



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล

เรื่อง

พัฒนาการธรรมาภิบาลในวุฒิสภา  
หลังการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช 2540

โดย

นางวรรัตน์ อติแพทย์

เอกสารนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาในหลักสูตร “การพัฒนาผู้บริหารระดับสูง”

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

วันที่...../...../.....

เลขทะเบียน.....

เลขหมู่.....

เอกสารวิชาการส่วนบุคคล  
เรื่อง

พัฒนาการธรรมาภิบาลในวุฒิสภา  
หลังการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช 2540

โดย

นางวรารัตน์ อติแพทย์

**สมบัติห้องสมุดรัฐสภา**

เอกสารนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาในหลักสูตร “การพัฒนานักบริหารระดับสูง”

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

พ.ศ. 2549

Legislative Institutional Repository of Thailand



## สารบัญ

	หน้า
<b>บทที่ 1 บทนำ</b>	
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	2
1.3 แนวคิดการศึกษา	2
1.4 ขอบเขตการศึกษา	4
1.5 วิธีการศึกษา	9
1.6 ข้อจำกัดการวิจัย	9
1.7 นิยามศัพท์	9
1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	9
<b>บทที่ 2 แนวคิดธรรมาภิบาลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540</b>	
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในอดีตของไทย	10
2.2 สภาพปัญหาการเมืองก่อนปฏิรูปการเมือง	11
2.3 แนวคิดธรรมาภิบาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	13
<b>บทที่ 3 พัฒนาการการใช้ธรรมาภิบาลในวุฒิสภา</b>	
3.1 การใช้แนวคิดธรรมาภิบาลก่อนการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	18
3.2 การใช้แนวคิดธรรมาภิบาลในวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในบริบทธรรมาภิบาลเชิงโครงสร้างของรัฐสภา	24
3.3 อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญในบริบทของธรรมาภิบาล	27
<b>บทที่ 4 สรุปสภาพปัญหาเกี่ยวกับความเป็นธรรมาภิบาลของรัฐสภา</b>	
4.1 ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบในการตราพระราชบัญญัติ	46
4.2 ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบในการควบคุมฝ่ายบริหาร	47
4.3 ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบและความโปร่งใสในการแต่งตั้ง/ถอดถอนบุคคล	49
<b>บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ</b>	
5.1 บทสรุป	53
5.2 ข้อเสนอแนะ	54
<b>บรรณานุกรม</b>	57

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

แนวคิดเรื่องการปฏิรูปทางการเมืองในช่วงก่อนปี 2540 เป็นแรงผลักดันอย่างสำคัญที่ทำให้เกิดกระบวนการเรียกร้องและการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างกว้างขวางในการยกย่องรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งมีสาระสำคัญแตกต่างจากรัฐธรรมนูญจำนวน 15 ฉบับในอดีตอย่างมาก เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์และกลไกต่าง ๆ ดังนั้น จึงสามารถพิจารณาได้ว่ากฎเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้วางไว้ เป็นสิ่งที่สังคมไทยยอมรับและต้องการให้เกิดขึ้น ปรัชญาและเจตนารมณ์ของ “การปฏิรูปการเมือง” ตาม “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540” ฉบับที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันคือ “ต้องการให้ระบบการเมืองมีความสุจริต โปร่งใสตรวจสอบได้ การบริหารงานต้องมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล มุ่งประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติเป็นสำคัญ กระบวนการทั้งหมดจึงมีการมุ่งเน้นแนวคิดเรื่อง “ความเป็นธรรมาภิบาล” (Good Governance)

จากแนวคิดดังกล่าว การสร้างกลไกต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงมีการใช้หลักธรรมาภิบาล ซึ่งเป็นแนวคิดที่ยอมรับกันทั่วไปว่าจะสามารถทำให้การเกิดการปฏิรูปทางการเมืองไทยได้อย่างแท้จริง มีการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีที่ประเทศไทยต้องการให้เกิดขึ้น โดยการบัญญัติไว้ในมาตรา 71 ถึงมาตรา 87 ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งกำหนดรายละเอียดการบริหารราชการที่มีประสิทธิภาพ โดยมุ่งความดีงามให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่รัฐและประชาชนอย่างยุติธรรม

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติให้วุฒิสภาจำนวน 200 คนมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน พร้อมทั้งเพิ่มบทบาท อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยเฉพาะเรื่องการถอนถอน แต่งตั้ง ผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญต่าง ๆ ทางการเมืองและองค์กรอิสระ รวมทั้งบทบาทหน้าที่ในด้านอื่น ๆ อาทิ การพิจารณากลับกรองกฎหมาย การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติ วุฒิสภาจึงเป็นองค์กรทางนิติบัญญัติที่มีความสำคัญต่อระบบการเมืองไทย และถือเป็นปัจจัยหลักประการหนึ่งในการปฏิรูปการเมือง ที่ต้องการให้มีความโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ รวมทั้งการพัฒนากลไกทางกฎหมายอื่น ๆ เพื่อกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน



LIRT

จึงกล่าวได้ว่า วุฒิสภายาได้บัพัญญูติของรัฐธรมนุญฉบับปัจจุบัน ได้เปลี่ยนโฉมหน้าทั้งอำนาจและหน้าที่ของวุฒิสภาไปแบบหน้ามือเป็นหลังมือ จาก “สภาถลันกรอง” หรือ “สภาตราายาง” มาเป็นสภาที่มีอำนาจหน้าที่ไม่ยั้งหย่อนไปกว่าสภาผู้แทนราษฎร เพราะนอกจากจะมีหน้าที่ถลันกรองกฎหมายแล้วยังทำหน้าที่เป็น “สภาตรวจสอบและถอดถอน” ตามที่ได้กล่าวข้างต้น

ดังนั้น กลไกสำคัญที่จะขับเคลื่อนให้การปกครองแบบประชาธิปไตยของไทยเจริญก้าวหน้าสร้างเชื่อมั่นในชีวิต และความผาสุกแก่ประชาชนที่สำคัญองค์กรหนึ่งคือ วุฒิสภา ในการปฏิบัติการกิจดังกล่าวของวุฒิสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญมีความพยายามที่จะใช้หลักธรรมาภิบาลเข้ามาเป็นแนวคิดหลักในการปฏิบัติการกิจตลอดช่วงระยะเวลา 6 ปี หลายประการ ซึ่งบางกรณีในบางช่วงเวลาประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง บางกรณียังคงได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากสื่อมวลชน และสังคม ในการนี้ จึงเห็นควรศึกษาพัฒนาการของธรรมาภิบาลในวุฒิสภาที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลา 6 ปี ของการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาชุดแรกของบัพัญญูติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ตามแนวทางการปฏิรูปการเมือง

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิดธรรมาภิบาลในโครงสร้างของรัฐธรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
2. เพื่อศึกษาพัฒนาการการใช้แนวคิดธรรมาภิบาลในวุฒิสภา ภายใต้บัพัญญูติแห่งรัฐธรรมนูญ
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์บทบาทภารกิจของวุฒิสกากับหลักธรรมาภิบาล
4. เพื่อศึกษาสภาพปัญหา และอุปสรรคการใช้หลักธรรมาภิบาลในวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ

## 1.3 แนวคิดการศึกษา

ในการศึกษาจะได้ใช้แนวคิดเรื่อง ธรรมาภิบาล และบทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาเป็นกรอบหลักในการศึกษา ในแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลมีการเลือกใช้คำที่แตกต่างกัน เช่น ธรรมาภิบาล ธรรมรัฐ สุประศาสนการ ประชาธิรัฐ การปกครองที่ดี การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี และอื่นๆ อย่งไรก็ตาม ในการศึกษาครั้งนี้จะใช้คำว่าธรรมาภิบาล ซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาล ดังนี้

ประเวศ วะสี อธิบายว่า การที่สังคมประกอบด้วยภาคสำคัญ ๆ 3 ภาคคือ ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน เมื่อพิจารณาถึงธรรมาภิบาลควรจะรวมถึงความโปร่งใส ความถูกต้องของสามภาคดังกล่าว ธรรมาภิบาลในทัศนะของประเวศ วะสี ธรรมาภิบาลจึงเป็นเสมือนพลังผลักดันที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาของประเทศชาติ<sup>1</sup>

ธีรยุทธ บุญมี ให้ความหมายของธรรมาภิบาล ว่าเป็นกระบวนการความสัมพันธ์ระหว่าง ภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชน และประชาชน ในการที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ยุติธรรมและตรวจสอบได้<sup>2</sup>

ทั้งนี้ ลักษณะเงื่อนไขของธรรมาภิบาล มีหลักสำคัญ 6 ประการ ดังนี้<sup>3</sup>

#### 1. หลักการมีส่วนร่วมของสาธารณชน ( Public Participation )

คือกระบวนการที่ประชาชนมีโอกาสและมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน ( Equity ) ไม่ว่าจะเปิดโอกาสในการเข้าร่วมทางตรงหรือทางอ้อม โดยผ่านกลุ่มผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยชอบธรรม การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเสรีนี้ รวมถึงการให้เสรีภาพแก่สื่อมวลชนและให้เสรีภาพแก่สาธารณชนในการแสดงความคิดเห็นอย่างสร้างสรรค์ คุณลักษณะสำคัญประการหนึ่งที่สาธารณชนจะมีส่วนร่วมคือการมีรูปแบบการปกครองและบริหารงานที่กระจายอำนาจ ( Decentralization )

#### 2. หลักความสุจริตและโปร่งใส ( Honesty and Transparency )

คือ กลไกการบริหาร ที่มีความสุจริต และโปร่งใส ซึ่งรวมถึงการมีระบบภคิภา และการดำเนินงานที่เปิดเผยมองตรงไปตรงมา ประชาชนสามารถเข้าถึงและรับข้อมูลข่าวสารได้อย่างเสรี เป็นธรรม ถูกต้อง และมีประสิทธิภาพ ซึ่งหมายถึงการที่ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานกำกับดูแลและประชาชนสามารถตรวจสอบและติดตามผลได้

#### 3. หลักพันธะความรับผิดชอบต่อสังคม ( Accountability )

คือ ความรับผิดชอบในบทบาทภาระหน้าที่ที่มีต่อสาธารณชน โดยมีการจัดองค์กร หรือ การกำหนดกฎเกณฑ์ที่เป็นการดำเนินงานเพื่อสนองตอบความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมอย่างเป็นธรรม ในความหมายนี้จะรวมถึงการที่มี Bureaucracy Accountability และ Political Accountability ซึ่งจะมีความหมายที่มากกว่าความรับผิดชอบเฉพาะต่อผู้บังคับบัญชาหรือกลุ่มผู้เป็นฐานเสียงที่ให้การสนับสนุนทางการเมือง แต่จะครอบคลุมถึงพันธะความรับผิดชอบที่มีต่อสังคมโดยรวม การที่จะมีพันธะรับผิดชอบต่อสังคมเช่นนี้ องค์กร หน่วยงาน และผู้ที่เกี่ยวข้องต้องพร้อม

<sup>1</sup> ถังใน บุญบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี. **ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล**. สถาบันพระปกเกล้า. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2544) หน้า 15-16.

<sup>2</sup> อรพินท์ สทโชคชัย. สังคมเสถียรภาพและกลไกประชาธิปไตยที่ดี. **รายงานที่ตีพิมพ์**. (ธันวาคม 2540) : 4-8.

<sup>3</sup> มานิตย์ จุมปา. **คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540** ( กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม. 2542) หน้า 6

และสามารถที่จะถูกตรวจสอบและวัดผลการดำเนินงานทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ ประสิทธิภาพ และการใช้ทรัพยากรสาธารณะ ซึ่งคุณลักษณะของความโปร่งใสของระบบจึงเป็นหัวใจสำคัญในการสร้าง Accountability

#### 4. หลักกลไกการเมืองที่ชอบธรรม ( Political Legitimacy )

คือ กลไกที่มีองค์ประกอบของผู้ที่เป็นรัฐบาล หรือผู้ที่เข้าร่วมบริหารประเทศ ที่มีความชอบธรรม เป็นที่ยอมรับของคนในสังคมโดยรวม ไม่ว่าจะโดยการแต่งตั้งหรือเลือกตั้ง แต่ต้องเป็นรัฐบาลที่ได้รับการยอมรับจากประชาชนว่ามีความสุจริต มีความเที่ยงธรรม และมีความสามารถที่จะบริหารประเทศได้

#### 5. หลักกฎหมายที่ยุติธรรมและชัดเจน (Fair Legal Framework and Predictability )

มีกรอบของกฎหมายที่ยุติธรรมและเป็นธรรม สำหรับกลุ่มคนต่าง ๆ ในสังคม กฎเกณฑ์มีการบังคับใช้และสามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความชัดเจนสังคมทุกส่วนเข้าใจ สามารถคาดหวังและรู้อาจเกิดผลอย่างไร เมื่อดำเนินการตามกฎหมายของสังคม สิ่งเหล่านี้เป็นการประกันความมั่นคง ความศรัทธา และความเชื่อมั่นของประชาชน

#### 6. หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล ( Efficiency and Effectiveness )

เป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ไม่ว่าจะเป็นการจัดการกระบวนการทำงาน การจัดองค์กร การจัดสรรบุคลากร และมีการใช้ทรัพยากรสาธารณะต่าง ๆ อย่างคุ้มค่าและเหมาะสม มีการดำเนินการให้สาธารณะที่ให้ผลลัพธ์เป็นที่น่าพอใจ และกระตุ้นการพัฒนาของสังคมทุกด้าน

ทั้งนี้ มีการนำแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลมากำหนดในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 โดยระบุหลักการของคำนิยาม การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ว่าหมายถึง การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการและฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนส่งเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทา ป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤตภัยอันตรายที่อาจจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมอันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญและกระแสโลกปัจจุบัน

ส่วนหลักธรรมาภิบาลของสำนักงานข้าราชการพลเรือนเป็นผลมาจากการประชุมประจำปีระหว่างส่วนราชการกับสำนักงาน ก.พ. เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2542 ตามระเบียบสำนัก

นายก รัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ( พ.ศ. 2542 ) ซึ่งประกอบด้วยหลักการสำคัญ 6 ประการได้แก่

1. หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎหมายถูกต้อง เป็นธรรม การกำหนดกฎกติกา และการปฏิบัติตามกฎ กติกาที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัดโดยคำนึงถึง สิทธิเสรีภาพ ความยุติธรรม ของสมาชิก

ในระดับองค์กร หมายถึง กฎ กติกา ที่ใช้ในการบริหารงานภายใน เช่น การมาทำงาน หรือเข้าประชุมให้ตรงเวลา การให้บริการประชาชนให้เสมอกัน รวมถึงข้อตกลงในการ สับเปลี่ยนหน้าที่กันในองค์กร

2. หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริม สนับสนุน ให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตเป็นนิสัยประจำชาติ

ในระดับองค์กร หมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพให้ ความยุติธรรมกับประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานที่ตอบสนองความต้องการของ ประชาชน และปฏิบัติตามข้อบังคับว่าด้วยจรรยาบรรณข้าราชการคือ มีจรรยาบรรณต่อตนเองต่อ หน่วยงาน ต่อผู้ร่วมงาน ต่อประชาชนและสังคม

3. หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กร ให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็น ประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก รวมทั้ง สามารถเข้าตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน

ในระดับองค์กร หมายถึง ประชาชนรู้ขั้นตอนที่จะติดต่องาน และสามารถตรวจสอบ การทำงานได้และภายในองค์กรต้องมีความโปร่งใสในการตัดสินใจการบริหารงาน เงิน คน มีการ สื่อสารที่ดีภายในด้วย

4. หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอ ความคิดเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ทั้งการแสดงความคิดเห็น การได้สวน สาธารณะ การประชาพิจารณ์ และการแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ

ในระดับองค์กร หมายถึง การวางระบบการรับฟังความคิดเห็น และการรับ เรื่องราว ร้องทุกข์ที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และขณะเดียวกันภายในองค์กรเองจะต้องสนับสนุนการ มีส่วนร่วมในการบริหารงานภายในด้วย

5. หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความ รับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหา ตลอดจนเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

ในระดับองค์กร หมายถึง การกำหนดโครงสร้างและระบบการใช้อำนาจรัฐใหม่ มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจลงสู่ระดับล่าง เพื่อให้ความรับผิดชอบในทุกระดับ มีความชัดเจน และมีรายงานประจำปี รายงานผลการปฏิบัติงานที่มีตัวชี้วัดความสำเร็จ รณรงค์ให้ประชาชน รับผิดชอบ

6. หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการ และใช้ทรัพยากรที่มีจำนวนจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยการรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่าง คุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้า และบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนา ทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

ในระดับองค์กร หมายถึง ผู้บริหารต้องทบทวนงานในความรับผิดชอบทั้งหมด เพื่อ พิจารณาถ่ายโอนงานที่ ภาครัฐกิจ เอกชน หรือภาคประชาชน ทำได้ และมีประสิทธิภาพ สูงกว่า ออกไป เลือกนำเทคโนโลยีใหม่มาใช้ และพัฒนาความสามารถเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเป็นระบบและ ต่อเนื่อง

จากการประมวลภาพนิยามความหมายของธรรมาภิบาลข้างต้น บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และสุรพล นิติไกรพจน์ ได้กำหนดโครงสร้างหรือองค์ประกอบของธรรมาภิบาลไว้ทำนองเดียวกัน<sup>4</sup>

โดยบวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้ให้ความหมายของคำว่า “ธรรมาภิบาลในภาครัฐ” ไว้ว่า เป็นการบริหารจัดการหรือการปกครองที่ดี คือ การใช้อำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรทาง เศรษฐกิจและสังคมอย่างสมดุลและเป็นธรรม เพื่อการพัฒนาของประเทศ โดยมองว่ามีองค์ประกอบ สำคัญ 3 ประการ คือ

(ก) การมีความรับผิดชอบ (accountability)

(ข) การมีความโปร่งใส (transparency)

(ค) การมีส่วนร่วม (participation)

ขณะที่สุรพล นิติไกรพจน์ ให้ความหมายว่า เป็นการปกครองโดยยึดหลักความถูกต้อง เป็นธรรม โดยมีองค์ประกอบสำคัญแบบเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม การศึกษาความหมายและองค์ประกอบของธรรมาภิบาลในเชิงสากล และในประเทศไทย พบว่า โดยหลักแล้ว ธรรมาภิบาลประกอบด้วยองค์ประกอบหลักพื้นฐาน 3 ประการ เช่นเดียวกับแนวทางที่บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และสุรพล นิติไกรพจน์ ได้แสดงไว้ คือ การมี ความรับผิดชอบ (accountability) การมีความโปร่งใส (transparency) และการมีส่วนร่วม (participation)

<sup>4</sup> สรุจากเอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตรธรรมาภิบาลผู้บริหารระดับกลาง รุ่นที่ 3 เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2548 ณ ห้องประชุมศิลป สถานันพระปกเกล้า.

### องค์ประกอบธรรมาภิบาลของรัฐสภา

ในส่วนของวุฒิสภา ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติ เมื่อพิจารณาตามองค์ประกอบหลักสาม ประการดังกล่าวข้างต้น วุฒิสภาที่จะเป็นธรรมาภิบาลได้ต้องมีหลักและองค์ประกอบของธรรมาภิบาล ดังนี้

#### (ก) หลักการมีความรับผิดชอบ

การมีความรับผิดชอบ หมายถึง การที่บุคคลในองค์กร และองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่ ในความรับผิดชอบตามที่รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมของสภา และประมวลจริยธรรมได้ กำหนด เพื่อให้มีการบริหารจัดการภาครัฐมีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนผู้เป็น เจ้าของประเทศ มีสำนึกและความรับผิดชอบต่อประชาชนและสังคม ทั้งในด้านการกระทำการตัดสินใจ การจัดตั้ง การจัดสรร การตรวจสอบ การควบคุม การมองสภาพปัญหาและการแก้ไขปัญหา การแสดงความคิดเห็น การเคารพความคิดเห็นที่แตกต่าง และการยอมรับในผลดีและผลเสียที่เกิดขึ้นจากการกระทำ ทั้งในด้านช่วยให้เกิดการส่งเสริมการปกครองและการดำเนินการให้เป็นไปตามกรอบของหลักนิติธรรมและคุณธรรม

#### (ข) หลักความโปร่งใส

การมีความโปร่งใส หมายถึง การที่สาธารณชนมีโอกาสและสามารถรับรู้ถึงแนวนโยบาย และการดำเนินกิจการตามภารกิจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งโดยการตรวจสอบการทำงาน การรับฟัง คำชี้แจงหรือถ้อยแถลงผ่านกลไกต่าง ๆ ในสังคม ซึ่งถือเป็นการแสดงออกถึงความตั้งใจจริงในการสร้างธรรมาภิบาล และผูกพันต่อการบริหารจัดการภาครัฐ การยึดมั่นในจริยธรรมของบุคคลทั้งที่อยู่ใน ภาครัฐและเอกชน

#### (ค) หลักการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสีย และประชาชนได้เข้ามามีบทบาท และมีอิทธิพลในการแสดงความคิดเห็น การตัดสินใจ กำหนดทิศทางและการดำเนินนโยบาย การ จัดสรร การใช้ การควบคุม การดูแลรักษาทรัพยากรในด้านต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของตนเอง และสังคมโดยรวม เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร โดยผ่านกระบวนการและกลไกทางการเมืองการปกครอง ซึ่งส่งผลให้การติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติได้ถูกต้อง แม่นยำมากขึ้น มีผลให้เกิดการป้องปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบโดยการอาศัยอำนาจหน้าที่หรือ อาศัยความไว้วางใจของสาธารณชน ทั้งในส่วนของระดับบุคคลและระดับองค์กรหรือสถาบัน



LIRT

### อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาคตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

จากแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลข้างต้น ผู้ศึกษาจะได้ใช้เป็นกรอบในการพิจารณาบทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาคตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ทราบถึงพัฒนาการเรื่องธรรมาภิบาลในวุฒิสภาในลำดับต่อไป ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาคตามรัฐธรรมนูญมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. การกั้นกรองกฎหมาย (มาตรา 92 มาตรา 175)
2. ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี (มาตรา 183) หรือเปิดอภิปรายทั่วไป (มาตรา 187) เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาโดยไม่มีการลงมติ
3. เลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต่าง ๆ (มาตรา 135) ดังนี้
  - ประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้ง (มาตรา 138 มาตรา 143)
  - ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (มาตรา 196)
  - ประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (มาตรา 199)
  - ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา 255 มาตรา 257 มาตรา 261) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (มาตรา 274 (3))
  - ประธานศาลปกครองสูงสุดและตุลาการปกครองสูงสุด (มาตรา 277 มาตรา 278)
  - กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (มาตรา 279(3))
  - ประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (มาตรา 279 มาตรา 302)
4. พิจารณาและมีมติให้ถอดถอนบุคคลที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 303 หากบุคคลนั้นมีพฤติการณ์ร้ายชัดปดิส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อหน้าที่ตำแหน่งราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย
5. เข้าร่วมประชุมกับสภาผู้แทนราษฎรเพื่อทำหน้าที่ 16 ประการ ตามมาตรา 193 เช่น การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามมาตรา 19

#### 1.4 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาเรื่อง พัฒนาการธรรมาภิบาลในวุฒิสภาหลังการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นี้ มุ่งเน้นการปฏิบัติการกิจของวุฒิสภาชุดแรกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ในช่วงปี พ.ศ. 2543-2548



LIRT

## 1.5 วิธีการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งจะเน้นการวิจัยเชิงบรรยาย (Descriptive Research) เพื่อให้ทราบพัฒนาการของกระบวนการธรรมาภิบาลที่เกิดขึ้นในวุฒิสภา รวมทั้งการดำเนินงานตามมาตรการทางกฎหมาย ปราบปรามการฉ้อโกง และสภาพปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติภารกิจของวุฒิสภา ซึ่งแหล่งข้อมูลที่ใช้เป็นข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) โดยรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับหนังสือ วารสาร บทความทางวิชาการ ซึ่งรวบรวมจากห้องสมุดรัฐสภา สถานศึกษา และเว็บไซต์ต่างๆ

## 1.6 ข้อจำกัดการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้ เป็นการรวบรวมเอกสารการสรุปผลงานของวุฒิสภาเพื่อประมวลผลการปฏิบัติตามภารกิจของวุฒิสภาโดยภาพรวม เนื่องจากข้อจำกัดของผู้ศึกษาที่ไม่สามารถเก็บรวบรวมข้อมูลปัญหาการปฏิบัติงานต่างๆ ของแหล่งข้อมูลโดยตรง คือสมาชิกวุฒิสภาได้ ทำให้อาจเห็นภาพการใช้หลักธรรมาภิบาลของวุฒิสภาได้เพียงระดับหนึ่ง

## 1.7 นิยามศัพท์

“ธรรมาภิบาล” หมายถึง การมีระบบ โครงสร้าง หรือองค์ประกอบ และกระบวนการทำงานที่ยึดหลักความถูกต้องเป็นธรรมตามกฎหมาย มีความรับผิดชอบ โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม

วุฒิสภา หมายถึง วุฒิสภามาตรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนชุดแรก ในช่วงปี พ.ศ. 2543-2548

รัฐธรรมนูญ หมายถึง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

## 1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

- ทำให้ทราบแนวคิดธรรมาภิบาลที่มีอิทธิพลต่อการปฏิรูปการเมืองของไทยภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ
- ทำให้ทราบการดำเนินงานของวุฒิสภาในช่วงที่ผ่านมา นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542-2548
- ทำให้ทราบพัฒนาการของธรรมาภิบาลที่เกิดขึ้นในวุฒิสภาในช่วงหลังการใช้รัฐธรรมนูญ
- ทำให้ทราบบทบาทภารกิจของวุฒิสภาว่าสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลมากน้อยเพียงใด



LIRT

## บทที่ 2

### แนวคิดธรรมเนียมปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

การศึกษาในเรื่องแนวคิดธรรมเนียมปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ส่วนนี้ เป็นพื้นฐานเพื่อให้เกิดความเข้าใจหลักธรรมเนียมปฏิบัติที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นหลักการที่ส่งผลต่อแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาในบริบทของธรรมเนียมปฏิบัติ ดังจะได้ศึกษาในลำดับต่อไป ทั้งนี้ แนวคิดในเรื่องนี้จะเสนอพอเป็นสังเขป ได้แก่ แนวคิดเกี่ยวกับธรรมเนียมปฏิบัติในอดีต สภาพปัญหาทางการเมืองของไทยก่อนการปฏิรูปการเมือง แนวคิดเกี่ยวกับธรรมเนียมปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญในปัจจุบัน

#### 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับธรรมเนียมปฏิบัติในอดีตของไทย

การเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองของประเทศไทยจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตั้งแต่พุทธศักราช 2475 และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเพื่อวางกฎเกณฑ์ กติกาในการปกครองการบริหารประเทศในระบบวุฒิสภา รวมทั้งกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่างๆ ที่ใช้อำนาจอธิปไตยแทนปวงชนชาวไทยที่ผ่านมานั้น หากนำแนวคิดเรื่องธรรมเนียมปฏิบัติมาพิจารณาแล้ว พบว่า การเปลี่ยนแปลงการปกครองมิใช่จุดเริ่มต้นของการมีธรรมเนียมปฏิบัติ แต่แนวคิดเรื่องธรรมเนียมปฏิบัติมีปรากฏอยู่ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาช้านาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งปรากฏชัดในหลัก “ทศพิธราชธรรม” ของพระมหากษัตริย์ และมีพัฒนาการที่สอดคล้องกับแนวคิดของประเทศตะวันตกมาเป็นลำดับ อาทิเช่น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแยก “ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์” ซึ่งเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน (รัฐ) ที่ใช้เพื่อสถาบันพระมหากษัตริย์ออกจาก “ทรัพย์สินส่วนพระองค์” ซึ่งเป็นเรื่องส่วนตัวของพระมหากษัตริย์ หลังแยกกบประมาณแผ่นดินออกจากรายได้รายจ่ายส่วนตัวพระองค์ รวมทั้งการที่ทรงปรับตำแหน่ง “ขุนนาง” ผู้ “กินเมือง” มาเป็น “ข้าราชการ” ผู้กินเงินเดือนและปฏิบัติ “ราชการแผ่นดิน”<sup>1</sup> ซึ่งเป็นการแสดงออกถึงความพยายามในการแยกความเป็นส่วนตัวออกจากตำแหน่ง และป้องกันมิให้มีการใช้ตำแหน่งหน้าที่ในการแสวงหาประโยชน์ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการของธรรมเนียมปฏิบัติ

หลักทศพิธราชธรรมดังกล่าวแม้มีความสอดคล้องกับหลักธรรมเนียมปฏิบัติสากล แต่ก็มีได้ซึมซับลงไปในทุกภาคส่วนของสังคมไทยอย่างแท้จริง แม้ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาสู่ระบอบประชาธิปไตย ก็ยังคงปรากฏว่ามีการใช้ตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ เพื่อประโยชน์ส่วนตัว

<sup>1</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 2 : การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร : มติชน, 2538) หน้า 165.

มีการใช้ตำแหน่งสร้างอิทธิพล และความร่ำรวยส่วนตัว ทั้งในขณะดำรงตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง มีการเล่นพรรคเล่นพวก ช่วยเหลือเกื้อกูลกัน โดยเฉพาะกลุ่มที่มีความสัมพันธ์กัน มีการใช้อำนาจหน้าที่ตามอำเภอใจ ทั้งในการเลือกปฏิบัติและละเลยการปฏิบัติ

ธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นแนวความคิดหนึ่งในหลายแนวความคิดที่ถือได้ว่าเป็นแนวทางหนึ่งในการแก้ปัญหาในการทำงานของภาครัฐ (Public Sector) ภาคเอกชน (Private Sector) และภาคเอกชนหรือองค์กรสังคมต่าง ๆ (Civil Society) ซึ่งแนวคิดนี้ได้ปรากฏขึ้นครั้งแรกในรายงานของธนาคารโลกเมื่อปี 2532 และต่อมามีการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Program ; UNDP) ได้นำเอาแนวคิดดังกล่าวไปวิเคราะห์และอธิบายรายละเอียดในเอกสาร Governance for Sustainable Human Development จากนั้นมาแนวคิดนี้ได้นำมาใช้ในหลายองค์กร อาทิ ธนาคารพัฒนาการแห่งเอเชีย (ADB) ธนาคารโลก (World Bank) ที่ได้นำมาใช้กับประเทศในแถบเอเชีย เพื่อแก้ปัญหาทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ของภูมิภาคดังกล่าว ซึ่งในส่วนของประเทศไทยที่ประสบภาวะวิกฤติเศรษฐกิจในช่วงกลางปี 2540 และจากผลกระทบดังกล่าวได้ทำให้ประเทศไทยต้องกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) เพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ดังกล่าว โดยหนังสือที่แสดงเจตจำนงกู้เงินได้ระบุให้รัฐบาลไทยที่ต้องให้คำมั่นที่จะต้องสร้าง Good Governance ในการบริหารจัดการภาครัฐ จากนั้นมาแนวความคิดในเรื่อง Good Governance หรือ ธรรมาภิบาล ได้ถูกนำเสนอผ่านสื่อมวลชน โดยนักคิด นักวิชาการ และผู้นำทางสังคมอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่ น.พ.ประเวศ วะสี นายอานันท์ ปันยารชุน อาจารย์ธีรยุทธ บุญมี ดร. ลิขิต ชีรวินิติน ที่ได้ให้ความหมาย หลักการ แนวทางปฏิบัติ ของธรรมาภิบาลที่มีจุดเชื่อมโยงร่วมกันในเรื่องของความร่วมมือ ความเสมอภาค ความรับผิดชอบ ความโปร่งใส ความชอบธรรมความยุติธรรม ความคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวได้นำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงในการบริหารงานในภาครัฐ ในเรื่องของสร้างระบบการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี รวมไปถึงการสร้างระบบบรรษัทภิบาล ในส่วนของภาคเอกชน อันเป็นการเคลื่อนไหวผลักดันที่สำคัญที่จะทำให้ธรรมาภิบาลเกิดขึ้นเป็นรูปธรรมในสังคม<sup>2</sup>

## 2.2 สภาพปัญหาการเมืองก่อนปฏิรูปการเมือง

สภาพปัญหาการเมืองก่อนการปฏิรูปการเมืองนั้น ผูกพันชัดเจนกับสภาพปัญหาของระบอบการเมืองก่อนการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้แก่

### (ก) การแย่งชิงอำนาจทางการเมือง

ก่อนปี 2540 การแย่งชิงอำนาจทางการเมืองเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ระหว่างทหารและพลเรือนส่วนหนึ่งกับนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง โดยประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอิสระสูงสุดมิได้มี

<sup>2</sup> อรรถสิทธิ์ สพโชคชัย. สังคมเสถียรภาพและกลไกประชาธิปไตย. รายงานที่ตีพิมพ์. (ธันวาคม 2540). 4-8

ส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริง เป็นเพียงการมีอำนาจในนามเท่านั้น ขณะที่สิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ได้รับความคุ้มครองเท่าที่ควร เพราะมีการปกครองด้วยอำนาจรัฐประหาร หรือโดยรัฐบาลและวุฒิสภาที่แต่งตั้งโดยคณะรัฐประหาร วุฒิสภาก็ถูกพิจารณาว่าเป็นเพียงสภาตรายาง

(ข) วุฒิสภามีได้ทำหน้าที่ช่วยให้เกิดการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่

การที่การเมืองไทยในอดีตผูกพันกับอำนาจที่ได้มาจากการรัฐประหาร และประชาชนมิได้มีบทบาทอย่างแท้จริงในการเลือกผู้แทนหรือผู้ปกครอง ส่งผลให้วุฒิสภานในอดีตมิได้มีบทบาทในการให้ความสำคัญกับเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างจริงจัง การออกกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนกระทำได้โดยง่ายและกว้างขวาง การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้เกิดสิทธิเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ มิได้มีผลคุ้มครองหรือบังคับอย่างจริงจังในทางปฏิบัติ

(ค) วุฒิสภาไม่สามารถทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตและสร้างความโปร่งใสได้อย่างเต็มที่

สภาพปัญหาการทุจริตที่มีอย่างกว้างขวางนั้น เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในระบบการเมืองการปกครอง ขณะที่วุฒิสภานั้นมิได้มีส่วนสำคัญในการตรวจสอบและควบคุมการทุจริตและสร้างความโปร่งใสให้เกิดขึ้น ดังที่สภาาร่างรัฐธรรมนูญได้สรุปสภาพปัญหาการทุจริตเกี่ยวกับการตรวจสอบอำนาจรัฐว่า

“โดยที่ในอดีต อำนาจรัฐที่มีอยู่เหนือประชาชนนั้น มีมากและกว้างขวางอย่างยิ่ง นอกจากนั้น การใช้อำนาจดังกล่าวไม่ว่าโดยฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายประจำ อาจเป็นที่มาของประโยชน์ที่มิชอบ แต่การใช้อำนาจนั้นขาดการตรวจสอบที่ครอบคลุมครบถ้วนในทุกมิติของการใช้อำนาจ ทั้งการตรวจสอบควบคุมที่มีอยู่เดิมก็ขาดประสิทธิภาพที่จะควบคุมการใช้อำนาจรัฐทุกด้านอย่างจริงจัง

สภาพที่อำนาจรัฐมีมาก และการควบคุมการใช้อำนาจไม่ครบถ้วน และไม่มีประสิทธิภาพเช่นนี้ ทำให้การแข่งขันกันในการเลือกตั้งและการเข้าสู่ตำแหน่งเพื่อเข้ามาใช้อำนาจรัฐมีความรุนแรงมากขึ้น และเมื่อเข้าสู่ตำแหน่งแล้วก็อาจใช้อำนาจเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิชอบ”

(ง) ระบบการเมืองและวุฒิสภาไม่ได้รับความเชื่อถือจากประชาชน

สภาพปัญหาของระบบการเมืองและวุฒิสภาที่เป็นเพียงสภาตรายาง สภาาร่างรัฐธรรมนูญได้สรุปไว้ เกี่ยวกับสถาบันการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมืองว่า

“โดยที่ในระยะเวลาที่ผ่านมา ระบบการเมืองไม่ได้รับความเชื่อถือจากประชาชนโดยทั่วไป เพราะระบบการคัดเลือกคนเข้าสู่การเมืองเป็นระบบที่ใช้เงินเป็นใหญ่ ทั้งในการเลือกตั้งและในพรรคการเมือง “ธุรกิจการเมือง” เช่นนี้ย่อมไม่เอื้ออำนวยให้คนดีมีความสุจริตและมีความสามารถได้รับเลือกตั้ง เพื่อเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองได้ นอกจากนี้ต้องยอมตกลงเป็นส่วนหนึ่งของธุรกิจการเมืองที่ครอบงำสถาบันการเมืองทั้งหลายอยู่”

รัฐบาลที่เป็นรัฐบาลผสมหลายพรรค และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็แข่งขันกันเป็นรัฐบาล เกิดระบบโควต้า และกลุ่มในพรรคการเมือง เป็นเหตุให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพและนายกรัฐมนตรีขาดภาวะผู้นำ สภาพปัญหาดังกล่าวกระทบโดยตรงต่อความเชื่อถือในความสุจริต และความชอบธรรมในการบริหารประเทศที่ผ่านมา<sup>3</sup>

### 2.3 แนวคิดธรรมาภิบาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

กรอบความคิดหลักของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้เกิดการปฏิรูปการเมืองนั้น วางอยู่บน 3 แนวคิดหลักซึ่งนำไปสู่การพัฒนาทางการเมืองตามหลักธรรมาภิบาลสากล กล่าวคือ

(ก) การปรับปรุง “การเมืองของนักการเมือง” ให้เป็น “การเมืองของพลเมือง” หรืออีกนัยหนึ่งคือ การปรับระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน (representation democracy) ให้เป็นประชาธิปไตยที่พลเมืองมีส่วนร่วมในการเมืองทั้งกระบวนการ (participatory democracy) โดยการขยายการรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคของพลเมืองให้มากขึ้นและเป็นจริง ขยายการมีส่วนร่วมทางการเมืองของพลเมืองตั้งแต่การเลือกตั้ง การบริหารจัดการทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น

(ข) การทำให้ภาครัฐทั้งฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำซึ่งมีปัญหาเรื่องความโปร่งใสและความสุจริต เป็นภาคที่โปร่งใส สุจริต และชอบธรรมในการใช้อำนาจ โดยวางมาตรการป้องกันการฉ้อแสยง และที่สำคัญที่สุดคือ การกำหนดองค์กรตรวจสอบและกระบวนการควบคุมฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำให้ครอบคลุมกิจกรรมทุกประเภท และสามารถทำงานได้อย่างอิสระและมีประสิทธิภาพ

(ค) การปรับปรุงระบบการเมืองและระบบราชการที่ไร้เสถียรภาพและประสิทธิภาพให้เป็นระบบการบริหารจัดการรัฐที่มีเสถียรภาพ (Stability) และมีประสิทธิภาพ (efficiency) ภายใต้ระบบตรวจสอบที่เข้มงวดทางกฎหมายจากองค์กรต่าง ๆ และการตรวจสอบทางการเมืองจากสื่อมวลชนและสาธารณชน<sup>4</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้วางรากฐานอันสอดคล้องกับหลักการของธรรมาภิบาล โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในบางมาตราได้สะท้อนให้เห็นแนวคิดและคุณค่าในเรื่องธรรมาภิบาล และรองรับต่อแนวทางในการสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในสังคมไทย ดังนี้<sup>5</sup>

<sup>3</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และภาคีสมาชิก, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร : ราชบัณฑิตยสถาน 2545) หน้า 32-35.

<sup>4</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย, หน้า 74.

<sup>5</sup> มนตรี กนกาวี, www.pub-law.net

๑) **หลักนิติธรรม (Rule of Law)** หลักการการปกครองภายใต้กฎหมายที่ครอบคลุมไปถึงเรื่องการตรากฎหมายให้ทันสมัยและเป็นธรรมรวมทั้งเป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจในการปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว อาทิ

- **สถานะความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ** เช่น มาตรา ๖ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันบังคับใช้ไม่ได้

- **หน้าที่ของบุคคลในการปฏิบัติตามกฎหมาย** เช่น มาตรา ๖๗ บุคคลมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมาย

- **การรับโทษทางกฎหมาย** เช่น มาตรา ๓๒ บุคคลจะไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้

๒) **หลักคุณธรรม (Virtues)** การยึดมั่นในเรื่องความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมให้เกิดการปฏิบัติกับคนในสังคม ซึ่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญได้สะท้อนถึงคุณค่า (Values) ที่ดีงามของมนุษย์ อาทิ

- **การคุ้มครองและสร้างหลักประกันสิทธิ เสรีภาพ และ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์** เช่น มาตรา ๒๖ การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง มาตรา ๒๘ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

- **จริยธรรมและคุณธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง** เช่น มาตรา ๑๑๐ การห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งหน้าที่ หรือรับสัมปทาน และเงินหรือผลประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ

- **มาตรการลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ขาดจริยธรรมและคุณธรรม** เช่น มาตรา ๑๐๓ การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มาตรา ๑๐๘ การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง



LIRT

๓) **หลักความโปร่งใส (Transparency)** การปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และมีกระบวนการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและตรวจสอบความถูกต้องได้ซึ่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว อาทิ

- **กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจ** มีการบัญญัติให้หลายองค์กรรับผิดชอบดูแล เช่น มาตรา ๒๕๑ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มาตรา ๓๐๘ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ถูกกล่าวหาว่าร้ายรอยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีอำนาจพิจารณาพิพากษา

- **ระบบการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร** โดยสร้างหลักประกันสิทธิที่จะได้รับข้อมูลหรือข้อมูลข่าวสาร เช่น มาตรา ๕๘ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้ส่วนเสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ มาตรา ๕๙ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผล จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินการ โครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตน หรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ

๔) **หลักการมีส่วนร่วม (Participation)** การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นต่อการตัดสินใจขององค์กร ซึ่งบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้คุ้มครองสิทธิในการมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน อาทิ

- **การคุ้มครองสิทธิในการมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐ** โดยสร้างหลักประกันในเรื่องสิทธิที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐ เช่น มาตรา ๕๖ สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ มาตรา ๗๖ รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ

- **การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน** โดยการสร้างกระบวนการทางการเมืองของภาคพลเมือง เช่น มาตรา ๒๑๔ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด ๓ และหมวด ๕ มาตรา ๒๘๖ ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่

ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใด ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง มาตรา ๒๘๗ ราษฎรมีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด มีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

๕) **หลักความรับผิดชอบ** (Accountability) การสำนึกในความรับผิดชอบต่อสาธารณะ และเคารพความคิดเห็นที่แตกต่าง โดยที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดกรอบขององค์กรรัฐหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญในการทำงานของเพื่อตอบสนองต่อผลประโยชน์ส่วนรวม การสร้างระบบการรับฟังความคิดเห็นที่แตกต่าง เช่น

- การกำหนดกรอบของรัฐ บุคลากรของรัฐ และองค์กรในรัฐธรรมนูญในการทำงานตอบสนองต่อผลประโยชน์สาธารณะ เป็นหลักประกันในการทำงานของรัฐที่จะต้องตอบสนองต่อผลประโยชน์ส่วนรวม เช่น หมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา ๗๐ บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชน มาตรา ๒๐๐ วรรคสอง ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติและประชาชนประกอบด้วย

- การสร้างระบบการรับฟังความคิดเห็นที่แตกต่าง การสร้างกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและเคารพความคิดเห็นที่แตกต่าง เช่น มาตรา ๒๑๔ วรรคแรก ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าในกิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา เพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้ วรรคสอง การออกเสียงประชามติต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการขอปรึกษาความเห็นของประชาชนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในกิจการสำคัญในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามวรรคหนึ่งซึ่งมิใช่เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ ในการออกเสียงประชามติที่เกี่ยวกับตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคณะบุคคลใดคณะบุคคลหนึ่ง โดยเฉพาะจะกระทำมิได้ วรรคเจ็ด การออกเสียงประชามติตามมาตรานี้ให้มีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น

๖) **หลักความคุ้มค่า** (Effectiveness) การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม ในการกำหนดกรอบหน้าที่ของบุคลากรในภาครัฐ และการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กรภาครัฐ โดยมุ่งเน้นให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

- การกำหนดกรอบหน้าที่ของบุคลากรภาครัฐ โดยมุ่งเน้นในการทำหน้าที่ของบุคลากรในภาครัฐ เช่น มาตรา ๗๐ บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือของราชการส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชน

- การสร้างเครื่องมือของรัฐในการปรับโครงสร้างระบบราชการ เพื่อตอบสนองในเรื่องประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงาน ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม เป็นไปตามแนวทางที่สร้างกลไกให้รัฐบาลในฐานะผู้กำหนดนโยบายจะได้ปรับปรุงการบริหารภาครัฐให้ตอบสนองหลักความคุ้มค่า เช่น มาตรา ๒๓๐ การจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ โดยมีการกำหนดตำแหน่ง หรืออัตราของข้าราชการ หรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ วรรคสอง การรวมหรือการโอน กระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ ทั้งนี้ โดยไม่มีการกำหนดตำแหน่ง หรืออัตราของข้าราชการ หรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น หรือการยุบกระทรวง ทบวง กรม ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

### บทที่ 3

#### พัฒนาการการใช้ธรรมนูญในวุฒิสภา

ในการศึกษาเรื่องพัฒนาการการใช้ธรรมนูญในวุฒิสภาจะได้แบ่งเนื้อหาการศึกษาเป็น 2 ส่วน คือ การใช้ธรรมนูญในช่วงก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และส่วนที่ 2 เป็นการกล่าวถึงการใช้นโยบายธรรมนูญของวุฒิสภาชุดที่มาจาก การเลือกตั้งเป็นครั้งแรกในบริบทของอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

#### 3.1 การใช้แนวคิดธรรมนูญก่อนการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

การศึกษาในส่วนนี้จะได้กล่าวภาพรวมของแนวคิดธรรมนูญในวุฒิสภาในอดีตช่วงก่อนการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยสังเขป เพื่อให้เห็นภาพพัฒนาการของธรรมนูญในวุฒิสภาในลำดับต่อไป

เมื่อเริ่มแรกภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองรูปแบบและโครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติของไทย มีการใช้ระบบสภาเดียวคือ สภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภทมาเป็นเวลา 14 ปี ต่อมาในปี พ.ศ. 2489 รูปแบบของรัฐสภาที่มีการเปลี่ยนแปลงเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ประเทศไทยเริ่มใช้ระบบ 2 สภาเป็นครั้งแรก โดยมีสภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และวุฒิสภา ประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งโดยสภาผู้แทนราษฎร (เปลี่ยนเป็น “ วุฒิสภา ” ภายหลังเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 )<sup>1</sup>

ความจำเป็นที่ต้องมีวุฒิสภาตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 บัญญัติไว้เพื่อทำหน้าที่เป็นสภาทบทวนรับผิดชอบในการให้การรับรองการตรากฎหมายและญัตติอื่นที่ส่งมาจากสภาผู้แทนราษฎร นอกเหนือจากหน้าที่ทบทวนแล้ววุฒิสภาอาจชะลอการออกกฎหมายให้ช้าลง เพื่อให้ร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้องเพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน

วุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ประกอบด้วยสมาชิก 80 คน มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมโดย “ สภาเลือกวุฒิสภา ” เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2489 สภาเลือกวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจากสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 178 คน ที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงมาจากประชาชนอีกทีหนึ่ง เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2489

<sup>1</sup> www.senate.go.th



รัฐสภาชุดนี้สิ้นสุดลงโดยการยึดอำนาจการปกครองประเทศเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2490 โดย “ คณะทหารของชาติ ” ภายใต้การนำของ พลโท ผิน ชุณหะวัณ และรัฐธรรมนูญฉบับที่ 4 ของประเทศ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ( ฉบับชั่วคราว ) พุทธศักราช 2490 ได้รับการประกาศใช้ และกำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วย 2 สภา คือ วุฒิสภา ประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ และสภาผู้แทนราษฎรที่มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนด้วยระบบรวมเขตจังหวัด ถึงจำนวนประชากร 200,000 คนต่อผู้แทน 1 คน

รัฐสภาชุดนี้ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ( ฉบับชั่วคราว ) แก้ไขเพิ่มเติม ( ฉบับที่ 2 ) พุทธศักราช 2491 เป็นผลให้มีการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ซึ่งกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนครบวาระ

ภายหลังการยึดอำนาจเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2494 โดย “ คณะบริหารประเทศชั่วคราว ” ภายใต้การนำของจอมพล ป. พิบูลสงคราม รัฐสภาได้กลับมาเป็นสภาเดียวอีกครั้ง คือสภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท แต่ละประเภทมีจำนวน 123 คน

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ไม่สามารถใช้ได้กับสถานการณ์ขณะนั้น จึงได้ทำการแก้ไขและประกาศรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2495 กำหนดให้รัฐสภาเป็นสภาเดียว คือสภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ สมาชิกประเภทที่ 1 จำนวน 160 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2500 ในระบบรวมเขตจังหวัด ถึงจำนวนประชากร 150,000 คนต่อผู้แทนราษฎร 1 คน และสมาชิกประเภทที่ 2 จำนวน 123 คน ซึ่งอยู่ในตำแหน่งต่อจากรัฐสภาชุดก่อน สภาผู้แทนราษฎรชุดนี้สิ้นสุดโดยการยึดอำนาจการปกครองประเทศของคณะทหาร ภายใต้การนำของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อวันที่ 16 กันยายน 2500

ภายหลังการยึดอำนาจการปกครองประเทศ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 ยังคงใช้บังคับต่อไป และรัฐสภายังมีสภาเดียว คือสภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ สมาชิกประเภทที่ 1 มีจำนวน 186 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรง สมาชิกประเภทที่ 2 มีจำนวน 121 คน มาจากการแต่งตั้ง สภาผู้แทนราษฎรชุดนี้สิ้นสุดลงโดยการยึดอำนาจการปกครองประเทศของคณะทหารซึ่งเรียกตนเองว่าคณะปฏิวัติภายใต้การนำของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2501 และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 แทนฉบับเดิม

ธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 กำหนดให้รัฐสภามีสภาเดียว คือ สภาร่างรัฐธรรมนูญ มีจำนวนสมาชิก 240 คน มาจากการแต่งตั้งเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2502

สภาร่างรัฐธรรมนูญปฏิบัติหน้าที่ถึงวันที่ 20 มิถุนายน 2511 สิ้นสุดลงโดยการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511

ระบบสองสภาได้รับการนำกลับมาใช้อีกครั้งภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 โดยวุฒิสภามีสมาชิกจำนวน 164 คน มาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ เป็นจำนวน 3 ใน 4 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีจำนวน 219 คน รัฐสภาชุดนี้สิ้นสุดลงโดยการยึดอำนาจการปกครองประเทศของคณะปฏิวัติภายใต้การนำของ จอมพล ถนอม กิตติขจร เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 เป็นผลให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 วุฒิสภาสภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรีสิ้นสุดลง

รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ประกาศใช้ในเวลาต่อมา กำหนดให้มีสภาเดียว คือ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีจำนวนสมาชิก 299 คน มาจากการแต่งตั้งเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2515 หลังจากเหตุการณ์วันมหาวิปโยค 14 ตุลาคม 2516 สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลาออกจากตำแหน่ง 288 คน ในวันที่ 16 ธันวาคม 2516 จึงได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

รัฐสภาชุดต่อมาเริ่มปฏิบัติหน้าที่เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2516 สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งเป็นสภาร่างรัฐธรรมนูญ มีสมาชิกจำนวน 299 คน มาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาซึ่งมีจำนวน 2,347 คน ตามพระบรมราชโองการตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติ ลงวันที่ 10 ธันวาคม 2516 โดยให้สมาชิกสภาแห่งชาติเลือกตั้งกันเอง เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2516 และพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามมติของสมาชิกสภาแห่งชาตินั้น เพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ สภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดนี้ปฏิบัติหน้าที่จนถึงวันที่ 25 มกราคม 2518 สิ้นสุดลงโดยการเลือกตั้งทั่วไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 กำหนดให้รัฐสภามี 2 สภา ประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร โดยสมาชิกวุฒิสภามีจำนวน 100 คน มาจากการแต่งตั้ง ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่า 240 มาจากการเลือกตั้ง เมื่อมีการยึดอำนาจการปกครองของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินภายใต้การนำของ พลเรือเอก สงัด ชลออยู่ เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 สภานิติบัญญัติจึงสิ้นสุดลง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2519 กำหนดให้รัฐสภามีสภาเดียว คือ สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน มีสมาชิกจำนวน 340 คน มาจากการแต่งตั้งเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2519 สภานี้ปฏิบัติหน้าที่ระหว่างวันที่ 20 พฤศจิกายน 2519-20 ตุลาคม 2520 สิ้นสุดลงโดยการยึดอำนาจการปกครองประเทศของคณะปฏิวัติภายใต้การนำของ พลเรือเอก สงัด ชลออยู่ เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520



LIRT

ผลจากการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 ทำให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 ซึ่งกำหนดให้รัฐสภามีสภาเดียว คือ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีสมาชิกจำนวน 360 คน มาจากการแต่งตั้งเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2520 สภานิติบัญญัติสิ้นสุดลงเมื่อวันที่ 21 เมษายน 2522 โดยการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2522 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 กำหนดให้รัฐสภามีสองสภา คือ วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร จำนวนสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่เกินสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งถือเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง ในสัดส่วนผู้แทนฯ 1 คน ต่อประชาชน 150,000 คน

หลังจากที่ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาเป็นเวลา 13 ปี รัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญดังกล่าวสิ้นสุดลงเมื่อมีการยึดอำนาจการปกครองประเทศของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติโดยการนำของ พลเอก สุนทร คงสมพงษ์ เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 และในวันที่ 1 มีนาคม 2534 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534

### สมบัติห้องสมุดรัฐสภา

ภายใต้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 รัฐสภามีสภาเดียว คือ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีสมาชิก 292 คน มาจากการแต่งตั้งเมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2534 สภานิติบัญญัติมีหน้าที่ 2 ประการ คือ (1) พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ (2) จัดทำรัฐธรรมนูญ เมื่อร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ได้รับการอนุมัติโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และได้รับการประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2534 สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงสิ้นสุดลงโดยการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2535 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

รัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ประกอบด้วย วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภามีสมาชิกจำนวน 270 คน ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ มีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรืออาชีพต่าง ๆ โดยพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2535 สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 360 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2535 โดยถือเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง แต่ละเขตเลือกตั้งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ไม่เกิน 3 คน และไม่น้อยกว่า 2 คน สภาผู้แทนราษฎรชุดนี้สิ้นสุดลงเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2535 โดยการยุบสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากเกิดวิกฤตการณ์ทางการเมือง “พฤษภาทมิฬ” ขึ้นเมื่อเดือนพฤษภาคม 2535 เมื่อวันที่ 13 กันยายน 2535 สภาผู้แทนราษฎรได้รับการจัดตั้งขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 และปฏิบัติหน้าที่จนถึงวันที่ 19 พฤษภาคม 2538 สิ้นสุดลงโดยการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2538 ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2538

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร จำนวนสมาชิกวุฒิสภามี 260 คน โดยเป็นจำนวนไม่เกิน 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการแต่งตั้งเริ่มปฏิบัติหน้าที่ตั้งแต่วันที่ 22 มีนาคม 2539 ถึง 21 มีนาคม 2543 สภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิกจำนวน 391 คน โดยคำนวณตามสัดส่วนของประชากรในแต่ละจังหวัดโดยถือเอาประชากร 150,000 คนต่อสภาผู้แทนราษฎร ตามมาด้วยการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 17 พฤศจิกายน 2539 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวน 393 คน สภาผู้แทนราษฎรภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 สิ้นสุดลงโดยการยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2543

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้มีสองสภา ประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภามีจำนวน 200 คน มาจากการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 4 มีนาคม 2543 ในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งประวัติศาสตร์นี้ มีการเลือกตั้งย่อยในแต่ละพื้นที่อีกหลายครั้ง เนื่องจากมีการร้องเรียนเรื่องการซื้อเสียง ทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องจัดให้มีการเลือกตั้งเพื่อทดแทนผู้สมัครฯ ที่ได้รับใบแดงและใบเหลือง ส่วนในวันที่ 21 เมษายน 2544 และวันที่ 26 พฤษภาคม 2544 จึงมีการเลือกตั้งทั่วไปสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีจำนวน 500 คน โดย 100 คน มาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ และอีก 400 คน มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกเลือกตั้ง

จากข้อมูลข้างต้น ธรรมชาติของวุฒิสภาในอดีตที่ผ่านมาเน้น พิจารณาโดยองค์รวมของรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พบว่ามีได้มีส่วนเอื้อต่อการพัฒนาธรรมชาติของวุฒิสภา แต่กลับส่งผลกระทบต่อการบริหารและการปกครอง รวมทั้งศรัทธาของประชาชนต่อระบบวุฒิสภา เพราะตลอดช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรก พ.ศ. 2475 จนถึงรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 16 พ.ศ. 2540 การเมืองการปกครองของประเทศไทยมีการปฏิวัติรัฐประหารหลายครั้ง แม้ว่ารัฐธรรมนูญที่ถูกร่างขึ้นเป็นแม่บทในการปกครองประเทศในอดีตหลายฉบับมีความพยายามวางหลักการที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลสากลไว้ก็ตาม แต่กระนั้นรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวก็มักถูกการรัฐประหารยกเลิกไปโดยเร็วเสมอ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ได้วางหลักการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนไว้อย่างเป็นระบบและกำหนดให้มีการดำเนินงานเป็นลำดับ หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 ซึ่งต้องการให้มีการวางรากฐานและสร้างความเข้มแข็งของผู้แทนราษฎรและให้มีการยกเลิกวุฒิสภา



LIART

ในที่สุด<sup>2</sup> หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งได้มีการทบทวนบทบัญญัติ ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ เพื่อหาจุดเด่นและคัดเลือบทบัญญัติมาปรับใช้ก็ต้องพบกับปัญหา ข้อขัดข้องในเรื่องที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ รวมทั้งการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติถูกพิจารณาว่าไม่มีประสิทธิภาพ และนำไปสู่กระแสเรียกร้องให้มีการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ เพื่อปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพ มีประสิทธิภาพ และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น เพื่อประสิทธิผลทางการเมืองในระบบการปกครองแบบรัฐสภา รวมทั้งประโยชน์สุขของประชาชนเป็นสำคัญ

อาจกล่าวได้ว่า โครงสร้างและวิธีบริหารจัดการของวุฒิสภาในอดีตก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ไม่สอดคล้องกับหลักกรรมภิบาลสากลอันเนื่องมาจากองค์ประกอบอันเป็นหัวใจสำคัญ ซึ่งได้แก่รัฐธรรมนูญ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่มาองค์ประกอบ และการดำเนินกิจการของวุฒิสภา รวมทั้งพื้นฐานแนวคิดของกลุ่มคนที่มีอำนาจในระบบการเมืองการปกครอง และประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย กล่าวคือ

ในส่วนของโครงสร้างทางการเมืองของวุฒิสภานั้น ตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา โครงสร้างของวุฒิสภาเป็นไปเพื่อเอื้อประโยชน์และสนับสนุนอำนาจและการดำเนินงานของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลเป็นสำคัญ เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง โดยการเสนอแนะของฝ่ายบริหาร การดำเนินงานของวุฒิสภาจึงผูกพันเชื่อมโยงอยู่กับอำนาจของฝ่ายบริหาร และการดำเนินงานตามแนวนโยบายที่ฝ่ายบริหารกำหนดขึ้นมากกว่าการคำนึงถึงความต้องการของประชาชน และความรับผิดชอบของสมาชิกวุฒิสภาในฐานะองค์กรทางด้านนิติบัญญัติต่อสาธารณชนจึงเป็นความรับผิดชอบแต่เพียงในนามเท่านั้น

ขณะเดียวกัน การดำเนินบทบาทของวุฒิสภาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในการตรากฎหมายออกมามีบังคับใช้กับประชาชนในสังคมเป็นไปในแนวทางที่รัฐบาลต้องการ จึงมิได้วางอยู่บนหลักของความโปร่งใสและขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ตัวอย่างที่เห็นได้ เช่น การที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายที่เสนอโดยรัฐบาล ซึ่งมีผลกระทบต่อประชาชนโดยรวม โดยมิได้รับฟังกระแสคัดค้านจากผู้มีส่วนได้เสียหรือประชาชน หรือผู้คือโอกาสทางสังคมไม่มีโอกาสในการเข้าไปมีบทบาท แสดงความคิดเห็น หรือมีส่วนร่วมในการตัดสินใจดำเนินโครงการด้านต่าง ๆ ของรัฐบาลที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนหรือประชาชนในวงกว้าง การเกิดปัญหาทุจริตคอร์รัปชันที่นักการเมืองและข้าราชการประจํามีส่วนร่วมหรือมีส่วนรู้เห็นในการกระทำผิดมิได้รับการตรวจสอบให้ประจักษ์ผลแน่ชัดจากรัฐบาล และมิได้มีกลไกรองรับในการแสดงความคิดเห็นหรือการเข้าร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง สิ่งเหล่านี้เป็นผลสะท้อนโดยตรงต่อภาวะขาดธรรมาภิบาลของวุฒิสภาในอดีต

<sup>2</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519.



### 3.2 การใช้แนวคิดธรรมาภิบาลในวุฒิสภภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในบริบทธรรมาภิบาลเชิงโครงสร้างของรัฐสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งจำนวน 200 คน การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง โดยใช้หลักเกณฑ์การคำนวณจำนวนสมาชิกวุฒิสภาในแต่ละจังหวัดเช่นเดียวกับการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ ให้คำนวณจากจำนวนราษฎรทั่วประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง เฉลี่ยด้วยจำนวนสมาชิกวุฒิสภาจำนวนสองร้อยคน

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญได้กำหนดอายุของวุฒิสภาแต่ละชุดมีอายุ 6 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง และกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมีลักษณะแตกต่างจากสมาชิกวุฒิสภาชุดก่อน ๆ หลายประการ อาทิ

- ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง
- สมาชิกวุฒิสภาจะเป็นสมาชิกหรือดำรงตำแหน่งอื่นในพรรคการเมืองไม่ได้
- สมาชิกวุฒิสภาจะต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับปริญญาตรี หรือเทียบเท่า

ภายใต้โครงสร้างที่รัฐธรรมนูญกำหนด วุฒิสภาจะไม่มีหน้าที่บริหาร แต่ทำหน้าที่เป็นองค์กรกลั่นกรองและเป็นสภาตรวจสอบ<sup>3</sup> โดยประชาชนแต่ละคนมีสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้หนึ่งเสียงเท่านั้น<sup>4</sup> และให้วุฒิสภาปลอดจากพรรคการเมืองให้มากที่สุด โดยกำหนดมาตรการไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนี้

- การห้ามสังกัดพรรคการเมือง และถ้าเคยเป็น ส.ส. ต้องพ้นตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปี<sup>5</sup>

- การห้ามเป็นรัฐมนตรี หรือต้องพ้นจากตำแหน่งไปแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปี จึงจะมีสิทธิเป็นรัฐมนตรีได้<sup>6</sup> เพื่อป้องกันมิให้มีการวิ่งเต้นกับพรรคการเมือง

- ห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาติดต่อกันสองวาระ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการใช้ตำแหน่งหน้าที่หาเสียงหรือผลักดันงบประมาณไปลงพื้นที่และหาเสียงกับคนในเขตเลือกตั้ง

<sup>3</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รัฐและระบบกฎหมาย รัฐธรรมนูญและกฎหมายมหาชน, เอกสารประกอบการศึกษาลัทธิการปกครองบริหารงานภาครัฐและกฎหมายมหาชน รุ่นที่ 1, วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า, หน้า 43-44.

<sup>4</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 121 และ 123.

<sup>5</sup> เอกสารเผยแพร่ "ประชาชนได้อะไรจาก (ร่าง) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับประชาชน สิงหาคม 2540

โดย สภาร่างรัฐธรรมนูญ" จัดทำโดยคณะกรรมการประชาสัมพันธ์ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, หน้า 15-16.

<sup>6</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 126 (1) (2).

<sup>7</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 127.

- ให้อำนาจรัฐจัดการแนะนำตัวให้ และจะหาเสียงโดยการแนะนำตัวเองได้เท่าที่กฎหมายอนุญาต”<sup>8</sup>

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดการกระทำอันเป็นการต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภาหลายประการ อาทิ

ก. ห้ามดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ นอกจากข้าราชการการเมืองอื่นซึ่งมิใช่รัฐมนตรี

ข. ห้ามรับสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทที่รับสัมปทาน หรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว

ค. ห้ามรับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เป็นพิเศษนอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติกับบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานตามปกติ

ง. ห้ามใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกวุฒิสภาเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงการบรรจุ แต่งตั้ง ย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง และเลื่อนขึ้นเงินเดือนของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีข้าราชการการเมือง พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง

ส่วนการสิ้นสุดสมาชิกภาพของวุฒิสภา นอกจากการออกตามคราวอายุของวุฒิสภา คือ 6 ปี การตาย ลาออก การขาดคุณสมบัติผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง การเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิรับเลือกตั้ง ข้อห้ามและการกระทำอันต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภาตามที่ได้กล่าวไปแล้ว ยังกำหนดให้สมาชิกภาพสมาชิกวุฒิสภาอาจสิ้นสุดลงโดย

- วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง หรือศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยให้พ้นจากสมาชิกภาพ ในกรณีเช่นนี้ ให้ถือว่าสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติหรือศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยแล้วแต่กรณี

- ขาดประชุมเกินจำนวนหนึ่งในสี่ของจำนวนวันประชุมในสมัยประชุมที่มีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวัน โดยไม่ได้รับอนุญาตจากประธานวุฒิสภา

- ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

<sup>8</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 129.



จากลักษณะการปรับโครงสร้างที่ได้กล่าวโดยสังเขปข้างต้น ประเด็นที่ถือว่ามี ความสำคัญมากที่สุดประการหนึ่ง คือ กำหนดให้มีการเลือกตั้งวุฒิสภาโดยตรง ไม่ให้ นายกรัฐมนตรีมีอำนาจเสนอแต่งตั้งได้เหมือนในอดีต มีผลทำให้วุฒิสภาเป็นองค์กรที่มีอิสระจาก ฝ่ายรัฐบาลและพรรคการเมือง โดยรัฐธรรมนูญได้มอบอำนาจให้วุฒิสภาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ แต่งตั้งองค์กรตรวจสอบที่ถูกแยกออกมาให้เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร และให้อำนาจถอดถอนอยู่กับ วุฒิสภาด้วย ซึ่งถือเป็นการปรับโครงสร้างด้านที่มาและคุณสมบัติของวุฒิสภา

วุฒิสภาในฐานะซึ่งเป็นองค์กรด้านนิติบัญญัติ และเป็นหนึ่งในโครงสร้างหลักของ ระบบการเมืองการปกครองเกี่ยวข้อง โดยตรงกับอำนาจการตัดสินใจในการออกกฎหมายเพื่อบังคับ ใช้ในการปกครองประเทศ และการควบคุมฝ่ายบริหารในการบริหารราชการแผ่นดินและการดำเนิน นโยบายผ่านทางกฎหมาย รวมทั้งทำให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เป็นไปอย่าง เหมาะสมและเป็นธรรม รัฐธรรมนูญจึงได้ปรับปรุงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาใหม่ รวมทั้งได้เพิ่มการมีส่วนร่วม และแจกแจงหน้าที่เพื่อสร้างภาวะของการถ่วงดุลอำนาจของกลุ่มต่าง ๆ เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของวุฒิสภา ดังนี้

1) ให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรง

- มีการกำหนดให้มีการเลือกตั้งวุฒิสภาโดยตรง ไม่ให้นายกรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารมี อำนาจเสนอแต่งตั้งได้เหมือนในอดีต ทำให้วุฒิสภาเป็นองค์กรที่มีอิสระจากฝ่ายรัฐบาลและพรรค การเมือง ทั้งนี้รัฐธรรมนูญได้มอบอำนาจให้วุฒิสภาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่แต่งตั้งองค์กรตรวจสอบที่ ถูกแยกออกมาให้เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร และให้อำนาจถอดถอนอยู่กับวุฒิสภาด้วย

ดังนั้น ภายใต้โครงสร้างใหม่ รัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่บริหารบ้านเมือง ในขณะที่วุฒิสภาก็ไม่มีหน้าที่บริหาร แต่ทำหน้าที่เป็นองค์กรถ่วงดุลและเป็นสภาตรวจสอบ<sup>9</sup> โดยประชาชนแต่ละคนมีสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้หนึ่งเสียงเท่านั้น<sup>10</sup> และให้ วุฒิสภาปลอดจากพรรคการเมืองให้มากที่สุด

2) ขยายเวลาในสมัยประชุมจากเก้าสิบวัน เป็นหนึ่งร้อยสี่สิบวัน<sup>11</sup> โดยในปีหนึ่งให้มีการ ประชุมสามัญสองสมัย (สองร้อยสี่สิบวัน) คือ สมัยแรกเป็นการประชุมสามัญสามัญทั่วไป ซึ่งสภาจะ พิจารณาเรื่องใด ๆ ก็ได้ ส่วนสมัยที่สองเป็นการประชุมสามัญสามัญนิติบัญญัติ<sup>12</sup> ซึ่งสภาจะพิจารณาได้

<sup>9</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รัฐและระบบกฎหมาย รัฐธรรมนูญและกฎหมายมหาชน, เอกสารประกอบการศึกษาหลักสูตรการบริหารงานภาครัฐ และกฎหมายมหาชน รุ่นที่ 1, วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า, หน้า 43-44.

<sup>10</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 121 และ 123.

<sup>11</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 160.

<sup>12</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 159.

เฉพาะแต่กฎหมาย กระชู้ และการถอดถอน ทั้งนี้ก็เพื่อให้การพิจารณากฎหมายที่ค้างค้างอยู่สามารถพิจารณาได้รวดเร็วขึ้น

3) ทำให้การเสนอกฎหมาย<sup>13</sup>และเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญกระทำได้ง่ายขึ้น<sup>14</sup>

4) วางหลักการทำงานต้องโปร่งใส โดยจัดให้มีบันทึกการลงคะแนนทุกครั้ง<sup>15</sup>

5) กฎหมายที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของวุฒิสภหากเกิดการยุบสภาหรือสภาสิ้นอายุจะไม่ตกไปโดยปริยายเช่นในอดีต หากคณะรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งทั่วไป ขอให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไปภายในหกสัปดาห์ นับแต่วันเรียกประชุมสภาและวุฒิสภาเห็นชอบด้วย<sup>16</sup> อันทำให้การพิจารณากฎหมายมีความต่อเนื่องและรวดเร็วขึ้น

การพิจารณาจากแนวทางตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้วางรากฐานธรรมาภิบาลของวุฒิสภา โดยยึดโยงกับประโยชน์สาธารณะ (Public interest) ของทุกภาคส่วนและมีเป้าหมายสำคัญนั้นคือประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ ขณะเดียวกันก็เพิ่มระดับการมีส่วนร่วมลงในทุกระดับ เพื่อให้เกิดการประสานประโยชน์และเกิดความสมดุลในการพัฒนาทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยรายละเอียดของธรรมาภิบาลในวุฒิสภาจะได้กล่าวในบทต่อไป

### 3.3 อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภตามรัฐธรรมนูญในบริบทของธรรมาภิบาล

นอกจากรัฐธรรมนูญจะได้กำหนดธรรมาภิบาลเชิงโครงสร้างของวุฒิสภาข้างต้นแล้ว ยังมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในบริบทของความเป็นธรรมาภิบาลเชิง อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา การศึกษาส่วนนี้จะได้รวบรวมผลการดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาลของวุฒิสภา พร้อมทั้งจะได้วิเคราะห์ผลการดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาลของวุฒิสภาในช่วง 6 ปีของการใช้บังคับรัฐธรรมนูญมาแสดงไว้พอสังเขป เพื่อเป็นพื้นฐานในการนำเสนอสภาพปัญหาเกี่ยวกับความเป็นธรรมาภิบาลของวุฒิสภาต่อไป

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้วางหลักเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาที่สำคัญ 4 ประการ กล่าวคือ

#### ด้านนิติบัญญัติ ได้แก่

##### 1.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

<sup>13</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 169.

<sup>14</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 313.

<sup>15</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 156, 191.

<sup>16</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 178.

1.2 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ  
ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย

1.3 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีระบุไว้ในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภา  
ว่าจำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดินหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบ กรณีที่สภาแทนราษฎรมิ  
ไม่เห็นชอบ โดยมีคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

1.4 การพิจารณาอนุมัติพระราชกำหนด

1.5 การพิจารณาให้ความเห็นชอบในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

บทบาทในการทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ เป็นภาระที่หนักหน่วงของสมาชิกวุฒิสภา ใน  
การกลั่นกรองกฎหมายที่ผ่านมาจากสภาผู้แทนราษฎร มีกฎหมายหลากหลายที่พิจารณาได้ทั้งในสมัย  
สามัญทั่วไปและสมัยสามัญนิติบัญญัติ ทั้งพระราชกำหนด อนุสัญญาต่างๆ ที่ต้องให้ความเห็นชอบ  
เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาจากหลายสาขาอาชีพ จึงจำเป็นต้องเรียนรู้และพัฒนาตนเองทั้งในด้านของ  
ภาษากฎหมายซึ่งเป็นภาษาที่เข้าใจยาก ขณะเดียวกันก็ต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับความต้องการของ  
สังคม เพื่อให้การกลั่นกรองกฎหมายเป็นไปด้วยความละเอียดรอบคอบ ส่งผลให้การบังคับใช้  
กฎหมายมีผลต่อไปในอนาคต การพิจารณากฎหมายบางครั้งอาจถูกมองว่าล่าช้า แต่ข้อเท็จจริง  
สมาชิกวุฒิสภาทุกคนใช้ความพยายามในการพิจารณา มิใช่ปล่อยให้เป็นที่ของคณะกรรมการฯ  
ที่ได้รับมอบหมายหรือเป็นที่เฉพาะสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นนักกฎหมายเท่านั้น

อนึ่ง ในช่วง 6 ปีที่วุฒิสภาชุดที่มาจากกาเลือกตั้งเป็นครั้งแรก มีการรับร่าง  
พระราชบัญญัติจากสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาในชั้นวุฒิสภา รวม 233 ฉบับ พระราชกำหนด  
จำนวน 12 ฉบับ ซึ่งวุฒิสภามีมติอนุมัติพระราชกำหนดดังกล่าวทั้งหมด ส่วนร่างพระราชบัญญัติ  
สามารถแยกการพิจารณาตามรายปี ดังนี้<sup>17</sup>

ปี พ.ศ. 2543	วุฒิสภาสามารถพิจารณาร่างพระราชบัญญัติได้จำนวน 51 ฉบับ
ปี พ.ศ. 2544	วุฒิสภาสามารถพิจารณาร่างพระราชบัญญัติได้จำนวน 28 ฉบับ
ปี พ.ศ. 2545	วุฒิสภาสามารถพิจารณาร่างพระราชบัญญัติได้จำนวน 27 ฉบับ
ปี พ.ศ. 2546	วุฒิสภาสามารถพิจารณาร่างพระราชบัญญัติได้จำนวน 40 ฉบับ
ปี พ.ศ. 2547	วุฒิสภาสามารถพิจารณาร่างพระราชบัญญัติได้จำนวน 62 ฉบับ
ปี พ.ศ. 2548	วุฒิสภาสามารถพิจารณาร่างพระราชบัญญัติได้จำนวน 25 ฉบับ

ทั้งนี้ ผลการดำเนินการดังกล่าวสามารถแยกตามการพิจารณาได้เป็นลำดับ คือ

1) ร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา จำนวน 200 ฉบับ ซึ่งแยกเป็น

<sup>17</sup> กลุ่มงานติดตามและประมวลผลงานของวุฒิสภา สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. [www.senate.go.th](http://www.senate.go.th)

1.1) วุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 85 ฉบับ

1.2) วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม จำนวน 115 ฉบับ

ก) สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับแก้ไขเพิ่มเติม จำนวน 71 ฉบับ

ข) สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยมีการตั้งคณะกรรมการร่วมกัน จำนวน 44 ฉบับ

- สภาทั้งสองเห็นชอบด้วยกับร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว จำนวน 39 ฉบับ

- สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว และสภาผู้แทนราษฎรได้ยกขึ้นพิจารณาใหม่แล้วมีมติยืนยันตามร่างเดิม ที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบ จำนวน 3 ฉบับ

- วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว และสภาผู้แทนราษฎรได้ยกขึ้นพิจารณาใหม่ แล้วมีมติยืนยันตามร่างเดิมที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบ จำนวน 1 ฉบับ

- วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว และสภาผู้แทนราษฎรได้ยกขึ้นพิจารณาใหม่ แล้วมีมติยืนยันตามร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว จำนวน 1 ฉบับ

2) ร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภายับยั้ง จำนวน 2 ฉบับ

3) ร่างพระราชบัญญัติที่ตกไป จำนวน 11 ฉบับ

3.1) ร่างพระราชบัญญัติที่ค้างการพิจารณาของวุฒิสภา ในขณะที่สภาผู้แทนราษฎรครบวาระ หรือยุบสภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปไม่ร้องขอให้พิจารณาต่อไป ตามมาตรา 178 ของรัฐธรรมนูญ จำนวน 9 ฉบับ

3.2) พระมหากษัตริย์พระราชทานคืนมายังรัฐสภา และรัฐสภามีมติยืนยันด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่าสองในสาม จำนวน 2 ฉบับ

4) วุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว จำนวน 8 ฉบับ

5) คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว (รอบบรรจุระเบียบวาระการประชุม) จำนวน 2 ฉบับ

6) วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม (รอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา) จำนวน 5 ฉบับ

7) อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ จำนวน 5 ฉบับ

### ด้านการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน หมายถึง การควบคุมดูแลหรือตรวจสอบการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามคำแถลงนโยบายที่ได้ไว้ต่อรัฐสภา รวมทั้งบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน จึงเป็นอำนาจหน้าที่สำคัญประการหนึ่งของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ในระบบรัฐสภา ผู้ที่มีอำนาจควบคุม ได้แก่ สภาซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ในบางช่วงของการเมืองไทยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้เฉพาะแต่สภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่มีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหาร แต่บางสมัยก็กำหนดให้ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้ทั้งสองสภามีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินด้วย

ในส่วนของวุฒิสภา บทบัญญัติรัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ด้วยวิธีการดังนี้

#### การตั้งกระทู้ถาม

สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ถามดังกล่าว เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเหตุผลเกี่ยวกับความปลอดภัย หรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน อนึ่งการตอบกระทู้ถามที่สมาชิกวุฒิสภาตั้งถาม อาจทำได้ ๒ กรณี คือ

- (1) ตอบในราชกิจจานุเบกษา
- (2) ตอบในที่ประชุมวุฒิสภา

ทั้งนี้ ในช่วงเวลา 6 ปี ที่ผ่านมา วุฒิสภาชุดที่มาจากกาเลือกตั้ง มีผลการดำเนินงานในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยการตั้งกระทู้ถาม แยกตามรายปี ดังนี้

ปี พ.ศ. 2543	มีการตั้งกระทู้	จำนวน	11	กระทู้
ปี พ.ศ. 2544	มีการตั้งกระทู้	จำนวน	108	กระทู้
ปี พ.ศ. 2545	มีการตั้งกระทู้	จำนวน	64	กระทู้
ปี พ.ศ. 2546	มีการตั้งกระทู้	จำนวน	40	กระทู้
ปี พ.ศ. 2547	มีการตั้งกระทู้	จำนวน	66	กระทู้
ปี พ.ศ. 2548	มีการตั้งกระทู้	จำนวน	59	กระทู้

#### การเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา

มาตรการนี้เป็นหลักการใหม่ที่เพิ่งนำมาใช้เป็นครั้งแรกเป็นการเพิ่มบทบาทในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินให้แก่สมาชิกวุฒิสภา ที่มาจากกาเลือกตั้งของประชาชนมากขึ้นนั่นเอง โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา 187 กำหนดว่า สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๕ ของ

จำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินได้โดยไม่มี การลงมติ และการขอเปิดอภิปรายทั่วไปนี้ จะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในสมัยประชุมหนึ่ง ๆ ทั้งนี้ ในรอบ 6 ปีของการปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาชุดแรกที่มาจากการแต่งตั้ง มีความพยายามหลายครั้งที่จะใช้ มาตรการดังกล่าวเพื่อตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร อย่างไรก็ตาม ในที่สุดวุฒิสภาที่ไม่ สามารถดำเนินการในมาตรการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 187 ได้แม้แต่เพียงครั้งเดียว เนื่องจากไม่ สามารถดำเนินการรวบรวมรายชื่อสมาชิกวุฒิสภาเพื่อเข้าชื่อยื่นญัตติดังกล่าวได้

เหตุผลหลักของการมีบทบัญญัติมาตรานี้ คือ การเพิ่มบทบาทให้แก่สมาชิกวุฒิสภาใน การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ในกรณีที่มีปัญหาสำคัญ ๆ ของประเทศ หรือมีวิกฤตการณ์ ร้ายแรงเกิดขึ้น โดยให้คณะรัฐมนตรีได้ออกมาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญ ๆ ของประเทศที่ เกิดขึ้น วิธีการนี้สมาชิกวุฒิสภาอาจจะให้คำปรึกษาเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยที่ไม่มีการ ลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจแต่อย่างใด<sup>18</sup>

#### การตั้งคณะกรรมการ

วุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคล ผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญเพื่อสอบสวน สอดส่องการ ปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารได้ ซึ่งคณะกรรมการจะกระทำกิจการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่อง ใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา แล้วรายงานต่อสภา ในการปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการนั้น มีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นได้

ทั้งนี้ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ข้อ 75<sup>19</sup> กำหนดให้วุฒิสภา ตั้งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาขึ้นมีจำนวนยี่สิบเอ็ดคณะ แต่ละคณะกรรมการ ประกอบด้วยกรรมการจำนวนไม่น้อยกว่าเก้าคน แต่ไม่เกินสิบห้าคน ซึ่งมีดังต่อไปนี้

- (1) คณะกรรมการการกีฬา
- (2) คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์
- (3) คณะกรรมการการคมนาคม
- (4) คณะกรรมการการคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน
- (5) คณะกรรมการการงบประมาณ
- (6) คณะกรรมการการต่างประเทศ

<sup>18</sup> ประชด นันทิยะกุล, สารแห่งรัฐธรรมนูญ คำอธิบายรัฐธรรมนูญเรียงตามมาตรา(กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์บ้านแก้ว, 2544) หน้า 363.

<sup>19</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 118 ตอนพิเศษ 49 ง วันที่ 31 พฤษภาคม 2544, หน้า 25.

- (7) คณะกรรมการการทหาร
- (8) คณะกรรมการการท่องเที่ยว
- (9) คณะกรรมการการปกครอง
- (10) คณะกรรมการการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ
- (11) คณะกรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชน
- (12) คณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน
- (13) คณะกรรมการการแรงงานและสวัสดิการสังคม
- (14) คณะกรรมการการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน
- (15) คณะกรรมการการศึกษา ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม
- (16) คณะกรรมการการเศรษฐกิจ การพาณิชย์และอุตสาหกรรม
- (17) คณะกรรมการการสาธารณสุข
- (18) คณะกรรมการกิจการสตรี เยาวชนและผู้สูงอายุ
- (19) คณะกรรมการกิจการองค์กรอิสระ
- (20) คณะกรรมการตรวจรายงานการประชุมและติดตามมติของวุฒิสภา
- (21) คณะกรรมการสิ่งแวดล้อม

หากมีความจำเป็นวุฒิสภาจะตั้งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาเพิ่มขึ้นหรือลดจำนวนลงเมื่อใดก็ได้ ซึ่งปัจจุบันวุฒิสภาได้มีมติตั้งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคณะ คือ คณะกรรมการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยตั้งขึ้นเมื่อวันอังคารที่ 25 พฤศจิกายน 2546 ทั้งนี้ สมาชิกคนหนึ่งจะดำรงตำแหน่งกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาได้ไม่เกินสองคณะ เว้นแต่สมาชิกที่ดำรงตำแหน่งเป็นประธานและเลขานุการคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาให้นับดำรงตำแหน่งกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาได้หนึ่งคณะ โดยคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภามีวาระสองปี นับแต่วันที่วุฒิสภามีมติเลือกตั้ง<sup>20</sup>

#### (ข) คณะกรรมการวิสามัญ

คณะกรรมการวิสามัญ หมายถึง กรรมการที่วุฒิสภาตั้งจากบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกวุฒิสภาก็ได้ ประกอบเป็นคณะกรรมการ วุฒิสภาจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นเมื่อมีเหตุผลและความจำเป็นในกิจการ กล่าวคือ เมื่อมีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือการกระทำการใด ๆ นั้นไม่อยู่ในขอบข่ายงานของคณะกรรมการสามัญประจำสภาชุดใด หรืออาจจะเป็นเรื่องที่คาบเกี่ยวกับขอบข่ายความรับผิดชอบของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาหลายชุด จึงต้องตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นมาเพื่อ

<sup>20</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ข้อ 75.



ดำเนินการเฉพาะกิจเป็นคราว ๆ เมื่อปฏิบัติหน้าที่เสร็จสิ้นสมบูรณ์ พร้อมทั้งเสนอรายงานต่อวุฒิสภาพิจารณาเสร็จสิ้นก็สลายตัวสิ้นสภาพไป<sup>21</sup>

ทั้งนี้ ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2543-2548 มีจำนวนญัตติที่เสนอต่อที่ประชุมวุฒิสภา เพื่อขอตั้งคณะกรรมการวิสามัญชั้นศึกษาปัญหาต่าง ๆ เพื่อรายงานต่อวุฒิสภา ดังนี้

ปี พ.ศ. 2543	มีการเสนอญัตติ	จำนวน	-	เรื่อง
ปีพ.ศ. 2544	มีการเสนอญัตติ	จำนวน	18	เรื่อง
ปี พ.ศ. 2545	มีการเสนอญัตติ	จำนวน	36	เรื่อง
ปี พ.ศ. 2546	มีการเสนอญัตติ	จำนวน	6	เรื่อง
ปี พ.ศ. 2547	มีการเสนอญัตติ	จำนวน	12	เรื่อง
ปี พ.ศ. 2548	มีการเสนอญัตติ	จำนวน	1	เรื่อง

สำหรับเรื่องขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนั้น โดยทั่วไปคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้<sup>22</sup>

1) พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามที่วุฒิสภามอบหมาย แล้วรายงานต่อที่ประชุมวุฒิสภาตามเวลาที่กำหนด

1.1) พิจารณาหลักการของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก่อนที่วุฒิสภาจะลงมติรับหลักการในวาระที่หนึ่ง

1.2) พิจารณารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่วุฒิสภามีมติรับหลักการแล้ว ในการนี้คณะกรรมการมีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรายละเอียดในร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น และในขณะเดียวกันสมาชิกอื่นก็มีสิทธิเสนอคำแปรญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นได้ด้วย

2. กระทำกิจการใด ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาและต้องระบุโดยชัดเจนไว้ในมติของวุฒิสภาเป็นกรณี ๆ ไป แล้วรายงานต่อที่ประชุมวุฒิสภาตามเวลาที่กำหนด

นอกจากนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้น ได้ โดยได้รับเอกสิทธิ์ความบัพัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับสมาชิกวุฒิสภา<sup>23</sup>

<sup>21</sup> มานิต จุมปา. อ้างแล้ว. หน้า 139.

<sup>22</sup> มานิต จุมปา. อ้างแล้ว. หน้า 141.

<sup>23</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 189.



อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติอำนาจของคณะกรรมการดังกล่าวมีข้อสังเกตว่า เมื่อคณะกรรมการขอให้หน่วยงานราชการส่งเอกสารเรื่องใดเรื่องหนึ่งเพื่อนำมาใช้ในการประกอบการพิจารณาศึกษา หน่วยงานนั้น ๆ อาจนิ่งเฉย ไม่ให้ความร่วมมือ แม้ว่าจะมีกลไกทางการเมือง เรียกร้องให้รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงรับผิดชอบทางการเมือง เช่น การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในเรื่องนั้นให้ชี้แจงถึงปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งในความเป็นจริงคณะกรรมการก็ยังไม่ได้รับความร่วมมือจากรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงเท่าใดนัก เพราะทั้งข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำไม่ค่อยให้ความสำคัญกับคณะกรรมการ<sup>24</sup>

ในการดำเนินงานของคณะกรรมการเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือกระทู้ถามหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาดังกล่าว คณะกรรมการต้องดำเนินการจัดการประชุม และวิธีการประชุมของคณะกรรมการนั้นจะอนุโลมตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา

อย่างไรก็ตามการประชุมคณะกรรมการ ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาได้กำหนดลักษณะการประชุมคณะกรรมการแตกต่างจากการประชุมสภา กล่าวคือ การประชุมสภารัฐธรรมนูญได้กำหนดให้การประชุมมีลักษณะเปิดเผย ประชาชนที่สนใจสามารถเข้าฟังการประชุมได้ ส่วนการประชุมคณะกรรมการผู้ที่จะเข้าฟังการประชุมได้ จะต้องเป็นบุคคลดังต่อไปนี้คือ<sup>25</sup>

- สมาชิก
- รัฐมนตรี
- บุคคลซึ่งรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย
- บุคคลซึ่งประธานคณะกรรมการเชิญมาชี้แจง

ดังนั้น ประชาชนทั่วไปจึงไม่มีสิทธิเข้าฟังการประชุมคณะกรรมการ ส่วนในกรณีประชุมลับ บุคคลที่จะเข้าฟังการประชุมได้ก็มีแต่เฉพาะผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการประชุม และต้องได้รับอนุญาตจากประธานของที่ประชุมเท่านั้น และการลงมติของคณะกรรมการให้ถือเอาเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งมีสิทธิในการออกคะแนนเสียงได้หนึ่งเสียง ถ้ามีคะแนนเท่ากันให้ประธานออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งเสียงเป็นเสียงเด็ดขาด

<sup>24</sup> ธงทอง จันทรางศุ. การปรับปรุงการทำงานของคณะกรรมการของสภาให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น. (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538). หน้า 19.

<sup>25</sup> นรนิติ เศรษฐบุตร และคณะ. ประสิทธิภาพของรัฐสภาไทย. ชุดโครงการวิจัยติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญของสถาบันพระปกเกล้า. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547) หน้า 59.

## หน้าที่ในการเลือก ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้มืองค์กรอิสระขึ้นหลายองค์กร เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) เป็นต้น โดยกำหนดให้กระบวนการในการได้มาซึ่งบุคคลที่จะมาทำหน้าที่ในองค์กรเหล่านี้ มีที่มาจากกระบวนการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาที่จะต้องสรรหาบุคคลเป็นจำนวนสองเท่าของจำนวนที่กำหนดไว้ เพื่อให้องค์กรที่รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจไว้เป็นผู้เลือก ซึ่งองค์กรนั้นก็คือ วุฒิสภา ดังนั้น อำนาจหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งของวุฒิสภาที่นอกเหนือจากการกั้นกรองกฎหมาย และการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ก็คือ อำนาจในการพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้กับบุคคลดำรงตำแหน่งต่าง ๆ รวมทั้งอำนาจในการถอดถอนบุคคลเหล่านี้ออกจากตำแหน่งอีกด้วยอำนาจของวุฒิสภาในการพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบ

อำนาจของวุฒิสภาในการพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้กับบุคคลดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนด สามารถจำแนกได้ดังนี้

### อำนาจในการเลือกและการให้คำแนะนำตามรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย

- คณะกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน ๕ คน
- ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จำนวนไม่เกิน ๓ คน
- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จำนวน ๑๑ คน
- ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๑๕ คน (เฉพาะ ๒๕๕ (๓)26 และ (๔)27 มี ๘ คน)
- คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จำนวน ๘ คน
- คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๑๐ คน

### อำนาจในการเลือกตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ประกอบด้วย

- กรรมการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ๒ คน
- กรรมการตุลาการศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ๒ คน

### อำนาจในการให้ความเห็นชอบตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ประกอบด้วย

- ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด จำนวนไม่เกิน ๒๓ คน
- ประธานศาลปกครองสูงสุด

<sup>26</sup> มาตรา ๒๕๕ (๓) "ผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ ซึ่งได้รับเลือกตามมาตรา ๒๕๗ จำนวนห้าคน"

<sup>27</sup> มาตรา ๒๕๕ (๔) "ผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์ ซึ่งได้รับเลือกตามมาตรา ๒๕๗ จำนวนสามคน"



- เลขานุการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

อำนาจในการเลือกตามที่กฎหมายอื่นกำหนด ประกอบด้วย

- กรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ๒ คน
- กรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) จำนวน ๑ คน
- กรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) จำนวน ๑ คน

อำนาจในการให้ความเห็นชอบตามที่กฎหมายอื่นกำหนด ประกอบด้วย

- กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน จำนวน ๕ คน

- เลขานุการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
- เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา

กระบวนการได้มาซึ่งบุคคลที่วุฒิสภจะต้องเลือกหรือให้ความเห็นชอบ

กระบวนการได้มาซึ่งบุคคลที่วุฒิสภจะต้องเลือกหรือให้ความเห็นชอบมีที่มา ๓ ลักษณะ กล่าวคือ

๑. มาจากการสรรหาของคณะกรรมการสรรหา ในกรณีคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (เฉพาะมาตรา ๒๕๕ (๓) และ (๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มี ๘ คน) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ซึ่งคณะกรรมการสรรหาจะต้องเสนอชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามต่อประธานวุฒิสภาเป็นจำนวน ๒ เท่า ของจำนวนที่กำหนดโดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อ และกรณีองค์กฤษฎีกาตามรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ด้วยว่ามติในการเสนอชื่อดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

๒. มาจากการเสนอรายชื่อของคณะกรรมการที่วุฒิสภาตั้งขึ้น ในกรณีกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิและกรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะกรรมการจะต้องเสนอรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเป็นจำนวน ๒ เท่าของจำนวนที่ต้องเลือก และกรณีกรรมการตุลาการศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะกรรมการจะต้องเสนอรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเป็นจำนวน ๓ เท่า ของจำนวนที่ต้องเลือก

๓. มาจากการเสนอชื่อขององค์กรนั้น ๆ ในกรณีการให้ความเห็นชอบตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลปกครองสูงสุด เลขานุการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ

ทุจริตแห่งชาติ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน หรือมาจากการเสนอชื่อของคณะรัฐมนตรีในกรณี กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เลขานุการ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และเลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา

ทั้งนี้ ในการพิจารณาเลือกหรือให้ความเห็นชอบของวุฒิสภามาที่รัฐธรรมนูญกำหนด นั้น มาตรา ๑๓๕ ของรัฐธรรมนูญ กำหนดให้วุฒิสภาดั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อเพื่อให้ดำรงตำแหน่งนั้น ส่วน การพิจารณาเลือกหรือให้ความเห็นชอบของวุฒิสภามาที่กฎหมายอื่นกำหนด แม้ว่ามาตรา ๑๓๕ ของรัฐธรรมนูญ จะไม่ได้ให้อำนาจไว้ แต่วุฒิสภาสามารถอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๘๕ ของ รัฐธรรมนูญ ในการตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคล ผู้ได้รับการเสนอชื่อได้เช่นกัน ซึ่งในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการนั้น มาตรา ๑๓๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา

สำหรับการลงมติของวุฒิสภานั้น คณะแนบเสียงในการพิจารณาเลือกจะเป็นไปตาม หลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ กำหนดไว้ ส่วนคณะแนบเสียงในการให้ความ เห็นชอบ กฎหมายไม่ได้กำหนดว่าต้องได้รับคณะแนบเสียงเท่าใด ดังนั้น ผู้ที่ได้รับความเห็นชอบจึง เพียงแต่ได้รับคณะแนบเสียงข้างมากจากสมาชิกในที่ประชุมวุฒิสภาเท่านั้น เว้นแต่กรณีการให้ความ เห็นชอบผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ วรรคสอง กำหนดว่า ต้องมีคณะแนบเสียงเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของ จำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา และหากวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบ กฎหมาย กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต้องคัดเลือกบุคคลมาใหม่เพื่อเสนอวุฒิสภาให้ความ เห็นชอบต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ

#### ผลงานด้านการแต่งตั้งบุคคลตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนด

นับแต่สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๓ ถึงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๘ ภารกิจของวุฒิสภาในการพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความ เห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและองค์กรอื่นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

#### อำนาจในการเลือกและการให้คำแนะนำตามรัฐธรรมนูญฯ

##### ๑. การเลือกกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน ๓ ครั้ง

- ครั้งที่ ๑ ชุดแรก
- ครั้งที่ ๒ แทน นายวิสุทธิ โปธิแทน เนื่องจากลาออก
- ครั้งที่ ๓ แทน กรรมการการเลือกตั้ง ชุดแรก



LIRT

๒. การเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จำนวน ๓ ครั้ง
  - ๒.๑ ครั้งที่ ๑ ครั้งแรก
  - ๒.๒ ครั้งที่ ๒ (เนื่องจากครั้งแรกวุฒิสภาเลือกไม่ครบจำนวนตามที่กฎหมายกำหนด)
๓. การเลือกกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จำนวน ๒ ครั้ง
  - ๓.๑ ครั้งที่ ๑ ครั้งแรก (ขาดกรรมการอีก ๒ คน)
  - ๓.๒ ครั้งที่ ๒ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพิ่มเติม
๔. การเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๘ ครั้ง
  - ๔.๑ ครั้งที่ ๑ ชุดแรก
  - ๔.๒ ครั้งที่ ๒ แทน นายเซวี่ สายเชื้อ เนื่องจากอายุครบ ๗๐ ปีบริบูรณ์
  - ๔.๓ ครั้งที่ ๓ แทน นายชัยอนันต์ สมุทวณิช เนื่องจากขอลาออก
  - ๔.๔ ครั้งที่ ๔ แทน นายโกเมนทร์ ภัทรภิรมย์ เนื่องจากขอลาออก
  - ๔.๕ ครั้งที่ ๕ แทน นายประเสริฐ นาสกุล
  - ๔.๖ ครั้งที่ ๖ แทน นายอิสสระ นิตินันท์ประภาส เนื่องจากอายุครบ ๗๐ ปีบริบูรณ์ และพลโท จุล อติเรก นายสุจินดา ยงสุนทร และนายอนันต์ เกตุวงศ์ เนื่องจากดำรงตำแหน่งครบวาระกึ่งหนึ่งของวาระที่กำหนดไว้
  - ๔.๗ ครั้งที่ ๗ แทน นายอมร รักษาสัตย์ เนื่องจากอายุครบ ๗๐ ปีบริบูรณ์
  - ๔.๘ ครั้งที่ ๘ แทน นายสุจิต บุญบงการ เนื่องจากดำรงตำแหน่งครบวาระกึ่งหนึ่งของวาระที่กำหนดไว้
๕. การเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จำนวน ๕ ครั้ง
  - ๕.๑ ครั้งที่ ๑ ชุดแรก
  - ๕.๒ ครั้งที่ ๒ แทน คุณหญิง ปรีญา เกษมสันต์ ณ อยุธยา เนื่องจากขอลาออก
  - ๕.๓ ครั้งที่ ๓ แทน พลโท สวัสดิ์ ออรุ่งโรจน์ เนื่องจากอายุครบ ๗๐ ปีบริบูรณ์
  - ๕.๔ ครั้งที่ ๔ แทน พันโท กมล ประจวบเหมาะ นายเกริกเกียรติ พัฒน์เสรีธรรม นายณัฐ ศรีวิหค นายประสิทธิ์ ดำรงชัย นางฤดี จิวาตเกษม และนายวิรัตน์ วัฒนศิริธรรม เนื่องจากดำรงตำแหน่งครบวาระกึ่งหนึ่งของวาระที่กำหนดไว้
  - ๕.๕ ครั้งที่ ๕ แทน ประธานกรรมการ ป.ป.ช. และกรรมการ ป.ป.ช. อีก ๘ คน เนื่องจากขอลาออก
๖. การเลือกกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๓ ครั้ง
  - ๖.๑ ครั้งที่ ๑ ชุดแรก
  - ๖.๒ ครั้งที่ ๒ แทน นางจรรุวรรณ เมณฑกา เนื่องจากขอลาออก

๖.๓ ครั้งที่ ๓ แทน นายปรัชญา สุตบุตร เนื่องจากขอลาออก และ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน อีก ๗ คน เนื่องจากดำรงตำแหน่งครบวาระกึ่งหนึ่งของวาระที่กำหนดไว้

อำนาจในการให้ความเห็นชอบและคำแนะนำ

- การให้ความเห็นชอบผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๑ ครั้ง

อำนาจในการเลือกตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

๑. การเลือกกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ๔ ครั้ง

๒. การเลือกกรรมการตุลาการศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ๓ ครั้ง

อำนาจในการเลือกตามกฎหมายอื่น

๑. การเลือกกรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ๒ ครั้ง

๒. การเลือกกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ จำนวน ๑ ครั้ง

๓. การเลือกกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ จำนวน ๑ ครั้ง

อำนาจในการให้ความเห็นชอบตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

๑. การให้ความเห็นชอบตุลาการศาลปกครองสูงสุด จำนวน ๒ ครั้ง

๒. การให้ความเห็นชอบเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จำนวน ๑ ครั้ง

บทบาทด้านการคัดเลือกบุคคลเข้าทำหน้าที่ในองค์กรอิสระ เป็นบทบาทด้านหนึ่งที่รัฐธรรมนูญคาดหวังว่า วุฒิสภ่าจะสามารถคัดสรรบุคคลที่มีความโปร่งใส มีความสามารถตรงตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กรเข้ามาทำหน้าที่ในการกำกับ ดูแล ติดตามและประเมินผล การทำงานของฝ่ายบริหารและข้าราชการประจำ ซึ่งการดำเนินการของวุฒิสภาเป็นเพียงสถาบันในการคัดเลือกจากจำนวนที่กรรมการสรรหาต่าง ๆ เสนอมาสองเท่าของจำนวนที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้แต่ละองค์กร ให้คงเหลือครึ่งหนึ่งครบตามรัฐธรรมนูญกำหนด โดยวุฒิสภาจะตั้งกรรมาธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติฯ ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา หมวด 5 เรื่องการดำเนินการของคณะกรรมการตามมาตรา 135 ของรัฐธรรมนูญ ข้อ 96 ซึ่งในการทำหน้าที่ในด้านนี้ วุฒิสภาได้พยายามทำอย่างรอบคอบ เพื่อดำรงไว้ซึ่งความเป็นธรรม แต่ขณะเดียวกันก็มีข้อพิจารณาว่าการที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจวุฒิสภาในด้านนี้และให้อำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญซึ่งส่วนหนึ่งคือบุคคลในกลุ่มนี้ด้วย อาจทำให้เกิดข้อครหาได้ ซึ่งทุกครั้งที่มีการเลือกองค์กรอิสระจะเป็นที่ถุกจับตาจากสื่อและสังคม แต่เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปด้วยความโปร่งใส สมาชิกวุฒิสภาชุดนี้จึงได้แก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา โดยเพิ่มบทของการดำเนินงานของวุฒิสภาในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งขึ้น ขณะเดียวกันมีความพยายามอย่างเต็มที่ที่จะขอขบวนข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา เพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกวุฒิสภาจากคณะกรรมการสามัญคณะต่าง

ๆ สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ การแต่งตั้ง การเลือก การให้ความเห็นชอบ และการให้คำแนะนำตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในกระบวนการการมีส่วนร่วมของวุฒิสภาด้วยกันเอง นอกจากนี้ ยังมีการเปิดรับความคิดเห็น ข้อเสนอเรียนต่าง ๆ จากประชาชน สื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ เพื่อให้การปฏิบัติการกิจดังกล่าวประสบผลสำเร็จมากที่สุด

### **ด้านการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ**

รัฐธรรมนูญได้กำหนดอำนาจหน้าที่วุฒิสภาในเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ 2 ประเด็นหลัก คือ เรื่องการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง และการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังนี้

#### **ด้านการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติให้วุฒิสภามีอำนาจในการพิจารณาและมีมติถอดถอนข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ หรือเจ้าหน้าที่ในองค์กรตรวจสอบต่าง ๆ ออกจากตำแหน่ง ดังนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงกำหนดหลักเกณฑ์การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งขึ้น เพื่อให้ควบคุมการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งหลักเกณฑ์หรือวิธีการที่ใช้ในการถอดถอนได้บัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยตำแหน่งที่ถูกถอดถอนได้ มีดังต่อไปนี้

- 1) นายกรัฐมนตรี
- 2) รัฐมนตรี
- 3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- 4) สมาชิกวุฒิสภา
- 5) ประธานศาลฎีกา
- 6) ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
- 7) ประธานศาลปกครองสูงสุด
- 8) อัยการสูงสุด
- 9) กรรมการการเลือกตั้ง
- 10) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
- 11) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
- 12) กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
- 13) รองประธานศาลฎีกา
- 14) รองประธานศาลปกครองสูงสุด
- 15) หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

16) รองอัยการสูงสุด

17) ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

ตำแหน่งทั้ง 17 ตำแหน่งข้างต้นนั้น ตำแหน่งที่ 1 – ตำแหน่งที่ 12 เป็นตำแหน่งที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้อย่างชัดเจน ส่วนตำแหน่งที่ 13 – ตำแหน่งที่ 16 เป็นตำแหน่งที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ มาตรา 58 บัญญัติขยายความรัฐธรรมนูญ มาตรา 303 วรรคสอง (2) สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงนั้น มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ ให้หมายความถึง ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม ทบวง หรือกระทรวง สำหรับข้าราชการพลเรือน ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการเหล่าทัพ หรือผู้บัญชาการทหารสูงสุด สำหรับข้าราชการทหาร และผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกรุงเทพมหานคร กรรมการและผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หัวหน้าหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล หรือผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายอื่นบัญญัติ

#### เหตุที่อาจถูกถอดถอน

รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ ได้กำหนดให้บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงอาจถูกถอดถอนจากตำแหน่ง หากปรากฏว่าบุคคลผู้นั้นได้กระทำการอันต้องด้วยเหตุแห่งการถอดถอน ซึ่งมีทั้งสิ้น 5 ประการ หากปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กำหนดไว้มีพฤติการณ์

- 1) ร่ำรวยผิดปกติ
- 2) ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่
- 3) ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ
- 4) ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม
- 5) ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

นับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จนถึงวันที่ 9 กันยายน 2548 มีการยื่นเรื่องต่อประธานวุฒิสภาตามมาตรา 304 ของรัฐธรรมนูญฯ เพื่อถอดถอนบุคคลตามมาตรา 303 ของรัฐธรรมนูญออกจากตำแหน่ง จำนวน 28 กรณี กล่าวคือ

1. กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ยื่น จำนวน 2 เรื่อง

2. กรณีประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน เป็นผู้ยื่น จำนวน 15 เรื่อง (ไม่รวมกรณี คุณรสนา โตสิตระกูล ตัวแทน 30 องค์กรพัฒนาเอกชน ที่ยื่นก่อนวุฒิสภาชุดแรกได้รับเลือกตั้ง)

3. กรณีการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 185 หรือรัฐมนตรี ตามมาตรา 186 ของรัฐธรรมนูญ ถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับพฤติการณ์ว่าร่ำรวยผิดปกติ ส่องไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย ซึ่งจะต้องยื่นคำร้องขอถอดถอน ตามมาตรา 304 จำนวน 11 เรื่อง

ทั้งนี้ พบว่านับตั้งแต่มีการใช้รัฐธรรมนูญจนถึงปัจจุบัน จำนวนคำร้องทั้งหมด ยังไม่มีเรื่องใดผ่านกระบวนการ และขั้นตอนของการถอดถอนเพื่อให้วุฒิสถาลงมติได้เลย

#### การตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินคณะกรรมการ ป.ป.ช.

การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินเป็นมาตรการในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่สำคัญมาตรการหนึ่งที่กำหนดไว้ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เพื่อป้องกันการทุจริต โดยมุ่งตรวจสอบว่าบุคคลที่กฎหมายกำหนดให้ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินมีการใช้อำนาจรัฐมิชอบ แสวงหาประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้องระหว่างดำรงตำแหน่งหรือไม่ โดยมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบเรื่องดังกล่าว

ในทำนองเดียวกัน รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดให้กรรมการป.ป.ช.มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อประธานวุฒิสภา โดยยื่นพร้อมเอกสารประกอบ ซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานพิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา

นับแต่สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งครั้งแรกในรอบ 6 ปี ของการดำรงตำแหน่งประธานวุฒิสภา มีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ รวม 4 คณะ

ทั้งนี้ คณะกรรมการทั้ง 4 คณะ ได้รับมอบอำนาจจากประธานวุฒิสภาเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้อง และความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของกรรมการ ป.ป.ช. ตามที่ได้ยื่นต่อประธานวุฒิสภา รวมทั้ง การเรียกเอกสารหรือพยานหลักฐานอันจำเป็นจากบุคคลอื่นใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็น และรายงานผลต่อประธานวุฒิสภา

ในการปฏิบัติภาระหน้าที่ดังกล่าว มีการตรวจสอบบัญชีความถูกต้องและความมีอยู่จริงของรายการทรัพย์สินและหนี้สินของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จำนวน 54 บัญชี ดังนี้

- กรณีการเข้ารับตำแหน่ง	จำนวน	18	บัญชี
- กรณีพ้นจากตำแหน่ง	จำนวน	18	บัญชี
- กรณีพ้นจากตำแหน่งครบ 1 ปี	จำนวน	18	บัญชี



LIRT

### บทบาทและอำนาจหน้าที่อื่นๆ

- ทำหน้าที่รัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือถูกยุบ
- ทำหน้าที่รัฐสภาเพื่อให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ปฏิบัติตนก่อนเข้ารับหน้าที่ ในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือถูกยุบ
- ทำหน้าที่รัฐสภาเพื่อรับทราบการแก้ไขกฎมณเฑียรบาลในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎร สิ้นอายุหรือถูกยุบ
- ทำหน้าที่รัฐสภา เพื่อรับทราบหรือให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติในระหว่างที่ สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือถูกยุบ
- ทำหน้าที่รัฐสภาเพื่อรับทราบการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหาร ราชการแผ่นดิน และรายงานผลการดำเนินงานรวมทั้งปัญหาและอุปสรรคปีละหนึ่งครั้ง
- ให้ความเห็นชอบร่วมกันกับสภาผู้แทนราษฎร ในการปิดสมัยประชุมสามัญก่อนครบ กำหนด 120 วัน
- ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรอาจให้คำปรึกษาแก่นายกรัฐมนตรีใน การดำเนินการให้มีการออกเสียงประชามติในกิจการใดที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศ หรือประชาชน
- ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติ ภาวะ
- ร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ากรรมการการเลือกตั้ง คน ใดคนหนึ่งขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๖ หรือกระทำการอันต้องห้ามตาม มาตรา ๑๓๕
- มีมติให้รัฐสภาพิจารณาเรื่องอื่นในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ
- ร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ากรรมการการเลือกตั้ง คนใดคนหนึ่งขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 137 หรือกระทำการอันต้องห้ามตาม มาตรา 139
- ร้องขอต่อประธานวุฒิสภาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิก วุฒิสภาสิ้นสุดลงหรือไม่
- ดำเนินการให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดนั้นมิได้เป็นไปตามเงื่อนไข ในการตราพระราชกำหนด
- เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้วินิจฉัยว่ามีการเสนอการแปรญัตติหรือ การ กระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วน ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปี

- เสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วมีข้อขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้น โดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ
  - รับทราบรายงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
  - รับทราบรายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
  - รับทราบรายงานผลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
  - รับทราบรายงานและเสนอความเห็นของคณะกรรมการเลือกตั้ง คณะตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นเมื่อครบห้าปีแล้วนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ
  - ให้ความเห็นชอบให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีระบุไว้ในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาว่าจำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดิน หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่สภาผู้แทนราษฎรมิมติไม่ให้ความเห็นชอบและคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่
    - รับทราบรายงานขององค์กรอิสระหรือหน่วยงานอิสระต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด
    - ร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิจารณาพิพากษาว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ
    - พิจารณานุญาตหรือไม่อนุญาตให้สอบสวนสมาชิกวุฒิสภาในฐานะเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญาในระหว่างสมัยประชุมหรือในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาถูกจับขณะกระทำความผิด ให้พนักงานสอบสวนรายงานไปยังประธานวุฒิสภาโดยพลันและประธานอาจสั่งให้ปล่อยได้
    - พิจารณานุญาตหรือไม่อนุญาตให้ศาลพิจารณาคดีที่สมาชิกวุฒิสภาเป็นจำเลยในคดีอาญาในระหว่างสมัยประชุม
    - ประธานวุฒิสภามีอำนาจร้องขอให้พนักงานสอบสวนหรือศาลสั่งปล่อยสมาชิกวุฒิสภาที่ถูกคุมขังในระหว่างสอบสวนหรือพิจารณาอยู่ก่อน
- การที่สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีคุณสมบัติ คือ ปริญาตรีหรือเทียบเท่า มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์ ก็เพื่อให้วุฒิสภา เป็นสภาผู้ใหญ่ เป็นสภากลั่นกรอง ที่ต้องทำหน้าที่ร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในบางเรื่องและกลั่นกรองจากสภาผู้แทนราษฎรในบางกรณี ซึ่งแม้ว่าเสียงของวุฒิสภาน้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎรมาก(200: 500) หากแต่เสียงจำนวนน้อยนี้จะสะท้อนออกไปสู่ประชาชน ไม่ว่าเสียงของวุฒิสภาจะเป็นสิ่งที่ถูกหรือผิด แต่ก็เป็นสิ่งบ่งชี้ให้เห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาได้สมดังเจตนารมณ์ของผู้เลือกหรือไม่ เพียงใด ดังปรากฏพบเห็นตาม

ถือว่า วุฒิสภาได้ทำหน้าที่นี้ในการตรวจสอบฝ่ายบริหารประสบความสำเร็จหลายด้าน อันเป็นการตรวจสอบพบการทุจริตในหลายเรื่อง เป็นการติดตาม และทำหน้าที่ด้วยความรอบคอบ การตั้งกระทู้ถามในประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นแก่ประชาชนเป็นการกระตุ้นการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร การเสนอญัตติ และตั้งคณะกรรมการไปพิจารณาศึกษาเป็นประโยชน์ แล้วนำเสนอต่อฝ่ายบริหารเพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไข หาแนวทางที่เป็นประโยชน์ ส่งผลต่อการทำงานของข้าราชการประจำ ฝ่ายการเมือง และเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน

ดังนั้น นอกจากอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว สมาชิกวุฒิสภายังมีอำนาจหน้าที่อันเกิดจากธรรมเนียมและประเพณีที่ประเพณีปฏิบัติสืบต่อกันมาที่สำคัญ ซึ่งเป็นภารกิจสำคัญในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งถือว่าเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย อันเป็นองค์ประกอบอย่างหนึ่งในการที่จะได้รับข้อมูล ข้อเท็จจริง เพื่อรวบรวมในการพิจารณาคำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร กล่าวคือ

(1) การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อที่จะเป็นแหล่งสะท้อนรับรู้ถึงความทุกข์ยากของประชาชนให้ฝ่ายบริหาร และฝ่ายต่างๆ ได้รับรู้และดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง

(2) การสนใจและติดตามข่าวสารเกี่ยวกับความเดือดร้อนของประชาชนทั่วไป ไม่เฉพาะแต่ประชาชนในเขตรับผิดชอบของตน และต้องให้ความร่วมมือในการหาแนวทางแก้ปัญหา ดังกล่าว โดยอาจใช้วิธีการผลักดันกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาความเดือดร้อนและความต้องการของประชาชน

(3) การเป็นตัวอย่างที่ดีในด้านความประพฤติ สร้างค่านิยม และการปฏิบัติตนเพื่อให้เกิดความศรัทธาอันดีงามจากประชาชน เพื่อประชาชนจะได้ปฏิบัติตนตามแบบอย่างที่ดี

## บทที่ 4

### สรุปสภาพปัญหาเกี่ยวกับความเป็นธรรมาภิบาลของรัฐสภา

ภายใต้เงื่อนไขและองค์ประกอบของความเป็นธรรมาภิบาลที่มีอยู่ของวุฒิสภาในเชิงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาตามที่ได้นำเสนอไว้ เมื่อนำมาพิจารณาประกอบกับผลการศึกษาทางวิชาการที่มีการศึกษาไว้แล้วเกี่ยวกับการทำหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของรัฐสภา ได้พบว่ามีปัญหาเชิงธรรมาภิบาลบางประการ

#### 4.1 ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบในการตรากฎหมาย

4.1.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาได้รับการตั้งข้อสังเกตจากสภาผู้แทนราษฎรว่าเป็นไปโดยล่าช้าและหลายฉบับมีการแก้ไขมากเกินไป จนบางครั้งเป็นการแก้ไขในหลักการสำคัญของร่างกฎหมายนั้น ซึ่งในมุมมองของสมาชิกวุฒิสภาเห็นว่าการถ่วงการกั้นกรองกฎหมายอย่างละเอียดรอบคอบยอมทำให้เสียเวลาไปบ้าง ทั้งนี้เพราะสมาชิกวุฒิสภาต้องการให้กฎหมายมีความเหมาะสมและเป็นประโยชน์กับประชาชนมากที่สุด อย่างไรก็ตามปัจจุบันวุฒิสภาก็ได้พยายามวางหลักการที่จะไม่แก้ไขร่างกฎหมายให้เกินขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคน

4.1.2 การขอขยายเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการในบางครั้งเกินความจำเป็น เนื่องจากมิได้เร่งรัดพิจารณาตั้งแต่ต้น และมักนัดประชุมคณะกรรมการเพียงสัปดาห์ละหนึ่งครั้งเท่านั้น

4.1.3 การพิจารณาในชั้นกรรมาธิการมักประสบปัญหาเรื่องการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการส่งเจ้าหน้าที่ไปร่วมประชุมชี้แจง และขาดกลุ่มคนทำงานที่มีความเชี่ยวชาญในการค้นคว้าข้อมูลทางด้านกฎหมาย

4.1.4 กรณีวุฒิสภาแก้ไขร่างพระราชบัญญัติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 175 (3) หากสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขให้ทั้งสองสภาแต่งตั้งบุคคลมีจำนวนเท่ากันประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกัน เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น ซึ่งมาตรา 175 บัญญัติว่าในกรณีนี้ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณา ก็ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ซึ่งเป็นการให้อำนาจแก่สภาผู้แทนราษฎรในการตัดสินใจครั้งสุดท้าย และเป็นอำนาจที่มีมากกว่าวุฒิสภา กล่าวคือ แม้จะเปิดโอกาสให้วุฒิสภาสามารถแก้ไขร่างพระราชบัญญัติได้ แต่สุดท้ายแล้วสภาผู้แทนราษฎรก็สามารถใช้เสียงข้างมากยืนยันร่างเดิมของตนได้ ซึ่งนั่นเท่ากับว่าวุฒิสภาไม่มีบทบาทอะไร ทั้งที่ตามรัฐธรรมนูญปัจจุบันสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม การที่คณะกรรมการร่วมกันมีมติอย่างไรแล้ว จะให้ทั้งสองสภามีมติตามนั้น ย่อมไม่ชอบด้วยกระบวนการ

นิติบัญญัติของประเทศเสรีประชาธิปไตยโดยทั่วไป หรือไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการมี คณะกรรมการ เพราะคณะกรรมการเสมือนเป็นคณะทำงาน เมื่อคณะทำงานมีมติอย่างไรแล้ว ย่อม จะต้องเสนอให้สภาที่เป็นผู้แต่งตั้งพิจารณาลงมติ ฉะนั้น ทางเลือกที่เป็นไปได้คือ ให้ทั้งสองสภาเป็นผู้พิจารณาร่วมกันว่าจะรับร่างตามข้อเสนอของคณะกรรมการร่วมกันหรือไม่ โดยเป็นการพิจารณา ร่วมกัน ถ้ารับก็เป็นอันว่าผ่าน ถ้าไม่รับก็ให้ตกไป

**4.1.5 สมาชิกวุฒิสภาใช้เวลามากในการอภิปราย หรือพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ** ในวาระที่ 1 อีกทั้งที่ประชุมวุฒิสภาได้ตั้งเงื่อนไขโดยมติของที่ประชุมวุฒิสภาด้วยว่า ต้องมีรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมชี้แจงร่างพระราชบัญญัติต่อที่ประชุมวุฒิสภาด้วย หากไม่เข้าร่วมประชุมวุฒิสภาจะไม่รับร่างไว้พิจารณา ขณะที่กำหนดวันในการประชุมของวุฒิสภากับการประชุมคณะรัฐมนตรีมีความ ซ้ำซ้อนกัน เนื่องจากปัจจุบันมีการกำหนดวันประชุมวุฒิสภาในวันจันทร์และวันอังคาร ซึ่งเป็นวันเวลา เดียวกับการประชุมคณะรัฐมนตรี จึงกระทบต่อการดำเนินงานของรัฐมนตรีโดยตรง และอาจมี ผลกระทบต่อข้อจำกัดในเรื่องระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา ที่ต้องพิจารณา ให้แล้วเสร็จภายในสามสัปดาห์ สำหรับร่างที่เกี่ยวข้องกับการเงิน และหกสัปดาห์สำหรับร่างทั่วไป และ ขยายเวลาได้ไม่เกินสามสัปดาห์

## 4.2 ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบในการควบคุมฝ่ายบริหาร

ในระบบรัฐสภานั้น รัฐบาลจากเสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎร และเป็นผู้ควบคุม ตรวจสอบรัฐบาลในทางการเมืองด้วยการอภิปรายไม่ไว้วางใจ ในประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภาแบบสอง สภา สภาสูงหรือวุฒิสภาจะทำหน้าที่ถ่วงดุลกฎหมายที่สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบแล้ว เท่านั้น สำหรับประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่เป็น “สภาตรวจสอบ” แต่การเป็นสภาตรวจสอบนี้ มีอำนาจในเรื่องของการแต่งตั้ง การให้ความเห็นชอบตัวบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ และการถอดถอน เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบตามมาตรา 303 เท่านั้น มิได้เป็นการตรวจสอบ ทางการเมือง ซึ่งก็ชอบด้วยเหตุผลเนื่องจากวุฒิสภาไม่ได้เลือกนายกรัฐมนตรี รัฐบาล จึงไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อวุฒิสภา

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ได้ให้อำนาจหน้าที่แก่วุฒิสภาในการควบคุมการ บริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรด้วย ตามมาตรา 182 แต่อำนาจนั้น มีแค่เพียงการตั้งกระทู้ถาม ตามมาตรา 183 และการเปิดอภิปรายทั่วไป “เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลง ข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน” ตามมาตรา 187 โดยการ อภิปรายนี้จะไม่มีการลงมติตั้งเช่นการอภิปรายไม่ไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสอดคล้องกับ ระบบรัฐสภาแบบสองสภา บทบาทในการตั้งกระทู้ถามและการเปิดอภิปรายทั่วไปดังกล่าว นับว่าเป็น

อำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญได้ให้แก่วุฒิสภาในการประเมินผลงานรัฐบาลในระดับหนึ่งแล้ว อย่างไรก็ตามภายใต้กลไกการดำเนินงานของวุฒิสภายังคงมีปัญหา ดังนี้

#### 4.2.1 กระทั่งถาม

(ก) สมาชิกวุฒิสภาและคณะกรรมการยังมีได้มีการนำนโยบายของรัฐบาลมาตรวจสอบอย่างจริงจังว่ารัฐบาลได้ดำเนินการตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภาหรือไม่

(ข) กระทั่งถามของวุฒิสภาโดยส่วนมากไม่เข้าลักษณะกระทั่งถาม ซึ่งโดยหลักการแล้วกระทั่ง คือ คำถามที่ชัดเจน กะทัดรัด และกระชับ มิใช่เป็นการอภิปรายโดยฟุ้งเฟ้อแต่กระทั่งถามในวุฒิสภา ผู้ตั้งกระทั่งถามมิได้ตั้งคำถามแต่เป็นการอภิปรายเสียส่วนใหญ่ และมีจำนวนมากที่เป็นการตั้งกระทั่งถามเพื่ออภิปรายปัญหาในพื้นที่ของตนเอง

(ค) ในการประชุมวุฒิสภาจะบรรจุกระทั่งถามได้ไม่เกินห้ากระทั่ง เว้นแต่มีกรณีจำเป็นเร่งด่วน ประธานวุฒิสภาจะบรรจุกระทั่งถามเกินห้ากระทั่งก็ได้ และมีกำหนดระยะเวลาในการถามและตอบกระทั่งถามในที่ประชุมวุฒิสภาได้ไม่เกินสองชั่วโมง<sup>1</sup>

แต่เนื่องจากปัจจุบันสมาชิกวุฒิสภามีการตั้งกระทั่งถามที่กำหนดให้ตอบในที่ประชุมวุฒิสภาเป็นจำนวนมาก แต่ไม่อาจบรรจุกระทั่งถามได้หมดในคราวเดียวทำให้มีกระทั่งถามตกค้างต้องรอการบรรจุระเบียบวาระจำนวนมาก ทำให้การตอบกระทั่งถามไม่ทันต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น

ขณะที่คณะรัฐมนตรีชุดปัจจุบัน มีการจัดประชุมสัณจรเดือนละหนึ่งครั้ง และนายกรัฐมนตรีได้กำหนดให้รัฐมนตรีต้องลงพื้นที่ในวันจันทร์ ทำให้กระบวนการในการตอบกระทั่งถามในที่ประชุมวุฒิสภาไม่สามารถกระทำได้ เพราะรัฐมนตรีติดภารกิจ รวมทั้งมีผลทำให้การกลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาก่อปัญหาความล่าช้าตามมา

(ง) สมาชิกวุฒิสภาปัจจุบันมีการตั้งกระทั่งถามในเรื่องทำนองเดียวกันซ้ำซ้อนเป็นจำนวนมาก และอาศัยการตั้งกระทั่งถามเรื่องเดียวกัน โดยการแยกประเด็นคำถามออกเป็นหลาย ๆ กระทั่งเสนอเข้าสู่การพิจารณา และมีการบรรจุกระทั่งถามในลักษณะนี้เข้าสู่ระเบียบวาระการประชุม เพื่อถามรัฐมนตรีเพียงคนเดียว เป็นลักษณะกระทั่งหมู่ ทำให้กระทั่งถามในประเด็นอื่น ๆ ไม่สามารถเข้าสู่การพิจารณาได้ และเป็นผลให้การพิจารณากระทั่งถามที่อาจมีความสำคัญเท่า ๆ กัน ต้องล่าช้าออกไป

#### 4.2.2 การเสนอญัตติ

(ก) การเสนอญัตติตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาศึกษาสอบสวนและกระทำการใด ๆ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 189 ในวุฒิสภานั้นมีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญหลายคณะและการพิจารณาศึกษาซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาที่กำหนดไว้ในข้อบังคับฯ และใช้เวลาในการพิจารณาศึกษานานเกินควร

<sup>1</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ข้อ 141.



(ข) ผู้ตัดใจขอเปิดอภิปรายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 187 วุฒิสภายังไม่เคยดำเนินการให้เป็นผลสำเร็จ

(ค) สมาชิกวุฒิสภาได้ใช้ช่องทางของข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อ 33 เพื่อเปิดประเด็นการอภิปรายเป็นการทั่วไปในวุฒิสภา โดยมีการเสนอไว้ในญัตติดังกล่าวเพื่อขอให้วุฒิสภามีมติให้มีการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อเสนอให้รัฐบาลรับไปพิจารณา หรือเพื่อให้วุฒิสภากระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งได้

#### 4.2.3 คณะกรรมาธิการ

มีปัญหาเรื่องจำนวนกรรมาธิการในคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภามีจำนวนมากขึ้นไป และบางคณะมีภารกิจงานซ้ำซ้อนกับงานประจำด้านอื่นของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

### 4.3 ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบและความโปร่งใสในการแต่งตั้ง/ถอดถอนบุคคล

#### 4.3.1 ปัญหาในการเลือก ให้คำแนะนำ ให้ความเห็นชอบบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

(ก) การแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในบางองค์กรถูกตั้งคำถามจากสื่อมวลชนและสาธารณชนถึงความโปร่งใส และความเหมาะสมของบุคคลนั้น เช่น กรณีการแต่งตั้งกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีปัญหาในกระบวนการสรรหาก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการของวุฒิสภา ซึ่งวุฒิสภาต้องทำหน้าที่ตรวจสอบกระบวนการสรรหาว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่อีกทางหนึ่งด้วย หรือในกรณีของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่ยังหาทางออกที่เหมาะสมไม่ได้

(ข) วุฒิสภายังไม่มีความพร้อมในการตรวจสอบประวัติและพฤติกรรมของผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อด้วยตนเอง และจำเป็นต้องขอความร่วมมือจากหน่วยงานภายนอกทำให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความล่าช้า และอาจไม่ทันตามกำหนดเวลาที่กฎหมายบัญญัติ

(ค) แม้วุฒิสภามีกรอบการดำเนินการในการทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งต่าง ๆ แต่ในการดำเนินงานที่ผ่านมาของคณะกรรมาธิการแต่ละคณะได้ใช้แนวทางการดำเนินงานที่คณะกรรมาธิการชุดก่อน ๆ ได้ดำเนินการมา ซึ่งปรากฏว่าการทำหน้าที่ของคณะกรรมาธิการในบางคณะยังมีความแตกต่างและไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

(ง) การลงมติเลือกหรือให้ความเห็นชอบบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งต่าง ๆ นั้น ยังให้ความสำคัญกับการพิจารณาคุณสมบัติของบุคคลไม่มากเท่าที่ควร เนื่องจากมีปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้องอีกทั้งขั้นตอนตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ได้กำหนดให้คณะกรรมาธิการจัดทำผลการพิจารณาเป็นรายงานลับ รายงานลับดังกล่าวกำหนดให้แจกในที่ประชุมวุฒิสภา และกำหนดให้

คณะกรรมการร้องขอให้มีการประชุมวุฒิสภาเป็นการลับก่อนการเสนอรายงานลับนั้น การอภิปรายดังกล่าวจึงเป็นการประชุมลับ รวมทั้ง เมื่อพิจารณาเสร็จแล้ว รายงานลับนั้นต้องนำไปทำลาย ดังนั้น การดำเนินการของสมาชิกวุฒิสภาในเรื่องดังกล่าวจึงเกิดข้อขัดข้องหลายประการ ทั้งในกรณีที่สมาชิกไม่สามารถพิจารณารายงานการพิจารณาของคณะกรรมการได้อย่างรอบคอบ เพราะจะได้รับรายงานในที่ประชุม ทั้ง ๆ ที่เอกสารมีจำนวนมาก จึงไม่มีโอกาสศึกษาล่วงหน้า อีกทั้ง การประชุมลับทำให้ประชาชนไม่ได้รับทราบข้อมูลที่สมาชิกได้อภิปราย และอาจทำให้มีการอภิปราย ไม่สมเหตุผลผลต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่ง

#### 4.3.2 การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ตามรัฐธรรมนูญให้อำนาจวุฒิสภาในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งนั้น ตั้งแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (11 ตุลาคม 2540) จนถึงปัจจุบัน วุฒิสภายังไม่เคยถอดถอนบุคคลใดออกจากตำแหน่งได้เลย ถึงแม้จะมีการยื่นเรื่องถอดถอนเข้ามา ก็ตาม ทั้งนี้ ด้วยกระบวนการในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ประธานวุฒิสภารับเรื่องถอดถอนแล้วจะต้องส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริง และมีมติวินิจฉัยว่าข้อกล่าวหาว่ามีมูลหรือไม่ ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติวินิจฉัยว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ข้อกล่าวหาอันเป็นอันตกไป วุฒิสภาก็ไม่สามารถดำเนินการถอดถอนได้ กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูล วุฒิสภาจึงจะพิจารณาถอดถอนได้ ซึ่งที่ผ่านมา เรื่องถอดถอนที่ประธานวุฒิสภาส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่เคยมีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูลเลย จึงทำให้วุฒิสภาไม่สามารถที่จะพิจารณาถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งใดได้เลย และแม้ว่าการถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะยังมิได้เข้าสู่กระบวนการของวุฒิสภาในขั้นของการลงมติถอดถอน แต่ก็มีปัญหาในขั้นของการตรวจสอบรายชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งห้าหมื่นรายชื่อที่ยื่นเสนอให้มีการถอดถอนต่อประธานวุฒิสภา เนื่องจากปัจจุบันกระบวนการตรวจสอบรายชื่อยังเป็นไปได้ด้วยความล่าช้า เพราะต้องมีการตรวจสอบความถูกต้องของคำร้องกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ทั้งนี้ ระบบการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งตามมาตรา 303 ถึงมาตรา 307 นั้น เป็นระบบที่เรียกว่า Impeachment ที่ประเทศไทยรับมาจากประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยสภาสูงเมื่อเกิดข้อเท็จจริงว่าได้มีการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนี้แตกต่างจากการลงมติไม่ไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎรในหลายประการ ที่สำคัญที่สุดคือ การลงมติไม่ไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎรนั้น เป็นเรื่องทางการเมือง และความรับผิดชอบทางการเมืองของรัฐบาลต่อสภาผู้แทนราษฎร การลงมติไม่ไว้วางใจซึ่งมีผลเท่ากับเป็นการถอดถอนนั้น ไม่จำเป็นต้องมีการไต่สวนข้อเท็จจริงหรือไม่จำเป็นว่าข้อกล่าวหาต้องมีมูลแต่อย่างใด เพียงเปิดให้มีการอภิปราย จากนั้น

ก็ลงมติไม่ไว้วางใจได้เลย ส่วนการถอดถอนแบบ Impeachment นั้น มิใช่การถอดถอนโดยใช้แค่ความเห็นและเสียงข้างมาก และมีชื่อเรื่องทางการเมือง แต่เป็นการถอดถอนเมื่อพบว่ามีพฤติการณ์ร้ายวณผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริต ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายซึ่งเป็นอำนาจเฉพาะของวุฒิสภาในประเทศที่มีระบบ Impeachment การที่วุฒิสภาจะลงมติถอดถอนได้จะต้องมีการไต่สวนก่อน และต้องปรากฏว่าข้อกล่าวหาที่มีมูลจึงจะถอดถอนได้ ดังนั้นการกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ไต่สวนข้อกล่าวหา จึงถือเป็นมาตรการการคานอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ มิให้มีการกั้นกัณฑ์กันทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ธรรมาภิบาลในด้านความโปร่งใสของวุฒิสภาต้องเสียไป

กล่าวโดยสรุป เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ให้ม็องส์กรอิสระทำหน้าที่ควบคุมฝ่ายบริหารซึ่งมาจากการแต่งตั้ง การให้ความเห็นชอบของวุฒิสภา และให้วุฒิสภามีอำนาจในการลงมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง เมื่อมีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ ซึ่งเป็นการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารที่แยกกันเด็ดขาดจากการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยสภาผู้แทนราษฎร โดยการลงมติไม่ไว้วางใจ อันเป็นการตรวจสอบถ่วงดุลทางการเมืองตามระบบรัฐสภา ที่ให้ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญจึงประสงค์ให้วุฒิสภาเป็นอิสระจากการเป็นฝักฝ่ายทางการเมืองในลักษณะของฝ่ายค้านฝ่ายรัฐบาล รัฐธรรมนูญจึงห้ามไม่ให้ผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาสังกัดพรรคการเมือง แต่ในทางปฏิบัติปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยที่มีความเกี่ยวพันทางใดทางหนึ่งกับรัฐบาล จนทำให้ดูเหมือนว่ารัฐบาลปัจจุบันสามารถครอบงำวุฒิสภาได้ ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่ขอด้วยเหตุผลที่จะได้มีการหยิบยกประเด็นนี้ขึ้นมาพิจารณาว่าทำอย่างไรวุฒิสภาจึงสามารถเป็นกลางจากการฝักใฝ่ทางการเมืองในลักษณะของฝ่ายค้านฝ่ายรัฐบาลได้อย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตามในประเทศที่ปกครองโดยระบบสองสภา ที่มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง เช่น สหรัฐอเมริกา และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สมาชิกวุฒิสภา ล้วนแต่สังกัดพรรคการเมือง แต่เมื่อประเทศไทยเลือกกระบบที่ให้วุฒิสภาทำหน้าที่เลือกตัวบุคคลและให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองศ์กรอิสระ และให้มีอำนาจลงมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ โดยให้วุฒิสภาเป็นกลางทางการเมือง เพื่อให้ทำหน้าที่คัดสรรตัวบุคคลไปดำรงตำแหน่งในองศ์กรอิสระ และการใช้อำนาจถอดถอนได้อย่างเป็นกลางจากการฝักใฝ่พรรคการเมือง จึงเป็นเรื่องจำเป็นที่ต้องหามาตรการแก้ไขปัญหาคความไม่เป็นกลางทางการเมืองของวุฒิสภา หรือปัญหาการครอบงำวุฒิสภาโดยฝ่ายบริหาร ซึ่งถ้าพึงเพียงแต่การห้ามไม่ให้ผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาสังกัดพรรคการเมือง เป็นที่เห็นได้ในทางปฏิบัติแล้วว่า ไม่เพียงพอต่อการประกันให้วุฒิสภามีความเป็นกลางทางการเมือง

อนึ่ง การที่จะให้สมาชิกวุฒิสภามีความเป็นกลาง โดยไม่ฝักใฝ่กับพรรคการเมืองนั้น เป็นเรื่องที่กระทำได้ยาก เนื่องจากการฝักใฝ่พรรคการเมืองหรือฝักใฝ่รัฐบาลเป็นเรื่องภายในจิตใจของสมาชิกวุฒิสภา และในประเทศที่มีสองสภา ต่างก็ให้สมาชิกวุฒิสภาสังกัดพรรคการเมืองได้ ทั้งสิ้น

ทางหนึ่งที่น่าจะเป็นไปได้คือ การบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ให้สมาชิกวุฒิสภาต้องเป็นกลางทางการเมืองจากฝ่ายค้าน และฝ่ายรัฐบาล ถ้าสมาชิกวุฒิสภาคนใดไม่มีความเป็นกลาง ให้ถือว่ามีความผิด ทั้งนี้ อาจมีกลไกบางอย่างควบคุม เช่น กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาจำนวนหนึ่ง หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งอาจเข้าชื่อกันร้องขอให้วุฒิสภาพิจารณา ถ้าปรากฏว่าสมาชิกวุฒิสภาคนหนึ่งคนใดมีพฤติกรรมในทางใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่เป็นกลางทางการเมืองจากฝ่ายรัฐบาล และฝ่ายค้าน และให้ประชาชนเป็นผู้ชี้ขาดด้วยกระบวนการเลือกตั้งใหม่

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

การศึกษาถึงธรรมาภิบาลของวุฒิสภา ได้เริ่มต้นตั้งแต่แนวคิดว่าด้วยความเป็นธรรมาภิบาล พบว่ามีการกำหนดองค์ประกอบและให้ความหมายไว้พอสมควร ทั้งจากต่างประเทศและในประเทศ เมื่อวิเคราะห์ในภาพรวมแล้วปรากฏว่ามีองค์ประกอบสำคัญ 3 ประการ คือ การมีความรับผิดชอบ การมีความโปร่งใส และการมีส่วนร่วม จึงได้ถือเอาเป็นหลักแห่งธรรมาภิบาล โดยศึกษาถึงองค์ประกอบของความเป็นธรรมาภิบาลของวุฒิสภาทั้งในด้านการเป็นเป้าหมาย สภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง และด้าน โครงสร้างและวิธีบริหารจัดการ และได้พบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีกรอบแนวคิดซึ่งนำไปสู่การพัฒนาทางการเมืองตามหลักธรรมาภิบาล โดยมีเจตนารมณ์ที่จะปรับปรุง “การเมืองของนักการเมือง” ให้เป็น “การเมืองของพลเมือง” การทำให้ภาครัฐทั้งฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ ซึ่งมีปัญหาเรื่องความโปร่งใสและความสุจริต เป็นภาคที่โปร่งใส สุจริต และชอบธรรมในการใช้อำนาจ รวมทั้งต้องการปรับปรุงระบบการเมืองและระบบราชการที่ไร้เสถียรภาพและประสิทธิภาพให้เป็นระบบบริหารจัดการที่มีเสถียรภาพ และมีประสิทธิภาพภายใต้การตรวจสอบที่เข้มงวด หากกล่าวเฉพาะในส่วนของวุฒิสภาก็พบว่ารัฐธรรมนูญได้ปรับปรุงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาใหม่ รวมทั้งได้เพิ่มการมีส่วนร่วมมากขึ้น เช่น ในด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของวุฒิสภา ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรง และสร้างมาตรการรองรับความเป็นอิสระของสมาชิกวุฒิสภาไว้ และมอบอำนาจให้ทำหน้าที่สำคัญหลายประการ ทั้งในด้านการถ่วงดุลบุคคลที่จะเข้าไปดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และการถอดถอนบุคคลดังกล่าวด้วย หรือได้กำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาพ้นจากตำแหน่งหากขาดประชุมเกินกำหนด และต้องมีประมวลจริยธรรมสำหรับสมาชิกวุฒิสภาด้วย

สำหรับความเป็นธรรมาภิบาลของรัฐสภาในการศึกษาเนื่องจากมีเวลาจำกัดประกอบกับคณะผู้ศึกษามีพื้นฐานต่างกัน จึงได้อาศัยโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ซึ่งเป็นองค์ประกอบของธรรมาภิบาลด้านโครงสร้างและวิธีบริหารจัดการเป็นแกนในการนำเสนอ โดยมีองค์ประกอบของธรรมาภิบาลในด้านเป้าหมาย คือ ความมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล และในด้านสภาพแวดล้อมเป็นตัวชี้วัดถึงความเป็นธรรมาภิบาลของรัฐสภา ซึ่งได้พบว่า รัฐสภามีความเป็นธรรมาภิบาลทั้งในเชิงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ กล่าวคือ ในด้านโครงสร้าง รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีสภาสองสภาเพื่อถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารและถ่วงดุลกันเอง โดยบัญญัติเกี่ยวกับที่มา จำนวน คุณสมบัติของสมาชิก

ทั้งสองไว้อย่างเหมาะสม โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ หลักเกณฑ์และวิธีการในการทำหน้าที่ที่สำคัญ ๆ ไว้ พร้อมทั้งมีกลไกในการตรวจสอบความประพฤติความสุจริตของสมาชิกไว้ด้วย ส่วนความเป็นธรรมาภิบาลเชิงอำนาจหน้าที่ รัฐธรรมนูญได้กำหนดอำนาจหน้าที่และวิธีการดำเนินการที่เกี่ยวข้องไว้ ทั้งในด้านการตรากฎหมาย การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและตำแหน่งอื่น ๆ เพื่อให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลทั้งในด้านการมีความรับผิดชอบ การมีความโปร่งใสตรวจสอบได้ และการมีส่วนร่วมของประชาชน อย่างไรก็ตามในการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาพบบัญญาเกี่ยวกับความเป็นธรรมาภิบาลของวุฒิสภาด้านต่าง ๆ คือ

1. ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบในด้านการตรากฎหมาย
2. ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบในการควบคุมฝ่ายบริหาร
3. ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบและความโปร่งใสในการแต่งตั้งและถอดถอนบุคคล

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะว่าด้วยการทำหน้าที่ของวุฒิสภาตามหลักธรรมาภิบาล แบ่งเป็นประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

### ด้านการตรากฎหมาย

โดยที่การปกครองประเทศวางอยู่ในระบบนิติรัฐและหลักนิติธรรม มีการตรากฎหมายออกมายังบังคับใช้กับประชาชนและสังคมโดยรวม การตรากฎหมายที่วางอยู่บนหลักการของธรรมาภิบาล ซึ่งก็คือการมีความรับผิดชอบต่อประชาชนและสังคม โปร่งใสในการดำเนินการและตรวจสอบได้ และประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียสามารถเข้ามีส่วนร่วม จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น วุฒิสภาในฐานะสถาบันนิติบัญญัติที่ทำหน้าที่ในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับในสังคม จึงควรปรับเปลี่ยนรูปแบบและวิธีการในการดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว โดยการกำหนดแผนและแนวทางหลักเกณฑ์ในการตรากฎหมายอย่างเป็นระบบ กล่าวคือ

(ก) วุฒิสภาควรมีการพิจารณาศึกษาและกำหนดแผนและขั้นตอนการดำเนินงานในการปรับปรุงกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันให้เกิดความเหมาะสมเป็นระบบ สอดรับกับแนวทางการดำเนินงานของรัฐบาลและความต้องการของประชาชน

(ข) พิจารณากำหนดแนวทางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาร่างกฎหมาย โดยการจัดแบ่งกลุ่มกฎหมายที่มีลักษณะทำนองเดียวกัน กฎหมายที่มีลักษณะเป็นชุดของกฎหมาย กฎหมายที่มีความเกี่ยวพันกัน เพื่อสะดวกในการพิจารณา ตัวอย่างเช่นแบ่งเป็น

กลุ่มกฎหมายด้านเศรษฐกิจ

กลุ่มกฎหมายด้านการคลังและการงบประมาณ

กลุ่มกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น



LIRT

สำหรับการกำหนดแนวทางการพิจารณาจะต้องครอบคลุมทุกด้านทั้งในทางกฎหมายและประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้อง เช่น

- 1) บทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง
- 2) กฎหมายเดิมที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน
- 3) กฎหมายเดิมที่เกี่ยวข้อง
- 4) กฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศ ข้อกำหนดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง
- 5) ประเด็นปัญหาและข้อเท็จจริงที่ปรากฏ
- 6) ข้อมูลทางวิชาการที่สนับสนุนและโต้แย้ง

(ค) กำหนดหน้าที่หลักในการพิจารณาร่างกฎหมายให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญประจำสภาของแต่ละสภา ส่วนการพิจารณาประเด็นปัญหาเฉพาะเรื่องเฉพาะกรณีให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญ

(ง) กำหนดหน้าที่หลักของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาในข้อบังคับการประชุมฯ ให้ชัดเจน โดยให้มีหน้าที่ในการพิจารณาศึกษาตรวจสอบข้อเท็จจริงและประเด็นปัญหาของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแต่ละคณะที่มีผลกระทบต่อประชาชน และเสนอเป็นรายงานต่อสภา เพื่อให้มีการพิจารณาและนำไปสู่ข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายนั้น ๆ ต่อไป

(จ) พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา เพื่อให้กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายที่ถูกเสนอเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา มีการแสวงหาข้อมูล และข้อเท็จจริงสนับสนุนการพิจารณามากยิ่งขึ้น และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น โดยก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการในการพิจารณาร่างกฎหมายในวาระที่หนึ่ง วุฒิสภาควรมีการพิจารณาศึกษาวิจัยในประเด็นปัญหาและข้อกฎหมายแห่งร่างกฎหมายนั้น ๆ อย่างเป็นระบบ เพื่อให้ได้รับข้อมูล และข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเป็นวิชาการ สนับสนุนและรองรับการดำเนินงานของวุฒิสภา

นอกจากนี้ ต้องดำเนินงานให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย ในการแสดงความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายนั้น ๆ เพื่อเป็นฐานและข้อมูลประกอบในการพิจารณาของวุฒิสภา และสอดคล้องต่อความต้องการของประชาชน

#### ด้านการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

ในประเทศที่ปกครองโดยระบบรัฐสภาเป็นเรื่องปกติที่จะมีการกำหนดและมอบหมายให้ฝ่ายนิติบัญญัติควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของรัฐบาล โดยการอภิปรายและการกำกับดูแลของคณะกรรมการต่าง ๆ และหากคณะกรรมการสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ในภาพรวมของวุฒิสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

1. ควรมีมาตรการควบคุมการดำเนินการของสมาชิกวุฒิสภาตามประมวลจริยธรรมอย่างจริงจัง มิใช่เพื่อการหวังผลทางการเมืองแต่เพียงอย่างเดียว

2. มีการรณรงค์การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอย่างต่อเนื่อง การดำเนินการในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของวุฒิสภาต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลต่างๆ ได้ โดยมีหลักประกันทางกฎหมาย เช่น การจัดให้มีการเปิดเผยตามพระราชบัญญัติข่าวสารข้อมูล เป็นต้น เว้นแต่จะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติ

3. การปฏิบัติหน้าที่ในระบบกรรมาธิการ ที่วุฒิสภามักจะส่งให้แต่ละคณะกรรมาธิการที่เกี่ยวข้องเข้าไปพิจารณาก่อนให้ที่ประชุมมีมติอย่างใดอย่างหนึ่ง ต้องมีการเร่งรัดการปฏิบัติภารกิจให้ทันต่อเหตุการณ์ เพื่อประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารผ่านทางระบบกรรมาธิการของวุฒิสภาด้วย

## บรรณานุกรม

- ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ. การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและความคิดเห็นต่อการทำงานของรัฐบาลและองค์กรอิสระ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.
- \_\_\_\_\_. วัตรระดับการบริหารจัดการที่ดี. กรุงเทพมหานคร : บริษัท พิมพ์ดี จำกัด, 2547 (อัดสำเนา).
- ชงทอง จันทรางศุ. การปรับปรุงการทำงานของคณะกรรมการของสภาให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538.
- นรนิติ เศรษฐบุตร และคณะ. ประสิทธิภาพของรัฐสภาไทย ชุดโครงการวิจัยการติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญของสถาบันพระปกเกล้า. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.
- นรนิติ เศรษฐบุตร. รายงานการวิจัยเรื่องกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาไทย. กรุงเทพมหานคร : ศูนย์ศึกษาประชาธิปไตยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542. (อัดสำเนา).
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 2 : การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : มติชน, 2538.
- \_\_\_\_\_. กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2536.
- \_\_\_\_\_. การสร้างธรรมาภิบาล (GOOD GOVERNANCE) ในสังคมไทย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด, 2542.
- \_\_\_\_\_. รัฐและระบบกฎหมาย รัฐธรรมนูญและกฎหมายมหาชน, เอกสารประกอบการศึกษาหลักสูตรการบริหารงานภาครัฐและกฎหมายมหาชน รุ่นที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า.
- \_\_\_\_\_. เอกสารประกอบคำบรรยาย หลักสูตรธรรมาภิบาลของผู้บริหารระดับกลาง รุ่นที่ 3. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2546. (อัดสำเนา).
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และภาคีสมาชิก. เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : ราชบัณฑิตยสถาน, 2545.
- บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี. ทั้วชี้วัดธรรมาภิบาล. สถาบันพระปกเกล้า, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2544.
- ประณต นันทิยะกุล. สาระแห่งรัฐธรรมนูญ คำอธิบายรัฐธรรมนูญเรียงตามมาตรา หมวดที่ 6 รัฐสภา หมวดที่ 7 คณะรัฐมนตรี. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานพิมพ์แว่นแก้ว, 2544.
- มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ. ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร และเสถียรภาพของรัฐบาล. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ. **เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, 2542.

มานิตย์ จุมปา. **คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

สถาบันพระปกเกล้า. **การปรับปรุงกระบวนการริเริ่ม การนำเสนอ การพิจารณา และการอนุมัติกฎหมายไทย**. พิมพ์ครั้งที่ 2 นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2544.

สภาร่างรัฐธรรมนูญ, คณะกรรมการประชาสัมพันธ์. **กรอบเบื้องต้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน**. (ม.ป.ท.), 2540.

สุรพล นิติไกลพจน์. เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตรธรรมาภิบาลของผู้บริหารระดับกลาง รุ่นที่ 3. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2548.(อัดสำเนา).

สำนักกรรมการ 2 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. **ผลกระทบของการใช้รัฐธรรมนูญ วุฒิสภา**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2548.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540**. กรุงเทพมหานคร : กลุ่มงานการพิมพ์ สำนักการคลังและงบประมาณ, 2546.

\_\_\_\_\_. **ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544**. กรุงเทพมหานคร : กลุ่มงานการพิมพ์ สำนักการคลังและงบประมาณ, 2546.

\_\_\_\_\_. **ประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภา และกรรมการ พ.ศ. 2545**. กรุงเทพมหานคร : กลุ่มงานการพิมพ์ สำนักการคลังและงบประมาณ, 2546.

\_\_\_\_\_. **พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542**. กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2547.

\_\_\_\_\_. **พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542**. กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2547.

อรพินท์ สฟโชคชัย. **สังคมเสถียรภาพและกลไกประชารัฐที่ดี. รายงานที่ตีพิมพ์**. (ธันวาคม 2540) : 4-8.

เอกสารเผยแพร่ “ประชาชนได้อะไรจาก (ร่าง) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับประชาชน สิงหาคม 2540 โดย สภาร่างรัฐธรรมนูญ” จัดทำโดยคณะกรรมการประชาสัมพันธ์ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, หน้า 15-16.

Lord Nolan, “**Just and Honest Government in Public Administration and Development**”, The International Journal of Management Research and Practice Vol.18 : No.5 (December 1998).

OECD. **Ministerial Symposium on the Future of Public Services**. (March 1996)  
อ้างอิงในไซยวัฒน์ คำชู และคณะ. **ธรรมาภิบาล การบริหาร การปกครองที่โปร่งใสด้วย  
จริยธรรม**.กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์น้ำฝน, 2545.



Legislative Institutional Repository of Thailand