราะห์ในด้านประวัติความเป็นมาของวุฒิสภาไทยแล้ว จะเห็นได้ว่า นับแต่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อ พ.ศ.๒๔๗๕ แรกเริ่มผู้เปลี่ยนแปลงการปกครองจะจัดรูปแบบการปกครองในรูปสภาเดียว แต่ติดขัดในเรื่องความรู้ความชำนาญในการปกครองประเทศที่ยังมีไม่เพียงพอของผู้ที่จะเป็นผู้แทนราษฎร การจัดให้มีวุฒิสภาในระยะหนึ่งก็เพื่อให้มาเป็นพี่เลี้ยงของสภาผู้แทนราษฎร ดังจะเห็นได้ว่า วุฒิสภาที่ผ่าน ๆ มาจะเป็นผู้ที่มีความรู้ความชำนาญในด้านต่าง ๆ ทั้งที่เป็นข้าราชการและไม่เป็นข้าราชการ และวุฒิสภานั้นรัฐธรรมนูญก็มักจะกำหนดให้มาจากการแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็ง เนื่องจากในการเลือกตั้งแต่ละครั้งไม่มีพรรคการเมืองใดได้เสียงข้างมากเด็ดขาด ทำให้ต้องตั้งรัฐบาลผสมมาตลอด (ก่อน พ.ศ.๒๕๔๐) เพื่อให้รัฐบาลมีเสถียรภาพในทาง



การเมือง จึงจำเป็นต้องแต่งตั้งวุฒิสภาคอยค้ำจุนฐานของรัฐบาล สมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่จึงเป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ นายทหารคุมกำลัง เพื่อแสดงให้เห็นถึงความมั่นคงของรัฐบาล อนึ่ง ในการแต่งตั้งวุฒิสมาชิกแสดงถึงเจตจำนงของการแต่งตั้งผู้ที่มีประสบการณ์หรือผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้เฉพาะด้านก็มีอยู่บ้าง แต่ส่วนใหญ่เป็นการแต่งตั้งเพื่อเป็นการให้รางวัลทางการเมืองมากกว่า ความเชื่อถือในตัวสมาชิกวุฒิสภาจึงเสื่อมถอยลงเรื่อย ๆ ในขณะที่ความก้าวหน้าของประชาธิปไตยสูงขึ้นเป็นลำดับ

เมื่อพิจารณาถึงความเป็นมาของวุฒิสภา ประกอบกับพัฒนาการในการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยที่ดำเนินมาตั้งแต่ ๒๔๗๕ ถึง ๒๕๕๐ ความรู้ ความสนใจในทางการเมืองของประชาชนที่เพิ่มขึ้น รัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐ จึงได้ปรับเปลี่ยนที่มาของวุฒิสภาเสียใหม่ จากเดิมแต่งตั้ง เป็นกำหนดให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อส่งเสริมให้มีการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยยิ่ง ๆ ขึ้นไป โดยกำหนดจำนวนวุฒิสมาชิกไว้ ๒๐๐ คน โดยการเลือกตั้งใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง โดยเฉลี่ยตามจำนวนประชากรที่มีอยู่ในแต่ละจังหวัด

อนึ่ง ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐ มิได้มีความเป็นเอกภาพในการให้มีการเลือกตั้งวุฒิสมาชิกโดยตรง โดยบางส่วนเห็นควรให้มีคณะกรรมการสรรหาวุฒิสมาชิก แต่อย่างไรก็ดี อาจสรุปเหตุผลที่สภาร่างรัฐธรรมนูญเห็นควรให้มีการเลือกตั้งวุฒิสภาโดยตรงได้ดังนี้

(๑) การเลือกตั้งโดยตรงเป็นวิถีทางที่สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมากกว่าการแต่งตั้งและการเลือกตั้งโดยอ้อม

(๒) สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญบางส่วนเห็นว่าประเทศไทยน่าจะมีสภาเพียงสภาเดียวมิใช่ระบบสองสภา แต่เมื่อเสียงส่วนใหญ่เห็นว่าควรใช้ระบบสองสภามากกว่า สมาชิกส่วนนี้ก็หันไปลงคะแนนเสียงให้กับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยเฉพาะ

(๓) สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับการที่วุฒิสภามีสมาชิกสองประเภทพร้อม ๆ กัน ประสบการณ์ของสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มีสมาชิกสองประเภท คือ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตัวแทนจังหวัด ๗๖ คน และสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญประเภทผู้เชี่ยวชาญและผู้มีประสบการณ์ ๒๓ คน ทำให้สมาชิกส่วนใหญ่ปฏิเสธข้อเสนอของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ

(๔) สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญบางส่วนประสงค์จะลงสมัครรับเลือกตั้ง และโดยที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตัวแทนจังหวัดนั้นเป็นผู้แทนของจังหวัดอยู่แล้ว การให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยตรงจึงเป็นอีกทางหนึ่งที่เปิดโอกาสให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเข้าไปมีบทบาททางการเมืองได้

<sup>1</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, "การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา", นิตยสารปริทัศน์'๕๑. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสยาม ๒๕๕๑. หน้า ๕๗-๕๘.

ในส่วนของอำนาจหน้าที่วุฒิสภานั้น แต่เดิมก่อน พ.ศ.๒๕๔๐ วุฒิสภามีบทบาทเพียงเป็นสภาถ่วงดุล แต่ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๔๐ ได้กำหนดบทบาทใหม่ที่สำคัญให้แก่วุฒิสภา คือ หน้าที่ตรวจสอบและถอดถอน ซึ่งเสมือนหนึ่งวุฒิสภาเป็นสภาตรวจสอบ นอกจากนี้ องค์การตรวจสอบทุกองค์การวุฒิสภาเป็นคนเลือก เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองสูงสุด เป็นต้น อีกทั้งวุฒิสภายังเป็นผู้ถอดถอนบุคคลที่ดำรงตำแหน่งระดับสูงต่าง ๆ ด้วย

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภาเป็นสภาตรวจสอบและถอดถอนได้เต็มที่ เพราะสมาชิกวุฒิสภาในตำแหน่งที่มาจากการกำหนดให้มีความเป็นอิสระสูง (ห้ามสังกัดพรรคการเมือง) ทั้งยังแยกหน้าที่ห้ามไม่ให้สมาชิกวุฒิสภาไปเป็นรัฐมนตรี

อย่างไรก็ดี เมื่อมีการใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๔๐ โดยมีการเลือกตั้งวุฒิสภาชุดแรกของประเทศไทยที่มีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และวุฒิสภาชุดนี้ได้อยู่จนครบวาระ ๖ ปี วุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงนี้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า เมื่อคำนึงถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ให้มีวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งเพื่อทำหน้าที่เป็นทั้งสภาถ่วงดุลและสภาตรวจสอบนั้น ประสบความล้มเหลว เพราะแทนที่วุฒิสภาจะเป็นองค์กรที่ตรวจสอบฝ่ายบริหารและฝ่ายอื่น ๆ อย่างมีประสิทธิภาพตามรัฐธรรมนูญและความคาดหวังของสังคม แต่ในทางปฏิบัติกลับเป็นไปในทางตรงกันข้าม ทั้งนี้ เพราะรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๔๐ กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง แต่ห้ามไม่ให้มีการหาเสียง ทำให้เป็นจุดอ่อนที่ทำให้ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ต้องพึ่งพินฐานคะแนนเสียงจากพรรคการเมืองและนักการเมืองในพื้นที่ ท้ายที่สุดเมื่อผ่านการเลือกตั้งได้เข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภาแล้ว ก็ย่อมถูกรอบงำจากฝ่ายบริหาร จนไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างอิสระดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ วุฒิสมาชิกต้องแบ่งภาคไปตอบแทนบุญคุณนักการเมืองที่ช่วยให้ชนะการเลือกตั้งจนได้เป็นสมาชิกวุฒิสภา

อนึ่ง เมื่อพิจารณาจากภูมิหลังของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด ส่วนใหญ่จะพบข้อเท็จจริงตรงกันว่า วุฒิสมาชิกเหล่านั้นผ่านการเลือกตั้งเข้ามาโดยอาศัยฐานเสียงของพรรคการเมืองหนุนหลังเป็นส่วนใหญ่ วุฒิสมาชิกบางคนยังมีความใกล้ชิดเป็นเครือญาติกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ประเด็นสำคัญในการยกร่างรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ.๒๕๔๐ นี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับที่มาและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา จึงมีประเด็นปัญหาสำคัญในเรื่องของการกำหนดที่มาของวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ที่ไม่อาจปลอดพ้นจากการถูกครอบงำทางการเมือง ทำให้วุฒิสภาไม่มีความเป็นอิสระ ความเห็นในเบื้องต้นของบางฝ่ายที่เห็นปัญหาของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๔๐ ที่ให้เลือกตั้งวุฒิสภาโดยตรง จึงไม่ยอมให้กำหนดให้เลือกตั้งวุฒิสภาโดยตรง แต่ควรให้มีการกำหนดที่มาจาก การสรรหาเพื่อแต่งตั้ง ในขณะที่ความเห็นของอีกบางฝ่ายเห็นว่าให้คงการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาไว้ แต่ให้มีการปรับปรุงวิธีการเลือกตั้งเพื่อให้มีหลักประกันว่าจะได้

วุฒิสภาที่ปลอดจากการถูกแทรกแซงจากฝ่ายต่าง ๆ เพื่อให้มีความเป็นอิสระที่จะสามารถทำหน้าที่ในฐานะสภาตรวจสอบได้อย่างแท้จริง

### ๓. ที่มาของวุฒิสภาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในต่างประเทศ

ในส่วนนี้จะได้ศึกษาในภาพรวมของวิธีการได้มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา และเลือกศึกษาที่มาของวุฒิสภาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในบางประเทศเพื่อเป็นตัวอย่างประกอบการศึกษาที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาที่เหมาะสมสำหรับการยกร่างรัฐธรรมนูญในปี ๒๕๕๐

#### ๓.๑ ที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในต่างประเทศในภาพรวม

##### ๓.๑.๑ วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

เมื่อสำรวจโดยการพิจารณาจากรัฐธรรมนูญของนานาประเทศที่อยู่ในระบบสองสภา (Bicameral Legislator) พบว่าโดยสรุปแล้ว รัฐธรรมนูญมักจะกำหนดที่มาของสมาชิกใน ๒ รูปแบบ ดังนี้

(๑) ที่มาจากการสืบตระกูล เช่น สภายุโรปของประเทศอังกฤษ มีการกำหนดให้สมาชิกสภาขุนนางจำนวนหนึ่งมีที่มาจากการสืบตระกูลต่อกันเป็นทอด ๆ จากบิดาสู่บุตรชายคนโต

(๒) ที่มาจากการดำรงตำแหน่ง เช่น สภายุโรปของประเทศอังกฤษ มีการกำหนดให้ตำแหน่งบางตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาขุนนางโดยตำแหน่ง อาทิ ตำแหน่งสังฆราชแห่งแคนเตอร์เบอร์รี่เป็นสมาชิกสภาขุนนางโดยตำแหน่ง เป็นต้น

(๓) ที่มาจากการแต่งตั้ง รัฐธรรมนูญบางประเทศกำหนดให้ประมุขแห่งรัฐเป็นผู้แต่งตั้งวุฒิสมาชิกจากผู้ที่มีความเหมาะสม โดยมีคุณสมบัติและลักษณะตามที่กฎหมายกำหนด เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศไทยในอดีต เป็นต้น

(๔) ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง รัฐธรรมนูญบางประเทศกำหนดที่มาของสมาชิกวุฒิสภาโดยการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา กำหนดที่มาของสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนแต่ละมลรัฐ มลรัฐละ ๒ คน เป็นต้น

(๕) ที่มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม รัฐธรรมนูญบางประเทศกำหนดให้มีคณะบุคคลคณะหนึ่งทำหน้าที่เป็นผู้เลือกบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งวุฒิสมาชิก เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส กำหนดให้มีคณะผู้เลือกตั้งซึ่งได้รับเลือกจากประชาชนทำหน้าที่เลือกสมาชิกวุฒิสภา เป็นต้น

(๖) ที่มาจากการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งจากผู้แทนกลุ่มชน รัฐธรรมนูญบางประเทศกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาที่มีฐานะเป็นผู้แทนกลุ่มชนต่าง ๆ โดยมีการกำหนดกลุ่มชนเหล่านั้นไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศมาเลเซียมีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๓๒ คน โดยพิจารณาจากผู้มีชื่อเสียงทางบริการชุมชนหรือกลุ่มอาชีพและผู้แทนของชนกลุ่มน้อย เป็นต้น

ทั้ง ๖ รูปแบบข้างต้นเป็นที่มาของสมาชิกวุฒิสภาที่มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของนานาประเทศ แต่อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตประการสำคัญว่า บางประเทศไม่ได้กำหนดที่มาจากแหล่งใดแหล่งหนึ่งใน ๖ รูปแบบข้างต้น หากแต่มีการกำหนดที่มาในลักษณะผสม เช่น ประเทศอังกฤษ มีการกำหนดที่มาของสภานางผลมระหว่างรูปแบบการสืบตระกูลกับการแต่งตั้ง เป็นต้น

อนึ่ง ในเรื่องที่มาของวุฒิสภานี้ ในบางประเทศที่มาไม่ใช่จากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนดังเช่นประเทศอังกฤษ ก็มีแนวโน้มที่จะมีการปรับเปลี่ยนให้มีวุฒิสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้งมากขึ้น ในเดือนมีนาคม พ.ศ.๒๕๕๐ สภาผู้แทนราษฎรของอังกฤษ เห็นชอบในหลักการให้กำหนดที่มาของวุฒิสภาอังกฤษ ให้มาจากการเลือกตั้งทั้งหมด หรือให้มาจากการเลือกตั้งร้อยละ ๘๐ และแต่งตั้งร้อยละ ๒๐<sup>2</sup>

### ๓.๑.๒ อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา

ในฐานะที่วุฒิสภาเป็นสภาที่สองในระบบสองสภา อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาโดยพื้นฐานที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนานาประเทศจะมีลักษณะร่วมกัน คือ วุฒิสภามีส่วนในการพิจารณาร่างกฎหมาย แต่อำนาจหน้าที่อื่นของวุฒิสภามีความแตกต่างกันไปตามแต่ละประเทศ อย่างไรก็ตามมีประมวลอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในรัฐธรรมนูญนานาประเทศแล้ว สามารถสรุปถึงอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาได้ดังนี้

(๑) วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ รัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศมักจะกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการพิจารณาร่างกฎหมายในฐานะสภาที่สองต่อจากการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ส่วนอำนาจในทางนิติบัญญัติของวุฒิสภาจะเท่ากับสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ ในรัฐธรรมนูญแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน บางประเทศให้วุฒิสภาสามารถเสนอร่างกฎหมายได้ แต่อย่างไรก็ตาม ส่วนใหญ่เมื่อวุฒิสภามีความเห็นต่อร่างกฎหมายต่างไปจากวุฒิสภา รัฐธรรมนูญของนานาประเทศมักจะกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ชี้ขาดในท้ายที่สุด

(๒) วุฒิสภามีอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร ประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภา มักจะให้อำนาจแก่วุฒิสภาในการตั้งกระทู้ถามถึงการทำงานของรัฐบาลได้ แต่จะไม่ให้อำนาจใน

<sup>2</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/House\\_of\\_Lords](http://en.wikipedia.org/wiki/House_of_Lords) (วันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๐)

การอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลแก่วุฒิสภา โดยอำนาจนี้จะเป็นของสภาผู้แทนราษฎร ส่วนประเทศที่ใช้ระบบประธานาธิบดีดังเช่นสหรัฐอเมริกาจะให้อำนาจวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารผ่านกระบวนการถอดถอนฝ่ายบริหารออกจากตำแหน่ง (Impeachment) อีกทั้งวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกายังมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งในระดับสูงด้วย

(๓) วุฒิสภามีอำนาจอื่น ๆ เช่น วุฒิสภามีอำนาจในการลงมติร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือมีอำนาจในการลงมติร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในการประกาศสงคราม เป็นต้น

**ข้อสังเกต** ในทางหลักการตั้งองค์กร อำนาจขององค์กรที่จะจัดตั้งจะเป็นตัวกำหนดที่มาของบุคคลที่อยู่ในองค์กรนั้น ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาจะเป็นเครื่องชี้ที่มาของวุฒิสภา กล่าวคือ หากกำหนดอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาให้เป็นเพียงสภาถ่วงดุลกฎหมาย วุฒิสภาย่อมมีที่มาจากแหล่งใดก็ได้ แล้วแต่จะเห็นถึงความเหมาะสม แต่หากจะให้วุฒิสภามีอำนาจมากกว่าสภาถ่วงดุล เช่น การแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ เป็นต้น วุฒิสภาควรจะต้องมีที่มาจากประชาชนตามหลักการในระบอบประชาธิปไตย เพราะการแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ นั้น จำเป็นต้องเชื่อมโยงที่มาของวุฒิสภากับประชาชนโดยตรง วุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งไม่ควรใช้อำนาจนี้

### ๓.๒ ที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาประเทศฝรั่งเศส

รัฐสภาของประเทศฝรั่งเศสประกอบไปด้วย ๒ สภา คือ สภาผู้แทนราษฎร (National Assembly) และวุฒิสภา (Senate) ดังที่มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๘ (พ.ศ. ๒๕๐๑) มาตรา ๒๔ ว่า

"มาตรา ๒๔ รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับเลือกตั้งโดยตรงและทั่วไป สมาชิกวุฒิสภาได้รับเลือกตั้งโดยอ้อม วุฒิสภาเป็นผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ของสาธารณรัฐ ประชาชนชาวฝรั่งเศสที่อยู่นอกประเทศย่อมมีผู้แทนในวุฒิสภาได้"

สำหรับวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม (Indirect universal suffrage) จากคณะผู้เลือกตั้ง (Electoral College) เดิมมีวาระ ๙ ปี (โดยชุดแรกมีวาระ ๙ ปี เมื่อครบ ๓ ปี ให้ออกจำนวน ๑ ใน ๓ ตามรายชื่อจังหวัดท้ายกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ) โดยจะมีการเลือกใหม่ทุก ๓ ปี ต่อมาในปี ค.ศ. ๒๐๐๓ มีการแก้ไขกฎหมายกำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งของวุฒิสภารุ่นใหม่ ๖ ปี โดยให้มีการออกจากตำแหน่งกึ่งหนึ่งทุก ๓ ปี มีผลในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใน ค.ศ. ๒๐๐๔ เป็นต้นไป

อนึ่ง วุฒิสภามีอำนาจในทางนิติบัญญัติจำกัดตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่มีความขัดแย้งระหว่างสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภา โดยหลักสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นสภาที่ชี้ขาดข้อขัดแย้งนั้น

ในการเลือกตั้งวุฒิสภาฝรั่งเศสในเดือนกันยายน ค.ศ.๒๐๐๔ (พ.ศ.๒๕๔๔) วุฒิสภามีสมาชิกจำนวน ๓๒๑ คน แต่ตามกฎหมายที่แก้ไขใหม่ใน ค.ศ.๒๐๐๓ ในปี ค.ศ.๒๐๑๑ จะมีวุฒิสภามีจำนวน ๓๔๖ คน

### ๓.๒.๑ ที่มาของวุฒิสภาฝรั่งเศส

วุฒิสภาฝรั่งเศสมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

(๑) สมาชิกวุฒิสภามีจำนวน ๓๒๑ คน โดยมีที่มาจากประเทศฝรั่งเศสจำนวน ๒๙๖ คน จากจังหวัดโพ้นทะเลและดินแดนโพ้นทะเล ๑๓ คน และจากชาวฝรั่งเศสที่อยู่นอกประเทศอีกจำนวน ๑๒ คน คุณสมบัติพื้นฐานของสมาชิกวุฒิสภา คือ อายุ ๓๕ ปีบริบูรณ์ ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาจะสังกัดหรือไม่สังกัดพรรคการเมืองก็ได้ แต่โดยส่วนใหญ่ผู้สมัครจะสังกัดพรรคการเมือง

วุฒิสภาที่มาจากจังหวัดและจังหวัดโพ้นทะเล

(๒) เขตเลือกตั้งสำหรับวุฒิสภาที่มีที่มาจากจังหวัดในเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง โดยถือเกณฑ์ว่า จังหวัดใดมีประชากรถึง ๑๕๐,๐๐๐ คน จะได้สมาชิกวุฒิสภา ๑ คน และหากจังหวัดนั้นมีประชากรอีก ๒๕๐,๐๐๐ คน ก็จะมีสมาชิกวุฒิสภาเพิ่มอีก ๑ คน

(๓) การลงคะแนนเพื่อเลือกสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากจังหวัดกระทำโดยคณะผู้เลือกตั้ง (Electoral College) ที่ประกอบด้วย

๑) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจังหวัดนั้น

๒) สมาชิกสภาภาคที่ได้รับเลือกตั้งจากจังหวัดนั้น

๓) สมาชิกสภาจังหวัด

ทั้งนี้ บุคคลทั้ง ๓ ข้างต้นทุกคนจะเป็นคณะผู้เลือกตั้งทุกคน

๔) สมาชิกสภาเทศบาล กฎหมายกำหนดให้มีการแต่งตั้งผู้แทนของสภาเทศบาลเข้ามาเป็นคณะผู้เลือกตั้งตามจำนวนของสมาชิกสภาเทศบาลและประชากรในเขตเทศบาลนั้น เช่น หากเทศบาลนั้นมีประชากรต่ำกว่า ๙,๐๐๐ คนและมีสมาชิกสภาเทศบาลระหว่าง ๙-๑๑ คน ตั้งผู้เลือกตั้งได้ ๑ คน ถ้ามีสมาชิกสภาเทศบาล ๑๕ คน ตั้งผู้เลือกตั้งได้ ๓ คน ถ้ามีสมาชิกสภาเทศบาล ๑๙ คน ตั้งผู้เลือกตั้งได้ ๕ คน เป็นต้น สำหรับเทศบาลที่มีประชากรเกิน ๙,๐๐๐ คน และเทศบาลในเขตภาคของแม่น้ำแซม สมาชิกสภาเทศบาลทุกคนเป็นผู้เลือกตั้งโดยตำแหน่ง นอกจากนั้น ในเทศบาลเหล่านี้หากเทศบาลใดมีประชากรเกิน ๓๐,๐๐๐ คน ก็มีสิทธิเลือกผู้เลือกตั้งได้เพิ่มอีก ๑ คน ต่อประชากรทุก ๆ ๑,๐๐๐ คน (จำนวน

ของผู้แทนของสภาเทศบาลที่เข้ามาเป็นคณะผู้เลือกตั้งมีประมาณร้อยละ ๙๕ ของจำนวนคณะผู้เลือกตั้งทั้งหมด โดยคณะผู้เลือกตั้งทั้งหมดมีประมาณ ๑๕๐,๐๐๐ คน)

(๔) วิธีการลงคะแนนเลือกวุฒิสมาชิกใช้ระบบผสม กล่าวคือ

๑) จังหวัดใดที่มีสมาชิกวุฒิสภาได้ไม่เกิน ๓ คน ใช้วิธีการลงคะแนนเสียงข้างมาก ๒ รอบ (A two-round first-past-the-post poll) ในรอบแรก ผู้ที่ได้รับเลือกจะต้องได้คะแนนเสียงข้างมากของคะแนนเสียงทั้งหมดและต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของผู้มีสิทธิออกเสียงตามบัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้ง ในรอบสอง ผู้ที่ได้รับเลือก ได้แก่ ผู้ที่ได้คะแนนเสียงมากที่สุดโดยเรียงตามลำดับ

๒) จังหวัดใดมีสมาชิกวุฒิสภาตั้งแต่ ๔ คนขึ้นไป ใช้ระบบเฉลี่ยตามส่วนคะแนนเสียงที่ได้รับ (Proportional representation) คือ คัดคะแนนที่พรรคการเมืองต่าง ๆ ได้รับในเขตเลือกตั้งต่าง ๆ มารวมคำนวณให้ตามส่วน ซึ่งแม้พรรคจะมีได้รับเลือกตั้งในเขตใด แต่คะแนนที่ประชาชนลงให้แก่ผู้สมัครของพรรคนั้นจะไม่สูญเปล่า ระบบเฉลี่ยตามส่วนนี้ เมื่อแต่ละพรรคเสนอรายชื่อของผู้สมัคร แต่ไม่มีรายชื่อใดที่ได้รับเลือกยกทีม แต่ละรายชื่อก็จะได้รับคะแนนเสียงที่จะนำมาพิจารณาหาที่นั่งที่ได้รับ รายชื่อใดได้คะแนนมากก็จะมีสิทธิได้ที่นั่งมาก

วุฒิสภาที่มาจากชาวฝรั่งเศสที่อยู่นอกประเทศ

(๕) วุฒิสภาที่มาจากชาวฝรั่งเศสที่อยู่นอกประเทศใช้วิธีการได้มาแบบพิเศษ โดยชาวฝรั่งเศสที่มีภูมิลำเนาอยู่นอกประเทศ มีสมาชิกวุฒิสภาได้ ๑๒ คน โดยให้คณะกรรมการระดับสูงของคนฝรั่งเศสนอกประเทศเสนอรายชื่อบุคคลที่เหมาะสม แล้วให้วุฒิสภาลงมติรับหรือไม่รับรายชื่อดังกล่าว โดยหากวุฒิสภาลงมติไม่รับ คณะกรรมการระดับสูงของคนฝรั่งเศสนอกประเทศจะต้องเสนอรายชื่อให้วุฒิสภาใหม่จนกว่าวุฒิสภาจะมีมติรับรองรายชื่อนั้น

### ๓.๒.๒ อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาฝรั่งเศส

วุฒิสภาฝรั่งเศสมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ ดังนี้

(๑) วุฒิสภามีอำนาจในทางนิติบัญญัติ ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายในเรื่องที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภาพิจารณาร่างกฎหมายได้จำกัดเช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร (ระบบการให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายของฝรั่งเศสได้มีการกำหนดหลักการแบ่งแยกการออกกฎหมายไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมายส่วนหนึ่งเป็นอำนาจของรัฐสภา อีกส่วนหนึ่งเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร)

(๒) วุฒิสภามีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายได้

(๓) วุฒิสภามีอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารได้ โดยมีอำนาจในการตั้งกระทู้ถาม แต่ไม่มีอำนาจในการลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร

(๔) อํานาจอื่น ๆ ของวุฒิสภา เช่น ให้ความยินยอมในการประกาศสงคราม การให้ความยินยอมในการประกาศกฎอัยการศึก เป็นต้น

ข้อสังเกต วุฒิสภาของประเทศฝรั่งเศสเมื่อพิจารณาในด้านที่มักจะเห็นได้ว่าเป็นผู้แทนของท้องถิ่นมากกว่าผู้แทนของประชาชน

### ๓.๓ ที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาญี่ปุ่น

รัฐสภาญี่ปุ่น (สภาไดเอต - Diet) ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) และวุฒิสภา (House of Councillors) สมาชิกของทั้งสองสภามาจากการเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญญี่ปุ่นไม่ได้กำหนดรายละเอียดจำนวนสมาชิกสภาทั้งสอง ระบบเลือกตั้งหรือคุณสมบัติผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง กำหนดไว้ในกฎหมายเลือกตั้ง

สมาชิกสภาทั้งสอง จะได้รับเลือกตั้งผ่านระบบแบ่งเขต (single member constituency) และระบบสัดส่วน (proportional representation) ผู้ลงคะแนนเลือกตั้ง จะได้รับบัตรลงคะแนน ๒ ใบ ใบแรกเพื่อเลือกผู้สมัคร ๑ คนในระบบแบ่งเขต ใบที่สองเพื่อเลือกพรรค ๑ พรรคในระบบสัดส่วน

สภาผู้แทนราษฎรญี่ปุ่น มีสมาชิกรวม ๔๘๐ คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๔ ปี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะได้รับเลือกตั้งพร้อมกัน โดยสมาชิก ๓๐๐ คนมาจากการเลือกตั้งผ่านระบบแบ่งเขตใน ๔๗ จังหวัดของ ญี่ปุ่น และอีก ๑๘๐ คนจากการเลือกตั้ง ระบบสัดส่วนจากเขตเลือกตั้ง ๑๑ เขต<sup>3</sup>

#### ๓.๓.๑ ที่มาของวุฒิสภาญี่ปุ่น

วุฒิสภาญี่ปุ่น มีสมาชิกรวม ๒๕๒ คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๖ ปี สมาชิกวุฒิสภาครึ่งหนึ่งจะได้รับเลือกตั้งทุก ๓ ปี สมาชิก ๑๕๒ คนมาจากการเลือกตั้งผ่านระบบแบ่งเขตใน ๔๗ จังหวัดของญี่ปุ่นและอีก ๑๐๐ คนมาจากระบบสัดส่วนจากเขตเลือกตั้งรวมเขตเดี่ยวทั่วประเทศ

เขตเลือกตั้งวุฒิสภาใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง ในแต่ละเขตเลือกตั้งมีวุฒิสภาได้ตั้งแต่ ๒ ถึง ๘ คน ตามสัดส่วนของจำนวนประชากรในเขตเลือกตั้งนั้น ๆ

ผู้ลงคะแนนเลือกตั้ง จะได้รับบัตรลงคะแนน ๒ ใบ ใบแรกเพื่อเลือกผู้สมัคร ๑ คนในระบบแบ่งเขต ใบที่สองเพื่อเลือกพรรค ๑ พรรคในระบบสัดส่วน

คุณสมบัติพื้นฐานของผู้สมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภา คือ อายุไม่ต่ำกว่า ๓๐ ปี

<sup>3</sup> [www.sangiin.go.jp/eng/index.htm](http://www.sangiin.go.jp/eng/index.htm) (วันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๐)



### ๓.๔.๒ อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาญี่ปุ่น

วุฒิสภาญี่ปุ่นมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ ดังนี้

(๑) เป็นสภาถ่วงดุลอำนาจที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร

(๒) มีอำนาจทำการสอบสวนคณะรัฐมนตรีในกรณีที่มีการทุจริตต่อหน้าที่ (รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น มาตรา ๖๒)

(๓) การให้ความเห็นชอบกรณีต่าง ๆ เช่น

๑) ร่วมให้ความเห็นชอบกับสภาผู้แทนราษฎรในการให้ความเห็นชอบตัวบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

๒) ให้ความเห็นชอบในการทำสนธิสัญญา

## ๔. ข้อเสนอเกี่ยวกับที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาสำหรับการยกร่างรัฐธรรมนูญใน พ.ศ.๒๕๕๐

### ๔.๑ ข้อเสนอเกี่ยวกับที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา

ในเรื่องเกี่ยวกับที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาที่เหมาะสมสำหรับการยกร่างรัฐธรรมนูญใน พ.ศ.๒๕๕๐ นี้ มีหลากหลายข้อเสนอ

#### ๔.๑.๑ ข้อเสนอให้มีการกำหนดที่มาของวุฒิสภาโดยใช้ระบบการแต่งตั้ง

เหตุผลที่มีข้อเสนอนี้ โดยให้กลับไปใช้ระบบการแต่งตั้งวุฒิสมาชิก โดยปรับแต่งวิธีการแต่งตั้ง เพื่อให้วุฒิสภาเป็นสภาผู้ทรงคุณวุฒิ และคอยถ่วงดุลอำนาจกฎหมายโดยสาระสำคัญของรูปแบบนี้กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจาก ๒ ประเภท<sup>4</sup> ได้แก่

ประเภทที่หนึ่ง คือ สมาชิกวุฒิสภาผู้ทรงคุณวุฒิ โดยสมาชิกประเภทนี้ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับเลือกจากสมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ๒๐๐ คน

ประเภทที่สอง คือ สมาชิกวุฒิสภาผู้ดำรงตำแหน่งในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยสมาชิกประเภทนี้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ดำรงตำแหน่งในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งได้แก่ตำแหน่งดังต่อไปนี้

<sup>4</sup> มานิตย์ จุมปา. คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.๒๕๕๐) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๑ พร้อมข้อเสนอสำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.๒๕๕๐). (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๕๑), หน้า ๔๖๓-๔๖๗.

๑) ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง และปลัดทบวง

๒) ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ และผู้  
บัญชาการทหารอากาศ

ทั้งนี้ สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาผู้ดำรงตำแหน่งในการบริหารราชการ  
แผ่นดิน เริ่มต้นเมื่อได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในการบริหารราชการแผ่นดิน และสิ้นสุดเมื่อ  
พ้นจากตำแหน่งดังกล่าว

๔.๑.๒ ข้อเสนอมให้มีข้อกำหนดที่มาของวุฒิสภาโดยมาจากการสรรหา  
โดยเลือกจากตัวแทนกลุ่มอาชีพ

เหตุผลที่มีข้อเสนอนี้ วุฒิสภาไม่ได้เป็นตัวแทนของบุคคลในพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด  
ที่ผ่านมาการเลือกตั้งวุฒิสภามีผลเสียมากกว่าผลดี การกำหนดให้วุฒิสภามาจากการสรรหา  
โดยเลือกจากตัวแทนกลุ่มอาชีพ มีความเหมาะสมกับสภาพบ้านเมืองในปัจจุบัน<sup>5</sup>

๔.๑.๓ ข้อเสนอมให้มีข้อกำหนดที่มาของวุฒิสภาโดยการเลือกตั้งโดยตรง  
ของประชาชน

เหตุผลที่มีข้อเสนอนี้ เห็นควรให้มีการเลือกตั้งวุฒิสภาเช่นเดียวกับการ  
เลือกตั้งวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ โดยหลักการของวุฒิสภา  
คือ ต้องการผู้ทรงคุณวุฒิ ช่วยกลั่นกรองการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ ต้อง  
กำหนดคุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิให้สูงขึ้น อีกทั้ง ผู้สมัครและผู้ที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้อง  
กล่าวคือ สามีภริยา บิดามารดา หรือบุตรธิดา ต้องไม่มีสถานภาพที่เกี่ยวข้องในทางการเมือง ไม่  
เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือกรรมการบริหารพรรคการเมือง รัฐมนตรี ทั้งในปัจจุบันหรือ  
ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาไม่เกิน ๓ ปี ก่อนการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา<sup>6</sup>

การกำหนดให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งนั้นเป็นการสอดคล้องกับหลักการของ  
ประชาธิปไตยที่วุฒิสภาต้องเป็นตัวแทนของประชาชน ถ้ามีการกำหนดคุณสมบัติที่สูงขึ้น ก็อาจ  
ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติและคุณภาพที่ดี อนึ่ง การเลือกตั้งวุฒิสภาไม่ควรนำเกณฑ์กำหนดเรื่องเกิน

<sup>5</sup> คณะอนุกรรมการสถาบันการเมือง คณะกรรมาธิการวิสามัญการปฏิรูปการเมือง สภานิติบัญญัติ  
แห่งชาติ, รายงานการพิจารณาศึกษาของคณะอนุกรรมการสถาบันการเมือง คณะกรรมาธิการ  
วิสามัญการปฏิรูปการเมือง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ๒๕๕๐, หน้า ๑๐.

<sup>6</sup> คณะอนุกรรมการสถาบันการเมือง คณะกรรมาธิการวิสามัญการปฏิรูปการเมือง สภานิติบัญญัติ  
แห่งชาติ, รายงานการพิจารณาศึกษาของคณะอนุกรรมการสถาบันการเมือง คณะกรรมาธิการ  
วิสามัญการปฏิรูปการเมือง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ๒๕๕๐, หน้า ๑๐-๑๑.

ที่อยู่มาเป็นข้อจำกัดเพื่อเป็นการขยายโอกาสให้สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งได้ทุกพื้นที่ในประเทศไทยเพื่อให้สมาชิกวุฒิสภากำหน้าที่ได้อย่างกว้างขวางในฐานะสมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทยโดยไม่ต้องผูกพันกับพื้นที่หรือเขตเลือกตั้งหนึ่งใดอย่างจำกัดคับแคบ<sup>7</sup>

#### ๔.๑.๔ ข้อเสนอให้มีการกำหนดที่มาของวุฒิสภาโดยใช้ระบบผสมระหว่างแต่งตั้งและเลือกตั้ง

เหตุผลที่มีข้อเสนอนี้ เพราะเป็นการผสมผสานความขัดแย้งในที่มาของวุฒิสภา ให้มีทั้งส่วนที่มาจากประชาธิปไตย คือ การเลือกตั้ง และมาจากผู้ทรงคุณวุฒิ คือ จาก การแต่งตั้ง โดยวุฒิสภาในรูปแบบนี้จะมียุทธศาสตร์ประกอบดังนี้

(๑) สมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ๓ ใน ๔ ของสมาชิกวุฒิสภาประเภทเลือกตั้ง โดยผู้ทรงคุณวุฒิประกอบด้วย

๑) ผู้มีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิชาการ หรือวิชาชีพ กฎหมาย ซึ่งได้รับเลือกจากคณะกรรมการสรรหา

๒) ผู้มีประสบการณ์ในสาขาอาชีพด้านอื่นนอกจากกรณี ๑) ซึ่งได้รับการเสนอชื่อจากองค์กรเอกชนที่คณะกรรมการสรรหากำหนด และได้รับเลือกจากคณะกรรมการสรรหา

ทั้งนี้ ผู้ทรงคุณวุฒิตาม ๑) และ ๒) ให้มีจำนวนเท่ากัน

(๒) สมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งมีจำนวนตามสัดส่วนของจำนวนประชากร โดยจำนวนสมาชิกวุฒิสภาของแต่ละจังหวัดจะพึงมีให้คำนวณตามเกณฑ์ราษฎรแต่ละจังหวัดตามหลักเกณฑ์การทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง ๑ ล้านคนต่อสมาชิกวุฒิสภา ๑ คน จังหวัดใดมีราษฎรไม่ถึง ๑ ล้านคน ให้มีสมาชิกวุฒิสภาในจังหวัดนั้นได้หนึ่งคน จังหวัดใดมีราษฎรเกิน ๑ ล้านคนให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในจังหวัดนั้นเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคนต่อจำนวนราษฎรทุก ๑ ล้านคน เศษของ ๑ ล้านคนถ้าถึง ๕ แสนคน หรือกว่านั้นให้นับเป็น ๑ ล้านคน

คณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิประกอบด้วย อดีตประธานสภาผู้แทนราษฎร และอดีตประธานวุฒิสภาซึ่งมิได้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในขณะที่มีกรณีต้องเลือกสมาชิกวุฒิสภาผู้ทรงคุณวุฒิ ในกรณีไม่มีบุคคลดังกล่าวข้างต้นหรือบุคคลดังกล่าวข้างต้นไม่สามารถ

<sup>7</sup> คณะอนุกรรมการสภาบันการเมือง คณะกรรมการวิสามัญการปฏิรูปการเมือง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, รายงานการพิจารณาศึกษาของคณะอนุกรรมการสภาบันการเมือง คณะกรรมการการวิสามัญการปฏิรูปการเมือง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ๒๕๕๐, หน้า ๑๐.

<sup>8</sup> มานิตย์ จุมปา. คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.๒๕๕๐) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๔ พร้อมข้อเสนอสำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.๒๕๕๐). (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๕๔), หน้า ๔๖๗-๔๗๒.

หรือไม่ยินยอมทำหน้าที่กรรมการสรรหาไม่ว่าด้วยกรณีใด ให้อัตตารองประธานสภาผู้แทนราษฎร และอัตรารองประธานวุฒิสภาซึ่งมีได้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในขณะที่มีกรณีต้องเลือกสมาชิกวุฒิสภาผู้ทรงคุณวุฒิ ทำหน้าที่เป็นกรรมการสรรหา อนึ่ง เมื่อมีกรณีที่ต้องเลือกสมาชิกวุฒิสภาผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นหน้าที่ของประธานรัฐสภา (ประธานสภาผู้แทนราษฎร) ประกาศรายชื่อคณะกรรมการสรรหาที่ประกอบด้วยบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติดังกล่าวมาแล้วให้ประชาชน

การเลือกสมาชิกวุฒิสภาจากผู้ทรงคุณวุฒิ จะดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) การเลือกสมาชิกวุฒิสภาจากผู้ทรงคุณวุฒิผู้มีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิชาการ หรือวิชาชีพกฎหมาย คณะกรรมการสรรหาจะเสนอชื่อบุคคลต่อประธานรัฐสภา แล้วประธานรัฐสภาจะนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป และประธานรัฐสภาจะเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

(๒) การเลือกสมาชิกวุฒิสภาจากผู้ทรงคุณวุฒิผู้มีประสบการณ์ในสาขาอาชีพด้านอื่นนอกจากข้อ (๑) ข้างต้น คณะกรรมการสรรหาจะดำเนินการดังต่อไปนี้

๑) กำหนดรายชื่อองค์กรเอกชนต่าง ๆ ที่มีสิทธิเสนอชื่อบุคคลเพื่อรับการพิจารณาเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งต้องเป็นองค์กรที่มีกฎหมายจัดตั้งหรือมีกฎหมายรองรับและไม่มีวัตถุประสงค์หาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน จำนวนไม่น้อยกว่า ๑๐๐ องค์กร แล้วแจ้งให้องค์กรดังกล่าวทราบ

๒) องค์กรตาม ๑) จะพิจารณาเสนอชื่อบุคคลซึ่งเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามองค์กรละ ๒ คน ต่อคณะกรรมการสรรหา ทั้งนี้ ภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่องค์กรนั้นได้รับแจ้ง

๓) เมื่อได้รับรายชื่อตาม ๒) แล้ว คณะกรรมการสรรหาจะเลือกบุคคลจากรายชื่อดังกล่าว เสนอต่อประธานรัฐสภา แล้วประธานรัฐสภาจะนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป และประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

๔.๑.๕ ข้อเสนอมุ่งให้มีการกำหนดที่มาของวุฒิสภาโดยใช้ระบบการเลือกตั้ง โดยมีคณะกรรมการสรรหา

เหตุผลที่มีข้อเสนอนี้ เพราะรูปแบบวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง หรือรูปแบบผสมระหว่างแต่งตั้งและเลือกตั้ง ทำให้อำนาจของวุฒิสภาที่เคยมีอยู่ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ โดยเฉพาะอำนาจในฐานะเป็นสภาตรวจสอบ ที่มีอำนาจให้ความเห็นชอบบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งในองค์กรอิสระ และถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ซึ่งวุฒิสภาที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งไม่ควรจะมีอำนาจดังกล่าว ดังนั้นจึงเห็นว่า อำนาจในฐานะสภาตรวจสอบนี้เป็นอำนาจที่สำคัญ จึงควรที่จะคงอำนาจไว้ แต่วุฒิสภาที่จะมีอำนาจนี้ต้องไม่เป็สภาแต่งตั้ง เพราะไม่ใช่ผู้แทนของปวงชนอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งวุฒิสภาแบบที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ก็ทำให้การใช้อำนาจในฐานะสภาตรวจสอบมีปัญหา

เพราะมีปัญหาด้านความเป็นกลางทางการเมือง จึงเห็นว่ารัฐสภาไทย ควรประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร ๕๐๐ คน เหมือนดังรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.๒๕๕๐ แต่ในส่วนของวุฒิสภานั้น ควรประกอบด้วยสมาชิกจำนวนเพียง ๑๐๐ คน เพราะวุฒิสภาจะเป็นสภาผู้ทรงคุณวุฒิที่คอยกลั่นกรองกฎหมาย และตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในฐานะเป็นสภาตรวจสอบ จึงไม่จำเป็นต้องมีจำนวนมาก โดยต้องมีการกำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาเสียใหม่ วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่จะให้มีอำนาจเหมือนดังวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.๒๕๕๐ เห็นว่าต้องมีความเชื่อมโยงกับประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย แต่การเชื่อมโยงนี้จะกำหนดให้มีวิธีการได้มาดังนี้

(๑) คณะกรรมการสรรหา สรรหาบุคคล ๒๐๐ คน โดยคณะกรรมการสรรหาประกอบด้วย อดีตประธานสภาผู้แทนราษฎรและอดีตประธานวุฒิสภาซึ่งมิได้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในขณะที่มีกรณีต้องเลือกสมาชิกวุฒิสภา ในกรณีไม่มีบุคคลดังกล่าวข้างต้นหรือบุคคลดังกล่าวข้างต้นไม่สามารถหรือไม่ยินยอมทำหน้าที่กรรมการสรรหาไม่ว่าด้วยกรณีใด ให้อดีตรองประธานสภาผู้แทนราษฎรและอดีตรองประธานวุฒิสภาซึ่งมิได้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในขณะที่มีกรณีต้องเลือกสมาชิกวุฒิสภา ทำหน้าที่เป็นกรรมการสรรหา อนึ่ง เมื่อมีกรณีที่ต้องเลือกสมาชิกวุฒิสภา เป็นหน้าที่ของประธานรัฐสภา (ประธานสภาผู้แทนราษฎร)ประกาศรายชื่อคณะกรรมการสรรหาที่ประกอบด้วยบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติดังกล่าวมาแล้วให้ประชาชน

การกำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยใช้คณะกรรมการสรรหานี้ จะเป็นการกลั่นกรองในเบื้องต้นว่าบุคคลเหล่านั้นเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ

สำหรับวิธีการสรรหานั้น ให้คณะกรรมการสรรหา สรรหาผู้มีคุณสมบัติเป็นสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๒๐๐ คน โดยจัดทำเป็นบัญชีรายชื่อเรียงตัวอักษร

(๒) กำหนดให้ประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา

(๓) ให้นำบัญชีรายชื่อผู้เหมาะสมเป็นสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๒๐๐ คนที่เรียงตามหมายเลขตามตัวอักษร มาให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนน

(๔) การเลือกตั้งให้ใช้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง (ทำนองเดียวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อ)

(๕) การลงคะแนนเสียงให้ใช้หน่วยเลือกตั้งอนุโลมตามการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(๖) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิลงคะแนนเลือกผู้เหมาะสมเป็นสมาชิกวุฒิสภาเพียง ๑ หมายเลข

(๗) รายชื่อผู้เหมาะสมที่จะได้รับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดเรียงลำดับลงมา ๑๐๐ คนแรก จะได้เป็นสมาชิกวุฒิสภา

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๗๓-๔๗๗.

#### ๔.๑.๖ ข้อเสนอให้มีการกำหนดที่มาของวุฒิสภาโดยใช้ระบบกึ่งสรรหา กึ่งเลือกตั้ง

เหตุผลที่มีข้อเสนอนี้ วุฒิสภาควรมีจำนวน ๑๐๐ คน เนื่องจากการกำหนด สัดส่วนวุฒิสภาต้องคำนึงถึงอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาด้วย ดังนั้น เมื่อจำกัดอำนาจหน้าที่ของ วุฒิสภาให้ลดลง เช่น ไม่ให้มีอำนาจในการถอดถอนหรือแต่งตั้งองค์กระอริสระ วุฒิสภาก็ไม่ จำเป็นต้องมีมาก สำหรับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาควรใช้ระบบผสมกึ่งสรรหากึ่งเลือกตั้ง โดยให้มีการสรรหาตัวแทนในระดับจังหวัด. เมื่อได้ตัวแทนจากการสรรหาแล้วให้ประชาชนใน จังหวัดเลือกตั้งอีกครั้ง ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ที่เป็นสมาชิกวุฒิสภามีความเป็นตัวแทนโดยการเลือกตั้ง ของประชาชน และมีการกระจายความเป็นตัวแทนที่มีความหลากหลายจากสาขาอาชีพ โดยการ สรรหาให้เป็นทางเลือกสำหรับประชาชนใช้ประกอบการตัดสินใจเลือกตั้งได้ด้วย<sup>10</sup>

สำหรับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาสามารถดำเนินการได้ใน ๒ ขั้นตอน<sup>11</sup>

(๑) ให้คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่เฉพาะการกั้นกรอง คุณสมบัติของผู้สมัคร ซึ่งควรกำหนดเกณฑ์คุณสมบัติไว้ให้สูงเป็นพิเศษ เพื่อให้ผู้มีสิทธิสมัคร ได้รับการกั้นกรองคุณสมบัติเบื้องต้นจากคณะกรรมการสรรหา เสียก่อน ทั้งนี้ จะต้องมีการ กำหนดองค์ประกอบ ที่มา และคุณสมบัติของคณะกรรมการสรรหาให้มีความชัดเจนและให้ ประชาชนเลือก เป็นที่ยอมรับของประชาชนทั้งในจังหวัดและประชาชนทั่วไปด้วย

(๒) ให้ประชาชนในแต่ละจังหวัดเลือกตั้งผู้สมัครที่ผ่านการกั้นกรองของ คณะกรรมการสรรหา โดยตรง ทั้งนี้ เป็นไปตามจำนวนของสมาชิกวุฒิสภาที่จะมีได้ในแต่ละ จังหวัดครอบคลุมทั้ง ๗๖ จังหวัด

๔.๒ ที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย (ฉบับรับฟังความคิดเห็น) ของสภาร่างรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ.๒๕๕๐

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... (ฉบับรับฟังความเห็น ประชาชน) ที่เผยแพร่อย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๐ ได้กำหนดเรื่องที่มาและ อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไว้ดังนี้

<sup>10</sup> คณะอนุกรรมการสถาบันการเมือง คณะกรรมาธิการวิสามัญการปฏิรูปการเมือง สภานิติ บัญญัติแห่งชาติ, รายงานการพิจารณาการศึกษาของคณะอนุกรรมการสถาบันการเมือง คณะกรรมาธิการวิสามัญการปฏิรูปการเมือง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. ๒๕๕๐. หน้า ๑๑.

<sup>11</sup> คณะอนุกรรมการสถาบันการเมือง คณะกรรมาธิการวิสามัญการปฏิรูปการเมือง สภานิติ บัญญัติแห่งชาติ, รายงานการพิจารณาการศึกษาของคณะอนุกรรมการสถาบันการเมือง คณะกรรมาธิการวิสามัญการปฏิรูปการเมือง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. ๒๕๕๐. หน้า ๑๑.

### ๔.๒.๑ ที่มาของวุฒิสภา

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... (ฉบับรับฟังความเห็นประชาชน) ได้กำหนดที่มาของวุฒิสภาให้มาจากการสรรหาเพื่อแต่งตั้ง ดังนี้

(๑) วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๑๒๐ คนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากบุคคลที่ได้รับการสรรหา ตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา (ร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๖)

(๒) กำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาคณะหนึ่ง ประกอบด้วย

- ๑) ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
- ๒) ประธานกรรมการการเลือกตั้ง
- ๓) ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
- ๔) ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- ๕) ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
- ๖) ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามอบหมายจำนวนหนึ่งคน และ
- ๗) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมอบหมายจำนวนหนึ่งคนเป็นกรรมการ

คณะกรรมการสรรหานี้ทำหน้าที่สรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติในการเป็นวุฒิสภาให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับบัญชีรายชื่อจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง แล้วจัดส่งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเฝ้าความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา (ร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗)

(๓) คณะกรรมการสรรหาสรรหาสมาชิกวุฒิสภาต้องดำเนินการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา โดยวิธีการดังต่อไปนี้

- ๑) สรรหาบุคคลที่มีความเหมาะสมจากผู้สมัครเข้ารับการสรรหาในแต่ละจังหวัด เพื่อให้ได้บุคคลที่สมควรเป็นสมาชิกวุฒิสภาจังหวัดละหนึ่งคน
- ๒) สรรหาบุคคลที่มีความเหมาะสมจากผู้ได้รับการเสนอชื่อจากองค์กรต่าง ๆ ในภาควิชาการ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาชีพ และภาคอื่นที่เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา เพื่อให้ได้บุคคลที่สมควรเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามจำนวนที่เหลืออยู่จนครบจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่จะพึงมี

ในการสรรหาบุคคลดังกล่าวมาข้างต้น ต้องคำนึงถึงความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ที่จะเป็นประโยชน์ในการปฏิบัติงานของวุฒิสภาเป็นสำคัญ และให้คำนึงถึงองค์ประกอบจากบุคคลที่มีความรู้ในด้านต่าง ๆ ที่แตกต่างกัน ความเท่าเทียมกันทางเพศ รวมทั้งการให้โอกาสกับผู้ด้อยโอกาสทางสังคมด้วย (ร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘)

(๔) คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่ในการรับสมัครบุคคลเข้ารับการสรรหา  
ที่มาจากแต่ละจังหวัด และการรับรายชื่อบุคคลที่องค์กรต่าง ๆ เสนอ การตรวจสอบคุณสมบัติ  
ลักษณะต้องห้าม รวมทั้งประวัติ และความประพฤติของผู้สมัครและผู้ได้รับการเสนอชื่อและ  
นำเสนอคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาเพื่อพิจารณา (ร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕)

สำหรับเหตุผลในการที่คณะกรรมการการยกเว้นรัฐธรรมนูญกำหนดที่มาของ  
วุฒิสภาให้มาจากการสรรหาเพื่อแต่งตั้งนั้น มีอยู่ว่า

“เปลี่ยนวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาจากการเลือกตั้งโดยตรงเช่นเดียวกับ  
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นวิธีการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา โดยเห็น  
ว่า วิธีการสรรหานี้จะได้บุคคลที่เหมาะสมทำหน้าที่ ซึ่งวิธีการเลือกตั้งโดยตรงนั้นสมาชิกวุฒิสภา  
จะต้องอิงกับฐานเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และโดยข้อเท็จจริงทำให้ได้ทั้งสมาชิก  
วุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นบุคคลกลุ่มเดียวกันมาทำหน้าที่ ซึ่งทำให้การ  
ปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาเกิดความไม่โปร่งใสหรืออยู่ภายใต้การ  
ครอบงำของพรรคการเมือง โดยที่ภาระหน้าที่ของวุฒิสภาเป็นองค์กรกลั่นกรองร่างกฎหมาย  
ตรวจสอบการกระทำของฝ่ายการเมือง และคัดเลือกผู้ทำหน้าที่ในองค์กรอิสระ ผู้ปฏิบัติหน้าที่  
เป็นสมาชิกวุฒิสภาจึงต้องเป็นผู้เป็นกลางทางการเมือง มีอิสระในการตัดสินใจ และจะต้องเป็นผู้  
ที่ผ่านการกลั่นกรองคุณสมบัติว่ามีความรู้ความเชี่ยวชาญเพียงพอที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมี  
ประสิทธิภาพ รวมทั้งต้องประกอบด้วยบุคคลที่มีความหลากหลายอาชีพและมาจากกลุ่มบุคคล  
ต่าง ๆ เพื่อให้การกลั่นกรองเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาเป็นไปด้วยความรอบคอบและ  
มีความสมดุลในเหตุผลในการดำเนินการที่จะมีผลกระทบต่อประชาชนเป็นส่วนใหญ่”<sup>12</sup>

### ๔.๒.๒ อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา

แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... (ฉบับปรับปรุง  
ความเห็นประชาชน) ได้กำหนดที่มาของวุฒิสภาให้มาจากการสรรหาเพื่อแต่งตั้ง แต่อำนาจ  
หน้าที่ของวุฒิสภานั้น ยังคงเป็นเหมือนเช่นที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐ กล่าวคือ  
วุฒิสภาเป็นทั้งสภาถ่วงดุลกฎหมาย และสภาตรวจสอบ โดยในฐานะสภาตรวจสอบ วุฒิสภามี  
อำนาจในการให้ความเห็นชอบบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งในองค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ เช่น ศาล  
รัฐธรรมนูญ ศาลปกครองสูงสุด ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการการเลือกตั้ง  
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น และมีอำนาจในการถอดถอนผู้  
ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง

<sup>12</sup> สาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พร้อมตารางเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช  
๒๕๕๐ ฉบับปรับปรุงความคิดเห็น เผยแพร่วันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๐, หน้า ๗๒.



## ๕. ข้อเสนอเกี่ยวกับที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาที่เหมาะสมสำหรับการยกร่างรัฐธรรมนูญใน พ.ศ.๒๕๕๐

เมื่อวิเคราะห์สภาพปัญหาของวุฒิสภาไทย เปรียบเทียบกับที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาของนานาประเทศแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า มีข้อเสนอที่น่าสนใจในการนำไปใช้ในการยกร่างรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.๒๕๕๐ ใน ๒ ทางเลือก โดยเกณฑ์ในการเลือกทางเลือกใดทางเลือกหนึ่ง คือ อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ดังนี้

ทางเลือกที่หนึ่ง หากประสงค์จะให้วุฒิสภาไทยมีอำนาจหน้าที่เหมือนดังที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฯ (พ.ศ.๒๕๕๐) คือ ยังคงคงเป็นสภาถ่วงดุลระบอบกษัตริย์ และสภาตรวจสอบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่น่าจะนำมาใช้ คือ การกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาผู้เหมาะสมเป็นวุฒิสภาจำนวนสองเท่าของจำนวนวุฒิสภาที่มี แล้วนำไปให้ประชาชนทั้งประเทศเป็นผู้เลือกตั้งอีกครั้ง เพื่อให้ได้จำนวนเท่าที่กำหนด โดยมีรายละเอียด ดังนี้

(๑) วุฒิสภายังควรมีอำนาจหน้าที่ทั้งเป็นสภาถ่วงดุลระบอบกษัตริย์และสภาตรวจสอบที่มาของวุฒิสภาจึงต้องมีความเชื่อมโยงกับประชาชน แต่ต้องมีวิธีการทำให้วุฒิสภามีความเป็นอิสระเพื่อจะได้ทำหน้าที่ในฐานะสภาตรวจสอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงเสนอให้ใช้รูปแบบวุฒิสภาที่ได้มาจากการสรรหา ทั้งนี้ วุฒิสภาประกอบไปด้วยสมาชิกจำนวน ๒๐๐ คน

(๒) ให้มีคณะกรรมการสรรหา ประกอบไปด้วย

- ๑) อดีตประธานรัฐสภา
- ๒) อดีตนายกรัฐมนตรี
- ๓) อดีตประธานศาลรัฐธรรมนูญ
- ๔) อดีตประธานศาลฎีกา
- ๕) ประธานองค์กรตามรัฐธรรมนูญทุกองค์กร

ทั้งนี้ กรรมการสรรหาข้างต้นต้องไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองภายในเวลาห้าปีก่อนทำหน้าที่กรรมการสรรหา ต้องไม่เคยถูกคำพิพากษาให้จำคุก และต้องไม่เคยถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง

(๓) คณะกรรมการสรรหามีหน้าที่คัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติในการเป็นวุฒิสภา ซึ่งต้องไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่า ๒ ปี จำนวน ๔๐๐ คน จากสี่กลุ่มดังต่อไปนี้

- กำหนดสัดส่วนของจำนวน ๔๐๐ คน เป็นสี่กลุ่ม
- กลุ่มที่หนึ่ง ภาครัฐ ๑๐๐ คน
- กลุ่มที่สอง ภาคธุรกิจ ๑๐๐ คน
- กลุ่มที่สาม ภาควิชาการและวิชาชีพ ๑๐๐ คน
- กลุ่มที่สี่ ภาคสังคม ๑๐๐ คน

โดยกรรมการสรรหาคนใจเสนอชื่อบุคคลใด ให้ประกาศให้ทราบเป็นการทั่วกัน เพื่อให้  
สังคมนตรวจสอบได้

การออกเสียงเลือกตั้ง ให้ประชาชน ๑ คน สามารถเลือกได้ทุกกลุ่ม แต่เลือกได้กลุ่มละ  
๑ คน เท่านั้น

เมื่อเลือกตั้งได้คะแนนแล้ว ให้ผู้ได้คะแนนสูงสุดของแต่ละกลุ่มเรียงลำดับ ๑ ถึง ๕๐ ของ  
แต่ละกลุ่มเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา โดยรวมวุฒิสภาจะมีจำนวน ๒๐๐ คน

สำหรับผู้ที่อยู่ในลำดับที่ ๕๑ ถึง ๑๐๐ คน ของแต่ละกลุ่ม ให้ขึ้นบัญชีไว้ รอเมื่อวุฒิสภา  
ในกลุ่มของตนว่างลงให้เลื่อนลำดับถัดไปเป็นวุฒิสภา

(๔) วุฒิสภามีวาระ ๖ ปี โดยใน ๓ ปีแรกนับแต่การเลือกตั้งให้จับสลากให้สมาชิกพ้น  
จากตำแหน่งกึ่งหนึ่งของแต่ละกลุ่ม แล้วจัดให้มีการเลือกตั้ง โดยให้คณะกรรมการสรรหา สรรหา  
บุคคลที่มีคุณสมบัติเป็นวุฒิสภาได้จำนวน ๒๐๐ คน แยกตามกลุ่ม ๔ กลุ่ม กลุ่มละ ๕๐ คน แล้ว  
เลือกตั้งให้เหลือกลุ่มละ ๒๕ คน ส่วนที่เหลือให้ขึ้นบัญชีไว้ ในกรณีที่บุคคลที่อยู่ในลำดับที่ ๑ ถึง  
๒๕ พ้นจากการเป็นสมาชิกวุฒิสภา ให้เลื่อนลำดับถัดไปขึ้นไปแทน

การให้สมาชิกวุฒิสภาพ้นจากตำแหน่งกึ่งหนึ่งของวาระในครั้งแรก จะทำให้วุฒิสภามี  
ความต่อเนื่องในการทำงาน

ทางเลือกที่สอง หากประสงค์จะให้วุฒิสภาเป็นเพียงสภาถ่วงดุล ก็ย่อมสามารถใช้  
ระบบการเลือกตั้งแบบผสมระหว่างการเลือกตั้งกับการแต่งตั้งได้ (ทั้งนี้ อำนาจในการเป็นสภา  
ตรวจสอบ คือ การให้ความเห็นชอบบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งระดับสูง การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง  
ต่าง ๆ ควรจะเป็นอำนาจของรัฐสภา) โดยระบบผสมดังกล่าว มีรายละเอียด ดังนี้

(๑) องค์ประกอบของสมาชิกวุฒิสภา วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิก ซึ่งมีองค์ประกอบ  
ดังต่อไปนี้

- ๑) สมาชิกซึ่งประชาชนเลือกตั้งมีจำนวน ๗๖ คน เป็นผู้แทนแต่ละจังหวัด
- ๒) สมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ ๗๖ คน
- (๒) การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง
- (๓) คณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิเป็นสมาชิกวุฒิสภา ประกอบด้วย
  - ๑) อดีตประธานรัฐสภา
  - ๒) อดีตนายกรัฐมนตรี
  - ๓) อดีตประธานศาลรัฐธรรมนูญ
  - ๔) อดีตประธานศาลฎีกา
  - ๕) ประธานองค์กรตามรัฐธรรมนูญทุกองค์กร

ทั้งนี้ กรรมการสรรหาข้างต้นต้องไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองภายในเวลาห้าปีก่อน  
หน้าที่กรรมการสรรหา ต้องไม่เคยถูกคำพิพากษาให้จำคุก และต้องไม่เคยถูกถอดถอนออกจาก  
ตำแหน่ง

(๔) กระบวนการในการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิเป็นสมาชิกวุฒิสภา จะดำเนินการดังต่อไปนี้

๑) การเลือกสมาชิกวุฒิสภาจากผู้ทรงคุณวุฒิผู้มีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิชาการ หรือวิชาชีพกฎหมาย คณะกรรมการสรรหาจะเสนอชื่อบุคคลต่อประธานรัฐสภา แล้วประธานรัฐสภาจะนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป และประธานรัฐสภาจะเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

๒) การเลือกสมาชิกวุฒิสภาจากผู้ทรงคุณวุฒิผู้มีประสบการณ์ในสาขาอาชีพด้านอื่นนอกจากข้อ ๑) ข้างต้น คณะกรรมการสรรหาจะดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดรายชื่อองค์กรเอกชนต่าง ๆ ที่มีสิทธิเสนอชื่อบุคคลเพื่อรับการพิจารณาเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งต้องเป็นองค์กรที่มีกฎหมายจัดตั้งหรือมีกฎหมายรองรับและไม่มีวัตถุประสงค์หาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน จำนวนไม่น้อยกว่า ๑๐๐ องค์กร แล้วแจ้งให้องค์กรดังกล่าวทราบ

(๒) องค์กรตาม (๑) จะพิจารณาเสนอชื่อบุคคลซึ่งเป็นผู้มีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามองค์กรละ ๒ คน ต่อคณะกรรมการสรรหา ทั้งนี้ ภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่องค์กรนั้นได้รับแจ้ง

(๓) เมื่อได้รับรายชื่อตาม (๒) แล้ว คณะกรรมการสรรหาจะเลือกบุคคลจากรายชื่อดังกล่าว เสนอต่อประธานรัฐสภา แล้วประธานรัฐสภาจะนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป และประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

(๕) สมาชิกวุฒิสภามีวาระการดำรงตำแหน่ง ๖ ปี โดยเมื่อครบ ๓ ปี นับแต่มีวุฒิสภาครั้งแรกให้จับสลากออกกึ่งหนึ่งของวุฒิสภาแต่ละที่มา

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาถึงเหตุผลของคณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. ๒๕๕๐) ที่มีการเสนอให้มีการกำหนดที่มาของวุฒิสภาจากการสรรหาเพื่อแต่งตั้ง แต่ให้มีอำนาจเป็นสภาตรวจสอบด้วยเหมือนวุฒิสภาที่มาจากแต่งตั้ง จะเห็นว่า เหตุผลที่ปรากฏในตารางเปรียบเทียบร่างรัฐธรรมนูญกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ นั้น ทำให้เห็นว่า คณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญ เห็นถึงปัญหาความไม่เป็นอิสระของวุฒิสภาหากใช้ระบบการเลือกตั้งแบบรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐ แต่ก็เห็นควรให้วุฒิสภามีอำนาจในฐานะสภาตรวจสอบด้วย ทำให้เกิดคำถามที่สำคัญยิ่งว่า "ขัดต่อหลักการในระบอบประชาธิปไตยหรือไม่" กล่าวคือ เมื่อวุฒิสภาไม่มีส่วนเชื่อมโยงกับประชาชน เพราะไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง วุฒิสภาที่มาจากแต่งตั้งจะมีอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งที่มีที่มาเชื่อมโยงกับประชาชน ดังเช่นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อย่างไร

ดังนั้น จึงเห็นว่าข้อเสนอของผู้เขียนข้างต้นในแนวทางที่หนึ่งในเรื่องที่มาของวุฒิสภา คือ การกำหนดให้วุฒิสภามาจากการสรรหาเพื่อให้ประชาชนเลือกตั้ง น่าจะมีความเหมาะสม โดยเหตุผลสนับสนุนประการสำคัญ คือ

ประการแรก ปัญหาของที่มาของวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ เห็นว่า "วิธีการเลือกตั้งโดยตรงนั้นสมาชิกวุฒิสภาจะต้องอิงกับฐานเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และโดยข้อเท็จจริงทำให้ได้ทั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นบุคคลกลุ่มเดียวกันมาทำหน้าที่ ซึ่งทำให้การปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภากเกิดความไม่โปร่งใสหรืออยู่ภายใต้การครอบงำของพรรคการเมือง" ข้อเสนอให้สรรหาแล้วเลือกตั้งนั้นจะช่วยแก้ไขปัญหานี้ได้ เพราะบุคคลจะไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งได้โดยเสรี คณะกรรมการสรรหาจะเป็นผู้กั้นกรองความเกี่ยวข้องกับการเมืองของผู้เหมาะที่จะเป็นสมาชิกวุฒิสภา

ประการที่สอง การต้องการให้สมาชิกวุฒิสภายังคงเป็นสภาตรวจสอบอยู่ จะมีความสอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย เพราะเมื่อใช้ระบบการสรรหาเพื่อเลือกตั้ง ท้ายที่สุดประชาชนจะเป็นผู้เลือกสมาชิกวุฒิสภา

---

สรุปการสัมมนาเรื่อง  
“ที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสมาชิก”

โดย คณะกรรมาธิการวิสามัญวิชาการตรวจร่างรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ  
สภาร่างรัฐธรรมนูญ

วันพฤหัสบดีที่ 29 มีนาคม พ.ศ. 2550

ห้อง 103 คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์

นายชุมพล ศิลปอาชา

แนวโน้มของประเทศไทย ยังคงจะต้องเป็น 2 สภา

วุฒิสภาที่ผ่านมาเป็นสภาที่ค้ำบัลลังค์รัฐบาล เพราะควบคุมสภาผู้แทนฯ ไม่ได้ ดังนั้นจึงให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา ให้ทหาร ตำรวจ ข้าราชการผู้ใหญ่ ที่อยู่ในการโอวาสหรือควบคุมได้มาเป็นวุฒิสภา และเขียนกฎหมายให้อำนาจ ส.ว. เท่ากับ สส. (โดยเฉพาะกรณีที่นายกฯ ที่เป็นคนนอก) เช่น มีอำนาจในการลงมติไม่ไว้วางใจแก่วุฒิสภา และการลงมติผ่านร่างงบประมาณและ พ.ร.ก. ต้องประชุมพร้อมกันทั้งสภาผู้แทนฯ และ วุฒิสภา ทั้งหมดนี้เพื่อค้ำบัลลังค์รัฐบาล เป็นการให้วุฒิสภาในการสืบทอดอำนาจ และในร่างรัฐธรรมนูญ 50 ให้จับตาคุมทเฉพาะกาล กระบวนการสืบทอดอำนาจจะเขียนไว้ในนั้น

วุฒิสภาในอดีตที่ ส.ว.มาจากการแต่งตั้ง เมื่อประชุมเสร็จ ต่างก็กลับกรมกอง ไม่มีใครอยู่รับรองประชาชนที่มาร้องเรียน ส.ว.ในอดีตไม่ใช่ ส.ว.ของประชาชน

ตราบใดที่ ส.ว. ไม่ได้มาจากประชาชน จิตวิญญาณ ส.ว. จะไม่มีประชาชนอยู่ใจ ดังนั้นคนที่มาจากการเลือกตั้งจะรู้สึกมีความรับผิดชอบจากประชาชนมากกว่า

ในรัฐธรรมนูญ 2540 เมื่อมีการพิจารณาแล้วระหว่าง แต่งตั้ง สรรหา และแต่งตั้ง สรุปแล้วที่ประชุมเลือกเลือกตั้ง การเลือกตั้งจะรับผิดชอบต่อประชาชนมากกว่า นอกจากนี้การมาจากการแต่งตั้งจะถูกครอบงำได้ง่ายและเกือบ 100%

สภาผู้แทนฯ เป็นสภาปิดเพราะขึ้นอยู่กับกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ โดยเฉพาะพรรคการเมือง ดังนั้น วุฒิสภาต้องเป็นสภาเปิด โดย

1. คนที่จะเป็นต้องมีวุฒิภาวะสูง มีผลงาน
2. ต้องมาอย่างสง่างาม ไม่ต้องไปหาเสียงโดยการสาดโคลนกัน ไม่ซื้อสิทธิขายเสียง ไม่บีบบังคับข้าราชการให้มาช่วย ดังนั้นจึงมีการกำหนดว่าห้ามหาเสียง อย่าไปเปรียบเทียบกับเมืองนอกที่หาเสียงได้ เพราะบริบทของไทยเป็นเช่นนี้ เราต้องการคนลักษณะเช่นนี้จึงห้ามหาเสียง

3. ไม่สังกัดพรรคการเมือง

อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา

เมื่อมาจากการเลือกตั้ง สมศักดิ์ศรีมากพอสมควร จึงเพิ่มอำนาจหน้าที่ขึ้น โดยเฉพาะอำนาจในการ Impeachment

จุดอ่อนของ วุฒิสภาชุดที่ผ่านมาคือ ไปล้วงลูกองค์กรอิสระมากเกินไป

6 ปีที่ผ่านมาของวุฒิสภาบ้านโตไม้แห้ง ห้องประชุมไม่ร้าง มีผู้ทรงคุณทำงานมาก ประชาชนมาร้องเรียนวุฒิสภามากกว่าสภาผู้แทนฯ ทำให้ศักดิ์ศรีวุฒิสภาสูงขึ้นมาก กระทั่งสูงกว่า ส.ส. ดังนั้นการที่บอกว่าวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งไม่ได้นั้นไม่จริง

ในการอภิปรายร่างประมาณชวงนายกฯ ชวน หลีกภัย ที่ผ่านมามีวุฒิสภาง่ายดายไม่ปัญหา แต่สมัยวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งมีการลงมติ 67 ต่อ 67 จนกระทั่งประธานวุฒิสภาต้องยกมือตัดสิน เหตุการณ์อย่างนี้ไม่เคยมีมาก่อนนอกจากวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง

\*\*\* ข้อเสนอ หากต้องการสรรหาคนดีๆ ก็สรรหาได้ อาจจะมีสรรหามา 2 เท่าของจำนวนที่พึงมี แต่ต้องเอารายชื่อดังกล่าวไปให้ประชาชนเป็นคนเลือกตั้ง

\*\*\* บทบาทวุฒิสภา ต้องเป็นองค์กร "ถ่วงดุล" สภาผู้แทนฯ และควบคุมการบริหารราชการและองค์กรต่างๆ ไม่ใช่องค์กร "กลั่นกรอง" แต่ไม่ต้องให้อำนาจในการเสนอกฎหมาย และให้ตัดระบบการสรรหาองค์กรอิสระออกไป ให้เหลือแต่อำนาจในการแต่งตั้ง

องค์กรอิสระทั้ง 7 องค์กร เป็นอยู่ข้างอุ้งน้ำและลานลงจอดของข้าราชการเกษียณอายุ คำว่า "ซี 10" ตัดทิ้งไปเลย ควรเปิดโอกาสให้คนมีความรู้ความสามารถเข้ามา

วาระไม่ควรยาวนานรอด 6 ปี และหมดพร้อมการ การหมดวาระควรจะ Overlap มีครั้งหนึ่งเปลี่ยนทุก 3 ปี

การเว้นวรรค 1 สมัยควรลงไว้

ข้าราชการที่จะมาสมัครองค์กรอิสระหรือ ส.ว. ควรที่จะพร้อมจะราชการมาแล้ว 3 ปี จึงจะเป็นได้ ไม่งั้นนั้นจะให้เส้นสายและอิทธิพลให้ได้มาซึ่งตำแหน่ง

### หม่อมมาลินี สุขเวชชวรกิจ

นักการเมืองต้องมาจากการแต่งตั้ง ไม่ใช่การสรรหา การเอาข้าราชการหรือคนมีชื่อเสียงมาทำงานในสภา ตัวอย่าง สนช. เป็นสภาที่ไม่สนใจประชาชน ไม่มีความสนใจไม่มีความคิดอ่านที่จะมองว่าประชาชนต้องการอะไร

ส.ว.ต้องมาจากการเลือกตั้ง จะสรรหามาก็ได้ แต่ต้องลงไปสู่ประชาชน ไปสร้าง Commitment กับประชาชนและให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ

\*\*\* แนวทางการเลือกตั้ง ต้องมีตัวแทนแต่ละจังหวัด และอาจจะมีตัวแทนจากสายอาชีพ ในเรื่องของวาระ ควรที่จะสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งได้อีกหากประชาชนต้องการ ไม่ต้องเว้นวรรค

ต้องเร่งหาวิธีที่จะทำให้พรรคการเมืองไทยมีความเป็นสถาบันให้ได้

## นิพนธ์ วิสินธุยุทธศาสตร์

จากประสบการณ์จากการแต่งตั้ง ต้องบอกว่าเป็นสภาพร้ายาง ประชุมกันน้อยมาก มาไม่ค่อยครบองค์ อภิปรายกันน้อย สภาพแทบจะร้างและ รัฐบาลสิ่งอะไรก็ได้จนถูกกล่าวหาว่า

จุดอ่อนของสภาผู้แทนฯ ไม่ค่อยอภิปรายร่างกฎหมาย เพราะกฎหมายเสนอโดยรัฐบาล ยิ่งไงก็ต้องผ่าน แต่วุฒิสภาที่มาจากกาเลือกตั้งทำหน้าที่ในการกลั่นกรองกฎหมายได้ดีเต็มร้อย

อย่างไรวุฒิสภาที่ผ่านมามีชื่อหาว่าเป็น "สภา" ก็ยอมรับ มี ส.ว. ส่วนหนึ่งรับเงินเดือนจากรัฐบาล รัฐบาลแทรกแซงอย่างหนัก

คำว่า "ตัวแทนประชาชน" ต้องมาจาก "การเลือกตั้ง" ของประชาชน

วุฒิสภาที่ผ่านมามีจุดอ่อนคือ อำนาจในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล โดยอำนาจในการล่ารายชื่อเพื่อตรวจสอบรัฐ 120 ชื่อ วุฒิสภาที่ผ่านมาไม่สามารถทำได้เลย

กรณีการพิจารณาร่างงบประมาณ 2550 กว่า 1.5 ล้านล้าน แต่ สนช. ซึ่งมาจากการแต่งตั้งพิจารณาไม่กี่ชั่วโมง และมาประชุมกันน้อยมาก เรื่องบ้านเมืองไม่ควรทำการเล่นๆ

ยืนยันว่าวุฒิสภาถ้าไม่มีก็ไม่ดี แต่ถ้ามีมันมีประโยชน์ และถ้ามีต้องมาจากการเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญ 2540 เกิดปัญหาจากคนๆ เดียว

## นายวุฒิสักดิ์ ลามเจริญทรัพย์

จากการมองสถานการณ์คิดว่า โอกาสที่จะมีการเลือกตั้งนั้นน้อยมาก แม้ประธาน คมช. และนายกรัฐมนตรีจะจริงใจให้มีการเลือกตั้งก็ตาม ดูจากสถานการณ์จะหนักขึ้นโดยหลังสงกรานต์ดี

สภาทาสที่เกิดขึ้นกับวุฒิสภาชุดที่แล้วเพราะมันมีมูล ต้องยอมรับว่าวุฒิสภาชุดที่แล้วที่มาจากกาเลือกตั้งมีส่วนทำให้กระบวนการสรรหาบิดเบี้ยว

ตรรกะที่ว่ากาที่ ส.ว. ที่มาจากการเลือกตั้งแล้วจะดี มันไม่จริง

จากร่างรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นเอกสารลับนั้นพบว่า จำนวนวุฒิสภาตามร่างฯ มี 160 คน โดยพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามข้อเสนอของคณะกรรมการสรรหา ซึ่งคณะกรรมการสรรหาดังกล่าวมีอยู่ 7 คน คือ 1) ประธานศาลฎีกา 2) ประธานศาลปกครองสูงสุด 3) ประธาน กกต. 4) ประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน 5) ประธาน ป.ป.ช. 6) ผู้พิพากษาศาลฎีกาที่ประชุมใหญ่มอบหมายหนึ่งคน 7) ตุลาการศาลปกครองสูงสุดที่ที่ประชุมมอบหมายหนึ่งคน

การสรรหา มาจาก 2 ส่วน ดังนี้

1. คัดเลือกบุคคลที่มีความเหมาะสมในแต่ละจังหวัดๆ 1 คน
2. จำนวนที่เหลือ 82 คน สรรหาคัดเลือกจากบุคคลที่มีความเหมาะสม วิชาการ รัฐ เอกชน ภาควิชาชีพ และภาคอื่นๆ

ผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการคือ ประธานสภาผู้แทนราษฎร

ไม่ Happy กับ Model นี้เลย โดยเฉพาะคณะกรรมการสรรหาและตัวแทนองค์กร เพราะองค์กรวิชาชีพของไทยที่เป็นทางการมีความเข้มแข็งแทบจะไม่มีเลย จะเป็นรูปเป็นร่างก็ได้แก่สหภาพนายความแห่งชาติ

\*\*\* ไม่ว่าจะมาจากการแต่งตั้งหรือเลือกตั้ง ไม่ได้เป็นหลักประกันว่าจะรับผิดชอบต่อหน้าที่

ส.ว.ควรมีที่มาจาก 2 ประเภท

1. มาจากการเลือกตั้งจังหวัดละ 1 คน ไม่จำเป็นต้องคำนวณจากจำนวนประชากร

2. มาจากการสรรหา เพื่อลดความเป็นการเมือง ลดความโยงใยระหว่างวุฒิสภากับพรรคการเมือง เพื่อที่จะได้ทำหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่อย่างเต็มที่ โดยจำนวนอาจจะมีมากกว่า 76 คนหรือเท่ากันก็ได้ โดยการสรรหา ซึ่งการสรรหา ก็มีหลายแบบ แต่ยังไม่บอกไม่ได้ว่าจะให้ใครเป็นคนสรรหา

ที่มา กับ การทำหน้าที่ ไม่ได้เป็นหลักประกันในการทำหน้าที่ การมาจากการเลือกตั้งไม่ได้เป็นหลักประกันว่าจะเป็นคนดี ดังนั้นต้องมีกลไกอย่างอื่นมาควบคุม

**นายดำรง พุฒตาล**

ส.ว.ที่มาจากการเลือกตั้ง ไม่หลากหลาย ไม่เหมือนการแต่งตั้งที่สามารถเลือกได้ว่าอยากให้ครอบคลุมอะไรบ้าง

ข้อเสียของการแต่งตั้ง การตรากฎหมายคำนึงถึงการใช้กฎหมายมากกว่าประชาชน ไม่มีการตั้งองค์กรที่จะดูแลประชาชน

ข้อเสียของการเลือกตั้ง พยายามที่จะมีส่วนร่วมได้เสียกับโครงการของรัฐ การพิจารณาล่าช้า อภิปรายซ้ำซ้อน ประธานในที่ประชุมไม่แม่นกฎหมาย การแต่งตั้งกรรมการมักจะแต่งตั้งคนที่ไม่มีความรู้ความสามารถ

ข้อเสนอคือ ให้มีการเลือกตั้งมาก่อนครั้งหนึ่ง จากนั้นพิจารณาว่า ส.ว.ที่มาจากการเลือกตั้งนั้นขาดแคลนในสาขาใดบ้าง จากนั้นให้แต่งตั้งสายอาชีพที่ขาดไปอีกครั้งหนึ่ง



สรุปผลแบบสอบถามรายบุคคล จำนวน ๘๖ คน  
จากการสัมมนาเรื่อง “ที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา”

โดย คณะกรรมการวิสามัญวิชาการ ตรวจสอบร่างรัฐธรรมนูญและร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

ณ ห้อง ร ๑๐๓ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ท่าพระจันทร์)

วันพฤหัสบดีที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๐

คำถาม	ครั้งที่ ๑/จำนวนร้อยละ	สรุปผลการสำรวจ ความคิดเห็น
๑. คุณรู้จักอำนาจนิติบัญญัติหรือไม่		
a ไม่รู้จัก	๒/๒.๓๒ %	
b รู้จัก	๘๔/๙๗.๖ %	
๒. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี ๒๕๕๐ ท่านทราบหรือไม่ว่าวุฒิสภามีอำนาจทำอะไร		
a ไม่ทราบ	๓๐/๘๒.๓ %	
b ทราบ ทำหน้าที่	๑๖/๑๘.๖ %	
๓. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี ๒๕๕๐ ท่านพอใจการทำงานของสมาชิกวุฒิสภาหรือไม่		
a พอใจ	๑๒/๑๓.๕ %	
b ไม่พอใจ	๔๔/๕๑.๑ %	
๔. รัฐสภาของประเทศไทยควรมีกี่สภา		
a สภาเดียว (สภาผู้แทนราษฎร)	๑๐/๑๑.๖ %	
b สองสภา (สภาผู้แทนฯ และวุฒิสภา)	๗๖/๘๘.๓ %	
๕. ถ้ามีวุฒิสภา จำนวน สว. ที่มี ควรมีจำนวนเท่าไร		
a เท่าเดิม (๒๐๐ คน ตามรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐)	๔๗/๕๔.๖ %	
b มากกว่าเดิม	๖/๗.๑ %	
c น้อยกว่าเดิม	๓๑/๓๖.๐ %	
๖. วุฒิสภามาจากที่ใด		
a เกิดตั้งทั้งหมด	๒๘/๓๒.๕ %	
b แต่งตั้งทั้งหมด	๖/๗.๑ %	
c มาจากทั้งแต่งตั้งและเลือกตั้ง	๔๘/๕๖.๕ %	
d อื่น ๆ (ระบุ) ไม่ควรมี	๔/๔.๖ %	
๗. ผู้สมัคร สว. ควรสังกัดพรรคการเมืองหรือไม่		
a ควรสังกัดพรรคการเมือง	๓/๓.๔ %	
b ไม่ควรสังกัดพรรคการเมือง	๗๓/๘๔.๘ %	
c สังกัดหรือไม่ก็ได้	๕/๕.๘ %	

คำถาม	ครั้งที่ ๑/จำนวนร้อยละ	สรุปผลการสำรวจ ความคิดเห็น
๘. การศึกษานันท้าของสมาชิกวุฒิสภา <input type="checkbox"/> ประถมศึกษา <input type="checkbox"/> มัธยมศึกษา <input type="checkbox"/> ปริญญาตรี <input type="checkbox"/> ไม่ต้องกำหนด <input type="checkbox"/> อื่น ๆ (ระบุ) ปริญญาโท	ไม่มี ๖/๖.๘ % ๔๘/๕๖.๘ % ๒๕/๒๙.๐ % ๔/๔.๖ %	
๙. ผู้สมัคร สว. ควรหาเสียงได้หรือไม่ <input type="checkbox"/> หาเสียงได้ <input type="checkbox"/> หาเสียงไม่ได้ ทำได้เพียงแนะนำตัว	๒๔/๒๗.๘ % ๔๗/๕๔.๖ %	
๑๐. สว. ควรมีวาระในการดำรงตำแหน่ง กี่ปี <input type="checkbox"/> ๔ ปี <input type="checkbox"/> ๖ ปี <input type="checkbox"/> ตลอดชีพ <input type="checkbox"/> อื่น ๆ (ระบุ) ๓ ปี	๓๒/๓๗.๒ % ๓๓/๓๘.๓ % ไม่มี ๘/๑๐.๔ %	
๑๑. นอกจากการกั้นกรงกฎหมาย อำนาจของ สว. ที่ เกี่ยวกับองค์กรอิสระ ควรเป็นอย่างไร <input type="checkbox"/> คัดเลือกและถอดถอนกรรมการในองค์กรอิสระ <input type="checkbox"/> ถอดถอนกรรมการในองค์กรอิสระเพียงอย่างเดียว <input type="checkbox"/> คัดเลือกกรรมการในองค์กรอิสระเพียงอย่างเดียว <input type="checkbox"/> อื่น ๆ (ระบุ)...	๔๔/๕๑.๑ % ๒๖/๓๑.๓ % ๑๒/๑๓.๘ % ไม่มี	
๑๒. สว. ควรมีสิทธิเข้าซื้อกันขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติ อย่างไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือไม่ <input type="checkbox"/> ควรมี แต่ต้องเข้าซื้อกันไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ <input type="checkbox"/> ควรมี แต่ต้องเข้าซื้อกันไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๕ <input type="checkbox"/> ไม่ควร <input type="checkbox"/> อื่น ๆ (ระบุ) .....	๓๒/๓๗.๒ % ๔๔/๕๑.๑ % ๖/๖.๘ % ไม่มี	
๑๓. การเสนอกฎหมายควรให้ สว. มีสิทธิเข้าชื่อเสนอ กฎหมายหรือไม่ <input type="checkbox"/> ควรมี (เสนอได้เฉพาะกฎหมายที่ไม่เกี่ยวกับการเงิน) <input type="checkbox"/> ควรมี (เสนอกฎหมายได้ทุกเรื่อง) <input type="checkbox"/> ไม่ควร	๓๕/๔๐.๖ % ๓๐/๓๔.๘ % ๒๐/๒๓.๒ %	

คำถาม	ครั้งที่ ๑/จำนวนร้อยละ	สรุปผลการสำรวจ ความคิดเห็น
<p>๑๔. การเลือกตั้งในต่างประเทศควรมีหรือไม่</p> <p><input type="checkbox"/> ควรมี</p> <p><input type="checkbox"/> ไม่ควรมี</p>	<p>๕๔/๖๒.๗ %</p> <p>๓๒/๓๗.๒ %</p>	
<p>๑๕. ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเกี่ยวกับวุฒิสภา และสมาชิกวุฒิสภา</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- ไม่ควรเป็นฐานอำนาจและถูกแทรกแซงโดยฝ่ายต่าง ๆ</li> <li>- สมาชิกวุฒิสภา ควรเป็นบุคคลที่มีความเป็นกลาง อาวุโส มีประสบการณ์สูง วุฒิกวาระสูง มีชื่อเสียง</li> <li>- การเลือกตั้งไม่ใช่ทางออกสุดท้าย ควรมีระบบการตรวจสอบ มีระบบที่เข้มแข็ง</li> <li>- พัฒนาระบบความเป็นสถาบัน ให้มีความต่อเนื่อง และมีคุณธรรมในตัวบุคคลให้มาก</li> <li>- ควรทำงานเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง</li> <li>- ควรเพิ่มขอบเขตอำนาจของวุฒิสภาในรัฐสภาให้มากขึ้น</li> <li>- ไม่อยากให้มีป้ายโฆษณาหาเสียง ควรมีวิธีหาเสียงแบบอื่นเพื่อแนะนำตัว เช่น โอนสัญญา TV ให้แต่ละจังหวัด เปิดโอกาสให้ สว. แนะนำตัวทาง TV</li> <li>- การเลือกสมาชิกวุฒิสภา ถ้าเป็นไปได้ไม่ควรมีเพราะประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยว ไม่ใช่สาธารณรัฐจึงไม่มีความจำเป็นต้องมีวุฒิสภา</li> </ul>

คำถาม	ครั้งที่ ๑/จำนวนร้อยละ	สรุปผลการสำรวจ ความคิดเห็น
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- ที่มาและอำนาจของวุฒิสภา น่าจะเป็นเรื่องรอง อำนาจหน้าที่ การควบคุม การตรวจสอบ น่าจะสำคัญที่สุด</li> <li>- ควรลดอำนาจวุฒิสภาลงจากเดิม เพิ่มอำนาจการออกกฎหมายได้ทั้งสองสภา นอกจากนี้ควรมีวาระของวุฒิสภา ๖ ปี และคัดออกทุก ๆ ๓ ปี โดยคัดออก ๑ ใน ๓ ของสว. ทั้งหมดเพื่อให้อายุสภาต่อเนื่อง</li> <li>- ควรมีอำนาจในการถ่วงดุลมากกว่านี้</li> <li>- ควรมีอายุอย่างต่ำ ๕๐ ปีขึ้นไป</li> <li>- ควรกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน เลือกตั้งจากประชาชน ในท้องถิ่นครึ่งหนึ่งและแต่งตั้งครึ่งหนึ่ง</li> <li>- วุฒิสภาควรรหาเสียงได้</li> <li>- วุฒิสภาควรมีที่มาจากทั้ง ๒ แบบ คือ การเลือกตั้ง จังหวัดละ ๑ คน และการแต่งตั้งจากผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในสาขาต่าง ๆ</li> <li>- ควรเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในวุฒิสภา</li> <li>- ขอเสนอแนะให้มีองค์กรตรวจสอบวุฒิสภา ที่มีประสิทธิภาพอีกชั้นหนึ่ง</li> <li>- วุฒิสภาควรมาจากหลาย ๆ ส่วน หลาย ๆ สาขาอาชีพ หลากหลายในด้านการศึกษา</li> </ul>

คำถาม	ครั้งที่ ๑/จำนวนร้อยละ	สรุปผลการสำรวจ ความคิดเห็น
		<p>เพื่อทำให้ไม่เกิดการเป็นพรรคพวกเดียวกันมากจนเกินไป</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ต้องมีมาตรการที่ทำให้วุฒิสภาไม่ยุ่งกับพรรคการเมือง</li> <li>- ต้องมีมาตรการที่ทำให้วุฒิสภาเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ</li> <li>- ไม่ควรมีความสัมพันธ์กับฝ่ายการเมือง</li> <li>- คนดี มีศีลธรรม เห็นแก่ประเทศชาติมากกว่าส่วนตัว</li> <li>- ควรปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์โปร่งใสไม่มีการแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร</li> <li>- วุฒิสภาต้องมีความเป็นกลางทำหน้าที่เป็นสภาอันสูงศักดิ์จริง ๆ</li> <li>- วุฒิสภาไม่ควรจะมาจากการเลือกตั้ง เพราะปีที่ผ่านมา การเลือกตั้งวุฒิสภาได้แสดงให้เห็นชัดแล้วว่าไม่ประสบความสำเร็จ ตรงกันข้ามยิ่งเพิ่มพูนปัญหาให้สังคมไทยมากขึ้น เช่น การโกงการเลือกตั้ง การซื้อเสียง</li> <li>- ใ้วุฒิสภาถอดถอนนายกรัฐมนตรีได้</li> </ul>

คำถาม	ครั้งที่ ๑/จำนวนร้อยละ	สรุปผลการสำรวจ ความคิดเห็น
๑๖. การจัดสัมมนา ครั้งต่อไป ท่านต้องการให้จัดสัมมนาเกี่ยวกับเรื่องอะไร		<ul style="list-style-type: none"> <li>- ส.ส. เช่น “ส.ส. ควรสังกัดพรรคการเมืองหรือไม่”</li> <li>- นายกรัฐมนตรี เช่น “ที่มาของนายกรัฐมนตรี” “อำนาจของนายกในรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐”</li> <li>- กฎหมายปกครอง</li> <li>- “กระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญ” “ทิศทางรัฐธรรมนูญไทย ๒๕๕๐” เป็นไปตามระบอบประชาธิปไตยหรือไม่”</li> <li>- องค์การอิสระ</li> <li>- ทุกเรื่องที่สำคัญเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ เช่น “การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ กับแนวโน้มการเมืองไทย”</li> <li>- การควบคุม การตรวจสอบการทำงาน ทางวุฒิสภา</li> <li>- “ทำอะไรประชาชนจึงจะมีรัฐธรรมนูญ โดยห้ามกลุ่มคนไม่ว่ากลุ่มใดมาทำการปฏิวัติโดยอ้างประชาชน ถ้าจะปฏิวัติปฏิรูปต้องขอประชามติจากประชาชนก่อน”</li> <li>- “สัมฤทธิ์ผลของงานที่ ส.ส. และ ส.ว. ได้หนีสยงไว้ เกิดขึ้นจริงหรือ”</li> <li>- “โครงสร้างของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งควรเป็นอย่างไร”</li> <li>- ศาลรัฐธรรมนูญ เช่น “อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ”</li> </ul>

คำถาม	ครั้งที่ ๑/จำนวนร้อยละ	สรุปผลการสำรวจ ความคิดเห็น
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- ทำไมทักษิณไม่ถูกลงโทษอะไรเลย ยังลอยนวลอยู่ได้</li> <li>- บทบาทหน้าที่ของ ส.ว.</li> <li>- “วัฒนธรรมทางการเมืองของไทย”</li> <li>- “อำนาจของภาคประชาชนในรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐”</li> <li>- “จำเป็นหรือไม่ในการจัดการลงประชามติ”</li> <li>- “กระบวนการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง”</li> <li>- “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” (เพราะปัจจุบันมีเรื่องผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้องมาก)</li> <li>- “คนดี มีศีลธรรม เห็นแก่ประเทศชาติมากกว่าส่วนตัว”</li> <li>- “สิทธิเสรีภาพ”</li> <li>- “ประชาธิปไตย”</li> <li>- “ฝ่ายบริหาร”</li> <li>- “ระบบการเลือกตั้ง”</li> </ul>